

La Encuesta de Presupuesto Abierto

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si el gobierno central de cada país evaluado pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios clave, así como también, si los datos contenidos en estos documentos son exhaustivos, oportunos e útiles o no. La Encuesta utiliza criterios aceptados internacionalmente para evaluar la transparencia presupuestaria de cada país, que han desarrollado organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OECD) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Los puntajes de 95 de las 125 preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto se utilizan para calcular el puntaje y clasificación objetivo de transparencia relativa de cada país encuestado. Estos puntajes compuestos constituyen el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index, OBI), la única medición independiente y comparativa de transparencia presupuestaria.

Honduras tiene un puntaje de 53 puntos sobre 100, que supera al puntaje promedio de 43 puntos sobre un total de 100 países encuestados, pero es inferior a los puntajes de su país vecino México. El puntaje de Honduras indica que el gobierno proporciona únicamente alguna información al público sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno nacional durante el año presupuestario. Por ello, los ciudadanos se enfrentan al desafío de responsabilizar al gobierno por la administración de los fondos públicos.

Para Honduras, el OBI 2012 con un puntaje de 53 puntos registra un aumento drástico con respecto a los 11 puntos del OBI 2010.

El Índice de Presupuesto Abierto se compone de puntuaciones parciales para cada uno de los ocho documentos presupuestarios clave evaluados en la Encuesta. Estas puntuaciones parciales representan el promedio de puntajes recibidos en un grupo de preguntas de la Encuesta que miden su disponibilidad al público y la cantidad de información que contienen los documentos. Las puntuaciones parciales se comparan para todos los países que abarca la Encuesta.

Recomendaciones

El puntaje para Honduras ha aumentado drásticamente desde la primera ronda de la Encuesta de Presupuesto Abierto, mediante la publicación de todos los documentos presupuestarios evaluados en la Encuesta, lo que representa un desarrollo alentador y por lo que se debería felicitar al gobierno. No obstante, con un puntaje de 53 puntos sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, el gobierno de Honduras tiene la posibilidad de ampliar significativamente la transparencia presupuestaria al introducir varias medidas a corto y mediano plazo, algunas de las cuales se pueden lograr prácticamente sin costo para el gobierno.

International Budget Partnership recomienda que Honduras siga los siguientes pasos para mejorar la transparencia presupuestaria:

- Aumentar la exhaustividad del Documento preliminar al mejorar

el debate sobre las políticas presupuestarias preliminares (consultar la pregunta 62 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- Aumentar la exhaustividad de la Propuesta presupuestaria del Ejecutivo, específicamente concentrándose en brindar información sobre las siguientes áreas:
 - años presupuestarios anteriores, utilizando una clasificación funcional de los datos y programas; seis meses de gastos reales para el año presupuestario anterior; incluir mayor detalle de los gastos estimados de los dos años anteriores (consultar las preguntas 19, 21, 22 y 24 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - incluir estimaciones de ingresos y ingresos no tributarios para el año anterior (consultar las preguntas 27 y 28 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - total de deuda pendiente para el año presupuestario y los años anteriores (consultar las preguntas 11 y 33 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - los pronósticos y supuestos macroeconómicos utilizados para preparar el presupuesto (consultar las preguntas 14 y 15 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - relacionar el presupuesto con los objetivos de las políticas del gobierno y como afecta ingresos/gastos tributarios para el año presupuestario y los años futuros; inclusive los datos de desempeño en todos los programas de gastos (consultar las preguntas 16, 17, 49 y 52 del Cuestionario de Presupuesto Abierto);
 - los fondos extrapresupuestarios, los activos financieros, los retrasos en los gastos, los pasivos contingentes y futuros, los gastos tributarios, y el porcentaje del presupuesto que está destinado a partidas secretas (consultar las preguntas 35, 39, 41 a 43 y 45 a 47 del Cuestionario de Presupuesto Abierto); y
 - un cronograma detallado con fechas sobre el proceso de formulación del presupuesto (consultar las preguntas 57 y 58 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aumentar la exhaustividad de los Informes entregados durante el año al comparar los gastos reales de un año a la fecha con las estimaciones originales para ese período (en base al presupuesto aprobado) (consultar la pregunta 66 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Aumentar la exhaustividad de la Revisión de mitad de año al mejorar el debate sobre el pronóstico macroeconómico y al incluir estimaciones de gastos e ingresos más detalladas y actualizadas para

los seis meses restantes del año fiscal (consultar las preguntas 73 a 76 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

- Aumentar la exhaustividad del Informe de fin de año al auditar los resultados; al explicar las diferencias entre las estimaciones de gastos originales, el pronóstico macroeconómico original, la información no financiera y de desempeño original y los niveles aprobados de los fondos destinados en beneficio de los pobres en el país con los resultados reales, así como los resultados reales para los fondos extrapresupuestarios (consultar las preguntas 78 a 80 y 82-86 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la calidad del Informe de auditoría con la publicación de informes de auditoría de fondos extrapresupuestarios, incluyendo un resumen ejecutivo en el informe, publicar los informes donde se incluyen las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de auditoría y entregar a los legisladores informes de auditoría detallados relacionados con el sector de seguridad y otros programas secretos (consultar las preguntas 89, 91, y 95 a 96 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- Mejorar la calidad del Presupuesto ciudadano al realizar consultas con el público antes de producir el Presupuesto Ciudadano, producir Presupuestos ciudadanos sobre planes presupuestarios y ejecución presupuestaria y al utilizar diferentes herramientas y medios para difundir los Presupuestos Ciudadanos (consultar las preguntas 110-112 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Fortaleza de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores en la función de vigilancia del presupuesto

La Encuesta de Presupuesto Abierto examina el alcance de la función de vigilancia eficaz que proporcionan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Estas entidades desempeñan un rol crítico, a menudo consagrado en las constituciones nacionales, al planear y vigilar la implementación de los presupuestos nacionales.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si la legislatura cuenta con una función de vigilancia presupuestaria eficaz al medir el desempeño de los siguientes temas: consultas con el Ejecutivo antes

de presentar el presupuesto preliminar a la legislatura, capacidad de investigación, debate formal sobre las políticas presupuestarias en general, tiempo disponible para debatir y aprobar el presupuesto, autoridad legal para modificar la propuesta del presupuesto, aprobación de cambios en el presupuesto de gastos y el excedente de ingresos obtenido durante el año, poderes presupuestarios complementarios, autoridad para aprobar el uso de fondos de contingencia y análisis de los informes de auditoría.

La Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa si las entidades fiscalizadoras superiores están facultadas para proporcionar la función de vigilancia eficaz o no, al utilizar los cuatro indicadores que se mencionan a continuación: autoridad para destituir al responsable de la entidad fiscalizadora superior, facultades jurídicas para auditar las finanzas públicas, recursos económicos disponibles y disponibilidad de personal de auditoría competente.

Recommendations

Aunque en Honduras la función de vigilancia general de la legislatura y las entidades fiscalizadoras superiores es fuerte, de acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 esta función se podría reforzar aún más mediante las siguientes acciones:

- El Ejecutivo debería realizar consultas con los miembros de la legislatura como parte del proceso para determinar las prioridades del presupuesto, debería solicitar aprobación de la legislatura antes de trasladar fondos entre las unidades administrativas, entre las partidas (consultar las preguntas 59 y 102 a 103 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).
- La entidad fiscalizadora superior debe estar facultada para realizar las siguientes acciones: el nivel de fondos de la EFS debe condecirse con los recursos necesarios para llevarlos a cabo y la EFS debe contar con personal calificado, designado para realizar auditorías a las agencias del gobierno central que se encarguen del sector de seguridad (consultar las preguntas 93 y 94 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Honduras y Costa Rica son líderes en Centroamérica y el Caribe para la función de vigilancia presupuestaria y la participación

País	Fortaleza legislativa	Fortaleza de SAI	Participación pública
Costa Rica	Fuerte	Fuerte	Débil
República Dominicana	Moderada	Fuerte	Débil
El Salvador	Moderada	Fuerte	Débil
Guatemala	Moderada	Fuerte	Débil
Honduras	Fuerte	Fuerte	Débil

Fuerte: puntaje promedio por encima de 66 puntos sobre 100; **Moderada:** puntaje promedio entre 34 y 66 puntos; **Débil:** puntaje promedio por debajo de 34 puntos.

Oportunidades de participación pública

La experiencia de investigación e incidencia de la sociedad civil durante los últimos 15 años ha demostrado que la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la gobernabilidad. La transparencia junto con las oportunidades de participación pública en la elaboración del presupuesto pueden potenciar al máximo los resultados positivos relacionados con la elaboración del presupuesto abierto. Por lo tanto, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa las oportunidades disponibles para el público en su participación para los procesos de toma de decisiones del presupuesto nacional. El Ejecutivo, la legislación y las entidades fiscalizadas superiores pueden brindar estas oportunidades durante todo el ciclo del presupuesto.

En base a estos indicadores, según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario de Honduras son limitadas.

Recomendaciones

International Budget Partnership recomienda que Honduras amplíe la participación pública en la elaboración del presupuesto después de considerar los indicadores de la Encuesta del Presupuesto Abierto para los cuales el país demuestra un desempeño pobre (consultar la siguiente tabla y las preguntas 114 a 123 del Cuestionario de Presupuesto Abierto).

Honduras tiene muchas oportunidades para mejorar la participación pública

Requisito	Resultado
Proceso seguido con anterioridad a las consultas	
Requisito formal para la participación pública (preg. 114)	No existe
Articulación de los objetivos para la participación pública (preg. 115)	No existe
Comunicación mediante SAI de los resultados de la auditoría posterior a la publicación de los informes de auditoría (preg. 124)	Existe y es fuerte
Proceso de consultas	
Mecanismos desarrollados por el Ejecutivo para la participación durante la planificación del presupuesto (preg. 116)	No existe
Audiencias públicas en la legislatura sobre el marco presupuestario macroeconómico (preg. 119)	No existe
Audiencias públicas en la legislatura sobre el presupuesto individual de las agencias (preg. 120)	Existe pero es débil
Oportunidades en la legislatura para los testimonios del público durante las audiencias presupuestarias (preg. 121)	Existe pero es débil
Mecanismos desarrollados por el ejecutivo para la participación durante la ejecución del presupuesto (preg. 117)	No existe
Mecanismos desarrollados por el SAI para la participación en la agenda de auditoría (preg. 123)	Existe pero es débil
Proceso seguido con posterioridad a las consultas	
Opinión del Ejecutivo sobre el uso de los aportes proporcionados por el público (preg. 118)	No existe
Publicación de los informes sobre las audiencias presupuestarias por la legislatura (preg. 122)	No existe
Opinión del SAI sobre el uso de los aportes proporcionados por el público (preg. 125)	Existe pero podría mejorarse

Descripción de la encuesta, metodología, confiabilidad e información de contacto del investigador

La Encuesta de Presupuesto Abierto es un instrumento de investigación basado en los hechos, que utiliza acontecimientos que se pueden observar fácilmente para evaluar lo que ocurre en la práctica. Las conclusiones de la investigación en general están respaldadas por citas y comentarios, entre los que se incluyen las referencias a un documento presupuestario, una ley u otro documento público; una declaración pública de un funcionario gubernamental o los comentarios de una entrevista en persona con un funcionario de gobierno u otra parte experta en el tema. La Encuesta es un compilado de un cuestionario que completa cada país por medio de expertos presupuestarios independientes que no tienen relación con el gobierno nacional. Dos expertos anónimos, que tampoco están relacionados con el gobierno, luego revisan el cuestionario de cada país de forma independiente. Asimismo, el IBP invita a los gobiernos nacionales a realizar comentarios sobre los resultados preliminares de la Encuesta y somete a consideración estos comentarios antes de finalizar los resultados de la Encuesta. El proceso de investigación completo para 2012 se realizó durante 18 meses, entre julio de 2011 y diciembre de 2012, y participaron 400 expertos aproximadamente.

La Encuesta de Presupuesto Abierto proporciona una fuente de datos confiable sobre las prácticas de transparencia presupuestaria nacional para los gobiernos, especialistas en desarrollo, los medios de comunicación y los ciudadanos. Entre los usuarios actuales de los resultados de la Encuesta se incluyen la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), la **CABRI** (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*), **INTOSAI**, el Banco Mundial en sus Indicadores Mundiales de Gobernanza (*Worldwide Governance Indicators*), y varias agencias de apoyo bilateral y entidades multilaterales internacionales y regionales. La publicación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 ha reforzado la posición de privilegio de la Encuesta como fuente de datos globales sobre transparencia presupuestaria, participación y responsabilidad.

La investigación para completar la Encuesta de Presupuesto Abierto de este país estuvo a cargo de Elda Dariela Díaz Vasquez, en nombre de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDSF). La persona de contacto en FDSF es Gabriela A. Castellanos, Colonia Palmira, 4ta. Calle, Paseo República de Argentina, Casa No. 357, Tegucigalpa, M.D.C. Fco. Morazán, Honduras, eldadariela@yahoo.com.

El gobierno de Honduras ha proporcionado sus comentarios sobre los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto para su país.