

Evaluación de la Transparencia Presupuestaria en Honduras

La Asociación Internacional de Presupuestos y la Fundación Democracia sin Fronteras

Antecedentes

A principios del 2011 la Corporación de Desafío del Milenio (MCC) se acercó a la Asociación Internacional de Presupuesto (International Budget Partnership, IBP) para solicitar una actualización de los resultados del Índice de Presupuesto Abierto concernientes al año 2010 de Honduras, con el fin de contar con información sobre cambios recientes en la disponibilidad de información pública sobre el presupuesto. El Índice de Presupuesto Abierto del IBP es la única medida de transparencia presupuestaria independiente y comparativa alrededor del mundo, utilizada regularmente por muchos gobiernos, agencias donantes y organizaciones de la sociedad civil que desean informar acerca de reformas presupuestarias, paquetes de ayuda y políticas relacionadas, además de campañas de transparencia.

Éste es el caso de la MCC, que solicita a los gobiernos alcanzar un umbral mínimo en diversos aspectos de gobernabilidad, incluyendo la transparencia fiscal, como requisito para recibir su asistencia financiera. En virtud de que Honduras se desempeñó pobremente en el Índice de Presupuesto Abierto del 2010, la MCC solicitó esta evaluación como parte del proceso de aprobación para el paquete de asistencia al gobierno de Honduras.

El Índice de Presupuesto Abierto, construido por el IBP por medio de datos recolectados a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto, es una evaluación bianual sobre el nivel de transparencia presupuestaria de gobiernos nacionales en el mundo. En la edición 2010, Honduras obtuvo 11 puntos de un total de 100 y se ubicó como el país número 80 del total de 94 países que fueron en la edición 2010 del Índice. Una de las posibles razones del por qué Honduras obtuvo tan baja puntuación fue la situación política vivida en el país durante el 2009. Como resultado de tal crisis, el presupuesto del 2010 no fue promulgado ni publicado sino hasta la mitad del año.

Este reporte y la evaluación en la cual se basa fue producido por el IBP y por la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF). El IBP colabora con la sociedad civil alrededor del mundo, con el objetivo de analizar e influenciar presupuestos gubernamentales para reducir la pobreza y mejorar la gobernabilidad. La FDsF trabaja para fortalecer la democracia en América Central por medio de la promoción de un mayor nivel de transparencia, responsabilidad, justicia ambiental, y la protección y respeto de los derechos humanos.

El IBP y FDsF acordaron proveer a la MCC de una evaluación relacionada con la transparencia presupuestaria en Honduras centrada, específicamente, en los cambios de transparencia ocurridos entre septiembre 15 del 2009 (fecha utilizada para evaluar la disponibilidad de información presupuestaria para el Índice de Presupuesto Abierto del 2010) y el 31 de agosto del 2011. Esta evaluación también analiza de manera breve el nivel de efectividad de vigilancia presupuestaria por

parte de la legislación nacional y la Institución de Auditoría Superior en Honduras, así como las oportunidades provistas para la participación pública en el proceso presupuestario.

De conformidad con los términos del contrato, esta evaluación fue conducida por la FDsF con la asistencia técnica del IBP. Además de documentar los cambios dados en transparencia a lo largo del proceso presupuestario, el reporte también discute en qué medida el gobierno hondureño ha implementado reformas basadas en los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2010 para Honduras. Finalmente, este reporte ofrece recomendaciones adicionales acerca de la manera en que el gobierno hondureño puede sostener y expandir las reformas de transparencia presupuestaria que ya han sido implementadas.

Metodología

La Encuesta de Presupuesto Abierto es una rigurosa evaluación basada en evidencia de prácticas de transparencia presupuestaria en distintos países conducidas cada dos años por el IBP. La Encuesta evalúa la oportunidad y la amplitud de la información pública financiera contenida en ocho reportes presupuestarios claves, mismos que deberían ser publicados durante el año fiscal, tal y como lo requieren las mejores prácticas internacionales. La Encuesta también evalúa la capacidad de vigilancia de las legislaturas e instituciones auditoras, y las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. La metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto está basada en criterios desarrollados por el Fondo Monetario Internacional en su *Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en su escrito *Las Mejores Prácticas para Transparencia Presupuestaria*, y la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior en su escrito *Declaración de Lima Sobre Lineamientos Guía para Preceptos de Auditoría*.

Para levantar la encuesta, el IBP colabora con expertos en presupuesto provenientes de la sociedad civil o de instituciones académicas que no se encuentren asociados con el gobierno. Por medio de la utilización de un cuestionario de 123 preguntas con respuestas múltiples, los investigadores seleccionan las respuestas apropiadas basadas en la evidencia disponible relativa a la documentación de presupuesto gubernamental. Posteriormente, dos expertos revisan de forma independiente y anónima los cuestionarios. Adicionalmente, el IBP invita al gobierno nacional de cada país que ha sido incluido en la Encuesta para que emita sus comentarios. Los miembros del IBP revisan los resultados de cada país con base en los comentarios suministrados por los investigadores, revisores, y agentes gubernamentales, a manera de justificar el puntaje asignado a cada pregunta. La implementación de este proceso toma aproximadamente 18 meses.

Este reporte para la MCC no está basado en una completa implementación de la Encuesta —la evaluación se realizó en un período de seis semanas, de Julio a Agosto del 2011, se utilizó parcialmente la metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto, y no estuvo sujeta a revisiones de expertos. Sin embargo, Honduras será incluida en el Índice de Presupuesto Abierto del 2012, y esta evaluación exhaustiva permitirá que los resultados aquí presentados sean confirmados.

Aunque el reporte evalúa la disponibilidad pública de los mismos ocho documentos claves del presupuesto incluidos el Índice de Presupuesto Abierto, no evalúa la amplitud de la información presentada en estos documentos, y los datos fueron recolectados de forma independiente al proceso formal que utiliza la Encuesta de Presupuesto Abierto. En su lugar, la FDsF revisó los reportes

brindados por los medios de comunicación y sitios web gubernamentales, entrevistó a empleados públicos, y utilizó mecanismos formales de acceso a información para determinar la disponibilidad de los documentos relacionados con el presupuesto al 31 de agosto del 2011. Los reportes y documentos presupuestarios publicados después de esta fecha no fueron considerados en esta evaluación.

Adicionalmente para evaluar la disponibilidad pública de los documentos presupuestarios, la FDsF también evaluó la vigilancia presupuestaria provista por parte de la legislatura nacional (Congreso Nacional) y de la institución suprema de auditoría (Tribunal Superior de Cuentas), con base en la Encuesta de Presupuesto Abierto. La FDsF entrevistó a oficiales de la Secretaría de Finanzas, del Tribunal Superior de Cuentas, y miembros de varios partidos políticos en el Congreso Nacional (Ver Anexo 1). Para analizar la vigilancia presupuestaria provista por el Congreso Nacional, la FDsF evaluó el poder de las enmiendas legales y el tiempo disponible para revisar dichas enmiendas como también para revisar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

Hallazgos Claves

Nuestra evaluación estima que desde la última edición del Índice de Presupuesto Abierto del 2010, el gobierno hondureño ha dado pasos significativos para aumentar la disponibilidad pública de los ocho documentos clave de la Encuesta. Éste es un resultado positivo que el gobierno hondureño debe continuar para lograr mayor transparencia en sus procesos presupuestarios. Durante esta evaluación, encontramos que el gobierno publicó siete de los ocho documentos presupuestarios clave, de acuerdo al criterio utilizado para evaluar la disponibilidad de estos reportes en la Encuesta de Presupuesto Abierto (Ver Anexo 2 para sitios web disponibles de documentos presupuestarios).¹ En contraste con lo anterior, durante nuestra evaluación previa, el gobierno había publicado únicamente tres de los ocho documentos.

Si el Gobierno de Honduras continua publicando regularmente estos documentos presupuestarios, Honduras mejorará su puntuación de manera significativa en el próximo Índice de Presupuesto Abierto 2012 y, aún más importante, mejorará la habilidad de la sociedad tanto pública como civil de comprender y participar de manera más completa tanto en las decisiones presupuestarias como en su vigilancia.²

Disponibilidad Pública de Reportes Claves Presupuestarios

En esta sección, describiremos nuestros hallazgos en cada uno de los ocho documentos claves presupuestarios.

¹ La Encuesta de Presupuesto Abierto utiliza dos criterios primarios para determinar si un reporte presupuestario se encuentra disponible al público: 1) el reporte se encuentra disponible para todo y cualquier ciudadano, y 2) el reporte fue publicado dentro del tiempo estipulado a manera de asegurar que el acceso a la información es útil a la comprensión y busca influir en las políticas presupuestarias gubernamentales.

² El Índice de Presupuesto Abierto provee de una puntuación total a cada país con base en 92 preguntas múltiples que evalúan la disponibilidad pública, oportunidades, y amplitud de los ocho reportes claves presupuestarios. En este ejercicio, entre Julio y Agosto 2011, no se verificó la exhaustividad de los ocho documentos, de manera que desconocemos la magnitud exacta del incremento en la puntuación que Honduras conseguirá en el siguiente Índice de Presupuesto Abierto.

Cuadro 1: Disponibilidad de los Ocho Documentos Presupuestarios Clave

Documento	Estatus de Publicación en la Evaluación Actual (al 31 de Agosto 2011)	Estatus de Publicación OBI 2010 (al 15 de Septiembre 2009)
Documento Preliminar	Publicado	Producido, No Publicado
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Publicado	Producido, No Publicado
Presupuesto Aprobado	Publicado	Publicado
Presupuesto Ciudadano	Sin Producirse	Sin Producirse
Informes entregados durante el año	Publicado	Publicado
Reporte de Mitad de Año	Publicado	Sin Producirse
Informe de Fin de Año	Publicado	Publicado
Reporte de Auditoría	Publicado	Sin Producirse

Documento Preliminar

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño no publicó el documento preliminar, sin embargo este documento se produjo para el uso interno del gobierno. Un Documento Preliminar presenta los principales supuestos utilizados en la elaboración del presupuesto, tales como ingresos esperados, gastos, nivel de deuda y la distribución general del presupuesto entre los sectores. El mismo debería ser publicado al menos un mes antes de que el Ejecutivo entregue su Propuesta de Presupuesto al Congreso Nacional. Durante esta evaluación encontramos que en Julio 2011 la Secretaría de Finanzas publicó el Documento Preliminar — *Política presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012* — mismo que corresponde a nuestra recomendación. El documento se encuentra publicado en http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2011/08/Politica_Presupuestaria.pdf.

Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño no publicó la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, sin embargo, este documento se produjo sólo para el uso interno del poder ejecutivo. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo presenta la declaración detallada del gobierno, sus políticas y prioridades, lo que se pretende lograr en el año venidero, incluyendo las ubicaciones específicas que se pretenden hacer en cada secretaría y entidad. Debería ser publicado previa aprobación por legislatura. Durante esta evaluación, encontramos que, en consonancia con nuestra recomendación en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, el gobierno Hondureño publicó la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y todos los documentos de soporte para su presupuesto 2011 (*Proyecto de presupuesto año fiscal 2011*) cuando fueron entregados al Congreso Nacional en Septiembre del 2010. La propuesta de presupuesto (disponible en <http://www.sefin.gob.hn/?p=365>) recibió cobertura de los medios al momento de ser publicada.³

Presupuesto Ciudadano

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño no produjo un Presupuesto Ciudadano —una versión simplificada ya sea de la Propuesta de Presupuesto del

³ Por ejemplo, ver <http://www.elheraldo.hn/Pa%C3%ADs/Ediciones/2010/09/10/Noticias/Gobierno-invertira-11-000-millones-en-unos-300-proyectos-durante-2011>.

Ejecutivo o del Presupuesto Aprobado, que sea de fácil acceso a una amplia audiencia y que permita facilitar las discusiones presupuestarias en el país. Durante esta evaluación, encontramos que el gobierno Hondureño aún no ha publicado un Presupuesto Ciudadano que coincida con todos los criterios de disponibilidad utilizados en la Encuesta de Presupuesto Abierto. Aunque reconocemos que el gobierno publicó un documento que cumple con algunos criterios para la elaboración del Presupuesto Ciudadano, la publicación del mismo no se hizo con la oportunidad mínima requerida. Para que este documento entre en consonancia con nuestros criterios, el Presupuesto Ciudadano deberá ser publicado al mismo tiempo que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o en el momento de publicación del Presupuesto Aprobado y no seis meses después de la publicación de estos reportes — como fue el caso del Presupuesto Ciudadano que el gobierno Hondureño publicó en Julio 2011 (ver http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2011/08/Presupuesto_Ciudadano_2011.pdf).

Presupuesto Aprobado

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño publicó su Presupuesto Aprobado después de haber sido aprobado en Julio 2009 — pero ambos, tanto la promulgación como la publicación ocurrieron dentro del año fiscal. El Presupuesto Aprobado es un documento legal que autoriza al Ejecutivo a implementar medidas políticas en el presupuesto. Durante esta evaluación, encontramos que el Presupuesto Aprobado (*Presupuesto General de la República 2011*) continua estando disponible al público y a diferencia de nuestros hallazgos previos, encontramos que el presupuesto fue promulgado antes del inicio del año fiscal — consistente con las buenas prácticas. El Presupuesto del 2011 fue aprobado en Diciembre del 2010 y se encuentra disponible en <http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/principal.html>.

Informes de Entregados Durante el Año

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño publicó los Informes de Ejecución Presupuestaria con un mes de retraso. Los Informes de Ejecución Presupuestaria son reportes mensuales o cuatrimestrales y reportan acerca de ingresos actuales, gastos, y deudas incurridas. Durante esta evaluación, encontramos que dichos informes continúan estando disponibles, pero no dentro del marco de tiempo requerido por las mejores prácticas internacionales ya establecidas. Los *Informes de Ejecución Presupuestaria* relacionados al período entre el segundo trimestre 2010 y el primer trimestre del 2011 fueron publicados con uno a tres meses de retraso. Cabe mencionar además que, a pesar de no encontrarse dentro del alcance de esta evaluación, encontramos que estos informes carecen de información detallada a nivel de programa con relación a los gastos corrientes. Los Informes de Ejecución Presupuestaria se encuentran disponibles en http://www.sefin.gob.hn/?page_id=8246.

Informe de Medio Año

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el gobierno hondureño no produjo un Informe de Medio Año — un informe que provee información sobre ingresos actuales, gastos, y deudas incurridas durante los primeros seis meses del presupuesto anual. El Informe de Medio Año debería discutir cualquier cambio en los supuestos económicos que afecten las políticas de presupuesto aprobado y si es necesario hacer ajustes. Durante esta evaluación, encontramos que el gobierno Hondureño publicó un Resumen de Medio Año en Julio del 2011, mismo que corresponde a las recomendaciones hechas en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. Ver *Informe de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria al II trimestre 2011*, disponible en http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2011/08/Evaluacion_II_2011/principal.html.

Informe de Fin de Año

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que el Gobierno publicó un Informe de Final de Año pero que carecía de información exhaustiva. Un Informe de Fin de Año resume la situación financiera al final del año fiscal y debería de incluir una actualización de los logros de las políticas contenidas en el Presupuesto Aprobado. Durante esta evaluación, encontramos que el Informe de Fin de Año (*Informe de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2010*) sigue públicamente disponible. Fue publicado en Abril 2011 y se encuentra disponible en <http://www.sefin.gob.hn/?p=10837>. Sin embargo, y aunque el alcance de esta evaluación no incluye un análisis acerca de la exhaustividad de los informes gubernamentales, una somera revisión de este documento sugiere que todavía carece de información importante.

Informes de Auditoría

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que la Institución Superior de Auditoría de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas, no produjo un Informe en consonancia con los criterios de la Encuesta. El Informe de Auditoría es generado por un cuerpo independiente, mismo que audita toda actividad del Ejecutivo. Durante esta evaluación, encontramos que el Tribunal Superior de Cuentas publicó un Informe de Auditoría para el año fiscal 2009 en Agosto 2010, lo cual está de acuerdo a lo recomendado en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. (Ver *Informe Consolidado Sobre el Comportamiento de las Finanzas Del Estado, la Deuda Pública, Ingreso y Gastos del Presupuesto General de la República INFORME EJECUTIVO N° 001/DF 2010 PERIODO 2009*, disponible en http://www.tsc.gob.hn/Rendicion_de_cuentas/Informe_01-DF-2010.pdf.) Aunque publicar el Informe de Auditoría ocho meses después de haber terminado el año fiscal apenas cumplió con las mejores prácticas (seis meses para su lanzamiento), representa un paso positivo para el Tribunal Superior de Cuentas. Sin embargo, para mantener este avance, el Tribunal Superior de Cuentas debió publicar el Informe de Auditoría del 2010 en agosto 2011, pero hasta la fecha no hemos encontrado dicho documento. Confiamos en que este retraso no represente un paso hacia atrás en el progreso que el Tribunal Superior de Cuentas ha logrado.

Vigilancia Presupuestaria Provista por la Legislatura e Instituciones Supremas de Auditorías y Oportunidades para la Participación Pública en el Proceso Presupuestario

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 reportó que la Legislatura Hondureña no cuenta con suficiente tiempo para discutir y aprobar el presupuesto. Esta limitación fue el resultado de la crisis constitucional en el país durante el periodo de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010. Esta evaluación encontró que hoy por hoy la cámara legisladora cuenta con suficiente tiempo para revisar el presupuesto antes de aprobarlo.

Además, los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 para Honduras reportaron que el Tribunal Superior de Cuentas no emitió en tiempo los informes de gastos gubernamentales, limitando así su función de vigilancia. En esta evaluación encontramos que ahora el Tribunal Superior de Cuentas publicó el informe oportunamente.

Finalmente, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, la participación pública fue limitada y la cámara legisladora no sostuvo audiencias públicas sobre las discusiones presupuestarias y tampoco estableció mecanismos para ser difundidas por los diferentes

medios de comunicación. En esta evaluación encontramos que la cámara legislatora ha abierto sus discusiones presupuestarias al público, además de ser transmitidas por los medios de comunicación.⁴

Sin embargo, aún se puede hacer más con el objetivo de expandir la participación pública en los procesos presupuestarios por parte de los poderes ejecutivo y legislativo. (Ver recomendación 3 abajo).

Recomendaciones

Nuestra evaluación encuentra que el gobierno hondureño ha dado recientemente pasos significativos para mejorar la disponibilidad en relación con la información presupuestaria. A la vez que reconocemos estos importantes pasos, los siguientes puntos pueden ser mejorados.

1. Mejorar la accesibilidad al público de los informes presupuestarios. Resultó complicado abrir los sitios web y descargar los informes presupuestarios de la Secretaría de Finanzas; lo anterior pudiera ser por un vínculo incorrecto o los documentos ya han sido bajados del sitio web y no los han vuelto a cargar. Por ejemplo, a pesar de hacer varios intentos, no pudimos ingresar al link para los Informes de Ejecución Presupuestaria. Adicionalmente, fue también difícil identificar la ubicación de los informes presupuestarios en el sitio web, en especial los relacionados con la Propuesta del Ejecutivo. Exhortamos al gobierno de Honduras a que mejore la presentación de la información en sus sitios web y a asegurar que la información relevante presupuestaria sea de fácil acceso. En virtud de que el acceso al internet es limitado en el país recomendamos que el gobierno ponga los informes disponibles en discos compactos y los distribuya ampliamente en librerías nacionales, medios de comunicación y oficinas de información pública.

2. Mejorar la oportunidad en la publicación de los documentos presupuestarios clave. Esta inspección considera que el gobierno de Honduras está alcanzando las mejores prácticas internacionales en cuanto a la publicación del Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, los Informes de Ejecución y del Informe de Fin de Año. Sin embargo, los demás documentos todavía no se presentan a tiempo, lo cual podría mejorar sustancialmente el nivel de transparencia presupuestaria en el país. Por ejemplo, el Presupuesto Ciudadano debería ser publicado al mismo tiempo que la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o al mismo tiempo que el Presupuesto Aprobado (por lo menos tres meses antes del inicio del año fiscal —no seis meses después como sucedió en esta ocasión). Los Informes de Ejecución deben publicarse en forma consistente dentro del mes siguiente del periodo a reportar, lo cual no está sucediendo actualmente. Finalmente, los Informes de Auditoría deberían ser publicados dentro del periodo de tiempo de seis meses al final del año fiscal, esto para coincidir con las mejores prácticas internacionales, y en cuanto los informes auditados sean presentados a la legislatura — por supuesto lo anterior requeriría que las instituciones del Ejecutivo completaran sus cuentas a tiempo para que así el Tribunal pueda auditarlas.

3. Expandir las oportunidades para la participación ciudadana durante el ciclo del presupuesto tanto en la formulación como durante la ejecución. La Secretaría de Finanzas debería de desarrollar e implementar mecanismos de consultas públicas. Estos mecanismos deberían ser ampliamente publicitados y dar a conocer con anterioridad los objetivos de las consultas.

⁴ Por ejemplo, ver <http://www.hondudiario.com/content/presupuesto-2011-listo-para-ser-discutido-este-martes-en-el-cn> and <http://mediamonitor.hn/m/node/1700>.

Además, el público debe saber de qué forma estas consultas fueron o no utilizadas en la toma de decisiones. El Congreso Nacional también debería ofrecer oportunidades a la sociedad civil del país para participar en temas de importancia durante las deliberaciones presupuestarias. Las fechas de estas audiencias públicas deberían de ser publicitadas con suficiente tiempo para que los ciudadanos puedan prepararse.

4. Mejorar y difundir el Presupuesto Ciudadano. Aunque los intentos gubernamentales de pilotear el Presupuesto Ciudadano en el 2011 son evidentes y loables, recomendamos que en futuras ocasiones el gobierno elabore el presupuesto ciudadano después de extensas consultas públicas. Tales consultas permitirá el gobierno comprender mejor los tipos de información que el público desea ver en el presupuesto ciudadano y pueda ser utilizado en el proceso de gestiones públicas. Existen varios mecanismos que el gobierno puede utilizar para obtener estos insumos, incluyendo grupos focales, redes sociales, encuestas, líneas calientes y reuniones/eventos universitarios o lugares de reunión para discutir asuntos públicos. El presupuesto ciudadano puede ser distribuido a través de la radio, en volantes distribuidos alrededor del país o por sitio web del gobierno.

5. Implementar leyes de transparencia e incluir disposiciones específicas con relación a la transparencia presupuestaria. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2006 de Honduras establece claramente que el presupuesto debería ser de dominio público. Por lo tanto, el marco legal para la transparencia presupuestaria ya existe en Honduras, que ahora tiene que ser rigurosamente implementada. Recomendamos que el gobierno hondureño desarrolle aún más este marco, especificando en los reglamentos o circulares el plazo dentro del cual los informes presupuestarios deben hacerse públicos. Creemos que tal inclusión explícita de los requisitos de transparencia presupuestaria puede mantener la disponibilidad pública de los informes presupuestarios clave en períodos futuros. Además, la legislatura también debería considerar la promulgación de una disposición legal en relación con la participación ciudadana en la formulación y ejecución del presupuesto. Estas leyes existen en otros países de América Latina (como Brasil).

Conclusión

La Asociación de Presupuesto Internacional y la Fundación Democracia sin Fronteras han quedado gratamente impresionados con el nivel de compromiso mostrado por el gobierno Hondureño para mejorar la transparencia presupuestaria a partir de los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2010. Estas medidas favorecerán la capacidad del público de comprender la forma en que el gobierno está haciendo uso de los recursos públicos, lo cual puede llevar a discusiones públicas más informadas y enriquecedoras acerca de las políticas presupuestarias, y finalmente a la mejor toma de decisiones con mayores logros en resultados. Recomendamos que el gobierno continúe construyendo sobre estos pasos y establezca los mecanismos que favorezcan su institucionalización, para que de este modo se logre incrementar la transparencia presupuestaria y con ello se permita la participación del público en los procesos presupuestarios (ver Anexo 3 para ejemplos de informes de presupuesto de países latinoamericanos). Hemos comenzado la investigación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 y estaremos monitoreando de cerca el desarrollo de la transparencia presupuestaria en Honduras en los siguientes 18 meses, que nos llevará a la publicación del Índice de Presupuesto Abierto 2012.

Anexo 1. Lista de Personas Entrevistadas

Nombres	Cargo que Sustenta
Secretaría de Finanzas	
Lic. Roberto Zuñiga	Director General de Presupuesto
Lic. Carlos Cuadra	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
Lic. Dagoberto Ordoñez	Asesor de Presupuesto
Tribunal Superior de Cuentas	
Lic. Norma Castellón	Directora Ejecutiva
Lic. Cesar Santos	Dirección de Participación Ciudadana
Lic. Guillermo Sierra	Dirección de Fiscalización
Congreso Nacional	
Lic. Victoria Chávez	Comisión de Presupuesto I
Lic. Geovany Chávez	Comisión de Presupuesto I
Lic. Yeny Paz	Comisión de Presupuesto II
Lic. Yanira Vásquez	Comisión de Presupuesto II
Lic. Iveth Turcios	Comisión de Presupuesto II

Anexo 2. Documentos Presupuestarios Clave Utilizados: Presupuesto Anual, Títulos Completos y Sitios Internet

Documento Presupuestario	Año de Presupuesto Utilizado	Título Completo, Fecha y Sitio Internet
Documento Preliminar	2012	<i>Política presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012</i> , Fecha de Publicación: Julio 2011 http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2011/08/Politica_Presupuestaria.pdf
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	2011	<i>Proyecto de presupuesto año fiscal 2011</i> Presentado al Congreso Nacional el 13 Septiembre 2010 Disponible en: http://www.sefin.gob.hn/?p=365
Documentos de Soporte Presupuestario	2011	<i>Política Presupuestaria para el ejercicio fiscal 2011 y Presupuesto Pluriannual del 2012-2014</i> Publicado en Septiembre 2010 http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/politica2010.pdf
		<i>Disposiciones Generales del Presupuesto de ingresos y egresos de la República de las Instituciones Descentralizadas año fiscal 2011</i> Publicado en Septiembre 2010 http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/principal.html
		<i>Programa de Inversión Pública 2011</i> Publicado en Septiembre 2010 http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/inversion.html
		<i>Estrategia de reducción de la Pobreza 2011</i> Publicado en Septiembre 2010 http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/erp.html
Presupuesto Aprobado	2011	<i>Presupuesto General de la república 2011</i> Publicado en La Gaceta Oficial fecha 28 Diciembre 2010 (Numero 32, 402); <i>Publicado en el diario oficial la Gaceta con fecha 28 de diciembre del 2010 (numero 32,402) y disponible en el sitio web de SEFIN en Enero 2011</i>

		http://www.sefin.gob.hn/data/2011/DGP/PresupuestoAprobado2011/principal.html
Presupuesto Ciudadano	Sin Producirse	Sin Producirse
Informes entregados durante el Año	2011	<i>Ejecución Presupuestaria de la Administración Central Primer Trimestre Año 2011</i> Fecha de Publicación: Junio 2011 Disponible en: http://www.sefin.gob.hn/?p=13195 Otros informes para años fiscales pasados están disponibles en: http://www.sefin.gob.hn/?page_id=8246
Informes de Medio Año	2011	<i>Informe de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria al II trimestre 2011</i> Fecha de publicación: Julio de 2011 Disponible en: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2011/08/Evaluacion_II_2011/principal.html
Informe de Fin de Año	2010	<i>Informe de Liquidación del presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2010</i> Fecha de Publicación: Abril 2011 http://www.sefin.gob.hn/?p=10837
Reporte de Auditoría	2009	<i>Informe Consolidado sobre el Comportamiento de las Finanzas Del Estado, la Denda Pública, Ingreso y Gastos del Presupuesto General de la República</i> INFORME EJECUTIVO N° 001/DF 2010 PERIODO 2009, Fecha de Publicación: Agosto 2010 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/Rendicion_de_cuentas/Informe_01-DF-2010.pdf

Anexo 3. Contenidos de los Documentos Presupuestarios Clave y Ejemplos

Documento Preliminar			
<i>Importancia</i>	<i>Contenidos Clave</i>	<i>Tiempo de Publicación</i>	<i>Ejemplos de estos Informes que coinciden con las buenas prácticas de estándares de transparencia</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece el vínculo entre las políticas y las asignaciones presupuestarias. • Identifica la estrategia gubernamental básica para el mediano plazo. • Mejora la racionalidad del proceso de formulación del presupuesto. • Calibra las expectativas para el presupuesto. • Posibilita que legisladores y el público provean aportes a los temas presupuestarios amplios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pronósticos macroeconómicos de mediano plazo • Objetivos fiscales gubernamentales en el mediano plazo • Asignaciones sectoriales generales. • Expectativas de impuestos e ingresos (en términos amplios). • Descripción y costo de las nuevas medidas de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Idealmente, en el cuarto o quinto mes anterior al año fiscal. • A veces, en combinación con la evaluación de medio término del año anterior (séptimo mes). • Por lo menos un mes antes de la publicación de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil: <i>Projeto da Lei de Diretrizes Orcamentarias 2011</i> <i>Presentacion/ rationale:</i> www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/projetos/projetoLDO2011_em.pdf <i>Informe Principal:</i> http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/projetos/projetoLDO2011.pdf <i>Anexos:</i> http://www.planejamento.gov.br/linksecretaria.asp?cod=6496&cat=50&sec=8&sub=507
Propuesta de Presupuesto			
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de política económica más importante y expresión de las prioridades del ejecutivo. • Determina la carga tributaria para la ciudadanía. • Determina la distribución de los recursos entre diferentes segmentos de la población. • Determina los costos/deuda que se endosarán a futuras generaciones. • Oportunidad clave para que la 	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso del/a Ministro/a de Finanzas y resumen del presupuesto. • Propuesta del ley del presupuesto de ingresos y asignaciones. • Pronóstico macroeconómico • Evaluación de la sustentabilidad de las políticas actuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos tres meses antes del inicio del año presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile: <i>Proyecto Ley de Presupuesto 2011</i> http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15168.html

<p>sociedad civil y los legisladores influyan en la política pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pronóstico y explicación de los ingresos. • Estimados y clasificación de los gastos. Financiamiento de déficit. • Composición de la deuda. • Otras actividades fiscales (tales como seguridad social). • Panorama de la situación financiera. • Tablas deben proveer estimados para el año fiscal y para dos años más allá del año fiscal, y los resultados reales de los años anteriores al año fiscal. 		
<p>Presupuesto Ciudadano</p>			
<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto es técnico y difícil de entender. • Hace que el presupuesto sea “accesible” y no sólo que esté disponible. • Facilita un debate amplio e informado sobre las prioridades fiscales. • Demuestra el compromiso del gobierno con el público y promueve la confianza en el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos del documento, descripción del proceso presupuestario y cobertura institucional del presupuesto. • Perspectiva económica y objetivos de política del gobierno. • Cuentas gubernamentales y prospectos presupuestarios. • Nuevas medidas. • Prestación de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Al mismo tiempo que el documento al que corresponde. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Salvador: <i>Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano</i> http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Guias_del_presupuesto_para_el_ciudadano/Gu%EDa_del_Presupuesto_para_el_Ciudadano_2011.pdf

Presupuesto Aprobado			
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de la nación (vigente). • Provee información de línea de base contra la cual los resultados del presupuesto ejercido pueden ser comparado. • Posibilita una evaluación de los cambios introducidos por el legislativo a la Propuesta de Presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un listado y comentarios breves de los principales gastos e ingresos. • Datos no financieros de desempeño. • Reconciliación de las desviaciones entre la propuesta de presupuesto y Presupuesto Aprobado. • Situación de la deuda general. • Pronóstico económico revisado (si se da un retraso mayor entre la Propuesta de Presupuesto y el Presupuesto Aprobado). • Impacto sobre los activos y pasivos financieros, pasivos contingentes, etc. del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el momento que el legislativo apruebe el presupuesto y a mas tardar tres meses después de haber sido aprobado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guatemala: <i>Decreto Número 54-2010, Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Período Fiscal 2011</i> http://www.minfin.gob.gt/archivos/prsu2011/inicio.htm
Informes entregados durante el Año			
<ul style="list-style-type: none"> • Vistazo de la implementación del presupuesto. • Medida periódica de las tendencias en el ingreso y gasto. • Ayuda a ajustar la implementación del presupuesto. • Construye capacidades y sistemas que mejoran la gestión del presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avance en la implementación del presupuesto. • Ingresos recaudados y gastos incurridos reales en cada mes y comparaciones con los planes. • Actividades de contratación de deuda del gobierno. • Identificación inicial de las desviaciones del 	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos un mes después del final del periodo del informe (es decir, el informe mensual de junio debe publicarse a mas tardar el 31 julio) 	<ul style="list-style-type: none"> • México: <i>Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2011</i> http://www.shcp.gob.mx/POLITICA_FINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSEFPDP/Paginas/2011a.aspx

	presupuesto.		
Revisión de Mitad de Año			
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilita la evaluación exhaustiva del gasto ejercido y la recaudación de ingreso real contra los estimados originales a mediados del año presupuestario. • Valora el impacto de los cambios macroeconómicos sobre el presupuesto. • Identifica la necesidad de cambios en las asignaciones presupuestarias, lo que incluye la necesidad de presupuestos complementarios. • Revisar el avance hacia metas de desempeño específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los supuestos económicos y su impacto en los estimados del presupuesto. • Identificación y explicación exhaustiva de las desviaciones en el gasto y recaudación del presupuesto y los estimados. • Exploración de los ajustes de política pública. • Detalles sobre decisiones de política tomadas y desarrollos de las políticas a partir de la presentación del presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • La OCDE recomienda que se publique, por lo menos, dentro de las primeras seis semanas tras el término del periodo informado. • El FMI recomienda su publicación dentro de por lo menos tres meses del término del periodo informado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile: <i>Estado de Operaciones de Gobierno a Junio 2011</i> http://www.dipres.gob.cl/572/article-73549.html
Informe de Fin de Año			
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilita, al término del año fiscal, una valoración comprehensiva del gasto y recolección de los ingresos reales contra los estimados originales. • Evaluar el desempeño gubernamental en el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño. • Ofrece información sobre la futura dirección de las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados presupuestarios globales. • Situación global de los activos y pasivos del gobierno (saldo general). • Gastos por clasificación funcional y económica y lista de los ingresos recaudados reales bajo diferentes categorías. • Resumen del gasto gubernamental por sector y programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La OCDE recomienda su publicación dentro de un plazo de seis meses de finalizado el periodo que se cubre. • El FMI recomienda que se publique en el plazo de un año del término del periodo reportado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perú: <i>Informe de Evaluación Consolidada del Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2009</i> http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/EvaluacionAnual_Final_2009.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • Descripciones y explicaciones de las desviaciones entre el pronóstico macroeconómico y los resultados reales. • Narrativa sobre las fortalezas y debilidades en el desempeño de los ministerios/ agencias. Información no financiera sobre el desempeño del gobierno en la consecución de sus metas e indicadores de desempeño. 		
Informe de Auditoría			
<ul style="list-style-type: none"> • Asesorías independientes y autorizadas en la ejecución presupuestaria. • Evaluar el grado en que el gobierno ha cumplido con la ley presupuestaria • Proveer comentarios acerca de la exactitud y nivel de confianza en las declaraciones gubernamentales financieras. • Cierra el círculo de responsabilidad • Provee de un recurso valuable tanto para legisladores, como para la sociedad civil, además de medios de análisis relativos al desempeño gubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comentarios acerca de la exactitud de las declaraciones financieras gubernamentales. • Comentarios acerca del adecuado sistema de control por parte del gobierno para el manejo de las finanzas publicas. • Identificación de casos donde el gobierno haya infringido el presupuesto o cualquier ley relacionada. • Provee la opinión de la ISA (calificada, no 	<ul style="list-style-type: none"> • Según el IBP, la mejor práctica es publicarlo en el plazo de seis meses después del término del año fiscal. • El FMI recomienda su publicación dentro del plazo de un año del término del periodo informado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica: <i>Contraloría General de la República, Memoria Anual 2010</i> http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010_web.pdf <i>Resumen de la Memoria</i> http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/Resumen Mem2010_web.pdf

	<p>calificada, descargo de responsabilidad, etc.) sobre las cuentas auditadas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Listado de recomendaciones para rectificar los problemas identificados por la auditoría.• Rastrea el estatus de las recomendaciones de auditorías anteriores.		
--	---	--	--