



POR UNA POLÍTICA FISCAL  
PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO

# Seguimiento al *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (II PAGAH)* 2014-2016

Honduras, Centroamérica  
Junio de 2016

NOTA DE COYUNTURA 03-2016

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

## **Coordinación**

Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi

## **Investigación y redacción**

Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi

Wilfredo Díaz — Economista investigador, Icefi

Benjamín Bustamante — Consultor

## **Colaboraron también**

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

Carlos Melgar — Investigador, Icefi

## **Producción editorial**

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy  
*Supporting freedom around the world*



En 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](mailto:info@icefi.org)

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

# Contenido

I.	Introducción	5
II.	Honduras en la iniciativa AGA y los resultados del primer plan 2012-2013	7
III.	<i>II PAGAH 2014-2016</i>	9
	a. Objetivos generales y estructura institucional	9
	b. Contenido del <i>II PAGAH 2014-2016</i>	10
IV.	Ejecución y seguimiento del primer año del <i>II PAGAH</i>	11
V.	Consideraciones final	33
	Referencias bibliográficas	35

# Siglarío

<b>AGA</b>	Alianza de Gobierno Abierto
<b>AGAH</b>	Alianza de Gobierno Abierto Honduras
<b>Amhón</b>	Asociación de Municipios de Honduras
<b>Anamimh</b>	Asociación Nacional de Minería Metálica de Honduras
<b>ANDI</b>	Asociación Nacional de Industriales
<b>APJ</b>	Alianza por la Paz y la Justicia
<b>ASJ</b>	Asociación para una Sociedad más Justa
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CNA</b>	Consejo Nacional Anticorrupción
<b>Cohep</b>	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
<b>DEI</b>	Dirección Ejecutiva de Ingresos
<b>DPGR</b>	Dirección Presidencial de Gestión por Resultados
<b>DPTMRE</b>	Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado
<b>EITI (siglas en inglés)</b>	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva
<b>Fedecámara</b>	Federación de Cámaras de Comercio e Industrias de Honduras
<b>Fonac</b>	Foro Nacional de Convergencia
<b>Foprideh</b>	Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
<b>IAIP</b>	Instituto de Acceso a la Información Pública
<b>IBP (siglas en inglés)</b>	Organización Internacional de Presupuesto
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>Inhgeomin</b>	Instituto Hondureño de Geología y Minas
<b>Mipymes</b>	Micro, pequeñas y medianas empresas
<b>MRI</b>	Mecanismo de Revisión Independiente
<b>NORC</b>	National Opinion Research CenterNational Opinion Research Center at the University of Chicago
<b>Onadici</b>	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno
<b>Oncae</b>	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
<b>PACC</b>	Planificación Anual de Compras y Contrataciones
<b>PAGAH</b>	Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras
<b>PEFA (siglas en inglés)</b>	Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>SCGG</b>	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
<b>SDHJGD</b>	Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización
<b>SDP</b>	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial
<b>Sefin</b>	Secretaría de Finanzas
<b>Siafi</b>	Sistema de Administración Financiera Integrada
<b>Sinaip</b>	Sistema Nacional de Información Pública
<b>UATP</b>	Unidad de Apoyo Técnico Presidencial
<b>UNAH</b>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
<b>UTRC</b>	Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas

# I. Introducción

El tema de transparencia en el manejo de los recursos públicos ha cobrado, en los últimos años, un renovado interés por parte de la comunidad internacional, así como de organizaciones de la sociedad civil en varios países. En este sentido, la transparencia se entiende como la faena encaminada a la presentación pública y sin restricciones de información, planificación, marcos legales, normativas y acciones que las instituciones —tanto públicas como privadas— deben realizar bajo un compromiso de rendición de cuentas. La transparencia, en el caso específico de la administración pública, representa mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre política fiscal, y tiene efectos positivos en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, contrarrestando situaciones de impunidad y corrupción, y devolviendo credibilidad y confianza a los Gobiernos.

Entre los estándares internacionales de transparencia que han ganado relevancia recientemente se encuentran los establecidos por la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) en materia de transparencia presupuestaria; la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y, finalmente, lo propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que incluye para los Gobiernos miembro el cumplimiento de acuerdos en diferentes ámbitos de acción.

En el caso de Honduras, la adhesión a la iniciativa de la AGA data del 10 de agosto de 2011. Este fue el primer paso hacia la planificación estratégica de acciones encaminadas a fortalecer a las instituciones del aparato público en temas de transparencia y lucha contra la corrupción.<sup>1</sup> La iniciativa es, según sus organizadores, «[...] una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.»<sup>2</sup>

La iniciativa se presenta como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos y el Gobierno colaboran de manera conjunta para mejorar la administración pública. Estas mejoras incluyen la prestación de servicios, así como la transparencia y la rendición de cuentas. Ambas partes deben considerar dos de los principios básicos y fundamentales que encierra esta iniciativa: por un lado, el Gobierno tiene la obligación de conceder al ciudadano apertura para revisar, analizar y auditar sus actividades y, por el otro, los ciudadanos tienen derecho de incidir en las decisiones públicas mediante el uso de la información suministrada por el Gobierno.

En un contexto ideal, esta iniciativa tiene por finalidad la creación de un círculo virtuoso que rota en tres ejes: transparencia, colaboración y participación, permitiendo no solo la democratización de las instituciones, sino también mejorar la actividad gubernamental para alcanzar eficiencia, eficacia y calidad. También ayuda a la reducción de la corrupción de los servidores públicos, un tema de gran importancia para Honduras y Centroamérica, pues permite garantizar el acceso de la población a mejores oportunidades económicas y sociales.

En Honduras, la planificación de acciones relacionadas con la implementación de la iniciativa AGA ha descansado, en gran medida, en esfuerzos anteriores en pro de la divulgación de información. De esta manera, las leyes que promueven la transparencia y los organismos que han nacido a la par de ellas —

<sup>1</sup> Secretaría de Coordinación General de Gobierno; véase en: <http://www.scgg.gob.hn/content/alianza-de-gobierno-abierto-de-honduras-agah>.

<sup>2</sup> Véase en: <http://www.opengovpartnership.org/es>. La AGA (Open Government Partnership, OGP) ha pasado de ocho países fundadores desde su creación el 20 de septiembre de 2011, hasta contar con los 64 países actuales.

como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)—<sup>3</sup> han promovido la utilización de sistemas de datos de acceso público; un ejemplo de ello es la creación de portales de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones públicas, los cuales han permitido de manera parcial que los ciudadanos posean criterios informados sobre el actuar del Gobierno.

Sin embargo, durante la ejecución del *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras 2014-2016 (II PAGAH)* han existido retrocesos importantes en materia de transparencia y participación ciudadana. Algunos ejemplos claros son la aprobación de la *Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional (Decreto No. 418-2013)*, así como el uso recurrente de instrumentos de ejecución de gasto público que no se consolidan con el presupuesto, como son los fideicomisos.

En general, la población no ha tenido el acceso a información suficiente para realizar auditoría social sobre las decisiones que toma el Gobierno en cuanto al diseño y ejecución del presupuesto público y de la política económica.

Si bien la AGA representa un esfuerzo importante —tanto por el uso de recursos como por el despliegue organizacional—, su implementación en Honduras no ha sido eficaz para lograr una participación activa de los ciudadanos en varias áreas, especialmente en el manejo del presupuesto público. Por consiguiente, la misma ciudadanía, y con mayor razón los contribuyentes, tienen derecho a exigir información y rendición de cuentas, ya que son los recursos colectivos los que permiten que funcione la actividad gubernamental.

En el presente documento se realiza un seguimiento a la ejecución del *II PAGAH* durante su primer año de cumplimiento, correspondiente al período que va de junio de 2014 a julio de 2015; el análisis se focaliza particularmente en cuatro compromisos de carácter fiscal: a) empoderamiento ciudadano con respecto al presupuesto; b) rendición de cuentas sobre la gestión del gasto público; c) planificación, eficiencia y transparencia en las compras públicas; d) conocimiento de la EITI y sus resultados. Además de revisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en estos campos, se hacen valoraciones generales sobre el contexto institucional y nacional con el fin de entender mejor el cumplimiento de los objetivos de la AGA.

Las observaciones y comentarios presentados en este documento se derivan de la revisión de publicaciones oficiales relacionadas con el *II PAGAH*; de entrevistas a miembros de la sociedad civil y funcionarios públicos; y de la participación en eventos convocados por las diferentes instancias vinculadas.

---

<sup>3</sup> La Ley de Acceso a la Información Pública y la institución encargada de su aplicación (IAIP) fueron aprobadas en 2007.

## II. Honduras en la iniciativa AGA y los resultados del primer plan 2012-2013

Los Gobiernos interesados en participar en la AGA deben seguir los siguientes pasos: a) cumplir con los cuatro criterios mínimos de elegibilidad (vinculados con transparencia fiscal, leyes de acceso a la información, publicación de información relacionada con funcionarios públicos electos o de alto rango, y participación ciudadana); b) enviar una carta de intención, expresando formalmente la intención del Gobierno de incorporarse a la iniciativa y el compromiso de respetar los principios de gobierno abierto articulados en la «Declaración de Gobierno Abierto»; y, finalmente, c) identificar a un ministerio o dependencia que lidere el proceso y comenzar el desarrollo de su plan de acción.

Honduras cumplió con los requisitos de elegibilidad al obtener un total de catorce puntos de los dieciséis posibles en la evaluación efectuada. En materia de «transparencia fiscal» obtuvo la puntuación máxima de cuatro, al publicar oportunamente la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo y el informe de auditoría, según consta en el *Índice de presupuesto abierto 2012* que elabora la Organización Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés).

Sobre «acceso a la información», el país obtuvo una puntuación máxima de cuatro, al contar con una *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, de acuerdo con lo documentado por la organización Right2Info. No obstante y tal como se revisará más adelante, esta ley contrasta con el *Decreto No. 418-2013, Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional*.

Sobre la «divulgación pública de ingresos y activos de políticos electos y funcionarios públicos de alto rango», obtuvo tres sobre cuatro puntos posibles, conforme los datos recopilados por el Banco Mundial (BM). Y finalmente, en cuanto a la variable de «participación ciudadana», consiguió una calificación de tres de cuatro puntos posibles, según el puntaje que obtuvo en el subindicador de libertades civiles del Índice de Democracia elaborado por Economist Intelligence Unit.

De esta manera, Honduras inició su participación en la AGA en agosto de 2011 con el envío de la carta de intención suscrita por la autoridad superior de la Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UATP) de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial (SDP), en la que constaba el interés del Gobierno hondureño de incorporarse plenamente a este esfuerzo multilateral. En septiembre de 2011 se confirmó la aceptación de Honduras como integrante de la alianza y comenzó la elaboración del primer plan de acción, en febrero de 2012. Esta primera etapa concluyó con la presentación oficial del primer plan durante la Primera Conferencia Internacional de la AGA celebrada en abril de 2012 en la ciudad de Brasilia, Brasil.

Así fue como inició, en 2012-2013,<sup>4</sup> la implementación del primer *PAGAH*, el cual constituyó el vehículo que permitió la realización de acciones para actualizar y depurar el censo electoral, así como crear portales de transparencia de los partidos políticos; sin embargo, no hubo impacto cualitativo en el desempeño del Tribunal Supremo Electoral debido al poco impulso a las reformas electorales. También se cumplió con la implementación del Programa de Voluntarios Anticorrupción dirigido a la sociedad civil; asimismo, el IAIP presentó de manera preliminar, en marzo de 2014, el Sistema Nacional de Información Pública (Sinaip), ya

<sup>4</sup> Véase en: [http://www.sep.gob.hn/sitio/images/stories/transparenciainformal/Informe\\_de\\_paln\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](http://www.sep.gob.hn/sitio/images/stories/transparenciainformal/Informe_de_paln_de_Gobierno_Abierto.pdf)

que algunos de sus componentes<sup>5</sup> se mantendrían en un proceso de desarrollo hasta principios del año 2016.

Asimismo, este plan incluyó actividades relacionadas con la promoción de ética pública, auditoría social y medición de la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones del Estado. Se realizaron algunas actividades vinculadas con transparencia presupuestaria, presentando avances como la elaboración del presupuesto ciudadano y la política presupuestaria, así como de varios informes de diseño, aprobación y ejecución presupuestaria para el año 2013. Sin embargo, en septiembre de ese mismo año el presidente de la República se negó a enviar el proyecto de presupuesto 2014, tal y como lo establecen las leyes hondureñas. El argumento esgrimido fue que en noviembre habría elecciones generales, de manera que cabía esperar el resultado de las elecciones para la aprobación del presupuesto. Esta situación y la escasa participación ciudadana en la elaboración y seguimiento del presupuesto —que fue durante este período poca, o casi nula—<sup>6</sup> derivó en la caída del Índice de Presupuesto Abierto del IBP, que de la posición 54, en 2012, pasó a la 43, en 2015, la clasificación más baja a nivel centroamericano.

Es interesante resaltar que aparte de los temas fiscales analizados en el presente trabajo, este plan incluyó temas en los que aún no se ha obtenido resultados positivos, como la depuración de la Policía Nacional, como parte de la estrategia para consolidar la seguridad ciudadana; el fortalecimiento de la gobernabilidad en el sector extractivo; la creación de una política integral anticorrupción, y mayor participación ciudadana. El Gran Acuerdo Nacional, que pretendía estimular crecimiento económico con equidad social, no tuvo el impacto esperado en la actividad productiva y la generación de empleo, debido sobre todo a la falta de seguimiento por parte del Gobierno y la sociedad civil.

En resumen, a pesar de obtener algunos resultados positivos, cabe decir, en términos generales, que el primer PAGA 2012-2013 se quedó corto en muchos aspectos; la apreciación del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)<sup>7</sup> es el mejor resumen sobre la aplicación de este primer plan: «La experiencia del PAGAH 2012-2013, [sic] vino a demostrar el formato tradicional y vertical que suelen hacer uso los gobiernos hondureños, [sic] cuando se trata de promover espacios de participación ciudadana, donde la agenda es definida y controlada por el actor gubernamental. Se esperaría que, para un segundo plan de acción de gobierno abierto, el proceso sea más horizontal y democrático».

Es en este contexto de resultados limitados para el primer PAGAH cuando da inicio el diseño y ejecución del II PAGAH 2014-2016, el cual debería tomar en consideración las recomendaciones para mejorar, entre otros, la participación ciudadana en la rendición de cuentas y en las decisiones de política económica.

5 Los componentes son: Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO), Centros de Atención Ciudadana (CAC), Portal Único de Transparencia, Centros de Estudio e Investigación (CEI) y Centros de Estudio e Investigación (CEI). Véase en: <http://sinaip.iaip.gob.hn/>.

6 Participación ciudadana y fortaleza de las instituciones de vigilancia, *Encuesta de presupuesto abierto 2015*.

7 Mecanismo de Revisión Independiente, conformado por expertos en transparencia y otros asesores técnicos. Informe preliminar de avances del Plan de gobierno abierto 2013, disponible en: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Honduras\\_final\\_web\\_2012.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Honduras_final_web_2012.pdf).

### III. // *PAGAH* 2014-2016

#### a. Objetivos generales y estructura institucional

El // *PAGAH* cuenta con catorce compromisos y cuarenta y siete hitos o acciones a implementarse en el período comprendido entre del primero de julio de 2014 y el 30 de junio de 2016. Los compromisos están integrados en tres ejes de retos de gobierno abierto: a) aumento de la integridad pública; b) gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos; c) mejora de los servicios públicos.

A su vez, los compromisos están integrados en cinco áreas temáticas: a) acceso a la información; b) ética y servicio civil; c) presupuesto y rendición de cuentas; d) compras y contrataciones; e) servicios públicos. Para velar por la implementación del plan, la Presidencia de la República conformó dos órganos: a) el Comité Interinstitucional de Transparencia, que a partir del 14 de enero de 2015 pasó a llamarse «Consejo Interinstitucional para la Alianza de Gobierno Abierto Honduras», constituido como una instancia permanente de diálogo entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado; y, b) el Comité Técnico de Seguimiento,<sup>8</sup> concebido como el brazo ejecutivo del Consejo e integrado por cuatro miembros del sector gubernamental, tres de sociedad civil y dos del sector privado.

El Comité Técnico se encuentra presidido por un delegado de la empresa privada (Cohep) y la secretaría corresponde al designado de la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado (DPTMRE). Los demás miembros propietarios del Comité nombrados fueron la Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (Foprideh); la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ); el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA); el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP); la Procuraduría General de la República (PGR); y la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés.<sup>9</sup>

Para garantizar la correcta conducción del // *PAGAH* se creó la DPTMRE, órgano administrativo de la Presidencia de la República adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de Coordinación General de Gobierno (SCGG) que, por conducto de la División de Transparencia y Rendición de Cuentas, actúa como Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Transparencia de la AGAH.

Se encuentran adscritas a la DPTMRE las siguientes entidades:

1. División de Transparencia y Rendición de Cuentas: Formula políticas de transparencia y lucha contra la corrupción; promulga mecanismos para mejorar la ética pública y fomentar la simplificación de las actividades del Gobierno.
2. División de Gobierno Digital: Se encarga de la promoción del uso y capacitación sobre tecnologías de la información y la comunicación en el Gobierno.
3. División de Modernización y Reforma del Estado: A cargo de hacer más eficientes los procesos de trámites y servicios que ofrece el Gobierno, así como fortalecer la simplificación administrativa y el servicio civil.
4. Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (Onadici): Tiene entre sus actividades principales la realización, diseño e implementación de los procesos de control interno de las funciones gubernamentales administrativas y de producción.

<sup>8</sup> Véase en: <http://www.gobiernoabierto honduras.org/index.php/consejo-interinstitucional-agah/que-es-el-comite-tecnico-de-seguimiento-del-agah>.

<sup>9</sup> Foprideh se retiró con posterioridad para asumir el papel de encargado de la auditoría externa de la AGAH.

5. Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (Oncae): Instancia encargada de la administración de las compras del Estado, actualizando y mejorando procesos y manteniendo los registros de proveedores y contratistas actualizados.

En general, esta estructura institucional fue diseñada con la intención de crear las condiciones idóneas para la implementación del *II PAGAH*; se tuvo, como antecedente negativo, que de los veinte compromisos pactados en el primer plan (2012-2013) únicamente se cumplieron dos por completo.<sup>10</sup> Tomando esto en cuenta, esta estructura fue dotada implícitamente de la capacidad y potestad para coordinar, supervisar y coejecutar, en el marco de la ley y en coordinación con las instituciones competentes, las acciones tendientes a transparentar la gestión pública del Estado de Honduras.

## **b. Contenido del *II PAGAH* 2014-2016**

La elaboración del *II PAGAH* comenzó teniendo como orientación inicial las diez recomendaciones que hiciera el MRI sobre el primer plan de 2012-2013, de la siguiente manera:

1. Construir y solidificar una coalición de organizaciones de sociedad civil;
2. Instalar un mecanismo de colaboración tripartita para facilitar la implementación de iniciativas de la AGA;
3. Conocer y apropiarse del marco normativo y orientador de la AGA;
4. Facilitar la participación a través de la innovación en áreas tecnológicas;
5. Aumentar la inclusión y participación del sector privado;
6. Incluir nuevos desafíos de la AGA;
7. Establecer criterios de formulación de compromisos;
8. Saltar de la transparencia reactiva a la proactiva;
9. Transformar la gestión pública;
10. Desarrollar una estrategia de comunicación.

Estas recomendaciones sintetizan las valoraciones que han realizado sectores de la sociedad civil, tanto los que han sido actores activos de la iniciativa, como los que únicamente han sido observadores del *I PAGAH*. Las recomendaciones anteriores se incluyen formalmente en el diseño del segundo plan, lo cual se percibe de manera inicial en la creación de instancias cuyo mandato principal es velar por la ejecución correcta de la AGAH, aunque sus resultados, como se observará posteriormente, no han sido del todo satisfactorios.

Esta segunda fase incluye ocho de los dieciocho compromisos del *PAGAH 2012-2013*<sup>11</sup> que no fueron cumplidos y se relacionan con la ética pública, fortalecimiento de los procesos de compras del Estado, acceso a información pública, y participación ciudadana en el presupuesto.

Es así como el *II PAGAH* 2014-2016 se agrupa en cinco temas y catorce compromisos que se presentan a continuación:

### **1. Acceso a la información pública:**

**Compromiso #1** Información pública de calidad para todos y todas

**Compromiso #2** Por el respeto al derecho ciudadano a obtener información de los archivos públicos

**Compromiso #5** Lucha contra la corrupción y la impunidad

<sup>10</sup> Informe del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) del *I PAGAH* 2012-2013.

<sup>11</sup> *II Plan de acción de gobierno abierto Honduras (2014-2016, junio de 2014)*.

## **2. *Ética y servicio civil***

*Compromiso #3* Ética en el servicio público

*Compromiso #4* Desarrollo de la carrera administrativa y transparencia en el servicio civil

## **3. *Presupuesto y rendición de cuentas***

*Compromiso #6* Empoderamiento ciudadano sobre el presupuesto

*Compromiso #7* Rendición de cuentas sobre la gestión del gasto público

*Compromiso #9* Rendición de cuentas municipales

*Compromiso #10* Conociendo la EITI y sus resultados

## **4. *Compras y contrataciones***

*Compromiso #8* Planificación, eficiencia y transparencia en las compras públicas

## **5. *Mejora de los servicios públicos***

*Compromiso #11* Transparencia en el sector educativo

*Compromiso #12* Hacia una mejor infraestructura en los centros educativos

*Compromiso #13* Monitoreo del recorrido de los medicamentos e insumos

*Compromiso #14* Fortaleciendo la participación ciudadana en el sistema de seguridad pública

Para formular el contenido del plan de acción, se organizaron, entre el 13 de marzo y el 6 de junio de 2014, jornadas de sensibilización, consulta y socialización en cinco regiones representadas por sus principales ciudades, Choluteca, Tegucigalpa, La Ceiba, San Pedro Sula y Santa Rosa de Copán, las cuales sirvieron para la conformación completa del *II PAGAH*.

El propósito de estas jornadas consistió en informar, consultar necesidades y presentar los compromisos a la población para, en teoría, validar el plan completo y proseguir con su etapa de ejecución.

# **IV. Ejecución y seguimiento del primer año del *II PAGAH***

En esta sección se presentan y analizan los compromisos que, en materia fiscal, presenta el *II PAGAH*, de la manera siguiente:

- Empoderamiento ciudadano sobre el presupuesto (compromiso 6);
- Rendición de cuentas sobre la gestión del gasto público (compromiso 7);
- Planificación, eficiencia y transparencia en las compras públicas (compromiso 8);
- Conociendo la EITI y sus resultados (compromiso 10).

También se muestra el resultado del seguimiento oficial de las acciones específicas realizadas para la implementación de este plan con respecto a los cuatro compromisos antes mencionados, así como el análisis independiente por parte del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) sobre los logros alcanzados. La importancia de estos compromisos radica en que son estratégicos con respecto a temas de presupuesto y rendición de cuentas, así como en lo relativo a compras y contrataciones; de esa cuenta, analizarlos constituye una forma de evaluar la gestión de la política fiscal.

También se presentan comentarios provenientes del análisis de la ejecución del *II PAGAH* en su primer año, así como algunas consideraciones finales.

Los reportes de avances que se publican de manera oficial atienden las directrices que provee la AGA y establecen cuatro categorías de cumplimiento: no iniciado, limitado, sustancial o completo. Sin embargo, a criterio del Icefi estas opciones no permiten un análisis a profundidad de las acciones desarrolladas entre junio de 2014 y julio del siguiente año y, en particular, de aquellas que todavía se encuentran pendientes de ser implementadas o que requieren esfuerzo de monitoreo permanente.

Por esta razón, para el presente análisis el Instituto incluyó las siguientes categorías:

- **Objetivo cumplido:** Se han desarrollado todas las actividades y metas intermedias necesarias para el cumplimiento del objetivo principal, y los medios de verificación específicos lo evidencian.
- **Avance significativo:** Se han tomado las decisiones institucionales necesarias y se han movilizado efectivamente recursos y acciones para el cumplimiento de las metas intermedias. Los medios de verificación específicos muestran avances, pero no ha concluido el proceso.
- **Implementación en curso:** Se han tomado decisiones institucionales relevantes para el cumplimiento de las metas intermedias y se ha comenzado a movilizar recursos e implementar acciones. Los medios de verificación específicos muestran actividad, y las metas aún se encuentran dentro de los plazos previstos.
- **Déficit de implementación:** Se ha mostrado voluntad política; se han tomado algunas decisiones institucionales relevantes, pero la implementación de las metas intermedias no está cumplida o se encuentra atrasada.
- **No muestra progreso:** No se han tomado decisiones relevantes para el cumplimiento de las metas preliminares.

De acuerdo con estos criterios, los resultados generales muestran que los compromisos del *II PAGAH* en materia de transparencia fiscal no han sido alcanzados satisfactoriamente. El compromiso seis (acerca del empoderamiento ciudadano sobre el presupuesto) y el ocho (relacionado con la planificación, eficiencia y transparencia en las compras públicas) presentan déficit en la implementación. Según la autoevaluación del Gobierno, el compromiso seis ha sido completado; sin embargo, existen múltiples aspectos que indican una baja participación ciudadana en los temas presupuestarios. Mientras tanto, los compromisos siete, de rendición de cuentas sobre la gestión del gasto público, y diez, sobre el conocimiento de la EITI y sus resultados, no muestran progresos relevantes. Se manifiesta, de esta manera, poco interés por parte de las autoridades gubernamentales tanto en la elaboración del informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA, por sus siglas en inglés), como en la promoción y divulgación de información relacionada con la iniciativa EITI.

A continuación, se presentan con mayor detalle la evaluación y hallazgos del Icefi con respecto a los cuatro criterios del *II PAGAH* seleccionados, indicando aquellos que determinaron los resultados obtenidos.

## Evaluación del cumplimiento o incumplimiento de los cuatro compromisos asumidos por el Gobierno en materia de transparencia fiscal en el *II Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (2014-2016)* Análisis del informe de autoevaluación de medio término 2014-2016

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
6	Empoderamiento ciudadano sobre el presupuesto	Secretaría de Finanzas (Sefin) <a href="http://www.sefin.gob.hn/">http://www.sefin.gob.hn/</a>	X		Completo	Completo	Déficit de implementación	<p>Según los informes de autoevaluación del <i>II PAGAH</i>, el compromiso 6 ha sido cumplido completamente, lo cual implica, por consiguiente, que se ha logrado empoderar a la ciudadanía con respecto a los procesos de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto. Sin embargo, al analizar las actividades y los resultados planificados para la culminación de este compromiso, se observa que en la elaboración y ejecución del presupuesto público la participación ciudadana es casi inexistente y que las consultas para la preparación del presupuesto ciudadano son más formalidades burocráticas que instancias efectivas de participación. No existen mecanismos por parte del Gobierno que le permitan interactuar activamente con la ciudadanía.<sup>12</sup></p> <p>A los procesos de socialización de los presupuestos públicos generalmente acuden algunos grupos reducidos de organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones empresariales, universidades y oenegés afines a las políticas públicas, dejando por fuera otras organizaciones, entre ellas, tanques de pensamiento, centrales obreras, colegios profesionales y grupos étnicos.<sup>13</sup></p>

<sup>12</sup> Según el informe de autoevaluación de medio término del *II PAGAH*, y como se explica en los presupuestos ciudadanos publicados, se realizaron jornadas de 3 días para realizar consultas a grupos focales sobre el contenido y detalles del presupuesto ciudadano.

<sup>13</sup> En los últimos años la representación de la sociedad civil en relación a participación en actividades gubernamentales ha estado reducida a asociaciones como Cohep, ASJ, APJ, Foprideh, CNA, Caritas y Confraternidad Evangélica.

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi			
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis		
			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> </table>	Sí	No				<p>Esta situación que prevalece no solo es responsabilidad de las autoridades gubernamentales, sino también de la falta de interés de algunas organizaciones convocadas, que no asignan el personal idóneo o no dan al proceso la atención que este merece. Es indispensable para la elaboración de un presupuesto ciudadano la implementación de una estrategia que garantice la participación ciudadana activa, plural y de manera constante, dejando de lado las acciones unilaterales que toma el Gobierno para establecer objetivos o metas. Para lograr este cambio en la dinámica entre el Gobierno y los ciudadanos es necesario precisar los alcances de la participación de la población, eliminando obstáculos de carácter cultural e institucional (Castro Suazo (2000)) que no permitan esta integración.</p> <p>Entre los principales obstáculos institucionales cabe mencionar la baja competitividad y el centralismo político que disminuye la independencia de los gobiernos municipales; ausencia de reformas políticas que rompan con las figuras bipartidistas, principalmente en el Tribunal Supremo Electoral, poderes Legislativo y Judicial supeditados al Ejecutivo y con nula consulta ciudadana. Las decisiones sobre el diseño del presupuesto (uso de recursos) son del gobierno central, el cual se desvincula de las necesidades municipales, principalmente en la zona rural. Esto se suma a otras prácticas de debilitamiento institucional que han aumentado la percepción de un creciente autoritarismo, en detrimento de la democracia ciudadana.</p>
Sí	No								

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
Número	Descripción	Entidad responsable	Sí			No	Situación
							<p>Por otro lado, también la ciudadanía tiene sus propias barreras culturales que deberán ser tomadas en cuenta; por ejemplo, falencias en la consciencia organizativa y política como sociedad; escasa cultura financiera y económica; relaciones entre las instituciones políticas y los ciudadanos netamente planteadas en función de las movilizaciones pre y post electorales; arraigo histórico por el clientelismo político que afecta la eficiencia administrativa gubernamental y, en general, pervivencia de prácticas y mecanismos que generan exclusión por género, etnia o ideología.</p> <p>En el caso específico del diseño y aprobación presupuestaria, además de la escasa participación de la ciudadanía que se mencionó con anterioridad, se debe sumar el infimo tiempo destinado a la discusión del tema por parte de los miembros del Congreso Nacional. Es así que la tradición ha sido realizar un par de debates al momento de la discusión, intentando justificar los argumentos del diseño presupuestario con una débil participación de los diputados en cuanto a la forma de recaudar ingresos y asignar gastos, y haciendo de la aprobación del presupuesto público un acto puramente protocolario.</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis
			Sí				<p>Tampoco se puede dejar por fuera la práctica recurrente de formalizar vehículos de administración y ejecución de recursos que no están integrados al presupuesto de la República, como los fideicomisos mixtos, que se nutren de recursos públicos pero que, por su naturaleza privada, carecen de un asidero legal que permita el monitoreo de actividades por parte de la ciudadanía, favoreciendo así procesos opacos que pueden ser sujetos a prácticas reñidas con la ética y el manejo adecuado de los recursos públicos.</p> <p>Por otro lado, se asiste a la sustitución progresiva de la inversión pública por esquemas de asocio público privado (APP), por medio de firma de contratos principalmente destinados a la ejecución y administración de proyectos de infraestructura, donde el Gobierno ha otorgado significativas garantías, como los ingresos mínimos que pueden convertirse en importantes pasivos contingentes que requerirán la disposición de recursos públicos para hacerles frente. Sin embargo, este no es el principal problema, sino es la escasa transparencia y difusión de las negociaciones entre el Gobierno y los agentes privados, de manera que la ciudadanía es la última en enterarse de los proyectos APP después de que los contratos han sido firmados y publicados en <i>La Gaceta</i>. Esto, como podrá colegirse, evidencia la poca apertura de las autoridades en cuanto a esclarecer sus planes de desarrollo, en este caso, de infraestructura.</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>A la fecha, el avance que se ha percibido en el // <i>PAGAH</i> con respecto a este compromiso se basa, en gran medida, en la promoción de portales de transparencia que muestran datos estadísticos sobre las finanzas públicas, pero no con la profundidad y la oportunidad requerida para que la ciudadanía pueda evaluar la gestión gubernamental en un espectro amplio, no solo en los aspectos tributarios y fiscales, sino en aspectos de eficiencia y eficacia de las políticas económicas y demás actividades gubernamentales.</p> <p>Por ejemplo, el Portal Interactivo de Educación Presupuestaria es una plataforma informativa de acceso libre que permite a todo ciudadano conocer los diferentes subsistemas que comprende el Sistema de Administración Financiera Integrada (Siafi), así como otros procesos que desarrolla la Sefin. No obstante, al revisar el portal se observa que cuenta únicamente con 6 videos explicativos sobre el Siafi y sus subsistemas<sup>14</sup>, lo cual se queda corto en contenido para considerarse como un portal educativo sobre temas presupuestarios. Los contenidos quedan encasillados en explicaciones sobre los procesos técnicos y administrativos en los que no participa la sociedad civil, y que son realizados al interior de la Sefin.</p>

<sup>14</sup> Véase en: <http://piep.sefin.gob.cr/>

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
Número	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>Por otro lado, el presupuesto ciudadano, definido como una presentación no técnica del presupuesto público y que intenta instruir a la ciudadanía en general con respecto a los planes del Gobierno, posee debilidades entre las que cabe destacar las siguientes: primero, no hay una auténtica participación ciudadana en su elaboración y los grupos focales que participan en la socialización generalmente no están conscientes del tipo de discusión que se está realizando<sup>15</sup>; segundo, se perciben algunas aseveraciones erróneas en los documentos sobre presupuesto ciudadano publicados, por ejemplo, la definición de equilibrio presupuestario<sup>16</sup> incluida en el contenido es incorrecta, ya que se da a entender a la ciudadanía que los ingresos y los gastos están en equilibrio, cuando es evidente que existen déficit fiscales recurrentes. Esto, como podrá colegirse, genera confusión conceptual y motiva mayor cuestionamiento por parte de la población respecto a cómo se gestionan las finanzas públicas. Finalmente, el esfuerzo de divulgación del documento se realizó sobre todo a través de los portales en línea<sup>17</sup>, cuando es evidente que la mayoría de la población no tiene acceso a Internet. Por ello, es necesario buscar formas alternativas de educación y divulgación sobre temas presupuestarios y fiscales.</p>

15 Uno de los autores del presente trabajo tuvo la oportunidad de participar en un grupo focal y notó que la mayoría de los asistentes no conocían el presupuesto ciudadano, mucho menos podían opinar sobre su contenido.

16 Presupuesto ciudadano (2015:8) y (2016:11)

17 Véase en : [http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/07/PRESUPUESTO\\_CIUADADANO\\_2015\\_HONDURAS.pdf](http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/07/PRESUPUESTO_CIUADADANO_2015_HONDURAS.pdf)

## Evaluación del cumplimiento o incumplimiento de los cuatro compromisos asumidos por el Gobierno en materia de transparencia fiscal en el *II Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (2014-2016)* Análisis del informe de autoevaluación de medio término 2014-2016

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
7	Rendición de cuentas sobre la gestión del gasto público	<p>Secretaría de Finanzas (Sefin) <a href="http://www.sefin.gob.hn/">http://www.sefin.gob.hn/</a></p> <p>Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD) <a href="http://www.sdhjgd.gob.hn/">http://www.sdhjgd.gob.hn/</a></p> <p>Dirección Presidencial de Gestión por Resultados (DPGR) <a href="http://www.scgg.gob.hn/content/gestion-por-resultados">http://www.scgg.gob.hn/content/gestion-por-resultados</a></p>	X		<p>Sí precisó fechas de cumplimiento escalonado por cada meta intermedia.</p> <p>Según el informe de autoevaluación, el avance es sustancial. Según el informe de evaluación del MRI, es limitado</p>	No muestra progreso	<p>El contenido del compromiso se enfoca en generar las condiciones iniciales para la elaboración y divulgación de un nuevo informe de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA, por sus siglas en inglés), el cual tuvo su última versión para el período 2009-2011<sup>18</sup> y fue elaborado por National Opinion Research Center, de la Universidad de Chicago.</p> <p>Este informe confirmó varias debilidades y problemas en el manejo de las finanzas públicas; entre los más destacables se encuentra que la programación de gastos con relación a los ingresos en la que se basa el diseño del presupuesto público ha generado que el proceso pierda realismo, dando espacio al uso excesivo de modificaciones presupuestarias.</p> <p>Por otro lado, la transparencia en las compras y adquisiciones ha sido limitada. A ello se agrega la escasa, incompleta o inexistente información sobre las transacciones municipales y los pasivos contingentes, lo cual constituye un factor relevante en el desequilibrio fiscal. También se identifica plenamente la falta de coherencia entre la planificación de país de mediano y largo plazo con los presupuestos públicos aprobados.</p>	

<sup>18</sup> Incluye algunos aspectos del año 2012 véase en: <http://www.congresonacional.hn/index.php/comision-de-presupuestos/category/122-pefa-2012.html?download=601>:PEFA

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis
			Sí				<p>Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta las reformas fiscales y administrativas que se han realizado a partir del año 2013, es necesario actualizar el informe PEFA para evaluar las estrategias y mecanismos de gestión de las finanzas públicas que han sido incorporados durante la nueva administración gubernamental, reconociendo que algunas se incluyeron en el // PAGAH.</p> <p>A partir del PEFA 2011 han surgido varios esfuerzos por mejorar la gestión de las finanzas públicas; uno de los más recientes fue publicado en mayo de 2012, bajo el nombre de <i>Plan para la mejora de la gestión 2012-2014</i>. Este plan se basó en el análisis de los siete indicadores de desempeño que establece la evaluación PEFA 2011:</p> <p>a) credibilidad en el presupuesto; b) alcance y transparencia; c) elaboración del presupuesto basada en políticas; d) previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; e) contabilidad, registro e informes; f) escrutinio y auditoría, y g) prácticas de entidades donantes.</p>

Evaluación del Icefi		Situación	Análisis						
				Avance de cumplimiento reportado	Comentario del Icefi sobre el cronograma				
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Compromiso</th> </tr> <tr> <th>Número</th> <th>Descripción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Compromiso		Número	Descripción				
Compromiso									
Número	Descripción								
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">¿Se ha publicado el cronograma?</th> </tr> <tr> <th>Sí</th> <th>No</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		¿Se ha publicado el cronograma?		Sí	No				
¿Se ha publicado el cronograma?									
Sí	No								

Es importante mencionar que, según el contenido actualizado del marco PEFA 2016<sup>19</sup>, esta herramienta de evaluación proporciona un análisis exhaustivo, coherente y basado en evidencia acerca del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en un punto específico en el tiempo y que puede aplicarse en subsecuentes evaluaciones para implementar innovaciones y cambios necesarios en la gestión pública. La evaluación PEFA pretende medir el grado en que los procesos de gestión de las finanzas públicas contribuyen a la consecución de los resultados deseables, a partir del diseño, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público con base en principios de disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos y prestación eficiente de servicios que deben estar enmarcados en la planificación de desarrollo económico de mediano plazo del país.

En conclusión, la actualización del informe PEFA serviría como un apoyo a las reformas de política del gobierno actual; sin embargo, los retrasos en cuanto a su elaboración muestran que el documento estará finalizado, posiblemente, hasta mediados del tercer año de gobierno (2016) y, por lo tanto, se deduce que los mecanismos de cumplimiento de este compromiso tampoco se efectuarán de acuerdo con lo asumido inicialmente. Esto muestra, en cierta medida, el poco interés y compromiso en transparentar el manejo de las finanzas públicas por parte de las autoridades gubernamentales.

19 Véase en: <http://www.pefa.org/>

## Evaluación del cumplimiento o incumplimiento de los cuatro compromisos asumidos por el Gobierno en materia de transparencia fiscal en el *II Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (2014-2016)* Análisis del informe de autoevaluación de medio término 2014-2016

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
8	Planificación, eficiencia y transparencia en las compras públicas	Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG) <a href="http://www.scgg.gob.hn/">http://www.scgg.gob.hn/</a>	X		Sí precisó fechas de cumplimiento escalonado por cada meta intermedia	En promedio, los hitos tienen un avance limitado.	Déficit en la implementación	<p>Los compromisos relacionados con las compras y contrataciones del Gobierno son complejos dada la tradición de opacidad que ha existido en el país en este tema; las compras y licitaciones han sido fuente de corrupción en el sector público. Los compromisos incluidos en el AGAH, aunque parciales dada la dimensión del problema, son un adelanto en la búsqueda de llevar más transparencia a estas ejecuciones públicas. Sin embargo, lo parcial reitera la tendencia de todo el // PAGAH de incluir compromisos que se consideren fáciles de cumplir en el corto plazo, o que son acciones que se encuentran en proceso de ejecución.</p> <p>El avance limitado en algunos hitos de este compromiso, principalmente en cuanto a la participación ciudadana en las auditorías públicas de compras gubernamentales, pone de manifiesto que si bien se han implementado mejoras en los procesos, esto se ha hecho de manera unilateral, como es habitual. De nuevo se ha utilizado como principal evidencia los recursos visibles en los portales de las instituciones públicas.</p>

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
Número	Descripción	Entidad responsable	Sí			No	Situación
							<p>Una excepción a lo planteado en materia de participación ciudadana son los informes presentados por la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo en Honduras de Transparencia Internacional (TI). El documento titulado «Línea de base de la Secretaría de Educación y línea de base de la Secretaría de Seguridad», con fecha 12 de noviembre de 2015, analiza compras y contrataciones para el sector educación y seguridad; en él se menciona haber encontrado «irregularidades y altos niveles de incumplimiento de las normas vigentes», complementados por claras debilidades en la documentación de los procesos de compra. Específicamente en el caso del sector seguridad, se menciona la aplicación incorrecta de la figura de estado de emergencia para la compra de vehículos.</p> <p>Al revisar la ejecución del presupuesto de materiales, suministros y equipo se observa que en la Secretaría de Seguridad se gastaron, en 2013, L822.3 millones, monto que se redujo en 2015 a L455 millones. La disminución más significativa es la registrada en el renglón de compra de equipos, específicamente de comunicación, pagándose en 2013 la suma de L413.5 millones, comparados con la cifra de L0.2 millones, de 2015.</p> <p>Con respecto a la Secretaría de Educación, cabe indicar que entre los años 2013 y 2015 la ejecución de gasto destinado a suministros, equipo y materiales también registró una contracción, pasando de L190.3 a L106.3 millones. La mayor reducción se presenta en la compra de textos de enseñanza, que pasó de L118.6 a L16.3 millones.</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>Si se analiza lo anterior, se podría mal interpretar que las compras del Gobierno, específicamente en estas dos secretarías, se han reducido debido a los mayores controles implementados, sumados a las investigaciones llevadas a cabo por organismos como la ASJ. Sin embargo, gran parte del gasto de equipo y suministros se realiza por medio de fideicomisos que no estaban consolidados con los presupuestos aprobados y ejecutados hasta el año 2015<sup>20</sup>, representando un monto de recursos considerables.</p> <p>Estos fideicomisos<sup>21</sup>, como el de la tasa de seguridad o el del Programa Vida Mejor, no han sido objeto de análisis específicos y públicos sobre sus procesos de contrataciones y compras. Por ejemplo, en el portal de transparencia de la tasa de seguridad<sup>22</sup>, se presentan copias digitales de los pagos realizados para la adquisición de bienes y servicios, en las cuales aparecen consignados los beneficiarios. Sin embargo, no se incluye el expediente completo de oferentes, y no se garantiza que la compra se realizó mediante un proceso de licitación competitivo, ni especificando la aplicación de las normas vigentes.</p> <p>Es interesante notar que en la sección de participación ciudadana del portal de la tasa de seguridad no aparece ninguna documentación ni recurso de referencia, lo cual evidencia que este mecanismo utilizado por el</p>

20 A partir del presupuesto aprobado en 2016 los fideicomisos se incluyeron en el presupuesto público, pero de una manera global sin especificar objeto de gasto.

21 Los fideicomisos que utiliza el gobierno acumulan recursos públicos por un monto aproximado de 2% del PIB.

22 Véase en: <http://portalunico.iaip.gob.hm/portal/index.php?portal=13>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>Gobierno para lograr que las personas sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones institucionales no ha tenido ni el seguimiento ni el apoyo suficientes para que la ciudadanía pueda incidir positivamente mediante su participación. Por el contrario, su presencia más bien ha sido reducida a una sección vacía en un portal web.</p> <p>Con base en la información presentada, se deduce que el compromiso del <i>II PAGAF</i> relacionado con el tema de transparencia y eficiencia en las compras públicas tiene logros parciales debido a que existen excepciones en la aplicación del marco regulatorio de compras públicas (como es el caso de los fideicomisos). En varias ocasiones, en la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Educación, por ejemplo, han sido organismos no gubernamentales los que han indicado anomalías en los procesos de compras. También es evidente la ausencia de participación ciudadana, coherente con la concepción de espacios de participación que implementa la administración gubernamental.</p> <p>Por consiguiente, se concluye que el esfuerzo gubernamental se ha enfocado en la elaboración y publicación de metodologías y catálogos para compras de suministros y equipo; sin embargo, la obligatoriedad de su aplicación no ha sido universal en el aparato de gobierno. De esa cuenta, los avances son cuestionables en cuanto a resultados tangibles de generación de ahorro y promoción de la auditoría ciudadana.</p>

## Evaluación del cumplimiento o incumplimiento de los cuatro compromisos asumidos por el Gobierno en materia de transparencia fiscal en el *II Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (2014-2016)*

### Análisis del informe de autoevaluación de medio término 2014-2016

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
10	Conociendo la EITI y sus resultados	Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG) ( <a href="http://www.scgg.gob.hn/">http://www.scgg.gob.hn/</a> )	X		Sí precisó fechas de cumplimiento escalonado por cada meta intermedia.	Limitado	No muestra progresos	<p>El compromiso se refiere a la participación de Honduras en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La EITI es una iniciativa tripartita conformada por los Gobiernos, empresa privada y organizaciones de la sociedad civil, que busca fortalecer la gobernanza sobre los recursos minerales. Según el estándar EITI, los países miembro comparten información clave sobre la actividad minera, tal como volúmenes de producción, contratos y pago de impuestos.</p> <p>Para garantizar el seguimiento y el cumplimiento de este compromiso se creó el Consejo Nacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, conformado por el Gobierno (Sefin, Inhgeomin, IAIP, Amhón), sector empresarial (Anamimh, ANDI, Fedecámara, Cohep) y sociedad civil (CNA, Fonac, Cáritas, Foprídeh, Universidad José Cecilio del Valle, UNAH, Fundación Democracia sin Fronteras).</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>En teoría, la implementación de la EITI conlleva una serie de ventajas vinculadas con la relación tripartita entre empresas, ciudadanos y gobierno: aumento en la recaudación de impuestos; mejora en la planificación presupuestaria; igualdad de contribución y acceso a la información sobre empresas mineras; mejora en el clima de inversión y fortalecimiento de la rendición de cuentas.</p> <p>Honduras es un país clasificado como candidato en vías de implementación que todavía no cumple con todos los requisitos<sup>23</sup>. Para alcanzar tal fin se ha elaborado e implementado un plan de trabajo que tiene como su principal producto el «Informe de conciliación de los pagos realizados por las industrias mineras al Gobierno y los ingresos recibidos por el Gobierno de las empresas involucradas en este sector por [sic] los años 2012 y 2013». En este informe participaron seis empresas mineras<sup>24</sup> que facilitaron información sobre sus actividades y relaciones tributarias con el Gobierno. El informe estuvo a cargo de la casa consultora Ernst &amp; Young Honduras.</p>

<sup>23</sup> Véase en : [https://eiti.org/files/eiti\\_factsheet\\_es\\_0.pdf](https://eiti.org/files/eiti_factsheet_es_0.pdf)

<sup>24</sup> Eurocanteras, S.A. de C.V.; Five Stars Mining S.A. de C.V.; Compañía Minera Cerros del Sur, S.A. de C.V.; Minera, Clavo Rico, S.A. de C.V.; Minerales de Occidente, S.A. de C.V.; American Pacific Honduras S.A. de C.V.; estas empresas representan aproximadamente el 97% del sector minero.

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi			
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis		
			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> </table>	Sí	No				<p>A partir de este documento se establecen las siguientes recomendaciones «[...] orientadas a mejorar el desempeño de futuros Informes de Conciliación [...], entre las cuales podemos destacar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el Consejo incorpore en futuros Informes empresas en los sectores de: a) minería no metálica y, b) hidrocarburos tanto en las etapas de exploración como de explotación.</li> <li>• Que el Consejo incorpore en futuros Informes empresas adicionales en el proceso de conciliación, incentivando así la participación en la transparencia de los pagos en la industria minera para empresas de menor tamaño y de menor representación dentro de la producción nacional total.</li> <li>• Que las entidades de Gobierno que reciben pagos, distribuyen y/o administran los pagos efectuados por las empresas de la industria minera implementen y mantengan un sistema de monitoreo periódico que permita conciliar en forma oportuna la información generada por las distintas entidades de Gobierno.</li> <li>• Que el Consejo difunda oportunamente y canalice de mejor manera los objetivos y requerimientos del proceso de conciliación para las empresas, a fin de que brinden apropiadamente la información requerida para efectos del Informe conciliación a través de la realización de talleres de difusión para el personal clave dentro de las empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerente Legal</li> <li>- Gerente Financiero</li> <li>- Contador General</li> <li>- Jefe de Impuestos</li> </ul> </li> </ul>
Sí	No								

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis
			Sí				<ul style="list-style-type: none"> <li>Que el Consejo difunda oportunamente y canalice de mejor forma la información a personal clave de las entidades de Gobierno, con la finalidad de que brinden de forma apropiada y oportuna la información necesaria para la elaboración de la Conciliación Nacional a través de la realización de talleres de difusión para el personal clave dentro de las entidades de Gobierno.</li> <li>Que el Consejo considere utilizar como parte de la definición de materialidad para futuros Informes en adición a los valores monetarios de la producción del país, los volúmenes de producción de los recursos, a fin de cubrir mejor los requerimientos de la iniciativa del EITT.</li> <li>Que se inicie el proceso de conciliación entre los pagos tributarios y no tributarios efectuados por las empresas adheridas y los ingresos por esos conceptos reportados como recibidos por las entidades de Gobierno para el período 2014. Esto permitiría aprovechar el conocimiento y recursos adquiridos con la realización del presente Informe de conciliación [sic]»</li> </ul> <p>El suministro de información proveniente de la DEI, Inhgeomin y las alcaldías permitió conciliar y uniformar las cifras respectivas con lo reportado por las empresas, lográndose conciliar los flujos de ingresos recibidos por parte del Gobierno, por montos de L274.1 y L232.8 millones para los años 2012 y 2013, respectivamente.</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								<p>Del total nacional recaudado por sector, se revisaron los montos tributados por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto al activo neto, aportación solidaria temporal, tasa de seguridad poblacional, impuesto de bienes inmuebles, impuesto a la autoridad minera, canon superficial territorial, tasa ambiental, inspecciones geológicas o de campo, tasa administrativa municipal, e impuesto de bienes inmuebles.</p> <p>Es significativo recordar que, según datos del Banco Central de Honduras (BCH), entre 2012 y 2013 la actividad minera ha representado alrededor del 1% del PIB, es decir, en promedio, L3,600 millones por año, de los cuales, según lo reportado por el informe de conciliación (EITI Honduras), la carga tributaria representa apenas el 7% del valor producido por el sector.</p> <p>La EITI, al igual que otras iniciativas a las cuales se ha adherido el Gobierno de Honduras, se puede analizar desde diferentes puntos de vista. Uno de ellos es el de los compromisos asumidos; otro, el de la participación de los sectores involucrados y, un tercero, el de los resultados obtenidos. Se comenzará por el segundo porque, en la práctica, determina parcialmente al primero y el tercero.</p>

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi			
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis		
			<table border="1"> <tr> <td>Sí</td> <td>No</td> </tr> </table>	Sí	No				<p>Tanto en la EITI como en la AGAH la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada. En la primera, los representantes de la sociedad civil fueron electos desde el Gobierno y se ha creado un proceso de admisión de nuevas organizaciones que desincentiva la participación de otros sectores. Es más, la mayoría de las organizaciones que representan a la sociedad civil, o tienen una fuerte influencia gubernamental (porque reciben recursos), o estuvieron a favor de la nueva <i>Ley de Minería</i> aprobada a comienzos de 2013.</p> <p>Ninguna de las organizaciones que velan por el medio ambiente en Honduras está representada en la EITI. Con esta modalidad de participación, el peso principal de las decisiones lo lleva el Gobierno; de las entrevistas realizadas se deriva la escasa participación de las organizaciones actualmente involucradas. Esto muestra que la participación de la sociedad civil en la iniciativa es más formal que real.</p> <p>Al no haber organizaciones que impulsen adelante el proceso de transparencia, el Gobierno realiza el mínimo esfuerzo en esa dirección y se limita a rendir informes que cubren formalidades del proceso. Así las cosas, el objetivo de que la EITI sea más conocida entre diferentes sectores, de tal manera que sus beneficios se valoren, no se ha cumplido.</p>
Sí	No								

Número	Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado	Evaluación del Icefi	
	Descripción	Entidad responsable				Situación	Análisis
			Sí				<p>Para contrarrestar lo anterior, es necesario realizar una campaña de sensibilización a nivel de organizaciones locales, así como el establecimiento de alianzas de forma transparente en este nivel de gestión. También, tratar los problemas que generan la minería no metálica y la minería artesanal, sobre todo en lo referente al registro (en este sentido, es relevante impulsar la elaboración de un catastro minero que permita incluir ambos tipos de actividad extractiva).</p> <p>Finalmente, se percibe en la organización de la industria extractiva debilidad institucional, por lo que es importante considerar la descentralización de responsabilidades administrativas, de regulación y control, de manera que sean competencia de las municipalidades.</p> <p>Para efectos de monitoreo de las industrias extractivas es importante fortalecer las capacidades técnicas de Ingeomin, certificar laboratorios y asegurar la seguridad jurídica. Sin embargo, los aspectos centrales de la AGAH relativos a este tema todavía siguen pendientes. La participación ciudadana es limitada, así como la información.</p>

## V. Consideraciones finales

El seguimiento del *II Plan de Acción de Gobierno Abierto Honduras (2014-2016)* —en particular de los cuatro compromisos relacionados con la política fiscal— ha puesto en evidencia la debilidad de las acciones tomadas por el Ejecutivo para cumplirlos. Por otro lado, llama la atención el poco conocimiento de la ciudadanía con respecto a estos esfuerzos, lo cual se deriva de la escasa participación que ha caracterizado esta iniciativa.

Este seguimiento permite plantear las siguientes consideraciones finales:

1. La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa que busca promover la transparencia a nivel internacional, complementando los esfuerzos dirigidos a reducir la corrupción y la impunidad, y promoviendo mayor participación ciudadana. Sin embargo, en el caso de Honduras, las acciones tomadas no han mostrado, hasta la fecha, la fuerza suficiente para alcanzar cohesión social. Aunque existen procesos de monitoreo y evaluaciones tanto internas como externas de parte del Secretariado de la AGA sobre el cumplimiento de los compromisos adoptados, no han sido garantía para responder a cabalidad con cada uno de los hitos asumidos. De esa cuenta, queda la misma imagen del primer PAGAH, donde el cumplimiento de compromisos fue reducido.
2. No se puede desconocer que en algunos campos se han logrado avances; por ejemplo, en la elaboración de los catálogos de compras de bienes; la creación de portales de transparencia en varias instituciones gubernamentales; la presentación de los documentos de presupuesto público (que incluye el presupuesto ciudadano, a pesar de sus falencias inherentes en cuanto a oportunidad y contenido). Sin embargo, los resultados obtenidos han sido parcialmente efectivos y en gran medida han pasado desapercibidos por parte de la población.
3. Los resultados obtenidos a partir de la evaluación realizada por el Iceif de los compromisos 6, 7, 8 y 10, guardan coherencia con dos situaciones que se han observado en el pasado: primero, el reducido espacio de participación ciudadana para incidir en las decisiones de política fiscal; y segundo, los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en la publicación de información, en la mayoría de los casos incompleta y con desfases considerables de tiempo. Además, se difunden a través de los portales de transparencia, lo cual no garantiza alcanzar el objetivo de tener una ciudadanía que participe y dé seguimiento a las acciones de política fiscal.
4. Los dos planes de acción de la AGA formulados hasta la fecha en Honduras contienen una serie de compromisos que parecen surgir de una agenda gubernamental, más que de una participación ciudadana. La razón es doble: ambos planes reflejan compromisos que los Gobiernos esperan poder alcanzar sin mayor dificultad. Por otra parte, la presencia de diversas organizaciones de la sociedad civil se limita a una participación más formal que real, con una tendencia a incluir a aquellas organizaciones afines al Ejecutivo.
5. El diseño de los dos planes de la AGA adolece de cronogramas que posean mayor precisión con respecto al cumplimiento de los compromisos e hitos. Es necesario que para la elaboración de planes futuros los cronogramas establezcan el tiempo de ejecución de las acciones para el cumplimiento de hitos; con ello el seguimiento que podrían realizar las organizaciones de la sociedad civil sería constante, permitiendo

ajustes de ser necesario, sobre todo si se percibe una desviación considerable con respecto a las metas establecidas.

6. Los avances en la ejecución del primer año del *II PAGAH* se han visto opacados por la aprobación de la denominada «ley de secretividad», que autoriza a dieciocho instituciones públicas a restringir el acceso a información en casos denominados de «seguridad nacional».<sup>25</sup> Adicionalmente, la puesta en marcha de fideicomisos para el manejo de recursos públicos sustrae de los procedimientos normales de vigilancia un monto considerable de recursos que asciende al 2% del PIB para el gobierno central. A esto habría que agregar montos mucho mayores en las denominadas alianzas público privadas, cuyas negociaciones y contratos han estado lejos del escrutinio público.
7. En conclusión, el seguimiento realizado muestra un bajo cumplimiento de los dos pilares de la AGA, como es el caso del acceso a la información y de la participación ciudadana. En ambos, se encontró que en Honduras el acceso a información se mantiene restringido y que la participación es más formal que real. En resumen, para el primer año del *II PAGAH*, sigue vigente en Honduras la apreciación del MRI<sup>26</sup> con respecto al primer plan: «La experiencia del PAGAH 2012-2013, vino a demostrar el formato tradicional y vertical que suelen hacer uso los gobiernos hondureños, cuando se trata de promover espacios de participación ciudadana, donde la agenda es definida y controlada por el actor gubernamental. Se esperaba que para un segundo plan de acción de gobierno abierto, el proceso sea más horizontal y democrático». Esto último, evidentemente, no está ocurriendo.

25 Tanto la excomisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública, abogada Doris Imelda Madrid, como la actual directora de la Comisión Nacional Anticorrupción, Gabriela Castellanos, han señalado el efecto negativo de dicha ley sobre la transparencia y combate a la corrupción.

26 Mecanismo de Revisión Independiente conformado por expertos en transparencia y otros asesores técnicos. *Informe preliminar de avances del Plan de gobierno abierto 2013*.

## Referencias bibliográficas

Castro Suárez, Roque (2000). *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*. Buenos Aires CLACSO, Consejo Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado (2014). *Informe de avances en materia de gobierno abierto en Honduras en el marco de la iniciativa multilateral Alianza de Gobierno Abierto (AGA)*. Tegucigalpa: Gobierno de la República de Honduras.

Ernst & Young Honduras (2015). *Informe de conciliación de la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas en Honduras (EITI-HN) para los períodos 2012-2013*. Tegucigalpa: Ernst & Young.

Gobierno de la República de Honduras (2014). *Segundo plan de acción de gobierno abierto, II PAGAH 2014-2016*. Tegucigalpa: Gobierno de la República de Honduras.

Gobierno de la República de Honduras (2015). *Informe de autoevaluación de gobierno de medio término II PAGAH 2014-2016*.

Iniciativa de Gobiernos Abiertos (2014). *Mecanismo de revisión independiente Honduras: Informe de avance 2012-13*. Tegucigalpa: Iniciativa de Gobiernos Abiertos.

Norc at the University of Chicago (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)*. Chicago: Norc at the University of Chicago.

Organización Internacional de Presupuesto (2015). *Encuesta de presupuesto abierto*.

Secretaría del Despacho Presidencial (2012). *Plan para la mejora de la gestión, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014*. Tegucigalpa: Gobierno de la República de Honduras.

Secretaría de Finanzas (2015). *Presupuesto ciudadano ejercicio fiscal 2015*. Tegucigalpa: Gobierno de la República de Honduras.

