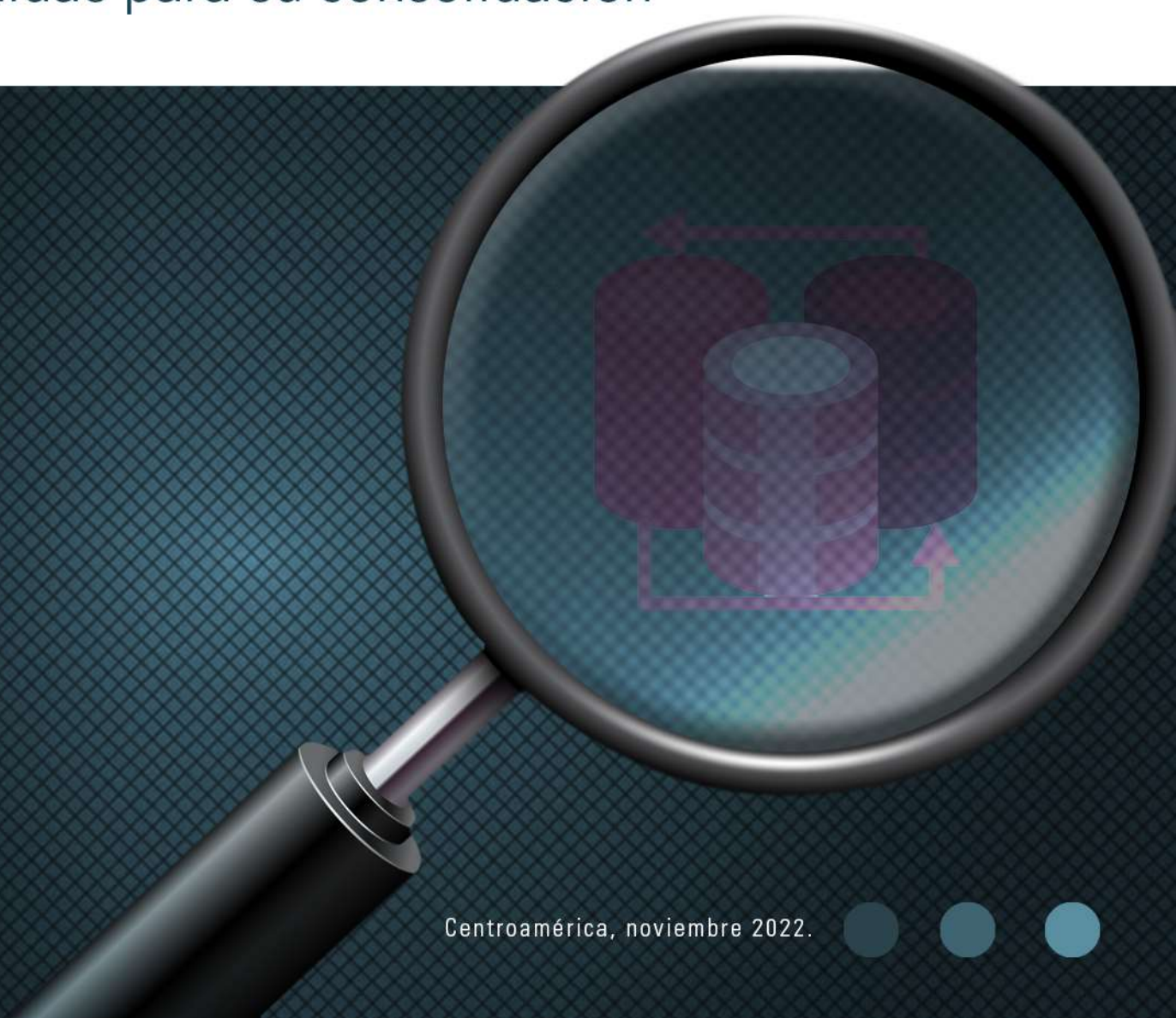


TRANSPARENCIA FISCAL EN HONDURAS:

medidas para su consolidación



TRANSPARENCIA FISCAL EN HONDURAS:

medidas para su consolidación

CRÉDITOS

- Supervisión
- Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
 - Ricardo Barrientos – economista sénior, Icefi
- Investigación y redacción
- Carlos Melgar Peña – Investigador Legal, Icefi
- Diseño y producción editorial
- Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi
- Difusión por medios electrónicos
- José Ochoa Arévalo – Asistente de comunicación, Icefi,
- Administración
- Débora Alvarado Franco – Coordinadora de Desarrollo institucional, Icefi

Guatemala, Centroamérica, noviembre 2022

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. Avenida 5-45, Zona 4

Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

www.icefi.org

ISBN: 978-99939-41-03-3

Con el apoyo financiero de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicación@icefi.org o info.@icefi.org.

RESUMEN

La ciudadanía mantiene la esperanza de que los gobiernos que comienzan a ejercer funciones puedan revertir y dismantelar prácticas nocivas de gestiones gubernamentales previas, en particular si fueron proclives a la opacidad, corrupción y manejo indebido de los recursos públicos, en detrimento de los intereses de la mayoría de la población. El Gobierno de Xiomara Castro, que inició a finales de enero de 2022, cuenta con la oportunidad de adoptar medidas y decisiones que favorezcan tanto la transparencia y calidad del gasto público, como los resultados en la prestación de bienes y servicios públicos para mejorar la calidad de vida de la población hondureña.

Para el efecto, cuenta con un conjunto sólido de estándares internacionales que han sido establecidos en las últimas décadas, que están complementados además por una serie de mediciones, evaluaciones e iniciativas útiles para que las autoridades comprendan la importancia de que la política fiscal sea transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas, y que las personas tienen derecho a la información fiscal. Lograr este objetivo no resulta fácil ni sencillo, y requiere de voluntad política y técnica para lograr cambios efectivos en las prácticas y tradiciones organizacionales.

Con esa idea, este documento describe la importancia que debe ocupar la transparencia fiscal en la actualidad en los Estados, identifica los principales referentes o estándares internacionales que se han configurado para favorecer la gestión transparente de las finanzas públicas, repasa la situación de Honduras en mediciones generales y evaluaciones especializadas sobre corrupción y transparencia, identifica áreas temáticas que se deberían atender en los próximos años, y presenta algunas recomendaciones que pueden ser implementadas por las autoridades, particularmente la Secretaría de Finanzas, que permitan construir una agenda o una hoja de ruta creíble en materia de transparencia fiscal.

PALABRAS CLAVE: Honduras, transparencia fiscal, gobierno abierto, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana.

ABSTRACT

Citizens keep hoping that new governments are capable of reverse and dismantle harmful practices of the previous administrations, especially if they were characterized by opacity, corruption, and improper management of public resources, against the interest of the majority. The administration of President Xiomara Castro, who took office on January 2022, has the opportunity to take measures and decisions to improve transparency and quality of public spending, and achieve results in the provision of public good and services to improve the welfare of the Honduran population.

The Government has the support of a solid set of international standards set during the last decades, complemented by several indexes and initiatives, designed to help the authorities to understand the importance of making the fiscal policy more transparent, participative, and accountable, and recognize that people have the right to access fiscal information. Complying with this objective is not easy, nor simple, because it requires political will and technical skill to achieve effective changes in the organizational practices and traditions.

With this idea in mind, this document describes the importance of fiscal transparency should have in the State agendas, identifies the main international referents or standards set to favor a transparent management of fiscal finances. It reviews the position of Honduras in the specialized indexes and evaluations on corruption and transparency, identify thematic areas to be addressed in the following years, presenting recommendations to the authorities, especially to the Secretary of Finance, aimed to build a credible agenda or road map of fiscal transparency.

KEYWORDS: Honduras, fiscal transparency, open government, access to information, accountability, citizen participation.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 9 |
| I. La relevancia actual de la transparencia, en particular, de la transparencia fiscal | 10 |
| II. Principales referentes para la promoción de la transparencia fiscal | 15 |
| III. Panorama de la transparencia fiscal en Honduras: resultados en mediciones y evaluaciones internacionales..... | 37 |
| IV. Áreas temáticas de interés para fortalecer la transparencia fiscal | 51 |
| V. Recomendaciones para la consolidación de la Transparencia Fiscal..... | 57 |
| VI. Conclusiones | 62 |
| VII. ¿Por dónde iniciar?..... | 64 |
| Referencias bibliográficas | 65 |

| | |
|----------|---|
| ALA/CFT | Amenazas de lavado de activos y financiación del terrorismo |
| AGA | Alianza para el Gobierno Abierto |
| APP | Asociaciones Público Privadas |
| BM | Banco Mundial |
| CICC | Convención Interamericana contra la Corrupción |
| CICIH | Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras |
| CNBS | Comisión Nacional de Bancos y Seguros |
| CNUCC | Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción |
| CRS-AEOI | Norma de intercambio automático de información en el marco del Estándar Común de Reporte |
| CTF | Código de Transparencia Fiscal |
| CoST | Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción |
| DAI | Derecho de acceso a la información |
| DGSC | La Dirección General de Servicio Civil |
| EITI | Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva |
| EFS | Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| ENTAH | Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en Honduras |
| ETF | Evaluación de Transparencia Fiscal |
| EOIR | Norma de Intercambio de información previa petición |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FTR | Informe de Transparencia Fiscal |
| GAFI | Grupo de Acción Financiera |
| GFP | Gestión de las finanzas públicas |
| GIFT | Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal |
| IAIP | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| IBP | International Budget Partnership |
| IDEA | Idea Internacional |
| IFAC | Federación Internacional de Contadores |
| IGC | Índice de Competitividad Global |
| INTOSAI | Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| IPC | Índice de Percepción de Corrupción |
| IPSASB | Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público |
| ISSAI | Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores |

| | |
|------------|--|
| MAAC | Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal |
| MAPS | Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública |
| Mesisic | Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción |
| NICSP | Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público |
| OBI | Encuesta de Presupuesto Abierto |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCP | Open Contracting Partnership |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONADICI | Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno |
| ONCAE | Oficina Nacional de Compras y Contrataciones del Estado |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PEFA | Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras |
| RTI Rating | Índice global del Derecho a la Información |
| SAR | Servicio de Administración de Rentas |
| SCGG | Secretaría de Coordinación General del Gobierno |
| SIAFI | Sistema de Administración Financiera Integrada |
| Sefin | Secretaría de Finanzas |
| STLCC | Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción |
| TSC | Tribunal Superior de Cuentas |
| Uferco | Unidad Fiscal Especializada Contra Redes de Corrupción |
| UAI | Unidades de Auditoría Interna |
| UIF | Unidad de Inteligencia Financiera |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| Zede | Zona de empleo y desarrollo |

INTRODUCCIÓN

La política fiscal se concibe actualmente como un instrumento fundamental de los Estados para la garantía de los derechos, que permite identificar como los presupuestos expresan las verdaderas prioridades de los gobernantes, como los sistemas tributarios reflejan la contribución de distintos actores para solventar esas prioridades, en que momento se decide recurrir al endeudamiento cuando los ingresos recaudados no son suficientes para cubrir los gastos, pero además, como se atiende el deber y la responsabilidad de rendir cuentas por el uso de los recursos públicos y de proveer información para que la ciudadanía tenga un panorama completo de la situación y desempeño fiscal de aquellos.

Sin embargo, los Estados están enfrentando diversos inconvenientes para ofrecer respuestas a las necesidades más urgentes de la población. Se ha destacado que la baja recaudación tributaria debido a los elevados niveles de evasión y elusión, las abundantes deducciones de impuestos, exenciones y la persistencia de estructuras tributarias regresivas - en las que quienes más tienen no necesariamente pagan proporcionalmente más según su capacidad contributiva-, privan a los Estados de valiosos recursos para la garantía de los derechos humanos. A esto se suma un gasto social insuficiente y mal distribuido, que en la región es bajo para los estándares internacionales, pero también la presencia de fenómenos como la corrupción, la opacidad y el fraude permiten la desviación de recursos públicos para beneficios indebidos de unos pocos.

En ese contexto, la ciudadanía suele mantener la esperanza de que los gobiernos que comienzan a ejercer funciones puedan revertir y dismantelar prácticas nocivas de gestiones gubernamentales previas, en particular si fueron proclives al manejo indebido de los recursos públicos, en detrimento de los intereses de la mayoría de la población. El Gobierno de Xiomara Castro, que inició a finales de enero de 2022, cuenta con una valiosa oportunidad de adoptar medidas y decisiones que favorezcan la transparencia y calidad del gasto público, que a su vez ayude a mejorar sustancialmente los resultados en la prestación de bienes y servicios públicos para la población hondureña. Puede también ser un bálsamo que contribuya a curar la desconfianza profunda y crónica que la ciudadanía hondureña ha tenido hacia el gobierno durante las últimas décadas, como lo han mostrado diversos estudios de opinión.

Si bien los resultados de mediciones y evaluaciones internacionales sobre transparencia y corrupción ubican a Honduras dentro del segmento de naciones centroamericanas con peores calificaciones, a la vez muestran el amplio espacio de mejora que tienen las entidades públicas, siempre y cuando exista voluntad política para revertir la tendencia y el desempeño observado en años recientes. En ese orden de ideas, el presente documento describe la importancia que debe ocupar la transparencia fiscal en agenda actual de los Estados, identifica los principales referentes o estándares internacionales que se han configurado para favorecer esa gestión transparente de las



finanzas públicas, y repasa la situación de Honduras en mediciones generales y evaluaciones especializadas sobre corrupción y transparencia.

Asimismo, identifica áreas temáticas que se deberían atender en los próximos años, y presenta algunas recomendaciones a las principales autoridades que integran el sistema de transparencia e integridad en el país.

En ese sentido, la principal recomendación del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), precisamente está orientada a la necesidad de construir una agenda o una hoja de ruta creíble en materia de transparencia fiscal, bajo el liderazgo de la Secretaría de Finanzas (Sefin), que atienda los estándares internacionales de la materia adoptados por el país, que defina indicadores precisos para evaluar sus progresos, pero también que resulte complementaria con otras iniciativas o políticas vigentes que buscan contribuir a una gestión pública transparente. A criterio del Icefi, una de las bases de confianza y credibilidad para alcanzar un acuerdo fiscal implica reconfigurar la política fiscal como una política de Estado y un instrumento democrático de desarrollo económico y social. También debe estar diseñada para facilitar el tránsito de una ciudadanía tributaria, que solo paga, a una ciudadanía fiscal, que además de pagar impuestos, es sujeta de derechos fundamentales, garantizados por el Estado y realizados a través del gasto público, pero que además demanda y audita socialmente la transparencia en la gestión pública.



I. LA RELEVANCIA ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA, EN PARTICULAR, DE LA TRANSPARENCIA FISCAL

En los Estados contemporáneos persiste la exigencia para mejorar la efectividad de las entidades públicas, tanto en el uso de sus recursos como en el cumplimiento de sus funciones por medio de la entrega oportuna de bienes, servicios y obras a la población. Con ese objetivo, desde la última década del siglo pasado se vienen impulsando estándares internacionales para articular medidas efectivas que ayuden a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; también para recordar que el actuar de la gestión pública debe regirse por los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación.

Ese conjunto de estándares internacionales se encuentran en diversas declaraciones, convenciones, códigos, recomendaciones y otros instrumentos que los Estados se han comprometido a implementar, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico. Al respecto, la *Carta Democrática Interamericana* reafirma que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, y que la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.¹

En ese sentido, la transparencia en la gestión pública implica la responsabilidad de asegurar que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, estén accesibles, sean claros y se comuniquen al público en general. Busca que las personas puedan conocer las acciones de quienes detentan el poder y en consecuencia de controlarlas, para comprender con detalle qué ocurre dentro de las entidades públicas, cómo se toman las decisiones y qué resultados e impactos generan las leyes y políticas públicas que son puestas en marcha. Se opone a la idea patrimonialista de la información pública, según la cual quienes elaboran y resguardan los documentos sobre los asuntos de la colectividad tienen el derecho de apropiarse de ellos como si fueran su patrimonio personal (Peschard, 2018).

De acuerdo con Guerrero (2000), las ventajas de exhibir públicamente los procesos internos de la función pública y los actos de los gobernantes son múltiples: favorece el apego a la ley, la eficiencia y el uso medido de los recursos públicos; reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley; induce a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública; y, facilita la coordinación entre agencias gubernamentales. Para este propósito es preciso que los Estados garanticen el acceso a la información pública, el funcionamiento eficaz de los mecanismos de rendición de cuentas y la participación ciudadana en asuntos de relevancia pública.

¹ Véase: https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.



La implementación de las políticas de transparencia en las entidades públicas presenta, sin embargo, algunos retos: 1) debe atender a sus especificidades, y por ello ser gradual, diferenciada, programada y verificable, asegurando el cumplimiento de los objetivos sustantivos y no meramente procedimentales (obligaciones formales contenidas en la normatividad aplicable); 2) requiere capacidades técnicas, tecnológicas, profesionales y financieras, que variarán por el tamaño, complejidad o recursos de cada una y por las obligaciones demandadas; 3) debe contribuir a una cultura de transparencia en la que los servidores públicos asuman la publicidad de la acción gubernamental como un valor intrínseco a la función y comprendan la utilidad de los procesos de gestión de información; y, 4) debe generar información útil que produzca valor social, es decir, que sea capaz de generar confianza en la ciudadanía y de permitir una evaluación adecuada de la acción de las instituciones y de sus responsables (López Ayllón, 2019).

No obstante, la responsabilidad de favorecer la transparencia gubernamental debe atenderse ahora en contextos políticos inéditos, complejos y desafiantes, en los que confluyen tanto la atención de los problemas crónicos de cada país, como a las repercusiones políticas, económicas y sociales de acontecimientos globales imprevistos (como la pandemia del COVID-19, la agresión militar de Rusia a Ucrania o los desastres naturales asociados al cambio climático, entre otros). Pese a contar con el conjunto de estándares internacionales, muchos gobernantes están eligiendo actuar desde la opacidad, de manera que la información que sustenta, documenta o explica sus acciones, procesos y decisiones resulta ser inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante o secreta.

Esos factores han contribuido al aumento de población insatisfecha con la democracia, debido al descontento popular con sus resultados socioeconómicos, a la enorme falta de confianza de la ciudadanía en la clase gobernante, y a una profunda crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, especialmente de los partidos políticos y los parlamentos. Lejos de mejorar en los últimos años, se mantiene la percepción ciudadana de que no se está gobernando para las mayorías, que es lo que una democracia debería hacer. Según el Latinobarómetro (2021), el 72.0% de los centroamericanos consideran que los países están siendo gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Aunque los hondureños respaldan la idea de que la democracia es la mejor forma de gobierno, según el Barómetro de las Américas 2021 únicamente el 49% apoya ese sistema, cuando hace más de quince años el apoyo alcanzó el 64.0% (Schiumerini y Lupu, 2021).

Como síntoma de ese descontento popular, en Centroamérica han ocurrido inéditas protestas sociales desde 2015,² en respuesta a un amplio abanico de factores que incluyen el descontento por la baja calidad de los servicios públicos; el enojo provocado por graves casos de corrupción, crisis económicas, aumento del costo de la vida y altos niveles de desigualdad y pobreza; la oposición ciudadana a reformas fiscales o decisiones presupuestarias que atentan contra derechos sociales, favorecen el aumento de la deuda pública o abren caminos hacia la corrupción. También por violencia policial; amenazas contra la independencia judicial y

² Guatemala y Honduras en 2015; Nicaragua en 2018; Costa Rica en 2020 y 2022; El Salvador en 2021; y, Panamá en 2022.



mecanismos democráticos de balances de poder; por frustración experimentada ante el mal manejo de la pandemia, entre otros (IDEA, 2021).

Estas situaciones obligan a impulsar medidas urgentes para revertir las situaciones que limitan la efectividad de los Estados, y que estos cuenten con instituciones sólidas que movilicen, asignen y empleen suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa y responsable. Una de las principales apuestas debe ser el diseño e implementación de una consistente política fiscal, como el instrumento a disposición de los Estados que tiene un enorme potencial transformador para combatir la pobreza, las desigualdades, la crisis climática, las asimetrías de poder y otros factores estructurales que obstaculizan la plena realización de los derechos humanos; también puede contribuir a disminuir la polarización, marginación y el descontento social.

Por eso adquiere relevancia la transparencia fiscal, que comprende la divulgación, diseminación y publicación de información cualitativa y cuantitativa sobre el proceso de elaboración de la política fiscal, abarcando sus distintos componentes: ingresos, gasto, deuda y medidas para el manejo probo de los recursos públicos. Esa información debe ser clara, confiable, frecuente, oportuna y relevante, de manera que las personas puedan conocer los recursos con los que cuenta el Estado para su funcionamiento, la forma en que son utilizados, los mecanismos para evaluar la gestión pública y los procesos asociados al ciclo presupuestario, y finalmente, cómo se rendirá cuentas a la ciudadanía.

La transparencia fiscal contribuye así a garantizar que las decisiones económicas de los gobiernos se basen en una evaluación compartida y precisa de su situación fiscal actual, de los costos y beneficios de cualquier cambio de política, así como los riesgos potenciales para su panorama fiscal hacia el futuro. Brinda a las legislaturas, los mercados y la ciudadanía la información que necesitan para tomar decisiones financieras eficientes y hacer que los gobernantes rindan cuentas por su desempeño fiscal y el uso de los recursos públicos. Puede ayudar también a apuntalar la credibilidad de la gestión de las finanzas públicas de un gobierno, mejorar la confianza del mercado y constituirse en una condición para el buen gobierno (FMI, 2018).

En ese orden de ideas, bajo el liderazgo de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el trabajo articulado con las demás instituciones públicas responsables de favorecer la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el gobierno de Honduras tiene una valiosa oportunidad de establecer una agenda o una hoja de ruta para mejorar su desempeño en materia de transparencia fiscal. Esto incluye la complementariedad con las acciones que finalmente queden integradas en la *Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en Honduras (ENTAH)*, sometida de manera reciente a consideración de la presidenta Xiomara Castro para su eventual aprobación.³

A este propósito suman algunas decisiones que han sido adoptadas de manera reciente en el país, tales como: la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción;⁴ la

³ Véanse: <https://twitter.com/stlcchn/status/1554306270647181312?s=20&t=rCrFYj9vx6OmNH6t6efV1g> y <https://twitter.com/stlcchn/status/1557828987417763844?s=20&t=rCrFYj9vx6OmNH6t6efV1g>.

⁴ Véase: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-05-2022.pdf>.



derogación de la *Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa Nacional*, conocida coloquialmente como «Ley de Secretos Oficiales»;⁵ la derogación de la *Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico* (ZEDE) y otras disposiciones complementarias;⁶ la divulgación de recomendaciones formuladas por instituciones financieras internacionales sobre los privilegios fiscales en el país;⁷ la derogación de las disposiciones legales que autorizaron la creación de contratos de fideicomisos, e instrucción para realizar la rescisión y liquidación de los contratos o convenios que les dieron origen.⁸ También la aprobación de disposiciones legales que conceden herramientas procesales, presupuestarias, administrativas y técnicas a fiscales y personal de la Unidad Fiscal Especializada Contra Redes de Corrupción (Uferco) del Ministerio Público, para que procedan al ejercicio de la acción penal de oficio;⁹ y, los avances en la negociación con la Organización de las Naciones Unidas para la instalación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras (CICIH).

Al comienzo de la gestión de nuevos gobiernos, la expectativa sobre su desempeño suele ser alta porque aún están presentes las ofertas electorales y la población suele conceder un compás de espera —aunque cada vez más corto—, para evaluar los primeros resultados de las decisiones adoptadas por las autoridades recién electas. En estos casos, el escrutinio ciudadano recae, entre otros, en la competencia de los nuevos gobernantes para recaudar, pero principalmente para emplear los recursos públicos, de manera que deben demostrar ser mucho más eficaces y eficientes que sus predecesores en la forma en que gastan, y asegurar que la población entienda hacia dónde va su dinero.

El escenario óptimo se concretará cuando los esfuerzos impulsados para mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el ámbito de la política fiscal, estén acompañados de una gestión gubernamental que genere valor social. Es decir, que demuestre que se han diseñado y puesto en operación políticas públicas que están contribuyendo a resolver de manera efectiva problemas históricos que no habían sido atendidos y que se están adoptando medidas efectivas para combatir la corrupción, y que la población así lo reconozca. La transparencia y los resultados favorables para las personas resultan así claves para mejorar el ejercicio gubernamental: su legitimidad, eficiencia y cercanía con las personas (López Ayllón, 2019).

⁵ Véase: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-12-2022.pdf>.

⁶ Véanse: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-32-2022.pdf>; https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Fe_Erratas_ZEDE.pdf, y <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-33-2022.pdf>.

⁷ Véase: <https://www.sar.gob.hn/2022/08/despues-de-ser-secretos-durante-el-gobierno-anterior-la-presidenta-hace-publicas-las-recomendaciones-del-fmi-sobre-privilegios-fiscales-en-honduras/>.

⁸ Véanse: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-66-2022.pdf>; y, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-09-2022.pdf>.

⁹ Véase: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-67-2022.pdf>.



II. PRINCIPALES REFERENTES PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA FISCAL

El análisis tradicional de los componentes de la política fiscal solía incluir únicamente al gasto público, los ingresos públicos y la deuda pública, sin embargo, durante las últimas décadas fue adquiriendo relevancia un nuevo componente: la transparencia fiscal. Para este efecto se han configurado diversos estándares, principios, convenciones, evaluaciones y mediciones especializadas, como un conjunto de referentes que ayudan a delimitar y comprender los alcances de la transparencia fiscal, a conocer la situación de un país en este ámbito y compararla con respecto a otras realidades, así como a orientar las principales medidas o agendas para su fortalecimiento. Han sido diseñados e impulsados desde múltiples entidades que incluyen a las instituciones financieras internacionales, los organismos multilaterales, las iniciativas multiactor, y las organizaciones de sociedad civil, entre otras.

Como parte de su recorrido, evolución y consolidación, la transparencia fiscal destaca como factor clave para legitimar el pago de impuestos, el gasto público y la política fiscal en general; para garantizar la disciplina y vigilancia fiscal; y, para contribuir a recuperar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades, favorecer una buena gestión gubernamental y fortalecer la democracia. Al aplicar el concepto de transparencia a las finanzas públicas, diversos actores interesados (en especial, la ciudadanía) tienen la expectativa de que se garantice la correcta utilización de los recursos que la sociedad provee para el funcionamiento del Estado; además, que los servidores públicos actúen de manera visible y comprensible, faciliten el acceso a la información pública, rindan cuentas por las decisiones emitidas en el ejercicio del cargo y promuevan la participación de las personas.

Los referentes de transparencia fiscal pueden entonces ser considerados por los gobiernos como antecedentes útiles de los cuales extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas para mejorar su desempeño y avanzar con la configuración e implementación de sus propias agendas en esta materia, atendiendo sus características jurídicas, sociales, culturales e históricas. También son relevantes para los ejercicios de auditoría social sobre los componentes de la política fiscal, toda vez que aportan pautas para confrontar la calidad y pertinencia del marco jurídico nacional y de las políticas públicas e intervenciones gubernamentales, con respecto a lo que la comunidad internacional ha considerado como aceptable para garantizar la transparente gestión de las finanzas públicas. A continuación se describirán algunos de los referentes más relevantes.

2.1 EL CÓDIGO Y EL MANUAL DE TRANSPARENCIA FISCAL DEL FMI

EL *Código de Transparencia Fiscal* (CTF) fue emitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1998,¹⁰ como reflejo del consenso en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno. Se ha convertido

¹⁰ Véase: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>.



en una de las normas internacionales más relevantes para la divulgación de información sobre las finanzas públicas, así como un marco general que se concentra en la claridad de las funciones y responsabilidades institucionales, la transparencia del proceso presupuestario, el acceso del público a la información y las garantías de integridad, delineando prácticas óptimas que los países pueden adoptar de acuerdo con su nivel de desarrollo económico. Las últimas revisiones a su contenido se efectuaron en 2014 (Pilares I, II y III) y 2019 (Pilar IV), después de que el FMI examinó el estado de la transparencia fiscal tras la crisis económica mundial de 2008-2010.¹¹

La edición actual del CTF tiene por objeto garantizar que las autoridades, los legisladores, la ciudadanía y los mercados tengan un panorama más completo de la situación de las finanzas públicas. Para cumplir sus propósitos, el Código está integrado por cuatro pilares:

- I. *Presentación de informes fiscales*: para ofrecer un panorama completo, pertinente, puntual y fiable acerca de la posición y el desempeño fiscal del Gobierno. Mediante este principio se evalúan las siguientes características: cobertura, frecuencia y puntualidad, calidad e integridad.
- II. *Pronósticos y presupuestos fiscales*: los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno central; asimismo, presentar proyecciones exhaustivas, oportunas y creíbles acerca de la evolución de las finanzas públicas. Este principio evalúa los siguientes aspectos: exhaustividad, puntualidad, marco jurídico, orientación de las políticas y credibilidad.
- III. *Análisis y gestión del riesgo fiscal*: señala que los Gobiernos deben analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y garantizar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el sector público. Las características que se evalúan a través de este principio son: declaración y análisis de riesgos, gestión de riesgos y coordinación fiscal.
- IV. *Gestión de los ingresos provenientes de los recursos*: señala que los ingresos públicos procedentes de la actividad de exploración, extracción y aprovechamiento de los recursos naturales deben ser recaudados, gestionados y desembolsados de forma abierta y transparente.

De manera complementaria, el FMI actualizó el *Manual de Transparencia Fiscal*,¹² que tiene como propósito explicar la importancia de los pilares y principios del Código, brindar orientación práctica para su aplicación, exponer las prácticas (básicas, buenas y avanzadas) de una manera más detallada, proporcionar ejemplos de prácticas de países de todo el mundo, así como establecer pautas sobre cómo aumentar la transparencia de ciertas actividades. El primer volumen del Manual se publicó en abril de 2018 y desarrolla los pilares I, II y III; el segundo volumen, que a noviembre de 2021 no se encuentra disponible, cubrirá el pilar IV y constituirá una actualización de la *Guía sobre la transparencia de los ingresos provenientes de los recursos naturales* que en 2007 publicó de manera separada.

¹¹ Fondo Monetario Internacional. *Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal*, 2012. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2012/080712s.pdf>.

¹² Véase: <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9781484331859/9781484331859.xml?cid=va-com-compd-fth>.



2.2 MEJORES PRÁCTICAS PARA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y PRINCIPIOS DE GOBERNANZA PRESUPUESTARIA DE LA OCDE

Con el propósito de mejorar la gestión del presupuesto y aumentar la disponibilidad de información para la ciudadanía, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) emitió dos documentos con enorme relevancia dentro de los estándares internacionales. En primer lugar las *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*¹³ de 2001, que son producto de una compilación efectuada en 1999 basada en las experiencias y prácticas de transparencia presupuestaria que realizaron los países miembros de la OCDE. El documento define la transparencia presupuestaria como la «apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos establecidos», y considera al presupuesto como el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno, ya que es donde se plasman los objetivos e instrumentos de la política pública.

Las mejores prácticas describen los principales tipos de reporte presupuestario que deben integrar los Gobiernos, el propósito que cumplen y sobre su contenido general; la información específica que debe incluirse en los reportes; y, prácticas que buscan asegurar que los reportes se elaboren con calidad y de manera integra, incluyendo las políticas de contabilidad, sistemas y responsabilidad, auditoría, la vigilancia del Legislativo y la obligación de promover mecanismos a través de los cuales la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil accedan y entiendan de manera clara el proceso presupuestario. Fueron formuladas con el propósito de ser una herramienta de referencia para países miembros y no miembros de la OCDE, para coadyuvar a aumentar los niveles de transparencia presupuestaria, y junto con los documentos del FMI, constituyen las principales prácticas internacionales a partir de las cuales se establecieron los ocho informes más relevantes que deben publicar los Gobiernos durante el ciclo presupuestario.

Como un mecanismo de actualización de las mejores prácticas para dar cabida a una comprensión más amplia del papel y la naturaleza del marco presupuestario, a partir de las lecciones aprendidas durante más de una década de trabajo sobre cómo adaptar las prácticas presupuestarias tradicionales para satisfacer las exigencias modernas, en febrero de 2015 el Consejo de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE emitió una recomendación sobre gobernanza presupuestaria,¹⁴ definiéndola como aquella que comprende «los procesos, las leyes, las estructuras y las instituciones que se han establecido para garantizar que el sistema presupuestario cumple con sus fines de una forma efectiva, sostenible y duradera».

La recomendación desarrolla *Diez principios de buena gobernanza presupuestaria* (ver Recuadro No. 1), con la intención de ofrecer una herramienta para mostrar que la gestión de las finanzas públicas debe apoyar una gama más amplia de objetivos de todo el gobierno, incluyendo la integridad, el gobierno abierto, la participación, la responsabilidad y un enfoque estratégico para la planificación y el logro de los objetivos nacionales, así como

¹³ Véanse: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>; y, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(2000\)6/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(2000)6/FINAL&docLanguage=En).

¹⁴ Véase: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>.



implicar de forma más sistemática al amplio abanico de partes interesadas, incluidos los poderes legislativos, los ministerios competentes, otras instituciones públicas, las organizaciones de sociedad civil y la ciudadanía en general (OCDE, 2014: 2).

La recomendación reconoce que las prácticas nacionales presupuestarias varían mucho a partir de la diversidad de marcos jurídicos, constitucionales, institucionales y culturales, y que es adecuado que cada país las determine y gestione a tenor de sus especificidades nacionales, sin dejar pasar por alto estos estándares. Señala que los sistemas y procedimientos presupuestarios deberían estar coordinados, ser coherentes y uniformes en los niveles de gobierno en interés de facilitar una visión general nacional exhaustiva de las finanzas públicas y promover un debate informado de las implicaciones de la gestión presupuestaria. Sugiere el diseño y uso de datos presupuestarios para facilitar y respaldar otros objetivos importantes de las instituciones estatales como un gobierno abierto, la integridad y la evaluación de programas. Además, para propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias, sugiere facilitar la participación de los parlamentos, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en un debate realista sobre prioridades, contrapartidas, costes de oportunidad y relación coste/prestación.

RECUADRO 1. LOS DIEZ PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA PRESUPUESTARIA DE LA OCDE

1. Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal.
2. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.
3. Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente.
4. Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles.
5. Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.
6. Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.
7. Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto.
8. Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.
9. Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.
10. Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa.



2.3 PRINCIPIOS DE LA INICIATIVA GLOBAL PARA LA TRANSPARENCIA FISCAL (GIFT)

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés),¹⁵ es una red para la acción sin fines de lucro que surgió en 2011, que facilita el diálogo entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras y otros actores interesados, y responde a falta de información pública, accesible y significativa sobre las finanzas públicas. Por medio de la incidencia, el dialogo de alto nivel, el aprendizaje entre pares, la colaboración técnica, la investigación y la innovación, ayuda a fortalecer y armonizar las normas y estándares de transparencia fiscal y a promover su aplicación efectiva

La GIFT obtuvo un respaldo importante a finales de 2012, con una resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que se tituló *Promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales*.¹⁶ En esa resolución, la Asamblea reconoció que la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales pueden contribuir de manera crítica a los objetivos de la estabilidad financiera, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico equitativo y al logro del desarrollo sostenible; además, alentó las conversaciones, cooperación e información compartida entre todos los participantes para ayudar a los Estados miembro a generar capacidades e intercambiar experiencias.

La Asamblea General tomó nota de la GIFT y de sus *Principios de Alto Nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal* (Ver Recuadro No. 2), que fueron aprobados en agosto de 2012. Los Principios contienen diez enunciados alrededor de dos ejes centrales: a) acceso a la información fiscal; y b) gestión de la política fiscal. Su propósito es guiar a las autoridades y a toda parte interesada en la política fiscal en sus esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en materia fiscal, para contribuir a promover la mejora de la cobertura, la uniformidad y la coherencia de los estándares y normas sobre transparencia fiscal.

RECUADRO NO. 2. PRINCIPIOS DE ALTO NIVEL PARA LA PARTICIPACIÓN, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LA GIFT

1. Todas las personas tienen derecho a buscar, recibir e impartir información sobre las políticas fiscales. Para contribuir a garantizar este derecho, los sistemas jurídicos a nivel nacional deben establecer una clara presunción a favor de la disponibilidad pública de la información fiscal sin distinción. Las excepciones

¹⁵ Véase: <https://fiscaltransparency.net/es/inicio/>.

¹⁶ Véase: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/218>.



deben ser limitadas, estar claramente dispuestas en el marco legal y sujeto a la efectiva impugnación mediante mecanismos de revisión de bajo costo, independiente y oportuno.

2. Los gobiernos deben publicar objetivos claros y medibles para la política fiscal agregada, hacer periódicamente un balance del progreso realizado y explicar toda desviación respecto de lo planificado.
3. Debe presentarse al público información financiera y no financiera de buena calidad acerca de las actividades fiscales pasadas, presentes y proyectadas, el desempeño, los riesgos fiscales y los activos y pasivos públicos. La presentación de información fiscal en los presupuestos, los informes fiscales, los estados contables y las Cuentas Nacionales debe constituir una obligación del gobierno, cumplir las normas reconocidas internacionalmente y guardar coherencia entre los distintos tipos de informes o incluir una explicación y una conciliación de las diferencias. Se requieren garantías sobre la integridad de los datos y la información fiscal.
4. Los gobiernos deben comunicar los objetivos que se proponen alcanzar y los productos que generan con los recursos que se les confían, y esforzarse por evaluar y divulgar los resultados esperados y reales en materia social, económica y ambiental.
5. Todas las operaciones financieras del sector público deben estar fundadas en la ley. Las leyes, las regulaciones y los procedimientos administrativos que rijan la gestión financiera pública deben estar a disposición del público, y su ejecución debe estar sujeta a una evaluación independiente.
6. El sector gubernamental debe estar claramente definido e identificado para los efectos de la presentación de información, la transparencia y la rendición de cuentas, y las relaciones financieras del gobierno con el sector privado deben darse a conocer, gestionarse abiertamente y ceñirse a reglas y procedimientos claros.
7. Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto. Las funciones y responsabilidades de recaudar ingresos públicos, asumir obligaciones, consumir recursos, invertir y gestionar los recursos públicos deben estar asignadas con claridad en la legislación entre los tres poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), entre el gobierno nacional y cada nivel subnacional de gobierno, entre el sector gubernamental y el resto del sector público y dentro del propio sector gubernamental.
8. La autoridad para autorizar la recaudación de impuestos y realizar gastos en nombre del público debe recaer sobre el poder Legislativo. No podrán recaudarse ingresos públicos ni realizarse gastos ni comprometerse a realizarlos sin la aprobación de la legislatura mediante el presupuesto u otra legislación. Deberán otorgarse a la legislatura la autoridad, los recursos y la información necesarios para exigir al poder Ejecutivo la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos.
9. La Entidad Fiscalizadora Superior debe ser independiente del Ejecutivo desde el punto de vista legal, y tener el mandato, el acceso a la información y los recursos adecuados para verificar el uso de los fondos públicos y divulgar públicamente información al respecto. Su desempeño debe caracterizarse por la independencia, la rendición de cuentas y la transparencia.



10. Los ciudadanos deben tener el derecho de participar directamente en los debates y las deliberaciones públicas sobre la formulación y la ejecución de las políticas fiscales, y, al igual que todos los agentes que no son Estados, deben tener verdaderamente oportunidades para hacerlo.

Con posterioridad resultó evidente que, con respecto al Principio 10, existía una falta de orientación sobre cómo incorporar la participación pública en los ciclos de políticas fiscales y presupuestarias a nivel nacional y por qué deberían hacerlo. La GIFT identificó cuatro ámbitos principales en los cuales se debe tener en cuenta la participación pública en el diseño y la implementación de la política fiscal: 1) en el ciclo presupuestario anual; 2) en las iniciativas de nuevas políticas, planes o revisiones de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos; 3) en el diseño, la producción y el suministro de bienes y servicios públicos; y, 4) en la planificación, evaluación e implementación de proyectos de inversión pública.

En ese contexto, y luego de una consulta pública efectuada en 2016, la GIFT emitió los *Principios de participación pública en la política fiscal* (Ver Recuadro No. 3), los cuales reconocen que la participación pública en la conducción de asuntos públicos es un derecho de la ciudadanía establecido en el derecho internacional y en las constituciones o sistemas legales de numerosos Estados. La GIFT reconoce que los diez principios definidos son interdependientes y deberán implementarse de forma consistente con diversas circunstancias del país, al tiempo que buscan promover el progreso en todos los países hacia el objetivo común de una administración transparente, participativa y responsable de las políticas fiscales.

Estos principios están destinados a aplicarse a todas las autoridades públicas, es decir, las entidades ejecutivas de todos los niveles de gobierno y, de manera más general, a las legislaturas y a las instituciones fiscalizadoras superiores. El enfoque busca que las autoridades oficiales fomenten y faciliten la participación abierta, responsable y constructiva de los actores no estatales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales, la ciudadanía y el público en general en la política fiscal y en la elaboración del presupuesto. Para efectos de su implementación, reconocen que los desarrollos en tecnologías de la información y comunicación han reducido enormemente los costos de recopilación y distribución de la información, lo que puede facilitar nuevas formas de interacciones entre los ciudadanos y el gobierno.

RECUADRO NO. 3. PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA FISCAL DE LA GIFT

1. **ACCESIBILIDAD:** facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.



2. **APERTURA:** proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados deseados, proceso y plazos, y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.
3. **INCLUSIVIDAD:** usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, y las voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.
4. **RESPECTO A LA AUTODETERMINACIÓN:** permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas directamente afectadas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieran, al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.
5. **OPORTUNIDAD:** permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión sobre cada fase; participar inicialmente mientras aún se encuentra abierta una amplia gama de opciones; y, cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.
6. **PROFUNDIDAD:** apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos clave de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar comentarios puntuales y específicos sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o asesoría oficial.
7. **PROPORCIONALIDAD:** usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.
8. **SOSTENIBILIDAD:** todas las entidades estatales y no estatales mantienen una participación continua y regular para aumentar los conocimientos compartidos y la confianza mutua a lo largo del tiempo; institucionalizar la participación pública cuando sea apropiado y efectivo, garantizando que los comentarios provistos conduzcan a revisar las decisiones sobre políticas fiscales; y analizar periódicamente y evaluar la experiencia para mejorar la participación futura.
9. **COMPLEMENTARIEDAD:** garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.



10. **RECIPROCIDAD:** todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan alcanzar y a quién representan; deben comprometerse y observar todas las reglas acordadas para la participación; y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.

Con relación a estos últimos principios, la GIFT tiene disponible también la *Guía de principios de participación pública*,¹⁷ que consiste en un sitio electrónico que identifica mecanismos o prácticas que ilustran los principios de participación pública y los organiza a través de una serie de dimensiones para proporcionar una pauta de «cómo hacerlo», adaptada a aquellos que desean implementar esfuerzos similares. De acuerdo con los autores, la guía no debe entenderse como una fuente de recetas prescriptivas, sino más bien como un catálogo de enfoques viables para integrar la participación pública en la política fiscal, cada uno de los cuales debe definirse caso por caso, dependiendo de objetivos específicos y del contexto en que se busca implementar.

En respuesta a la creciente importancia de la fiscalidad en los debates internacionales sobre el desarrollo, a partir de 2019 la GIFT se propuso abordar la falta de consenso en torno a los principios y prácticas que deben guiar la transparencia de la información sobre las actividades de administración y elaboración de políticas fiscales, así como la cuestión de la participación pública en la toma de decisiones de este ámbito. A través de una serie de estudios e investigaciones y un diálogo que las acompañaron, comenzó el desarrollo de los *Principios de Transparencia para la Política y la Administración Tributarias* (Ver Recuadro No. 4),¹⁸ aprobados en agosto de 2022.

En estos principios se define la transparencia tributaria como «la revelación, divulgación y publicación de datos cuantitativos y cualitativos sobre el sistema tributario, que una sociedad necesita para pedir cuentas a los responsables de la toma de decisiones y para llegar a juicios informados sobre el funcionamiento del sistema fiscal durante un periodo de tiempo determinado». Se concibe como un proceso que proporciona la información necesaria para garantizar que un sistema fiscal funcione en beneficio de todos los actores interesados –dentro y fuera del gobierno–, los administradores tributarios, otros funcionarios, los legisladores, los que los eligieron y los que pagan impuestos, incluidos grupos desfavorecidos y marginados.

De acuerdo con la GIFT, las partes de un sistema fiscal necesitan la información que les permita: 1) entender cómo se determina el gravamen que deben pagar los contribuyentes; 2) entender los procedimientos administrativos que establecen cómo se pagan los impuestos; 3) evaluar si los impuestos que se espera que paguen son justos en comparación con la contribución que se exige a otros dentro de la sociedad de la que forman parte; 4) determinar si todos los que deberían pagar impuestos lo hacen realmente; 5) evaluar qué opciones alternativas para recaudar ingresos existen dentro de su sociedad; 6) entender cómo se compara su sistema fiscal con los de jurisdicciones similares; y 7) saber cómo los impuestos que se recaudan son utilizados por el gobierno .

¹⁷ Véase: <https://www.fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/>.

¹⁸ Véase: <https://fiscaltransparency.net/tax-transparency-principles/>.



Se asume además que un sistema fiscal transparente y responsable comienza con una declaración de las metas y objetivos clave del sistema tributario y una declaración de lo que los marcos políticos y administrativos de la jurisdicción están diseñados para lograr, de forma tal que el rendimiento de un sistema fiscal pueda ser medido en relación con la intención y el propósito manifiestos (o declarados). Los gobiernos deberían también publicar periódicamente no sólo las metas y los objetivos, sino también los supuestos en los que se basan, así como la información necesaria para evaluar si un sistema fiscal funciona en favor del interés público. De esta forma, los principios abordan componentes fundamentales para la buena gobernanza y para la confianza necesaria para garantizar un pacto fiscal más sostenible, a saber: el derecho de acceso a la información, la transparencia proactiva, la rendición de cuentas y la participación pública.

RECUADRO NO. 4. PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA PARA LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIAS

1. Los gobiernos y las autoridades nacionales deben seguir procedimientos que reconozcan a las partes interesadas el derecho a acceder a la información para poder juzgar y participar en las consultas, sobre si un sistema fiscal está cumpliendo los objetivos establecidos y funcionando en el interés público. (BÁSICO)
2. Los gobiernos deben publicar oportunamente objetivos claros y medibles para el sistema tributario, generalmente en forma anual para cada periodo de presupuestación y reporte. (BÁSICO)
3. Los objetivos del sistema fiscal deben estar respaldados por proyecciones oportunas y detalladas de los futuros ingresos fiscales, junto con las fuentes de información y los supuestos en los que se basan todas las estimaciones y proyecciones. (BÁSICO)
4. Todos los impuestos y su marco administrativo deben estar codificados en la ley y los cambios en la política deben realizarse a través del proceso legislativo, mismo que implicar consultas significativas e institucionalizadas con los actores interesados y la sociedad civil. (BÁSICO)
5. Los contribuyentes deben tener acceso gratuitamente a una información y un asesoramiento claros que les permitan maximizar su cumplimiento con las leyes de una jurisdicción. También deben tener derecho a acceder a un proceso de apelación o recurso claramente establecido y a un mecanismo de reparación (resarcimiento) en relación con cualquier responsabilidad, adeudo, o sentencia en su contra, que consideren incorrecta. (BÁSICO)
6. Todos los contribuyentes tienen derecho a la confidencialidad en lo que respecta a sus asuntos frente al fisco, a menos que circunstancias legales específicas requieran lo contrario. (BÁSICO)



7. Los gobiernos deben proporcionar la información contextual necesaria para situar la tributación y recaudación en un marco fiscal, económico y social más amplio. (BÁSICO/INTERMEDIO)
8. Los gobiernos deben publicar un conjunto de cuentas y reportes sobre los impuestos recaudados al menos una vez al año que incluya un análisis de las principales desviaciones de las cantidades presupuestadas por tipo de gravamen, con referencia a los datos numéricos y a los presupuestos publicados anteriormente, así como un comentario sobre si el sistema fiscal ha cumplido con éxito sus objetivos declarados a la luz de estos datos. (BÁSICO/INTERMEDIO)
9. Las relaciones entre la administración tributaria y el gobierno deben estar sujetas al estado de derecho y los administradores tributarios deben rendir cuentas ante los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno. (BÁSICO/INTERMEDIO)
10. Cuando proceda, los gobiernos deben colaborar con las instituciones financieras internacionales y regionales y con los administradores tributarios para cumplir con sus obligaciones internacionales de información. De manera más general, deben tratar de participar en los esfuerzos internacionales (incluida la sociedad civil) para aumentar la transparencia de los ingresos, mejorar las prácticas administrativas y participar en la investigación sobre el impacto de las políticas tributarias en los distintos países y regiones. (INTERMEDIO)
11. Los gobiernos deben evaluar e informar sobre el grado de incumplimiento (impago) de los impuestos que se deben legalmente, como primer paso para preparar una estimación de la brecha tributaria (*tax gap*) (véase el principio 14). (INTERMEDIO/ AVANZADO)
12. Los gobiernos deben tratar de examinar el impacto de los incentivos fiscales -como las desgravaciones, estímulos, bonificaciones y exenciones- y publicar información sobre su cuantía, sectores y beneficiarios, en cuanto a su justificación, costos, beneficios y eficacia. (INTERMEDIO/ AVANZADO)
13. Los datos que sustentan la transparencia tributaria deben estar sujetos a la verificación de un organismo independiente que audite, evalúe e informe sobre la exactitud, la calidad y la imparcialidad de esos datos. (AVANZADO)
14. Los gobiernos deberían aspirar a colaborar con los organismos internacionales para evaluar periódicamente el rendimiento de su sistema tributario mediante la aplicación de herramientas de evaluación avanzadas, como los análisis de las brechas tributarias (*tax gaps*) y los análisis de los efectos de contagio (*tax spillover assessment*) de los impuestos, para mejorar su propia comprensión y la de los actores relevantes sobre los riesgos y vulnerabilidades del sistema tributario, y para informar sobre los posibles debates de reforma. (AVANZADO/ ASPIRACIONAL).



2.4 PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN POLÍTICA FISCAL

En mayo de 2021, un grupo de organizaciones de América Latina y el Caribe con amplia experiencia en temas de política fiscal y derechos humanos, promovieron la adopción de *Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*,¹⁹ cuyo objetivo es promover un compendio de directrices que sintetizan los estándares de derechos humanos aplicables a la política fiscal, y los traduce en guías más concretas de fácil implementación que puedan ser utilizadas por agentes regionales, nacionales y locales. Los principios y directrices se organizan en cuatro títulos que agrupan conceptualmente quince principios (ver recuadro No. 5).

Los principios describen las obligaciones de los Estados en relación con las políticas fiscales o criterios de fundamentación contenidos en las normas de derechos humanos; las directrices, en cambio, son guías más concretas de política y mandatos de acción sobre cómo los gobiernos pueden llevar a la práctica los principios. El enfoque que proponen permitiría robustecer la rendición de cuentas de los gobiernos, y ayudar a los Estados a establecer criterios de priorización en la distribución de los recursos, prevenir las crisis sociales que se derivan de los recortes de recursos públicos, mitigar los impactos que las políticas de austeridad fiscal, y fortalecer el potencial distributivo y la eficiencia de la política fiscal en escenarios de mayor estabilidad; además, contribuiría para que los Estados atiendan el compromiso de movilizar recursos y ajustar sus políticas fiscales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

De acuerdo con el principio siete, relacionado con la transparencia fiscal, los Estados deberían producir y dar el acceso más amplio posible a información fiscal de calidad; asegurar la información y participación de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, en el ciclo presupuestario; promover la educación, cultura y democracia fiscal; limitar el secreto fiscal; recabar información relevante de empresas, intermediarios y otros actores no estatales; y, realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de su política fiscal. Todo esto incluye el deber de los responsables de la política fiscal de:

- Tomar medidas para fortalecer la cultura fiscal y el ejercicio activo de la ciudadanía fiscal, incluyendo la formación ciudadana y el acompañamiento técnico adecuado para garantizar una participación integral y en términos de igualdad en los debates fiscales.
- Producir, publicar y dar acceso a información fiscal de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona.
- Asegurar que la información fiscal cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de desigualdad, incluyendo criterios como el género, la pertenencia étnica o racial, u otras categorías sospechosas de discriminación.

¹⁹ Véase: https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf.



- Producir indicadores de calidad sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, conforme con sus deberes de reporte ante los sistemas regionales de protección y promoción de los derechos humanos, que incluyan indicadores fiscales.
- Justificar estrictamente las limitaciones excepcionales al derecho a la información en temas fiscales por razones de interés general, y garantizar que esas limitaciones puedan ser impugnables ante una autoridad imparcial, dando prevalencia, en caso de duda, al acceso a la información fiscal.
- Asegurar que la adopción de decisiones de política fiscal esté abierta a un debate público informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes, y mediante un lenguaje accesible. La participación debe ser equitativa, plena, significativa, multisectorial, e inclusiva.

RECUADRO NO. 5. PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL

I. PRINCIPIOS GENERALES

- *Principio 1:* La realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.
- *Principio 2:* Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.

II. OBLIGACIONES TRANSVERSALES

- *Principio 3:* Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.
- *Principio 4:* Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.
- *Principio 5:* Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación], y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.



- *Principio 6:* Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.
- *Principio 7:* La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.

III. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

- *Principio 8:* Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.
- *Principio 9:* Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.
- *Principio 10:* Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- *Principio 11:* Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica.
- *Principio 12:* Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.

IV. ACTORES NO ESTATALES

- *Principio 13:* Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, con el fin de lograr la plena realización de los derechos humanos.
- *Principio 14:* Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.



V. REPARACIONES Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

- *Principio 15:* Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.

2.5 CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las convenciones internacionales anticorrupción ofrecen un marco jurídico a los gobiernos y la sociedad civil, que puede ser tomado como referencia al emprender iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad de las instituciones gubernamentales para enfrentar el problema de la corrupción. Constituyen la manifestación de un consenso global que surgió a principios de la década de 1990 y son la prueba de que la comunidad internacional se toma en serio este problema y reconoce la necesidad de hallar soluciones comunes (Transparencia Internacional, 2015). Incluyen estándares y requisitos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción; dependiendo de las entidades que las promueven y emiten, tienen un alcance regional o universal.

A través de las convenciones se puede, entonces, ejercer presión interna (entre pares) y pública sobre los gobiernos a fin de que cumplan con los estándares fijados. Le sirven de herramienta a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil para exigir la rendición de cuentas a sus gobiernos con respecto a su desempeño en el área de la anticorrupción. También sirven de foros a los gobiernos para deliberar sobre temas de corrupción, armonizar conceptos y analizar iniciativas anticorrupción de actores no gubernamentales. En el caso de Honduras, y la región centroamericana, las más relevantes son las que han emitido la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC) de la OEA, fue adoptada en marzo de 1996 por la OEA,²⁰ y tiene la virtud de ser el primer instrumento jurídico internacional en este campo. Sirvió de precedente para los desarrollos que se dieron más tarde en este campo en la OCDE, el Consejo de Europa, la Unión Africana y las Naciones Unidas. Su adopción constituyó un reconocimiento pionero de la trascendencia internacional de la corrupción y constituye además una respuesta a los postulados de la propia Carta de la OEA que señala que «la democracia participativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región», por cuanto los Estados miembros de la OEA han reconocido en ella que la corrupción es una de las amenazas más graves para los sistemas democráticos. El Estado de Honduras la firmó el 29 de marzo de 1996 y la ratificó el 25 de mayo de 1998.

²⁰ Véase : https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp.



El texto de la CICC menciona entre sus fundamentos la necesidad de contar con un acuerdo hemisférico que promueva y facilite la cooperación entre los Estados para combatirla, aceptando así que los esfuerzos aislados de los Estados no bastan por sí solos para que se pueda enfrentar eficazmente. Tiene dos propósitos: a) promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y b) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados con el fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La CICC contiene un enfoque integral del problema de la corrupción y por eso desarrolla medidas para su prevención, como las normas sobre la preservación de los recursos públicos; la comprensión de dichas normas por parte de los servidores públicos y el reconocimiento a una equitativa remuneración; la selección de servidores públicos y la contratación de bienes, servicios y obras por parte del Estado de acuerdo con principios de publicidad, equidad y eficiencia; y, normas que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción. Sugiere además sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas, que pueden ser útiles para detectar conflictos de intereses y casos de enriquecimiento ilícito, entre otros. Estos temas se encuentran ligados de manera directa con la transparencia fiscal.

Los Estados Parte, conscientes de que la CICC requería de desarrollos posteriores complementarios para aumentar las posibilidades de su eficacia, acordaron la creación y conformación del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (Mesisic),²¹ el cual comenzó a operar en enero de 2002. Su finalidad no es calificar o clasificar a los Estados Parte (se caracteriza por la ausencia de sanciones), sino que estos puedan: brindarse ayuda mutua para la implementación de la convención; dar seguimiento a los compromisos asumidos en la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados por cada Estado; y, facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas y la armonización de sus legislaciones.

Para analizar técnicamente la implementación de las disposiciones de la CICC, se lleva a cabo un proceso de evaluación recíproca o mutua entre los Estados, en el marco de rondas sucesivas en las cuales se analiza la manera que se están implementando las disposiciones de la CICC seleccionadas para cada caso, y de acuerdo con su reglamento, una metodología, un cuestionario y una estructura uniformes (Ver Recuadro No. 6). Como consecuencia de este proceso, se adoptan informes por país en los cuales se formula a cada Estado recomendaciones concretas para que llenen los vacíos normativos detectados, subsanen las inadecuaciones encontradas y puedan identificar retos y adoptar las medidas correctivas que sean necesarias.

²¹ Véase: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/default.asp>.



RECUADRO NO. 6. TEMAS ANALIZADOS EN LAS RONDAS CELEBRADAS POR EL MESISIC, A OCTUBRE DE 2022

- **PRIMERA RONDA:** conflictos de intereses, preservación de recursos públicos, obligación de denunciar, declaraciones patrimoniales, órganos de control superior, participación de la sociedad civil, asistencia técnica y cooperación mutua, y autoridades centrales.
- **SEGUNDA RONDA:** contratación de funcionarios públicos, adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, protección a denunciantes de actos de corrupción, actos de corrupción y avances en la implementación de las recomendaciones de la Primera Ronda.
- **TERCERA RONDA:** eliminación de beneficios tributarios, prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, extradición, y avances en la implementación de recomendaciones de las rondas anteriores.
- **CUARTA RONDA:** órganos de control superior, y análisis exclusivo de los avances en la implementación de las recomendaciones de la primera ronda.
- **QUINTA RONDA:** capacitación sobre responsabilidades y normas éticas de los servidores públicos y remuneración de los mismos, y análisis exclusivo de los avances en la implementación de las recomendaciones de la segunda ronda.
- **SEXTA RONDA:** secreto bancario, y análisis exclusivo de los avances en la implementación de las recomendaciones de la tercera ronda (negación o impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción; prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros; soborno transnacional; enriquecimiento ilícito; notificación de la tipificación como delito del soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito; y, extradición).

En marzo de 2022 fue adoptado el informe final de la sexta ronda para Honduras.²² En este sentido, las recomendaciones formuladas en los informes de las seis rondas por el Comité de Expertos del Mesisic constituyen un referente para que el Estado hondureño brinde seguimiento a los temas estrechamente vinculados con la gestión transparente de las finanzas públicas, mismas que pueden constituir o sustentar agendas en esa materia. A su vez, las organizaciones de sociedad civil pueden establecer mecanismos para monitorear y evaluar los resultados que se van alcanzando, para determinar si se están llenando los vacíos

²² Véase: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic6_hnd_informe.pdf.



normativos detectados y subsanando los inconvenientes encontrados. También se pueden aprovechar las experiencias comparadas, a través del análisis comparativo contenido en los informes hemisféricos.

Por su parte, la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (CNUCC) se adoptó en octubre de 2003 por la Asamblea General de la ONU y está vigente desde el 14 de diciembre de 2005.²³ Con esta Convención, de aplicación universal, los países manifestaron su interés en delinear un acuerdo capaz de prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas, que culminara y complementara los esfuerzos iniciados a mediados de la década de 1990 y consolidados mediante la emisión de convenciones regionales. Destaca el reconocimiento de que el fenómeno de la corrupción dejó de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para luchar contra ella. El Estado de Honduras la firmó el 17 de mayo de 2004 y la ratificó el 23 de mayo de 2005.

Su finalidad es: a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. El contenido de este instrumento se agrupa en cuatro temas: prevención, penalización, recuperación de activos y cooperación internacional.

En el ámbito preventivo, destacan las medidas referidas al establecimiento de un órgano concreto de prevención de la corrupción, hasta códigos de conducta y políticas de promoción de la buena gobernanza, el imperio de la ley, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, así como medidas para garantizar la transparencia de la contratación pública y la gestión de la hacienda pública. Otro aspecto a destacar es que pone de relieve el papel importante del conjunto de la sociedad, concretamente el de las organizaciones no gubernamentales y las iniciativas comunitarias, invitando a cada Estado parte a alentar activamente su participación y a aumentar la conciencia general del problema de la corrupción.

De manera innovadora, contempla medidas de prevención de la corrupción en el sector privado, como: desarrollar estándares de auditoría de contabilidad para las empresas; proveer sanciones civiles, administrativas y penales efectivas y que tengan un carácter inhibitorio de futuras acciones; promover la cooperación entre los aplicadores de la ley y las empresas privadas; prevenir el conflicto de intereses y prohibir la existencia de contabilidades paralelas en las empresas; y desestimular la exención o reducción de impuestos a gastos considerados como soborno u otras conductas similares. Esto implicó el reconocimiento de que la corrupción no apunta con exclusividad a los gobernantes o funcionarios, como actores tradicionalmente señalados de aprovechar los recursos del Estado para enriquecerse, sino que también se han incrementado los casos de sobornos, evasión fiscal y lavado de activos desde el sector privado.

En el ámbito de la penalización, exige que los Estados parte tipifiquen como delitos penales y de otra índole una amplia serie de conductas, pero abarca no solo formas básicas de corrupción, como el soborno y la malversación

²³ Véase: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.



de fondos públicos o peculado, sino también actos llevados a cabo para apoyar la corrupción, como la obstrucción de la justicia, el tráfico de influencias y la ocultación o el blanqueo del producto de la corrupción. Otra innovación importante es la recuperación de activos, contemplando disposiciones sobre la forma que deberán adoptar la cooperación y la asistencia, para restituir el producto de la corrupción a un Estado requirente, y cómo deben considerarse los intereses de otras víctimas o de los legítimos propietarios. También requiere formas específicas de cooperación internacional.

Con el objeto de analizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte y tomando en cuenta los modelos de otras convenciones, se instituyó el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC.²⁴ Este tiene carácter intergubernamental, se basa en un proceso de evaluación entre pares, que parte de autoevaluaciones, y culmina con la elaboración de un informe sobre el examen del país y un resumen del informe. Tanto los informes como sus resúmenes ejecutivos contienen observaciones sobre la implementación de los artículos examinados (las conclusiones), experiencias exitosas y buenas prácticas (conclusiones adicionales), obstáculos en la implementación, cuando corresponda (recomendaciones de mejora), y necesidades de asistencia técnica identificadas para mejorar la implementación de la CNUCC.

El proceso de examen comprende dos ciclos de cinco años: el primer ciclo (2010–2015) analizó la implementación del capítulo III de la CNUCC sobre penalización y aplicación de la ley, y del capítulo IV sobre cooperación internacional; el segundo ciclo, actualmente en proceso, aborda la implementación del capítulo II sobre medidas preventivas y del capítulo V sobre recuperación de activos. Honduras ya cuenta con el informe final del primer ciclo,²⁵ y actualmente está en proceso el segundo ciclo, en el marco del cual se realizó una Visita In Situ de expertos evaluadores en los primeros días de febrero de 2022.²⁶ El examen al país generará un informe denominado *Documento Modelo Básico de Examen para Honduras*, que constituirá una herramienta para conocer el grado de aplicación de la Convención en el país, y precisará los aciertos, puntos de mejora, retos y desafíos. Con esto se podrá identificar y justificar las áreas o puntos específicos donde se requiere asistencia técnica que posibilite facilitar los procesos de cooperación internacional en materia anticorrupción. A partir de estos informes, las organizaciones de sociedad civil pueden usar las conclusiones para emprender acciones de incidencia, realizar actividades de monitoreo y aportar información en los respectivos ciclos, como ha ocurrido con el que actualmente está en proceso, en donde entregaron un informe alternativo o «sombra».²⁷

Otra de las oportunidades que ofrece el seguimiento a la CNUCC se encuentra en la abundante documentación elaborada para que los tomadores de decisión de los países conozcan buenas prácticas y lecciones aprendidas, y las apliquen en sus jurisdicciones. Destacan: la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*,²⁸ que busca identificar requisitos legislativos y opciones de los Estados para elaborar y redactar la legislación necesaria; la *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra*

²⁴ Véase: <https://www.unodc.org/unodc/es/corruption/implementation-review-mechanism.html>.

²⁵ Véase: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fhnd.html>.

²⁶ Véase: <https://drive.google.com/file/d/156uhIWLm378WUgZ9x9JnCKknfLvt-VfX/view>.

²⁷ Véase: <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Informe-de-sociedad-civil-UNCAC-ASJ-UNCAC-Coalition-09.12.2021.pdf>.

²⁸ Véase: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>.



la Corrupción,²⁹ que busca ofrecer asesoramiento técnico, instrumentos y ejemplos pertinentes de buenas prácticas con miras a la aplicación de los diferentes artículos de la CNUCC; la *Guía práctica para la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción*,³⁰ que ofrece recomendaciones a los países que están considerando la posibilidad de redactar o revisar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción; y, la *Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública*,³¹ que sirve de referencia al proporcionar un conjunto de buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9 de la Convención, específicamente adquisiciones públicas y gestión de la hacienda pública, tópicos que abonan directamente a la transparencia fiscal.

2.6 OTROS REFERENTES NORMATIVOS

Existen otros estándares que pueden ser de utilidad a las diferentes entidades que intervienen para garantizar la transparencia fiscal. Para la gestión financiera, están las *Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público* (NICSP), emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés). Constituyen actualmente un conjunto de 43 normas,³² tanto para el registro de hechos económicos como para la presentación de estados financieros, y cuyo objetivo principal es suministrar a las entidades del sector público información útil para la toma de decisiones y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados, incrementando tanto la calidad como el detalle de la información financiera presentada por las entidades del sector público.

Las *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (ISSAI, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas.³³ Sus objetivos son: garantizar la calidad de las fiscalizaciones realizadas; fortalecer la credibilidad de los informes de fiscalización de cara a los usuarios; aumentar la transparencia del proceso de fiscalización; especificar la responsabilidad del auditor en relación con las demás partes implicadas; definir los diferentes tipos de encargos de auditoría y el conjunto de conceptos relacionados que proporcionan un lenguaje común para la fiscalización del sector público. Las normas, junto con los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P) y las Guías INTOSAI (GUID) conforman actualmente el denominado Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP, por sus siglas en inglés).

²⁹ Véase: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>.

³⁰ Véase: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_-_Spanish.pdf.

³¹ Véase: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/14-04933_ebook.pdf.

³² Véase: <https://www.ipsasb.org/publications/2022-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>.

³³ Véanse: <https://www.intosai.org/es/que-hacemos/normas-profesionales>, <https://www.intosai.org/es/sp-focus-areas/audit-standards> y <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>.



En materia de probidad destaca la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*,³⁴ que establece un nuevo estándar para ayudar a prevenir la corrupción, a través de una estrategia desarrollada en trece principios que abordan aspectos de sistema, de cultura y de rendición de cuentas. Para apoyar su implementación, en 2020 se emitió el *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*,³⁵ como una herramienta que proporciona orientación para realizar los trece principios e identificar los desafíos que conlleva esa tarea. Este último detalla los elementos básicos de un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito y los componentes clave de las culturas organizativas abiertas; expone cómo utilizar el proceso de gestión de riesgos para evaluar y gestionar los riesgos de integridad; y, destaca cómo utilizar el sistema de sanción y aplicación de la ley para garantizar una verdadera rendición de cuentas respecto a violaciones de la integridad.

Dentro de iniciativas gubernamentales en materia de gobierno electrónico, gobierno digital y datos abiertos, destaca la *Recomendación del Consejo sobre Estrategias de Gobierno Digital* de la OCDE,³⁶ emitida en 2014, que contiene doce recomendaciones a tener en cuenta por los países con el objetivo de conseguir acercar a las administraciones públicas a sus ciudadanos y empresas. Separa los conceptos de *administración electrónica* y *administración digital*, identificando que la primera se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el funcionamiento de la administración, mientras que la segunda usa las tecnologías digitales en un sentido más amplio (tecnologías móviles, dispositivos, análisis de datos, etc.) con el fin de que la administración aporte valor a la sociedad.

También están los *Principios Anticorrupción de Datos Abiertos*,³⁷ emitidos en 2014 y que constituyen un primer paso para aprovechar los datos abiertos como una herramienta crucial hacia una cultura de transparencia, responsabilidad y acceso a la información dentro de los esfuerzos para prevenir corrupción. Para respaldar la implementación de los principios, en 2017 se emitió el *Compendio de Mejores prácticas en el uso de Datos Abiertos Anticorrupción* del G20,³⁸ que tiene como objetivo sensibilizar a los responsables políticos y funcionarios públicos de alto nivel de los países del G20, sobre los beneficios de la transformación digital de las instituciones del sector público (un proceso que incluye iniciativas de datos abiertos) para favorecer una buena gobernanza, productividad nacional, desarrollo económico e innovación. De manera paralela se encuentra la *Carta internacional de datos abiertos*,³⁹ emitida en 2015 dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), con el objetivo de mejorar la colaboración para el acuerdo en los principios, estándares y buenas prácticas que deben regir los datos abiertos en el mundo.

En materia de adquisiciones públicas, pueden señalarse como referentes al *Estándar de datos para las contrataciones abiertas*,⁴⁰ elaborado en 2014 por la Open Contracting Partnership (OCP), como un estándar global de datos sin propietarios, para reflejar el ciclo de contratación completo. Su objetivo es permitir que los usuarios

³⁴ Véase: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.

³⁵ Véase: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es.

³⁶ Véase: <http://www.oecd.org/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

³⁷ Véase: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

³⁸ Véase: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>.

³⁹ Véase: <https://opendatacharter.net/>.

⁴⁰ Véase: <http://standard.open-contracting.org/latest/es/>.



y los socios de todo el mundo publiquen datos legibles por máquinas que se puedan compartir y reutilizar, con el objetivo de unir esos datos con su propia información y crear herramientas para analizar o compartir esos datos.

También está la *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública* de la OCDE,⁴¹ publicada en 2015 con el propósito de garantizar que el ciclo completo de la contratación pública se aborde desde un enfoque integral y estratégico, integrándolo con otros elementos de la gobernanza estratégica, como la presupuestación, la gestión financiera y otros mecanismos de prestación de servicios. Estos estándares resultan complementarios a la aplicación de la *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública* (MAPS, por sus siglas en inglés),⁴² que evalúa los sistemas de contratación pública de manera integral, a partir de cuatro pilares temáticos: (I) Marco de políticas, normativo y legal; (II) Marco institucional y capacidad de gestión; (III) Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado; y (IV) Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública.

⁴¹ Véase: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobr>

⁴² Véase: <https://www.mapsinitiative.org/es/>.



III. PANORAMA DE LA TRANSPARENCIA FISCAL EN HONDURAS: RESULTADOS EN MEDICIONES Y EVALUACIONES INTERNACIONALES

A continuación se realizará una revisión de los principales resultados que Honduras ha obtenido en mediciones y evaluaciones sobre corrupción, transparencia presupuestaria, transparencia tributaria, entre otros. Si bien los hallazgos más relevantes lo ubican dentro del segmento de países latinoamericanos que son percibidos con altos niveles de opacidad y corrupción —que incluyen, entre otros, a Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Venezuela—, permiten también tener un panorama de los temas pendientes y de las oportunidades que el país tiene para mejorar su desempeño en estas materias.

Tener más y mejor conocimiento sobre la corrupción y sobre los componentes de la transparencia fiscal permite elaborar mejores respuestas, por esta razón el análisis de los resultados en cada una de estas mediciones aportan evidencia para ayudar a identificar, entre otras: (a) las dinámicas y causas de la corrupción; (b) las brechas institucionales, legales y de diseño que podrían estar limitando la efectividad de las medidas de probidad y transparencia existentes a la fecha; (c) por qué algunas reformas o acciones han funcionado y otras no, y bajo cuáles condiciones institucionales, legales y políticas; y, (d) los efectos de la participación ciudadana.

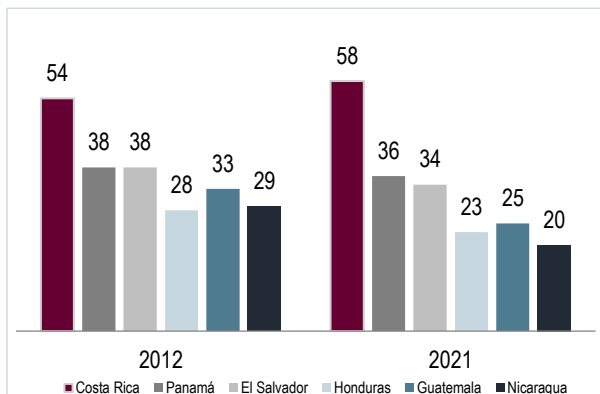
3.1 MEDICIONES GENERALES

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconocen que los recursos que se pierden por causa de la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva podrían utilizarse para ayudar a quienes viven en pobreza y extrema pobreza; por lo cual en su meta 16.5, establecen el compromiso de los países a reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. De acuerdo con el *Índice de percepción de la corrupción 2021* de Transparencia Internacional,⁴³ Honduras recibió una calificación de 23, sobre un máximo de 100; respecto a la posición que ocupa en este ranking, se ubicó en el puesto 157 de 180 países evaluados. Si comparamos este resultado con la edición de 2012, cuando cambió la estructura metodológica de esta medición, el país ha empeorado su nota en cinco puntos durante este período (ver gráfica 1) y también su puesto dentro del ranking, porque cayó 24 puestos (ver gráfica 2). En la región centroamericana y en ambos aspectos (puntuación y puesto), en la edición de 2021 del IPC, Honduras únicamente supera a Nicaragua.

⁴³ Califica los niveles percibidos de corrupción en el sector público de cada país, de acuerdo con las opiniones de expertos y empresarios; asigna una calificación en una escala de 0 -países más corruptos- a 100 puntos -países más transparentes-. Para más información, véase: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

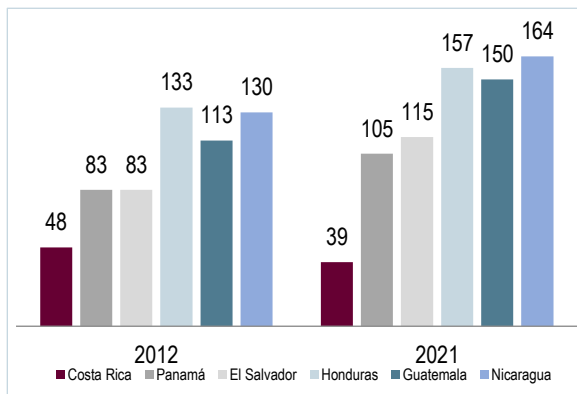


Gráfica 1. Puntuación de países de Centroamérica en el Índice de Percepción de la Corrupción –IPC- de Transparencia Internacional –TI- (2012 versus 2021)



Fuente: Icefi, con base en información de TI

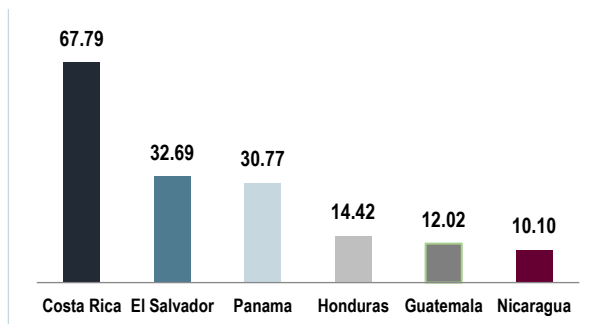
Gráfica 2. Puesto de países de Centroamérica en el Índice de Percepción de la Corrupción –IPC- de Transparencia Internacional –TI- (2012 versus 2021)



Fuente: Icefi, con base en información de TI

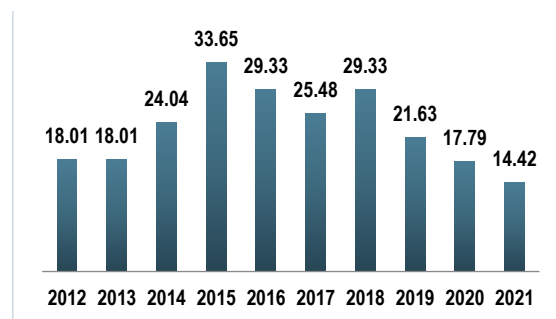
En el *Indicador de control de la corrupción* de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial,⁴⁴ los resultados para cada país dependen de la posición que ocupan en una escala de cero, la más baja posible, a cien, la más alta; se considera que un valor o percentil por encima de cincuenta indica un desempeño positivo con respecto a los demás países evaluados. Honduras obtuvo en la edición de 2021 un percentil de 14.42, superando únicamente a Guatemala y Nicaragua (ver gráfica 3). Este resultado es el más bajo que ha obtenido durante los últimos diez años en esta medición; su nota más alta la alcanzó en 2015 (33.65), de manera que comparada con la 2021, constituye un retroceso de 19.23 de su percentil (ver gráfica 4).

Gráfica 3. Puntuación de países Centroamericanos en el Indicador de control de la corrupción del banco Mundial –BM- resultados para 2021.



Fuente: Icefi, con base en información de BM

Gráfica 4. Puntuación de Honduras en el Indicador de control de la corrupción del Banco Mundial –BM-, resultados para el período de 2012 a 2021



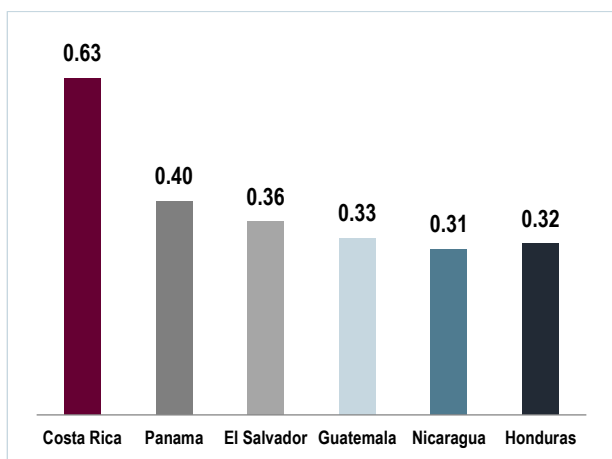
Fuente: Icefi, con base en información de BM

⁴⁴ Capta la percepción sobre la medida en que el poder público se ejerce para obtener ganancias privadas, incluyendo las pequeñas y las grandes formas de corrupción, así como el grado en que el Estado está capturado por parte de élites e intereses privados. Para más información, véase: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.



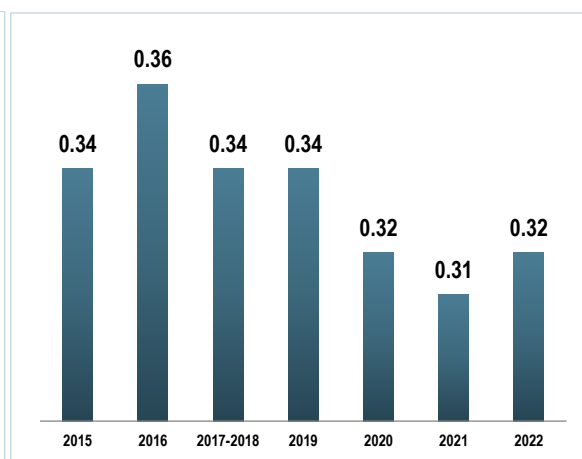
El *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project,⁴⁵ mide el desempeño de los países con respecto al Estado de Derecho, asignando una puntuación en una escala de 0.0 a 1.0. En la edición de 2022, Honduras obtuvo una nota global de 0.41, mejorando levemente la que obtuvo en 2021, y se ubicó en el puesto 121 de 140 países evaluados. De los ocho factores que se evalúan en este índice, el segundo con calificación más baja para Honduras fue el de «ausencia de corrupción» en el gobierno, obteniendo una nota de 0.32 y se ubicó dentro de los países de Centroamérica con peor resultado en este factor (ver gráficas 5 y 6). Este considera tres formas de corrupción: el soborno, la influencia indebida por parte de intereses públicos o privados y la malversación de fondos públicos u otros recursos.

Gráfica 5. Puntuación de países de Centroamérica en el Indicador de control de la corrupción del banco Mundial –BM–, resultados para 2021.



Fuente: Icefi, con base en información de WJP

Gráfica 6. Puntuación de Honduras en el factor de «ausencia de corrupción» del Índice de Estado de Derecho, período de 2015 a 2022.



Fuente: Icefi, con base en información de WJP

El *Pronóstico de riesgo de corrupción 2021*,⁴⁶ es elaborado por el Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción del Estado, y el Centro de Anticorrupción y Gobernanza del Centro para la Empresa Privada Internacional. De acuerdo con este análisis, en el periodo de 2008 a 2020, Honduras muestra una tendencia de estancamiento en la lucha contra la corrupción, al igual que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El análisis expresó que existen pruebas empíricas de que en Honduras, la discrecionalidad administrativa, combinada con la falta de rendición de cuentas de algunos recursos públicos, crea oportunidades para la corrupción, pero destaca progresos en transparencia fiscal.

⁴⁵ Véase: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Honduras/>.

⁴⁶ Está conformado por indicadores objetivos de corrupción y transparencia para diagnosticar el presente, pronosticar el futuro y establecer objetivos de política pública. Véase: <https://corruptionrisk.org/>.



El Pronóstico está conformado además por dos índices: el primero es de Integridad Pública,⁴⁷ que evalúa la capacidad del país para controlar la corrupción y garantizar que los recursos públicos se gasten con integridad; en este obtuvo una puntuación de 5.3 (de un máximo de 10), ocupando el puesto 81 de 114 países evaluados; en la región centroamericana, su calificación únicamente está por encima de la que obtuvo Nicaragua. El segundo es de Transparencia gubernamental, basado en los diferentes tipos de servicios de información pública que el país ofrece a su ciudadanía, abarcando compromisos formales o de derecho, así como la disponibilidad, accesibilidad y cobertura en línea de los datos públicos en determinados ámbitos relevantes. En este índice Honduras obtuvo una puntuación de 13.5 (de un máximo de 19), al igual que Guatemala y Costa Rica, y ocupó el puesto 49 de 129 países evaluados; en la región centroamericana, los tres países indicados registraron calificaciones superiores a las de El Salvador, Panamá y Nicaragua.

En la *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022* del Cyrus R. Vance Center for International Justice del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York,⁴⁸ que se enfoca desde la práctica jurídica para hacer un diagnóstico de la legislación, autoridades e implementación para prevenir, sancionar y combatir la corrupción, Honduras obtuvo una calificación de 4.05 (sobre un máximo de 10 puntos posibles), ocupando el puesto 15 de 17 países evaluados, únicamente por delante de Guatemala y Venezuela. Y en el pilar de incidencia de la corrupción en el sector público del *Índice de Competitividad Global 2019* (ICG) del Foro Económico Mundial,⁴⁹ el país obtuvo una calificación de 29 (sobre 100 puntos posibles) y ocupó el puesto de 111 de 141 países evaluados; de la región centroamericana, la nota de Honduras únicamente estuvo por encima de las de Guatemala (27) y Nicaragua (25).

Los ODS, en sus metas 16.6 y 16.7, reconocen que a fin de sentar bases sólidas para el desarrollo, es preciso que los presupuestos públicos sean exhaustivos, transparentes y realistas; además, se debe contar con instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, así como garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la población. En ese sentido, resulta relevante la calificación que asigna la *Encuesta de Presupuesto Abierto* (OBI, por sus siglas en inglés), una medición especializada del International Budget Partnership (IBP), a partir de investigaciones realizadas por expertos independientes de la sociedad civil. Con base en el análisis de los ocho documentos presupuestarios clave que recomiendan los estándares internacionales,⁵⁰ el estudio califica a los países en una escala de cero a cien; las otras dos variables (participación pública y vigilancia), también utilizan esa escala.⁵¹

⁴⁷ Este índice ilustra las dimensiones a través de seis componentes: transparencia administrativa, servicios en línea, transparencia presupuestaria, independencia judicial, libertad de prensa y ciudadanía electrónica.

⁴⁸ El índice se enfoca desde la práctica jurídica para hacer un diagnóstico de la legislación, autoridades e implementación para prevenir, sancionar y combatir la corrupción. Véase: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf>.

⁴⁹ El índice se genera a partir de una encuesta que se dirige a empresarios en más de 130 países. Véase: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>.

⁵⁰ Cuatro de los ocho documentos pertenecen a las etapas de formulación y aprobación del presupuesto (documento preliminar, propuesta de presupuesto, presupuesto aprobado y presupuesto ciudadano). El resto de los documentos pertenece a las etapas de ejecución y vigilancia (informes entregados durante el año, revisión a mitad de ese mismo período, informe de fin de año y de auditoría).

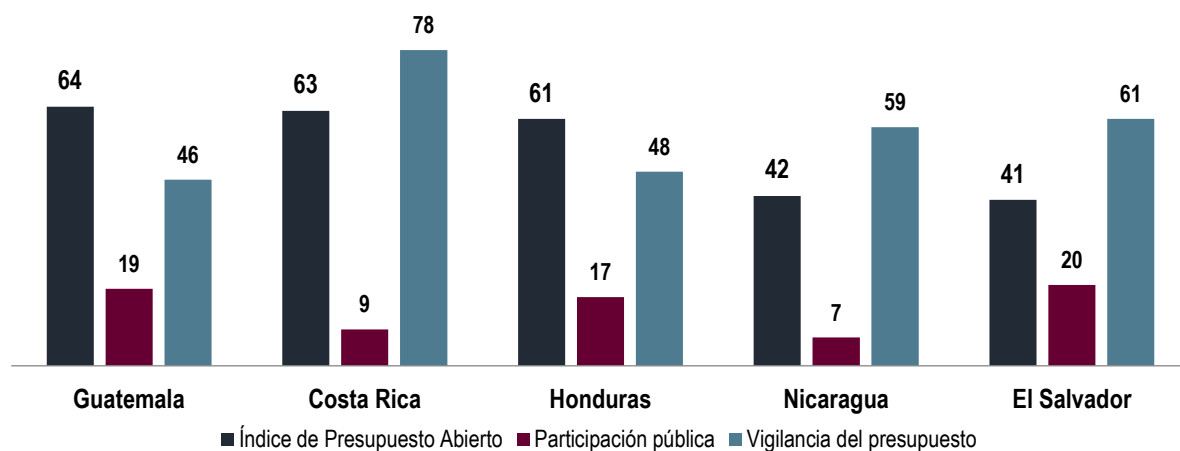
⁵¹ En este caso distingue entre información presupuestaria amplia (de 81 a 100), considerable (de 61 a 80), limitada (de 41 a 60), mínima (21 a 40) y escasa o que no se provee (puntajes menores a 20).



En la edición de 2021 de la OBI,⁵² Honduras obtuvo una calificación general de 61 y dentro del ranking se situó en el lugar 31 de 120 países evaluados, ubicándose dentro de los países que ofrecen a la ciudadanía información presupuestaria «considerable»; mantiene además una tendencia de mejora en su puntuación desde la edición de 2015. El país cumple con publicar siete de los ocho documentos presupuestarios claves, con excepción del informe de revisión de medio año. De la región centroamericana, su calificación fue superada por Guatemala (64) y Costa Rica (63), mientras que con menor calificación aparecen Nicaragua (42) y El Salvador (41).

Desde 2015, la OBI incluye una sección que evalúa las facilidades para que la ciudadanía participe en todas las fases del proceso presupuestario.⁵³ En la edición de 2021, Honduras obtuvo una nota de 17 (la misma que obtuvo en la edición anterior), por debajo de El Salvador (20) y Guatemala (19), pero superando las que obtuvieron Costa Rica (9) y Nicaragua (7). Los resultados confirman que todos los países centroamericanos ofrecen «pocas» oportunidades de participación. También se evalúa el rol y efectividad de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la entidad fiscalizadora superior.⁵⁴ En esta variable Honduras recibió una calificación de 48 (dos puntos mayor que en la edición anterior), pero es la segunda más baja de los países de la región, quedando únicamente por encima de Guatemala (46); estos dos países, junto con Nicaragua reflejan una vigilancia «limitada», mientras que la de Costa Rica y El Salvador se considera «adecuada».

Gráfica 7. Puntuación obtenida por los países de Centroamérica en las tres variables de la Encuesta de Presupuesto Abierto de International Budget Partnership (IBP), edición 2021



Fuente: Icef, con base en información de IBP

⁵² Véase: <https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2021/honduras>.

⁵³ En este caso, distinguiendo según las oportunidades sean pocas (de 0 a 40), limitadas (de 41 a 60) o adecuadas (de 61 a 100).

⁵⁴ En este caso, distinguiendo según esa vigilancia sea débil (de 0 a 40), limitada (de 41 a 60) o adecuada (de 61 a 100).



Tabla 1. Disponibilidad pública de los documentos presupuestarios en Honduras según la Encuesta de Presupuesto Abierto de International Budget Partnership (IBP), ediciones de 2010 a 2021

| CLAVE |  Disponible al público |  Publicado tarde, no publicado en línea o elaborado solo para uso Interno |  No elaborado | | | |
|---------------------------------------|---|--|--|---|---|---|
| Documento | 2010 | 2012 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Documento preliminar |  |  |  |  |  |  |
| Proyecto de presupuesto del ejecutivo |  |  |  |  |  |  |
| Presupuesto aprobado |  |  |  |  |  |  |
| Presupuesto ciudadano |  |  |  |  |  |  |
| Informes entregados durante el año |  |  |  |  |  |  |
| Revisión de mitad de año |  |  |  |  |  |  |
| Informe de fin de año |  |  |  |  |  |  |
| Informe de auditoría |  |  |  |  |  |  |

Fuente: IBP

Una medición que permite identificar la convergencia entre la transparencia fiscal y otras preocupaciones globales, es el *Índice Antilavado (AML) de Basilea* del Instituto de Gobernanza de Basilea.⁵⁵ Este índice es una herramienta independiente de clasificación y valoración del riesgo que ayuda a evaluar las amenazas de lavado de activos y financiación del terrorismo (ALA/CFT) en todo el mundo, así como la capacidad, voluntad y efectividad de los Estados para abordar los riesgos de estos delitos. Basado en datos de diecisiete fuentes disponibles públicamente (como el Grupo de Acción Financiera -GAFI-, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, TI, entre otros), incluye cinco áreas claves para evaluar los riesgos: calidad del régimen ALA/CFT; corrupción y soborno; transparencia y normas financieras; transparencia pública y rendición de cuentas; y, riesgos legales y políticos.

Este índice asigna una calificación en una escala de cero a diez, en donde cero significa menor riesgo y diez equivale al riesgo máximo. En la edición de 2022,⁵⁶ Honduras obtuvo un puntaje de 5.54, en tanto que las peores calificaciones las registran Nicaragua (6.70) y Panamá (5.81); debajo de esos tres países aparecen Guatemala (5.29) y Costa Rica (4.58). Con excepción de este último, los países de la región están por debajo del promedio global de riesgo (5.25). Las notas obtenidas demuestran que no están logrando avances significativos en la lucha contra el blanqueo de capitales, y que deberán contemplar acciones más efectivas en: los estándares globales de transparencia de los beneficiarios finales; la calidad de la supervisión sobre el desempeño de la cumplimiento técnico y efectividad de los estándares contra el blanqueo de capitales; la relación de este fenómeno con los

⁵⁵ Véase: <https://index.baselgovernance.org/>.

⁵⁶ Véase: https://index.baselgovernance.org/api/uploads/221004_Basel_AML_Index_2022_72cc668efb.pdf.



delitos ambientales; y, el abordaje de riesgos asociados con las criptomonedas y otros activos virtuales; además, deberán remover las disposiciones jurídicas que reduzcan el alcance de los requisitos de lucha contra el blanqueo en áreas clave.

El *Índice global del Derecho a la Información* (RTI Rating, por sus siglas en inglés), elaborado por el Access Info Europe y el Centro por el Derecho y la Democracia, es una metodología que evalúa comparativamente la solidez de los marcos jurídicos del derecho a la información de todo el mundo. El índice clasifica a los países puntuándolos de cero a ciento cincuenta, a partir de 61 indicadores que cubren siete categorías que debe atender un buen régimen de derecho a la información, a saber: derecho de acceso; ámbito de aplicación; procedimientos de solicitud; excepciones y denegaciones; recursos; sanciones y protecciones; y, medidas de promoción. Como aclaran sus promotores, el índice no examina la calidad de su aplicación práctica, y debe considerarse que en algunos casos, países con leyes relativamente débiles pueden ser, sin embargo, muy abiertos, debido a los esfuerzos efectivos de implementación, mientras que leyes relativamente fuertes no necesariamente garantizan la apertura si no se aplican correctamente.

En la edición del 2021,⁵⁷ el índice expresa que Honduras obtuvo una calificación de 84, menor a la que registran El Salvador (122), Nicaragua (111), Panamá (100) y Guatemala (92). El único país centroamericano que registró una calificación menor es Costa Rica (71), que aún no cuenta con una ley específica en esta materia, sino únicamente normas jurídicas dispersas que protegen el derecho de acceso a la información (DAI). Dentro de los puntos débiles que explican la nota recibida por la ley hondureña, se indica su escaso reconocimiento del derecho a la información, y que explicaría en parte por qué se ha aplicado mal; un débil régimen de sanciones que no prescribe penas fuertes por contravenir el derecho a la información; también porque contiene varias excepciones demasiado amplias que no se rigen por un interés público superior, y que también permite que la información esté exenta por otra legislación. Los avances en este campo son vitales para la transparencia fiscal, y la derogación de la «Ley de secretos oficiales» aporta a los esfuerzos de protección del DAI, pero aún existen desafíos por alcanzar.

Finalmente, a comienzos de septiembre, el Departamento de Estado de Estados Unidos reconoció el avance de Honduras en el *Informe de Transparencia Fiscal 2022* (FTR, por sus siglas en inglés) que realiza y entrega anualmente al Congreso, incluyéndolo en la lista de países que cumplieron con los requisitos mínimos de transparencia fiscal.⁵⁸ El proceso de revisión de transparencia fiscal evaluó: 1) si el gobierno divulgó públicamente documentos presupuestarios clave, que sean sustancialmente completos y confiables, e incluyan los gastos desglosados por ministerio y los ingresos desglosados por fuente y tipo; también si el gobierno tiene una entidad fiscalizadora superior que cumpla con los estándares internacionales de independencia y audite los estados financieros anuales del gobierno, y si dichas auditorías se hicieron públicas; y, 2) si el proceso para otorgar licencias y contratos para la extracción de recursos naturales está descrito en la ley o el reglamento y se sigue en la práctica, y si la información básica sobre tales otorgamientos está disponible públicamente. De

⁵⁷ Véase: <https://www.rti-rating.org/country-data/Honduras/>.

⁵⁸ Véase: <https://www.state.gov/reports/2022-fiscal-transparency-report/>.



la región, los únicos países que no cumplieron los requisitos mínimos en esta edición fueron El Salvador y Nicaragua, los cuales recibieron varias recomendaciones.⁵⁹

3.2 EVALUACIONES ESPECIALIZADAS

Para tener un panorama más profundo sobre la situación de la gestión de las finanzas públicas y la transparencia fiscal, en periodos específicos que incluso permitan identificar su evolución a lo largo del tiempo, existen varias evaluaciones que son requeridas formalmente por los Gobiernos a través de los despachos ministeriales de finanzas, desde su rol como entidades rectoras de la política fiscal. Dentro de estas se encuentra el marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas (GFP) del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés), que es un instrumento para evaluar el estado de la GFP, a través de un análisis completo, coherente y basado en datos objetivos sobre sus fortalezas, debilidades y desempeño.⁶⁰

La evaluación PEFA desarrolla un conjunto de dimensiones e indicadores a partir de siete pilares: cuatro correspondientes a las fases del ciclo presupuestario, que incluyen estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas; previsibilidad y control en la ejecución presupuestaria; contabilidad y presentación de informes; y, escrutinio y auditoría externos; dos transversales sobre la transparencia de las finanzas públicas y la gestión de activos y pasivos; y, uno sobre confiabilidad presupuestaria, que representa un producto del proceso presupuestario. Persigue además que las posibles debilidades identificadas sean analizadas posteriormente, con el fin de determinar causas, conveniencia de su fortalecimiento y forma más adecuada para lograrlo; también busca contribuir al diálogo sobre la reforma de los sistemas de GFP en el país objeto de la evaluación, y proveer insumos útiles a los gestores de reformas con el propósito de fortalecer y mejorar las iniciativas que permitan la consolidación de los siete pilares evaluados.⁶¹

En el caso de Honduras, a solicitud del Gobierno por medio de la Secretaría de Finanzas (Sefin), la evaluación PEFA se ha realizado cuatro veces; la publicación del informe final de la evaluación más reciente se efectuó en 2017.⁶² El informe concluyó que el país cuenta con sistemas y procesos de GFP dotados de varias fortalezas, entre ellos, los sistemas de presupuestación y planeamiento y las prácticas del manejo de caja, auditoría interna, y auditoría externa; también el acceso de la información fiscal al público, el monitoreo del riesgo fiscal, y el control de la nómina salarial y el gasto no salarial, los cuales se vieron favorecidos por una mayor integración de los sistemas de registro y control cruzado. Por otro lado, indicó que persistían las debilidades en la vinculación

⁵⁹ Véanse: <https://www.state.gov/reports/2022-fiscal-transparency-report/el-salvador> y <https://www.state.gov/reports/2022-fiscal-transparency-report/nicaragua>.

⁶⁰ Véase: <https://www.pefa.org/>.

⁶¹ Véase: <https://www.pefa.org/resources/volume-i-pefa-assessment-process-second-edition>.

⁶² Los primeros tres ejercicios de evaluación para Honduras, publicados en 2009, 2011 y 2012, se llevaron a cabo utilizando la metodología PEFA original, aprobada en 2005 y revisada en 2011. La cuarta evaluación, correspondiente al período 2013-2015, se llevó a cabo utilizando las metodologías 2011 y 2016; el informe final fue publicado en 2017.



de los planes de compras y contrataciones con los sistemas de control y programación financiera y el proceso de reasignaciones y ajustes presupuestarios, así como en el monitoreo de las empresas públicas y el contenido de los reportes de ejecución presupuestal.

El informe señaló que la transparencia de la GFP había mejorado, ya que se había creado nuevas condiciones a nivel normativo para facilitar un mayor acceso de la información fiscal, que abarca a casi todas las instituciones del gobierno central y que es posible comprobar en gran medida el avance en el desempeño físico y financiero. No obstante, se indicó que la integridad de la información fiscal se veía afectada por la falta de alguna información considerada clave en la toma de decisiones y la falta de un papel más activo por parte del legislativo en el escrutinio de los estados financieros auditados. Alertó que las operaciones fiscales de los fideicomisos mermaban la integridad de las operaciones fiscales, pues no todas eran reportadas y consolidadas mensualmente en informes de rendición de cuentas y en estados financieros de cierre de ejercicio.

El informe también precisó que el monitoreo y seguimiento del riesgo fiscal había mejorado considerablemente en el sector de los municipios, pero que en el caso de las empresas públicas no era suficientemente activo ni riguroso y merecía más atención. A pesar de los avances en la cantidad de información disponible al público, el informe indicó que faltaban mejorar algunos aspectos cualitativos y sistémicos, por ejemplo, mejorar la transparencia de los informes de ejecución presupuestaria que comprendan todos los momentos contables, esto es, lo aprobado en el presupuesto inicial y modificado (vigente) de ingresos y egresos, lo devengado y lo realizado acumulado, y con respecto al ejercicio anterior, así como el saldo acumulado a la fecha. Si bien aumentó el acceso a la información, el informe señaló que no se presentaba en su totalidad, y que no se publicaban los recursos asignados y recibidos, ya sea a través de avisos en los murales u otros medios locales o encuestas.

También remarcó la importancia de que los informes de desempeño institucional (por ejemplo, de rendición de cuentas), cuenten con información y narrativa por parte de cada ministro responsable, en un formato acorde con las prácticas modernas de control interno y rendición de cuentas. Añadió que los informes de las secretarías no abarcaban el estado de los activos y pasivos financieros, administración de recursos humanos, así como las compras y contrataciones institucionales y los métodos utilizados, acuerdos de participación público-privado, informe de programación financiera o de flujo de caja, administración de activos no financieros, proyectos con recursos externos, donaciones en moneda y especie, administración de riesgos, y rupturas en los principios de ética y código de conducta, entre otros.

Con relación al sistema de registro de las compras y contrataciones públicas, el informe indicó que el marco normativo era adecuado, pero que la mayoría de las adquisiciones eran realizadas por fuera del sistema abierto de licitaciones, lo cual era indicativo de la existencia de múltiples casos de excepción y otras fallas sistémicas no resueltas aún, incluso que no se disponía de un sistema de reclamaciones independientes. Algunos esfuerzos de programación financiera (como los saldos de caja), también se veían mermados por la falta de una cultura en el uso y actualización de los planes de compras y contrataciones, así como la falta de una interfaz en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), entre este instrumento de gestión operativa y otros módulos de control y ejecución presupuestaria. Además, que uno de los aspectos que debilitan la calidad del gasto público



y la provisión eficiente de servicios públicos en salud y educación, es el método de compras menores, considerado de mayor uso por parte de las instituciones del gobierno y que ocasionan numerosas ineficiencias en el control administrativo y potenciales malos manejos de los recursos presupuestarios.

Se indicó que el sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en las instituciones gubernamentales, pero que cumplen parcialmente sus funciones. Esto porque la evidencia examinada indicó que las Unidades de Auditoría Interna emitían informes en donde se especificaban irregularidades en los pagos y faltas administrativas cometidas o recurrentes en las instituciones, recomendando medidas correctivas y acciones administrativas, pero en la mayoría de casos no era tomadas en cuenta por las instituciones auditadas ni tampoco se realizaba un seguimiento apropiado. Concluía que el rol coercitivo de estas unidades era débil y por lo tanto el impacto de su función en el control de las finanzas públicas es incierto.

Sobre el impacto de las fallas de la GFP, el informe destacó que el rápido crecimiento de los recursos transferidos a programas de desarrollo administrados por instituciones fiduciarias y los riesgos que implicaba la falta de un adecuado sistema integrado de registro y monitoreo, afectaba la preservación de la disciplina y la prudencia fiscal; añadió que la existencia de ese régimen paralelo de administración de recursos públicos resultaba en mayores variaciones de la ejecución del gasto con respecto al presupuesto inicial y erosionaba la credibilidad del proceso presupuestal. Expresó que la práctica por parte del Ejecutivo y del Congreso Nacional de aprobar reasignaciones y modificaciones al presupuesto, particularmente las que favorecían el otorgamiento de mayores recursos a los fondos de fideicomisos, constituían un factor adverso en la asignación estratégica de los recursos del presupuesto.

En 2018, la Secretaría de Finanzas Públicas (Sefin) solicitó al FMI la realización de la Evaluación de Transparencia Fiscal (ETF), que examina integralmente las prácticas del país en relación con el CTF del FMI. Esta evaluación tiene como objetivo proveer un análisis riguroso de la magnitud y las fuentes de vulnerabilidad fiscal, una descripción de sus puntos fuertes en esta materia y de las reformas prioritarias que necesita a través de una serie de mapas térmicos, así como un plan de acción secuencial para ayudar a que estas últimas sean abordadas, entre otros. Está dividida en tres de los cuatro pilares del CTF; de acuerdo a un conjunto de dimensiones, examina la situación según la práctica sea considerada básica (color amarillo), buena (color verde claro), o avanzada (color verde oscuro). En caso que la práctica evaluada no alcanza la evaluación básica, se adopta la denominación de menos que básica (color rojo). Al final de cada pilar queda un conjunto de recomendaciones para mejorar los puntos débiles.

El informe final de la ETF más reciente para Honduras se publicó en julio de 2021,⁶³ e indicó que el país presenta quince principios situados en el nivel básico, siete en el nivel bueno, seis en el nivel avanzado y que ocho no cumplen con el nivel básico. Las prácticas de transparencia fiscal son más fuertes en el área de presupuestos y pronósticos fiscales, mientras que en el área de análisis y gestión de riesgos fiscales las puntuaciones son más

⁶³ Véase: <https://www.imf.org/es/Publications/CR/Issues/2021/07/07/Honduras-Technical-Assistance-ReportFiscal-Transparency-Evaluation-461741>.



bajas. A partir de las conclusiones y hallazgos, en el informe se incluyó un plan de acción que presenta clasificadas por pilares las recomendaciones más relevantes para mejorar las prácticas de transparencia fiscal.

En el pilar I, de presentación de informes fiscales, se indicó que Honduras alcanza niveles de evaluación básicos y buenos. Que existen multitud de informes de seguimiento presupuestario y sobre estados financieros publicados por diferentes instituciones, que se emiten a lo largo del año, teniendo respectivamente una periodicidad mensual con una demora promedio de diez días, y trimestral con una demora de menos de un trimestre. La ejecución presupuestaria se concilia mensualmente con los registros contables, y la documentación presupuestaria incorpora un análisis de los ingresos que se dejan de recaudar en concepto de gastos tributarios. Que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), responsable del control externo y coordinador del control interno, publica sus informes de auditoría y de control, incluyendo su informe de rendición de cuentas el cual remite al Congreso Nacional antes de la presentación del Presupuesto General.

Dentro de las áreas que podrían mejorarse en el pilar I, el informe indicó que si bien existe una cobertura institucional amplia de los datos fiscales, teniendo como alcance el Sector Público No Financiero (SPNF), la cobertura no era completa por la falta de datos sobre la ejecución de los fondos gestionados por los fideicomisos y por el retraso en la correspondiente a las municipalidades. Indicó que la información disponible mensual o trimestralmente sobre financiamiento no era exhaustiva y se presentaba con cierta demora respecto al resto de publicaciones de ejecución presupuestaria y cuentas financieras.

También indicó que los estados de situación financiera consolidados del Sector Público no eran completos, pues algunas instituciones entregaron tarde la información, otras no la presentaron y solo se incorporó información de un porcentaje reducido de municipalidades. Respecto a la documentación presupuestaria sobre gasto tributario, resaltó que se ofrece información sobre los dos ejercicios anteriores al proyecto cuyo presupuesto se va a discutir, por lo cual sería conveniente identificar las áreas o las políticas en las que se aplican estos gastos tributarios a efectos de lograr su comparabilidad con los gastos presupuestados. En cuanto al informe de rendición de cuentas del Tribunal Superior de Cuentas, señaló que si bien es amplio y opina sobre las metas alcanzadas en la ejecución presupuestaria, no emite una opinión cualificada sobre la confiabilidad de la Cuenta General del Estado, limitando su análisis a la cuenta de Bienes Patrimoniales del Estado.

Con relación al pilar II, de presupuestos y pronósticos fiscales, indicó que las previsiones fiscales y presupuestarias en Honduras presentan importantes fortalezas, considerando que el marco legal es relativamente sencillo y comprensivo, y fue fortalecido con la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Señala que el cumplimiento del calendario del proceso presupuestario permite presentar y aprobar el presupuesto en tiempo y forma; además, que el presupuesto incorpora un marco macrofiscal que se considera completo, y presenta los principales agregados fiscales y presupuestales siguiendo clasificaciones adecuadas a



los estándares internacionales. Precisó además que se cuenta con un sistema de gestión del presupuesto a nivel de producto que además es sometido a seguimiento continuo por parte del gobierno y de los organismos de control, y que se han hecho esfuerzos importantes por divulgar y comunicar el presupuesto aprobado en un lenguaje sencillo, cercano a la ciudadanía, para promover su participación.

Dentro de las áreas que podrían mejorarse en el pilar II, el informe indicó que la cobertura institucional de los presupuestos no se consideraba completa en la medida en que un monto importante de recursos se manejaba a través de fideicomisos, que escapaban al proceso presupuestal y distorsionaban la transparencia sobre la actividad económico financiera realizada por el sector público en cada ejercicio presupuestario; además, que no existe una evaluación independiente de las previsiones macroeconómicas y fiscales, lo que puede erosionar su credibilidad. Hizo notar que las proyecciones macroeconómicas no hacen explícitos todos los supuestos e hipótesis que las sustentan, y que presentan desviaciones no menores frente a lo efectivamente observado, y los documentos no explican las razones de estas desviaciones; en este caso podría mejorar, si en los documentos que acompañan al presupuesto se hiciesen explícitos los supuestos más relevantes en los que se sustentan las proyecciones macroeconómicas y se discutieran las revisiones y su impacto en las previsiones fiscales. Añadió que debido a desafíos en materia de capacidad institucional, delimitación de competencias y fallas de coordinación entre Sefin y la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), en cuanto a los objetivos y procedimientos, Honduras está lejos de lograr una adecuada presupuestación por resultados.

Respecto al pilar III, de análisis y gestión de riesgos fiscales, el informe consideró que la Sefin se encuentra perfeccionando los escenarios macroeconómicos y los análisis de sensibilidad, y que existen cálculos para determinados riesgos específicos como avales, demandas legales y Asociaciones Público Privadas (APP). También que las normas contemplan una partida específica para hacer frente a imprevistos, con acceso claro y límites, lo cual se consideró satisfactorio debido a las eventualidades a las que tiene que hacer frente el Gobierno como son las relacionadas con desastres naturales. Sin embargo, consideró que este análisis todavía es incipiente y necesita ser fortalecido, pues el análisis de los supuestos macroeconómicos y sus implicaciones para las variables fiscales no se publica, aunque existan múltiples estudios internos en la Sefin; que la divulgación de los riesgos no es completa y su relación con las proyecciones fiscales no es clara; y, que el análisis y el manejo de riesgos específicos deben mejorarse y coordinarse entre diferentes instituciones, entre otros aspectos. Precisó que las municipalidades son un sector importante del gasto y su endeudamiento está limitado, sin embargo, no hay un informe anual que divulgue su desempeño financiero.

En el ámbito tributario, destaca el acompañamiento al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde),⁶⁴ que actualmente involucra a más de ciento sesenta jurisdicciones y apoya los esfuerzos vinculados en la lucha contra la evasión y elusión fiscal. El Foro Global viene fomentando desde 2009 la norma de intercambio de información previa petición (EOIR), y a partir de 2014, la norma de intercambio automático de información en el marco del Estándar Común de Reporte (CRS-AEOI), como un conjunto de normas y prácticas acordadas para que los

⁶⁴ Véase: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>.



Gobiernos puedan tener una visión general, clara y completa sobre las actividades de sus contribuyentes fuera de su propia jurisdicción.

Todos los miembros del Foro Global se han comprometido a aplicar el estándar EOIR, y el nivel de cumplimiento de este estándar, tanto en lo que respecta al marco jurídico (fase 1) como a su aplicación en la práctica (fase 2), se evalúa en el marco del proceso de revisión por pares para garantizar la igualdad de condiciones. El resultado final se plasma en una calificación individual asignada a cada uno de los elementos esenciales y en una calificación global que oscila entre «conforme», «ampliamente conforme», «parcialmente conforme» y «no conforme». La atribución de las calificaciones responde al objetivo del Foro Global de reconocer los progresos realizados por los países a la hora de aplicar las normas, e identificar a los que no lo están haciendo.

Para consolidar este trabajo, los quince países latinoamericanos que integran el Foro Global suscribieron en noviembre de 2018 la *Declaración de Punta del Este*,⁶⁵ por medio del cual decidieron iniciar un programa centrado en la región para implementar plena y eficazmente los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información (EOI) con fines fiscales entre las autoridades tributarias. Los países ratificaron su voluntad de garantizar la correcta aplicación de su legislación fiscal nacional, fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales domésticas y maximizar el uso efectivo de la información intercambiada. Expresaron además que se requiere una mayor determinación para abordar todas las posibles implicaciones legales, políticas, técnicas y de recursos para promover la concienciación y el compromiso con el EOI a través de todos los niveles de sus administraciones.

Los países centroamericanos, con excepción de Nicaragua, son integrantes del Foro Global, y a la fecha han registrado avances para implementar el EOIR, aunque con progresos diferenciados. De acuerdo con el informe *Transparencia Fiscal en América Latina 2022: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*,⁶⁶ Costa Rica, Panamá y Guatemala han sido evaluados en la segunda fase de revisiones por pares más recientes, pero solo el primero alcanzó la calificación de «ampliamente conforme»; el segundo fue calificado como «parcialmente conforme» y el tercero «no conforme», por lo cual estos dos últimos están recibiendo asistencia técnica para subsanar sus deficiencias y deberán solicitar una nueva evaluación. El resultado de la revisión de la segunda fase para El Salvador se espera para 2022, mientras que Honduras será objeto de revisión por primera vez durante el cuarto trimestre de 2023.⁶⁷ Respecto al CRS-AEOI, únicamente Costa Rica y Panamá registran avances relevantes.

En el marco de estos esfuerzos, destaca el hecho de que Honduras suscribió en julio de 2022 el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAAC),⁶⁸ un instrumento esencial para el intercambio de información, ya que ofrece una base legal para la cooperación multilateral entre países en asuntos fiscales y prevé procedimientos uniformes para distintas formas de asistencia mutua como el traslado de documentos, las

⁶⁵ Véase: <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>.

⁶⁶ Véase: <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-América-Latina-2022.pdf>.

⁶⁷ Véase: <https://www.oecd.org/tax/transparency/country-monitoring/>.

⁶⁸ Véase: <https://www.sar.gob.hn/2022/07/gobierno-de-honduras-firma-convenion-que-permitira-investigar-defraudacion-en-paraisos-fiscales/>.



inspecciones fiscales simultáneas y las inspecciones fiscales en el extranjero. Estos procesos constituyen una oportunidad para que Honduras avance en la implementación del estándar de beneficiario final de las personas y empresas, que se considera un requisito clave de la transparencia fiscal y un instrumento esencial en la lucha contra la evasión fiscal y otros delitos financieros, como la corrupción, financiación del terrorismo y el lavado de dinero.



IV. ÁREAS TEMÁTICAS DE INTERÉS PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA FISCAL

Los resultados que ha obtenido Honduras en las distintas mediciones y evaluaciones internacionales sobre transparencia y corrupción, la arquitectura normativa de transparencia fiscal, así como los aportes de distintos actores sociales para identificar los problemas de transparencia que aún arrastra el Gobierno como legado de anteriores gestiones gubernamentales, permiten identificar algunas áreas que deberían recibir una especial atención en los próximos años. Este abordaje debería realizarse de manera integral desde una agenda o una hoja de ruta de transparencia fiscal diseñada e implementada con el liderazgo de la Sefin, y ser complementaria con otros esfuerzos que ya están en proceso como la eventual aprobación de la ENTAH, la cocreación del Plan de Acción de Estado Abierto en el marco de la AGA, el debate público sobre privilegios fiscales o en general, cualquier otra iniciativa impulsada desde las instituciones del sector transparencia e integridad en el país.

Una agenda o una hoja de ruta permitiría contar con una herramienta para lograr una gestión de gasto público más transparente, ofreciendo la posibilidad de conocer el punto de partida o línea base desde la cual el gobierno ha iniciado sus acciones y de evaluar los progresos que se vayan registrando, en concordancia con las acciones contempladas en el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2023-2026,⁶⁹ para buscar la eficiencia en la calidad del gasto público y de la política fiscal basada en una gobernanza sólida. También es una valiosa oportunidad para alinear estas acciones de transparencia e integridad con los estándares e iniciativas internacionales de las cuales Honduras forma parte. Las áreas temáticas que se deben considerar incluyen, entre otras:

- 4.1 **TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO:** con acciones para lograr mayor efectividad de las normas legales que contemplan la vinculación entre planificación estratégica y presupuestaria, así como avanzar con la presupuestación por programas, de manera que se reduzca la brecha de incumplimiento de esa normativa, especialmente de la Ley Orgánica de Presupuesto, reconocida por diferentes actores.⁷⁰ También para mejorar la cobertura y calidad de información sobre el gasto público de las municipalidades, los gastos tributarios, los riesgos fiscales, el avance en la liquidación de los fideicomisos públicos, entre otros. Estos elementos son esenciales para superar la falta de coordinación e intercambio de información dentro del gobierno, los silos de información y las barreras de secreto dentro de la burocracia que han minimizado el papel de la sociedad civil y la han privado de vías significativas para la participación e influencia (USAID, 2021).

⁶⁹ Véase: https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/Presupuesto/2023/proyecto/Marco-Macro-Fiscal-Mediano-Plazo-2023-2026.pdf.

⁷⁰ Véase: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TPK6.pdf.



En esta materia, una decisión relevante de tiempos recientes ha sido la derogación de las disposiciones legales que autorizaron la creación de contratos de fideicomisos, incluyendo la instrucción para rescindir y liquidar esos contratos o convenios que les dieron origen. Fue una decisión consecuente con las múltiples observaciones que distintas evaluaciones hicieron en años recientes sobre los inconvenientes que ocasionaba la opacidad con la que se administraban esos recursos.

- 4.2 **ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS ABIERTOS:** conlleva acciones no solo para la publicación, en tiempo, de los documentos claves del ciclo presupuestario que recomiendan los estándares internacionales (en particular la Encuesta de Presupuesto Abierto), sino además para revisar la calidad de su contenido. Respecto a los portales de transparencia fiscal y otras aplicaciones móviles, implica procurar un programa permanente de mejora e innovación, para transitar de información sobre gasto público atomizada, incompleta y agrupada a información clara, oportuna, comprensible, ordenada, actualizada y con mayor nivel de desagregación, que incluso permita visualizaciones comparativas entre períodos. Esto facilitaría a múltiples partes interesadas, como analistas económicos, académicos, periodistas, legisladores, contribuyentes, empresarios, organismos de control, organizaciones de sociedad civil y ciudadanía en general, conocer sin inconvenientes ni barreras qué, cómo y quienes ejecutan los recursos públicos.

También implica avanzar en el aumento de la oferta de información en formato de datos abiertos, considerando el potencial que estos tienen para enfrentar la corrupción, toda vez que pueden contribuir a controlar el ejercicio del poder, seguir el dinero y fortalecer la vigilancia y el control. Esto también contribuiría a sustituir la regla general, e incluso el abuso, de muchas entidades estatales de publicar información y datos en formatos no estructurados y no reutilizables (como el PDF), que únicamente dificultan su acceso y análisis.

Al respecto, dentro del ecosistema de datos que usan los gobiernos hay esfuerzos para identificar, hacer accesibles y utilizar información clave para combatir la corrupción, referida a contrataciones públicas, declaraciones de activos e intereses, en materia tributaria, sobre registro de empresas, sobre sanciones a personas naturales y jurídicas, sobre inteligencia financiera, entre otra. El potencial existente se puede aplicar tanto en la prevención de la corrupción, así como en su investigación y sanción, siempre y cuando se superen al menos tres limitantes que dificultan el aprovechamiento de dicho potencial: 1) la disponibilidad de los datos, 2) la integridad de los datos y 3) la estructura de los datos. En este sentido, Honduras tiene un amplio espacio de mejora para crear la normativa y condiciones para el uso de datos para mejorar la toma de decisiones en este ámbito.

Para favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, ha sido relevante la derogación de la *Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa Nacional*, conocida coloquialmente como «Ley de Secretos Oficiales». Sin embargo, todavía resta fortalecer la normativa vigente y mejorar la vigilancia a cargo del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP),



pues todavía existen resistencias para la entrega de información (en especial de entidades públicas que reservaron información invocando y aplicando la ley derogada), y barreras como la falta de procesos de apelación ante el incumplimiento de la ley o la ausencia de criterios estrictos para la selección de los comisionados del IAIP, lo cual permite que personas con influencia política puedan integrarlo.

Además, se registran importantes brechas de información a nivel subnacional, ya que solamente un porcentaje reducido de los municipios están incorporados al Portal Único de Transparencia, lo cual implica que una gran parte de los gobiernos municipales no rinden cuentas a la ciudadanía sobre el uso de recursos públicos. También se debe insistir en la emisión de normas jurídicas de aplicación general para todas las entidades públicas sobre datos abiertos, sobre protección de datos personales y para contar con un sistema nacional de archivos públicos.

- 4.3 **PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INICIATIVAS MULTIACTOR:** aunque se continúa contemplando la participación ciudadana en el calendario de actividades del proceso presupuestario a cargo de la Sefin, el desafío para los próximos años es mejorar su calidad, para transitar de una convocatoria cerrada hacia una con más apertura que facilite la participación de más actores sociales interesados, sin exclusión y con garantías de igualdad de oportunidades. También conlleva ampliar la información metodológica que aclare expectativas sobre la forma en que ocurrirá la participación, brindar a los participantes la información que necesitan para contribuir de manera significativa, indicar cómo se asumirán los aportes de los actores sociales que acudan a la convocatoria, y cómo se asegurará la continuidad de su realización.

Esto es vital porque la información, la consulta y la participación activa proporcionan a la ciudadanía una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones (Ocde, 2001), y no solo facilita la implementación de políticas, sino que también produce comentarios útiles para la acción del gobierno. Estas acciones deben ser congruentes con las prioridades anunciadas por el gobierno, en especial las relacionadas con participación y democracia, y con la defensa de los derechos humanos.

La necesidad de afinar y precisar las reglas que regirán para esta clase de ejercicios de participación ciudadana durante la fase de formulación del presupuesto a cargo del Ejecutivo, también deben replicarse durante la fase de aprobación a cargo del Congreso Nacional. Esto incluye el funcionamiento de las audiencias públicas de socialización y discusión que la Comisión de Presupuesto debe realizar como parte del análisis técnico de la propuesta que recibe del Ejecutivo, y que debe facilitar una participación amplia e incluyente de sectores y actores de la sociedad civil que puedan entregar aportes, recomendaciones y retroalimentación sobre las prioridades del presupuesto.

Lo mismo rige para el funcionamiento de las diferentes instancias multiactor de las que Honduras es parte y que tienen relevancia para el ámbito fiscal, como la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés), la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o la Iniciativa de



Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés), pero también para cualquier otro espacio de carácter nacional que contemple mecanismos de consulta en los diferentes estamentos públicos –sea nacional, regional o local–, por cuándo deben existir condiciones de legitimidad en estos espacios.

Esta temática también requiere de la aprobación de normas jurídicas de aplicación general para convertir los ejercicios de participación ciudadana en una costumbre o práctica habitual con relación al diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos de leyes, decretos, resoluciones, entre otras decisiones; el objetivo debe ser que estos ejercicios no dependan únicamente de la voluntad del gobernante de turno o de los vaivenes políticos, sino que forme parte de las actividades permanentes de la función pública. De esta manera se podría contribuir a superar los niveles históricos de fragmentación social que imposibilitan la labor de la ciudadanía y facilitar espacios de diálogo con la posibilidad de construir acuerdos entre el Estado y la sociedad, como han recomendado algunos analistas.⁷¹

- 4.4 **INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE CONTROL:** dentro de los desafíos por abordar se encuentra mejorar el desempeño del TSC, que entre sus competencias tiene el control de la evolución patrimonial de los funcionarios públicos y de intervenir ante posibles conflictos de intereses, sin embargo, es muy baja la cantidad de funcionarios que presentan su declaración jurada de ingresos, activos y pasivos, debido a limitaciones tecnológicas, de cobertura territorial y de recurso humano del TSC. Lograr el cumplimiento de esa responsabilidad implica altos costos en términos de tiempo y dinero, para los funcionarios declarantes y el mismo TSC, ya que solamente en su oficina central se registra y controla la información declarada, restando eficiencia al control de posibles casos de conflicto de intereses y de enriquecimiento ilícito.

Otro desafío principal recae en el funcionamiento de control interno, a cargo de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno (ONADICI), que sigue los lineamientos técnicos del TSC y se apoya en las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y los Comités de Control Interno (COCOIN) de las distintas entidades públicas. De acuerdo con un estudio realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los especialistas de las UAI presentan importantes brechas de conocimiento para el ejercicio de sus actividades, lo cual amerita el diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo de aprendizaje, que resultan críticos para la sostenibilidad y la eficacia del control interno y la auditoría interna. Pero también se deben establecer nuevos mecanismos y prácticas para que las entidades públicas atiendan oportunamente las recomendaciones de las UAI, con el objetivo de reducir el desperdicio y las malas prácticas.

En términos generales, se requiere avanzar en las actividades de cooperación y coordinación estratégica entre las diferentes entidades mencionadas, para lograr resultados más tangibles que aseguren la calidad del gasto público al aplicar, la legislación vigente, el Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos (MARCI) y demás iniciativas similares.

⁷¹ Véase: <https://contracorriente.red/2022/10/06/honduras-busca-instalar-una-mesa-nacional-de-participacion-ciudadana/>.



4.5 **INGRESOS TRIBUTARIOS:** cuyos desafíos implica el seguimiento a evaluaciones, recomendaciones y espacios en los que convergen las preocupaciones sobre los efectos de la corrupción, la evasión fiscal y el lavado de activos, y que requiere de un trabajo conjunto de la Sefin, del Servicio de Administración de Rentas (SAR) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Presidencia de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Dentro de los temas que impactan en esos tres ámbitos, por ejemplo, es el avance de la regulación del beneficiario final, aunque existen otros que tienen que ser abordados y regulados. Dentro de estos últimos se agregan las acciones para facilitar un debate público sobre temas que contribuyan a mejorar el desempeño del país en la lucha contra la evasión y elusión fiscal, incluyendo la revisión y eliminación progresiva de los privilegios fiscales, así como los cambios necesarios para que el Estado hondureño pueda atender los estándares del Foro Global de la Oede para facilitar el intercambio de información con fines tributarios.

4.6 **CONTRATACIÓN PÚBLICA:** constituye un elemento importante del presupuesto y una fuente de corrupción en Honduras, y distintos informes han expuesto las vulnerabilidades de su marco legal y de su aplicación práctica. Aunque es una temática cuyo seguimiento corresponde a la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (STLCC), requiere del apoyo de otras entidades, incluyendo la Sefin. Dentro de los problemas se mencionan inconsistencias entre el clasificador presupuestario por objeto de gasto que utiliza la Sefin y el catálogo único de bienes y servicios que aplica Honducompras, que dificultan la mejora en la gestión de las finanzas públicas; también limitaciones para el diseño e implementación de compras con criterios de sostenibilidad, como las que están alineadas a la agenda de cambio climático del país o a la promoción de la participación de grupos en condición de vulnerabilidad, como las empresas lideradas por mujeres registradas en la base de datos de Oficina Nacional de Compras y Contrataciones del Estado (ONCAE).

En ese sentido, resultará importante que oportunamente se publiquen los resultados de la evaluación MAPS, con el que se busca realizar un examen integral del sistema de contratación pública de Honduras. Además de retomar las eventuales recomendaciones de ese informe, también se deben recopilar y analizar las que se han formulado previamente en el marco del Mesisic de la OEA, del apoyo de otros cooperantes y de las que han entregado diversas entidades de la sociedad civil, para tomar las mejores decisiones que permitan articular un verdadero sistema nacional de contratación pública. A esto también se agrega la necesidad de divulgar los avances en la implementación de la iniciativa MapaInversiones en Honduras, que se encuentra en fase de desarrollo y construcción con el apoyo del BID.

4.7 **SERVICIO CIVIL:** también requiere el impulso de reformas sistémicas que aborde el conjunto de políticas, estructuras, procesos y prácticas que ayuden a modificar la manera en que ha funcionado del servicio civil en Honduras. Entre otros desafíos, implica lograr una estructura salarial equitativa dentro del Sector Público y relacionada con el mercado, así como favorecer una administración pública basada en el mérito que trabaje por el bien de la población en general. También se reconoce que los procesos de contratación, promoción y definición de los perfiles de puestos, con sus correspondientes remuneraciones, carecen de



integridad, lo que impacta la gestión del personal y los incentivos para el cumplimiento de sus responsabilidades. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC), por su parte, debe fortalecer su papel como responsables de la gestión y supervisión del empleo público.



V. RECOMENDACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA TRANSPARENCIA FISCAL

De acuerdo con lo observado en las secciones anteriores y en sintonía con los problemas que están enfrentando las democracias centroamericanas, la transparencia fiscal puede ser un bálsamo que puede contribuir a curar la desconfianza profunda y crónica de la ciudadanía hacia los gobiernos, de manera que los esfuerzos para lograr reformas efectivas hacia ese propósito constituyen un desafío político similar o mayor al que representa la defensa exitosa de una reforma tributaria o al impulso de un sistema tributario acorde con una democracia funcional.

Según el Barómetro de la Américas 2021, la ciudadanía espera que sus gobiernos les proporcionen servicios públicos y oportunidades para trabajar y vivir una vida plena. Cuando los funcionarios del gobierno no distribuyen estos servicios o abusan de los recursos estatales, los ciudadanos pierden la confianza en el funcionamiento de las instituciones políticas. Al respecto, el 69% de los encuestados indicó que tiene poca o ninguna confianza en que el gobierno haga lo correcto. Estos resultados importan en general y son relevantes para los análisis de las intenciones de emigrar: si las personas se muestran escépticas con respecto a que el gobierno los proteja, distribuya los recursos de manera justa o sea transparente sobre los acontecimientos políticos, entonces pueden considerar salir del país.

En cuanto a los datos de las percepciones de los hondureños sobre cuántos políticos están involucrados en la corrupción. Un tercio (34.0%) piensa que todos los políticos son corruptos y otro tercio (34.0%) piensa que más de la mitad de los políticos son corruptos. En general, los hondureños tienen niveles significativamente bajos de confianza en sus políticos, demostrado por el hecho de que solo el 11.0% de los ciudadanos cree que «ninguno» o «menos de la mitad» de los políticos en Honduras son corruptos. Por esta razón, cobran relevancia los planes y acciones que demuestren el compromiso de los gobernantes con la transparencia y los resultados en el tiempo confirmen que las decisiones asumidas, en efecto buscan favorecer el bien común.

Frente a esa realidad, el gobierno hondureño tiene la posibilidad de impulsar una agenda o una hoja de ruta que institucionalice su compromiso para lograr cambios efectivos y permanentes en las normas, políticas y prácticas organizacionales, para asegurar el uso correcto de los recursos públicos en el país. Este proceso representaría una continuidad y fortalecimiento a las decisiones legislativas y ejecutivas adoptadas en los últimos meses, que han contribuido a remover mecanismos existentes que favorecían la opacidad, el abuso y la corrupción, pero que además complementarían otras medidas de transparencia que ya están encaminadas.

Desde esa perspectiva, se considera que la Sefin, en consonancia con la rectoría que ejerce en materia de política fiscal, debería ejercer el liderazgo político del más alto nivel para promover el diseño e implementación



de una agenda o una hoja de ruta de transparencia fiscal, en coordinación con el resto del esquema institucional del ámbito de transparencia e integridad en Honduras. En atención a lo anterior, se recomienda:

5.1 A LA SECRETARÍA DE FINANZAS

1. Diseñar, aprobar e implementar una estrategia o una hoja de ruta de transparencia fiscal, con duración al menos hasta enero de 2026, que establezca, entre otros, sus principales objetivos, principios, ejes e indicadores que permitan auditar socialmente su avance, que considere los ejes temáticos sugeridos y que esté en concordancia con los estándares internacionales que sobre la materia se han adoptado en las últimas décadas y con la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en Honduras (ENTAH).
2. En seguimiento a los estándares internacionales, promover la elaboración y publicación del único de los ocho documentos presupuestarios claves que a la fecha no se elabora ni publica, así como establecer una base legal para asegurar la publicación oportuna de los ocho documentos y una revisión de su contenido para incorporar mejoras, si corresponde.
3. En seguimiento a los estándares internacionales, promover la institucionalización de una metodología para innovar e institucionalizar los procesos de participación ciudadana durante el proceso de formulación presupuestaria a cargo de la Sefin, que provea la información suficiente para quienes tengan la disposición de participar.
4. Aprovechar los espacios de asistencia técnica, con entidades como la Iniciativa para la Transparencia Fiscal (GIFT), el International Budget Partnership (IBP) o con otros ministerios de economía o hacienda de otros países que han avanzado en este campo, para implementar un programa permanente de innovación a los portales de información fiscal, para encontrar información desagregada, actualizada y oportuna.
5. Favorecer el aumento de disponibilidad de datos abiertos de la información que genera y administra la Sefin, atendiendo el potencial que tienen para auditar socialmente el gasto público y favorecer la lucha contra la corrupción.
6. Continuar con los esfuerzos para el cierre de brechas en la adherencia o incumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto y de otras disposiciones, normas técnicas y reglamentos, para fortalecer la transparencia y efectividad de la planificación estratégica y programación presupuestal.



7. Contribuir con las acciones que, bajo su ámbito de acción, coadyuven a mejorar la efectividad de los sistemas de control externo e interno, para cerrar las brechas existentes.
8. Contemplar las acciones de coordinación con el Servicio de Administración de Rentas (SAR) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Presidencia de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), en el seguimiento a evaluaciones, recomendaciones y espacios en los que convergen las preocupaciones sobre los efectos de la corrupción, la evasión fiscal y el lavado de activos, como la regulación del beneficiario final.

5.2 AL ORGANISMO EJECUTIVO EN GENERAL

9. Aprobar la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en Honduras (ENTAH), que la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción sometió a consideración de la presidenta Xiomara Castro.
10. Avanzar con las reformas pendientes para lograr un sistema de compras públicas moderno que solvete los inconvenientes y problemas que se reportan en diferentes evaluaciones o mediciones, como las que fueron mencionadas en este documento.
11. En su momento, publicar el informe final de la evaluación del sistema de contratación pública bajo la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS, por sus siglas en inglés), para favorecer un debate abierto e incluyente sobre las reformas que se deban impulsar con el propósito de establecer un sistema nacional de contratación pública moderno, eficaz y transparente. También facilitar información sobre los avances en la implementación de la iniciativa MapalInversiones que desarrolla con el apoyo del BID.
12. Avanzar con las reformas legales y administrativas pendientes para lograr un sistema de servicio civil moderno, que atienda los principios de publicidad, equidad y eficiencia que sugieren los estándares internacionales.
13. Proveer información en línea y actualizada al público sobre los avances y la situación del país frente a las convenciones y estándares internacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción.



5.3 AL ORGANISMO LEGISLATIVO

14. En seguimiento a los estándares internacionales, promover la institucionalización de una metodología para innovar e institucionalizar los procesos de participación ciudadana durante el proceso de aprobación del presupuesto general, que provea la información suficiente para quienes tengan la disposición de participar. Esta acción está determinada por el rol activo que debe desempeñar la Comisión de Presupuesto, a partir de las facultades que le concede el marco legal que rige al Congreso Nacional de Honduras, pero también al considerar las buenas prácticas que se están difundiendo en el continente latinoamericano como las que promueven un Parlamento Abierto.
15. Impulsar y favorecer una discusión amplia de las iniciativas de ley que se deberían aprobar en un corto plazo, que atiendan los estándares internacionales aceptados por el Estado de Honduras para mejorar la legislación existente o para emitir la que haga falta en materia de: contratación pública, servicio civil, datos abiertos, sistema de archivos públicos, protección de datos personales, probidad de servidores públicos y participación ciudadana, entre otros, que en conjunto contribuyen a una gestión transparente de las finanzas públicas.

Este proceso también abarca el trabajo del Congreso Nacional para abrogar, derogar (como es el caso de los «pactos de impunidad» que incluyen, entre otros, los decretos 116-2019, 57-2020 y 93-2021), reformar y aprobar leyes (como la normativa de colaboración eficaz), que permitan la instalación de una CICIH. En ambos casos será fundamental el rol que pueda desempeñar la recién creada Comisión Anticorrupción y que existan las condiciones para que pueda concretar los objetivos de su Agenda Estratégica 2022-2025.

5.4 AL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS

16. Diseñar, aprobar e implementar las acciones que está adoptando para mejorar su desempeño en el control de la evolución patrimonial de los servidores públicos hondureños, de los mecanismos para revisión de calidad del gasto y para mejorar la efectividad de las acciones de control y auditoría externa e interna. Esto también incluye las acciones para lograr una mejor articulación y coordinación estratégica con las demás entidades que tienen responsabilidades en materia de transparencia e integridad en Honduras, como la STLCC, el IAIP, el MP, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Procuraduría General de la República, entre otras.



5.5 A ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL Y POBLACIÓN EN GENERAL

17. Aprovechar la arquitectura normativa de transparencia fiscal que se ha consolidado en años recientes así como los resultados de las diferentes mediciones y evaluaciones internacionales, para realizar ejercicios de auditoría social y demandar cambios efectivos en el rol que tienen las diferentes instituciones que participan en el esquema institucional del sector transparencia e integridad en Honduras, particularmente de aquellas que deben asegurar una gestión transparente de las finanzas públicas.



VI. CONCLUSIONES

- a. La responsabilidad de favorecer la transparencia gubernamental debe atenderse ahora en contextos políticos inéditos, complejos y desafiantes, en los que confluyen tanto la atención de los problemas crónicos de cada país, como a las repercusiones políticas, económicas y sociales de acontecimientos globales imprevistos. Pese a contar con el conjunto de estándares internacionales, muchos gobernantes han elegido actuar desde la opacidad, de manera que la información que sustenta, documenta o explica sus acciones, procesos y decisiones resulta ser inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante o secreta.
- b. Debido a la desconfianza de la ciudadanía, los Estados se han visto obligados a impulsar medidas urgentes para revertir las situaciones que limitan su efectividad, y para contar con instituciones sólidas que movilicen, asignen y empleen suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa y responsable. Una de las principales apuestas ha sido el diseño e implementación de una consistente política fiscal, como el instrumento a disposición de los Estados que tiene un enorme potencial transformador para combatir la pobreza, las desigualdades, la crisis climática, las asimetrías de poder y otros factores estructurales que obstaculizan la plena realización de los derechos humanos; también por su contribución para disminuir la polarización, marginación y el descontento social.
- c. Al comienzo de la gestión de nuevos gobiernos, como es todavía el caso de Xiomara Castro en Honduras, la expectativa sobre su desempeño suele ser alta porque aún están presentes las ofertas electorales y la población suele conceder un compás de espera —aunque cada vez más corto—, para evaluar los primeros resultados de las decisiones adoptadas por las autoridades recién electas. En estos casos, el escrutinio ciudadano recae, entre otros, en la competencia de los nuevos gobernantes para recaudar, pero principalmente para emplear los recursos públicos, de manera que deben demostrar ser mucho más eficaces y eficientes que sus predecesores en la forma en que gastan, y asegurar que la población entienda hacia dónde va su dinero.
- d. Bajo el liderazgo de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el trabajo articulado con las demás instituciones públicas responsables de favorecer la promoción de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el gobierno de Honduras tiene una valiosa oportunidad de establecer una agenda o una hoja de ruta para mejorar su desempeño en materia de transparencia fiscal. Esto incluye la complementariedad con otras políticas, iniciativas o acciones que estén en marcha o próximas a ser concretadas.



- e. La transparencia fiscal destaca en la actualidad como un factor clave para legitimar el pago de impuestos, el gasto público y la política fiscal en general; para garantizar la disciplina y vigilancia fiscal; y, para contribuir a recuperar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades, favorecer una buena gestión gubernamental y fortalecer la democracia. Además genera la expectativa de que se garantice la correcta utilización de los recursos que la sociedad provee para el funcionamiento del Estado; y que los servidores públicos actúen de manera visible y comprensible, faciliten el acceso a la información pública, rindan cuentas por las decisiones emitidas en el ejercicio del cargo y promuevan la participación de las personas.
- f. Existe un conjunto importante de referentes o estándares internacionales de transparencia fiscal provenientes de instituciones financieras internacionales, organizaciones internacionales, asociaciones especializadas, iniciativas multiactor e iniciativas colaborativas desde la sociedad civil, entre otras, que pueden ser considerados por los gobiernos como antecedentes útiles de los cuales extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas para mejorar su desempeño y avanzar con la configuración e implementación de sus propias agendas en esta materia, atendiendo sus características jurídicas, sociales, organizacionales, culturales e históricas.
- g. Una revisión de los principales resultados que Honduras ha obtenido en mediciones generales y evaluaciones especializadas sobre corrupción y transparencia fiscal, lo ubican dentro del segmento de países latinoamericanos y centroamericanos que son percibidos con altos niveles de opacidad y corrupción —que incluyen, entre otros, a Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Venezuela—. Sin embargo, permiten también contar con un panorama de los temas pendientes y de las oportunidades que tiene para mejorar su desempeño en estos ámbitos, siempre y cuando exista voluntad política para desmontar el modelo autoritario y de corrupción que heredó la gestión encabezada por la presidenta Xiomara Castro.
- h. Una agenda o una hoja de ruta de transparencia fiscal, que ofrezca la posibilidad de conocer el punto de partida o línea base desde la cual el gobierno está iniciando sus acciones y de evaluar los progresos que se vayan registrando, debería poner atención a un conjunto de áreas temáticas necesarias que, entre otros, incluyen: transparencia, rendición de cuentas y eficacia del gasto público; acceso a la información y datos abiertos; participación ciudadana e iniciativas multiactor; integridad institucional y mecanismos de control; ingresos tributarios; contratación pública; y, servicio civil.
- i. Para lograr avances efectivos en materia de transparencia fiscal, se recomienda a la Sefin el diseño, aprobación e implementación de una estrategia o una hoja de ruta, con duración al menos hasta enero de 2026, que establezca, entre otros, sus principales objetivos, principios, ejes e indicadores que permitan auditar socialmente su avance, que considere los ejes temáticos sugeridos y que esté en concordancia con los estándares internacionales que sobre la materia se han adoptado en las últimas décadas, con la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en Honduras (ENTAH), y con otras iniciativas y esfuerzos de las demás entidades que tienen responsabilidades en materia de transparencia e integridad en Honduras.



VII. ¿POR DÓNDE INICIAR?

La corrupción es uno de los problemas que más ha golpeado a la sociedad hondureña, como lo confirman las mediciones internacionales y las encuestas de opinión respecto a este flagelo. Esta situación ha provocado que la política fiscal no esté contribuyendo eficazmente a reducir las desigualdades, a garantizar un piso de protección social mínimo, ni afrontar otros desafíos como los efectos de los desastres naturales asociados al cambio climático. Precisamente ante la eventual necesidad de impulsar un acuerdo fiscal, entendido como aquel que se refiere al origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado, tanto la corrupción como la falta de transparencia se convierten en motivos suficientes para fundamentar su rechazo o resistencia. No obstante, se trata de una demanda ciudadana legítima que muchas veces se olvida en la estrategia política para la aprobación de esos acuerdos.

En el documento « *¿Es posible un acuerdo fiscal en Honduras? Elementos de análisis y recomendaciones para su viabilidad política* », el Icefi resalta como factor necesario para hacer avanzar un acuerdo fiscal, que se debe demostrar a la ciudadanía que no habrá derroche ni corrupción, y que el Estado dispone de capacidades institucionales para garantizar la calidad del gasto público y demostrar que está siendo efectivo para prevenir y combatir ese flagelo. Por esta razón es que en el marco de las tareas pendientes del Estado de Honduras en materia de gobernanza, además de mejorar su capacidad recaudatoria y su sistema tributario, debe demostrar que la gestión de las finanzas públicas es transparente y eliminar progresivamente mecanismos opacos, para impactar en la calidad de vida de la población y priorizar el bien común que establece la Constitución.

El primer paso que recomienda el Icefi es que la Sefin establezca un cronograma para el diseño y elaboración de la agenda o de la hoja de ruta de transparencia fiscal. El proceso para su elaboración debe contemplar una fase de consultas con actores sociales, académicos y otros especialistas, que puedan brindar aportes para retroalimentar su contenido. Atendiendo la experiencia de otros países, su estructura deberá contemplar indicadores precisos para que se pueda auditar socialmente sus avances y progresos. El calendario o cronograma de implementación permitirá escalonar la realización de las demás medidas que han sido recomendadas en el presente documento, muchas de las cuales no requieren de la intervención de otras entidades. Este proceso también debe contemplar la asistencia técnica y apoyo que la Sefin podría recibir de entidades como GIFT, IBP o cualquier otra agencia de cooperación o de instituciones financieras internacionales.

El segundo paso será articular las acciones con las demás entidades públicas que tienen responsabilidades en materia de transparencia e integridad en Honduras, para asegurar la complementariedad de los esfuerzos que cada entidad debe desarrollar desde su propio ámbito, por ejemplo desde la ENTAH, desde el proceso para la elaboración del nuevo plan de gobierno abierto en el marco de la AGA o cualquier otro que se esté impulsando. Finalmente, se sugiere prever los canales disponibles para que los actores interesados puedan acceder a información y datos sobre los avances y progresos de la Sefin al implementar su agenda o su hoja de ruta de transparencia fiscal.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIJ (2021). *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- BID (2021). *BIDeconomics Honduras. Oportunidades de mayor desarrollo para todos en post pandemia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF (2019). *Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Cosefin (2022). *Gasto público como instrumento de desarrollo: el caso de los países del Cosefin*. Santiago de Chile.
- Comisión Anticorrupción (2022). *Agenda Estratégica 2022-2025*. Honduras: Comisión Anticorrupción del Congreso Nacional.
- CoST (2021). *Manual de Divulgación*. Reino Unido: Iniciativa de Transparencia en Infraestructura.
- Chile Transparente (2018). *Corrupción, integridad y transparencia camino a la agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas*. Santiago de Chile: Chile Transparente.
- EUROSOCIAL (2020). *Diagnóstico sobre el estado de la situación del presupuesto por resultados. Región Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Madrid, España: Programa EUROsociAL.
- EITI (2020). *Factsheet. El estándar mundial para la buena gobernanza*. Noruega: Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.
- FMI (2012). *Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística.
- FMI (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2018). *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2019). *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2021). *Honduras: Informe de Asistencia Técnica. Evaluación de Transparencia Fiscal*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Guerrero, Juan Pablo (2000). *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Icefi/Oxfam (2015) *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Guatemala: Icefi.
- IDEA Internacional (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021: Democracia en tiempos de crisis*. Estocolmo, Suecia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.



- IFAC (2014). *Marco internacional: buen gobierno de la entidad en el sector público*. Buenos Aires: Federación Internacional de Contadores.
- López Ayllón, Sergio (2019). «Transparencia gubernamental» en *Diccionario de transparencia y acceso a la información*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Minfin (2019). *Estrategia de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- OCDE (2007). *Prácticas presupuestarias en América Latina*. Chile.
- OCDE (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina (síntesis)*. El observatorio de la OCDE.
- OCDE (2015). *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*. París: OCDE.
- OCDE (2022). *Transparencia Fiscal en América Latina 2022 Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*. París: OCDE.
- ONUDD (2007). *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.
- Pérez, J., Georgina Pizzolitto y Luke Plutowski. (2021). *Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Nashville, TN: LAPOP.
- Peschard, Jacqueline (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. Ciudad de México: El Colegio de México; Universidad Autónoma de México.
- Schiumerini, Luis y Noam Lupu (2021). *El apoyo ciudadano a la democracia en América Latina*. Montevideo: KAS Partidos y LAPOP.
- Sefin (2017). *Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas*. Honduras: Secretaría de Finanzas.
- Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania.
- Transparencia Internacional (2014). *Cómo usar la Convención de la ONU contra la Corrupción para apoyar iniciativas anticorrupción*. Berlín, Alemania.
- TSC (2020). *Informe No. 001/2020-FI. Auditoría de desempeño del marco institucional para la lucha contra la corrupción en Honduras*. Honduras: Tribunal Superior de Cuentas.
- UNODC (2010). *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- USAID / Honduras (2021). *Actividad de la Usaid para la Transparencia Fiscal en Honduras. Informe Final 2017-2021*. Honduras: Deloitte.



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



 **Rockefeller
Brothers Fund**
Philanthropy for an Interdependent World

ISBN: 978-99939-41-03-3

