

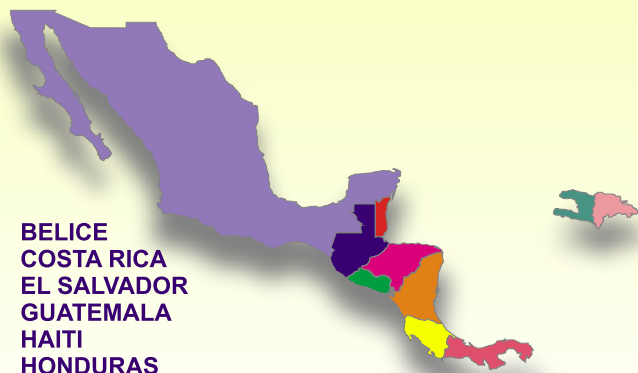


RE2-06-010

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

EL GASTO PÚBLICO EN HONDURAS

**Rodrigo Bolaños Zamora y
Félix Delgado Quesada**



BELICE
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITI
HONDURAS
MEXICO
NICARAGUA
PANAMA
REPUBLICA DOMINICANA

Abril de 2006

REGIÓN II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por Rodrigo Bolaños Zamora y Félix Delgado Quesada en el marco de este proyecto. Este aborda la problemática del gasto público en Honduras. Lejos de pretender un diagnóstico exhaustivo de tan complejo tópico, el estudio se centra más bien en aquellos aspectos prioritarios que una reforma destinada a mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público debiera priorizar.

Las propuestas aquí planteadas complementan las medidas de reforma tributaria elaboradas en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana” desarrollado por el Departamento entre 2001 y 2003. De esta manera, se elaborarán propuestas de reforma fiscal integrales a fin de avanzar decididamente en la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y la legitimización del estado en los países de la región.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte del Gobierno de Honduras para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., abril de 2006

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANTECEDENTES: LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP).....	1
III.	ESTRATEGIA DE LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO	10
IV.	INTERDEPENDENCIA Y SECUENCIA DE LAS REFORMAS.....	44
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
	REFERENCIAS	56
	ANEXOS.....	59

Glosario de siglas

BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BM-BID	Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
DFID	Agencia de Desarrollo del Reino Unido (Department for International Development)
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, elaborada por el INE, Honduras
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMII	Fondo Monetario Internacional
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA-BM	Agencia Internacional de Fomento del Banco Mundial
INE	Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación (Norwegian Agency for Development Cooperation)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza)
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes
SEFIN	Secretaría de Finanzas, Honduras
SIDA	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Sweden International Development Agency)
SPNF	Sector Público No Financiero
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
TGR	Tesorería General de la República
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico, órgano técnico adscrito a la Presidencia de la República, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial
UPEG	Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio sobre Honduras forma parte del proyecto “Creación de capital social por medio de la reforma fiscal” desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el patrocinio de la cooperación internacional (DFID del Reino Unido, NORAD de Noruega y SIDA de Suecia). El proyecto tiene como objetivo contribuir a la formación de capital social, a través de reformas fiscales que brinden a los gobiernos de los países centroamericanos y República Dominicana, recursos para la inversión en desarrollo humano de manera eficiente y transparente, contribuyendo así a la legitimidad del Estado.

Los objetivos del estudio son:

1. Evaluar la política del gasto público en Honduras en sus aspectos macroeconómicos, microeconómicos e institucionales, tanto a nivel de procesos como de resultados.
2. Presentar un menú de recomendaciones de reforma del gasto público en Honduras a fin de lograr que éste sea sostenible, eficiente y representativo, de modo que pueda constituirse en una herramienta efectiva para la creación de capital social e impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos.
3. Establecer un conjunto de prioridades y recomendaciones para la implementación de una reforma del gasto público en Honduras que sea razonablemente aplicable en un periodo de 1-2 años.

El documento está dividido en las siguientes secciones. La segunda sección describe los aspectos de la estrategia para la reducción de la pobreza y el marco macroeconómico relevantes para este estudio. La tercera sección trata la estrategia de la reforma del gasto público con la justificación de las reformas escogidas como prioritarias y viables, y las interrelaciones entre ellas y con la estrategia de la reducción de la pobreza, con subsecciones que describen en detalle la situación de cada una de las áreas de reforma. La cuarta sección presenta una estrategia de implementación de las propuestas de las principales áreas de reforma destacando la secuencia en que deben realizarse para tomar en cuenta las dependencias que existen entre ellas. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. ANTECEDENTES: LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP)

Las orientaciones estratégicas de política pública en Honduras se basan actualmente en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), diseñada y en proceso de ejecución al amparo del programa de alivio de la deuda externa,¹ para el cual Honduras se encuentra actualmente calificada dentro de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (conocida como iniciativa HIPC –*Highly Indebted Poor Countries*).

¹ Véase República de Honduras (2001).

Más concretamente, luego de haber alcanzado el “punto de decisión” dentro de la Iniciativa HIPC en el año 2000,² y tras importantes diferencias con el Fondo Monetario Internacional (FMI), principalmente en temas fiscales, las autoridades hondureñas realizaron intensas negociaciones desde el 2002 y principalmente en el 2003, para acordar un programa con el FMI y mantenerlo vigente, como requerimiento fundamental para alcanzar el “punto de culminación” en HIPC, el cual se alcanzó en abril del 2005.³ En diciembre del 2003 y mayo del 2004, los directorios del FMI y de la Agencia Internacional de Fomento del Banco Mundial (IDA-BM), respectivamente, aprobaron una Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facility* – PRGF) por tres años. El contenido de ese programa se basa en el documento República de Honduras (2001), conocido también por sus siglas en inglés PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*). Las metas globales de esa estrategia se describen en el ANEXO y en el resto de este estudio, cuando se mencionen las siglas ERP se referirá a esa estrategia.

Magnitud de la pobreza en Honduras

La elaboración de la Estrategia para la reducción de la Pobreza (ERP) parte del diagnóstico sobre la magnitud de la pobreza en Honduras, que supera sustancialmente el promedio de la región centroamericana (excluido Nicaragua, el otro país de Centroamérica bajo la Iniciativa HIPC), y con mayor incidencia en las zonas rurales. Los datos de los indicadores de pobreza total y extrema presentados en el Cuadro 1 muestran las tendencias en Honduras.⁴ Por ello el Gobierno y la sociedad hondureña, con un fuerte apoyo de la comunidad financiera internacional, inician en el año 2001 la aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

El Cuadro 1 destaca que hasta 1998 los indicadores de pobreza total, urbana y rural mostraban una tendencia a la disminución. Sin embargo, hacia finales de 1998 Honduras fue severamente afectada por el huracán Mitch y sus consecuencias económicas y sociales se reflejan en una reversión de la tendencia a la baja en los indicadores de pobreza. A pesar de los esfuerzos, los indicadores de pobreza total se han mantenido oscilando alrededor de un promedio de 64% desde que se inició en el 2001 la aplicación de la ERP, aunque hay una clara tendencia a la baja en la pobreza total en el área rural (de cerca de 74% en 2001 a 70% en 2003) que se manifiesta en una tendencia similar aunque más leve en la pobreza extrema (de 47.4% en 2001 a 44.6% en 2004), dada la concentración de ésta última en las áreas rurales.

² El proceso de elaboración de la ERP duró veinte meses desde las reuniones preliminares con la sociedad civil hasta el 20 de agosto del 2001, fecha en la que el Gobierno de Honduras aprobó el documento final de la ERP. Posteriormente, el 11 de octubre de ese mismo año el documento de la ERP fue ratificado por los organismos internacionales.

³ Véase Fondo Monetario Internacional (2004.a), Pág. 6.

⁴ Para aspectos metodológicos véase el Recuadro 2 en la página 9.

Cuadro 1: Honduras: Nivel de pobreza según ingresos, 1992-03 y metas 2004-2006
Porcentaje de personas respecto a la población total

Nivel de pobreza	1992	1994	1996	1998	2001	2002	2003	2004
Nacional	69.9%	67.4%	68.7%	63.1%	64.4%	63.3%	63.5%	64.2%
Urbana	61.6%	62.6%	61.0%	57.0%	56.3%	56.2%	n.d.	n.d.
Rural	76.5%	71.1%	75.3%	69.2%	73.8%	71.5%	70.2%	n.d.
Pobreza extrema	47.4%	47.0%	53.7%	45.6%	47.4%	45.2%	44.7%	44.6%

n.d.: dato no disponible.

Fuente. Los datos para 1992-2002 son República de Honduras (2003). Para 2003-04 las cifras son del Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP) en <http://www.sierp.hn/> (sobre el SIERP, véase el Recuadro Anexo 1 en la página 62).

Las principales metas de la ERP y su cumplimiento

Sin embargo, lo más relevante para el propósito de este trabajo, porque viene a ser una importante justificación para la reforma del gasto público en Honduras, es la diferencia entre las cifras observadas y las metas en el ERP para el crecimiento económico (total y per-capita) y, especialmente, para la reducción de pobreza, que se muestran en el Cuadro 2 en la página 4.⁵ Si bien para los años 2003 y 2004 se superaron las metas de crecimiento económico [con metas entre 3% y 3.5% para el Producto Interno Bruto (PIB) total y entre 0.6% y 1.1% para el per-capita que fueron superadas especialmente en el 2004], este no fue el caso para los dos periodos precedentes y en ninguno de los cuatro años (2001-04) de aplicación de la ERP se ha logrado alcanzar las metas preestablecidas de reducción de pobreza, total o la extrema.

⁵ Las cifras en las celdas sombreadas del Cuadro 2 corresponden a aquellas variables en las que el valor observado superó la meta.

Cuadro 2: Honduras - Principales indicadores globales de la estrategia para reducir la pobreza. Valores meta y observados para 2001-2004 y metas para 2005-2015

INDICADORES	Base	2001		2002		2003		2004		2005	2006	2010	2015
		Meta	Obs.	Meta	Obs.	Meta	Obs.	Meta	Obs.	Meta	Meta	Meta	Meta
% Crecimiento del PIB	5.7%	3.5%	2.6%	4.0%	2.7%	3.0%	3.5%	3.5%	5.0%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%
% Crecimiento del PIB per cápita	2.6%	1.5%	0.2%	1.6%	0.3%	0.6%	0.8%	1.1%	1.9%	1.6%	2.1%	2.4%	2.4%
Gasto Público en Pobreza como % del PIB	7.0%	7.0%	8.8%	7.0%	7.5%	7.5%	7.8%	8.1%	8.1%	8.7%	9.4%	9.7%	9.7%
Tasa de Pobreza (% de la población total)	66.0%	63.0%	64.4%	61.5%	63.3%	62.1%	63.5%	60.2%	64.2%	58.4%	57.3%	50.0%	42.0%
Tasa de Pobreza Extrema (% de la población total)	49.0%	47.0%	47.4%	45.0%	45.0%	43.4%	44.7%	41.5%	44.6%	39.7%	38.5%	32.2%	25.0%

Obs.:= dato observado.

Fuente: Los datos para el año base y para 2001-2004 son los publicados en la hoja Web del SIERP.

<http://www.sierp.hn/Indicadores.asp?WCI=wiMenuP&Glo/Todos> el 23/5/2005. Los datos para 2005-2015 son de República de Honduras (2005), anexo B.1, pag.

xiii. Las celdas sombreadas son aquellas en la que las cifras observadas superaron a las de la metas.

Sin dejar de reconocer los avances realizados por Honduras en estabilización, crecimiento y disminución de la pobreza en la década de los 1990's y los logros del 2004, llama la atención que los anteriores resultados, especialmente los relativos a pobreza, se obtienen aun y cuando se han cumplido las metas del gasto público clasificado como destinado a reducción de la pobreza (entre 7% y 8.1% del PIB en 2001-04) y que la brecha entre las cifras observadas y las metas se amplió en los dos últimos años tanto para la pobreza total como la extrema (en la pobreza total la brecha fue de 1.4% y se amplió a 4.0% en 2003 y 2004, respectivamente, y para la pobreza extrema fue de 1.3% y subió a 3.1%, para esos mismos años).

Los anteriores resultados no halagadores en cuanto a las metas de reducción de la pobreza para los primeros años de la aplicación de la ERP son confirmados por otros indicadores y evaluaciones, como los que presentan los informes técnicos del reciente reporte de avance de la ERP del Gobierno de Honduras (ver el Recuadro 2 en la página 9 con la evaluación realizada en el tercer trimestre del 2004).⁶ Además, el Fondo Monetario Internacional y la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, en su evaluación conjunta del primer informe de avance del ERP de Honduras realizada en febrero de 2004, llegan a similares conclusiones:

“Progress in poverty reduction has been disappointingly modest so far. Although the target for extreme poverty was met in 2002, this was not the case for the overall poverty target. Moreover, recent preliminary results from the Permanent Multi- Purpose Household Survey (EHPM) for May 2003 indicate that both extreme and overall poverty have rebounded upward.” [Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento (2004.c), Pág. 5].⁷

Sin embargo, como se menciona más adelante, los resultados del 2004 son halagadores en cuanto a los indicadores de crecimiento, fiscales, balanza de pagos y reformas estructurales, como lo reconocieron tanto la misión reciente (enero/febrero 2005) del FMI a Honduras como los directorios del FMI y del BM-IDA al comunicar que Honduras había logrado alcanzar el punto de culminación dentro de la estrategia HIPC y el PRGF en abril del 2005.

La justificación de la reforma del gasto público

Ante los primeros resultados todavía no muy satisfactorios en cuanto al cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza en la ERP, y en lo que toca a los objetivos del presente estudio, cabe plantear la existencia de: 1) ineficiencias en el gasto público para reducir la pobreza en Honduras; 2) problemas de clasificación (gastos no relacionados con la reducción de pobreza que se clasifican como tales); o, 3) los gastos asignados y el crecimiento económico no han sido suficientes para alcanzar las metas planteadas. La búsqueda de cuáles de esas hipótesis son válidas y de sus causas y soluciones son parte importante de la justificación del análisis y las

⁶ El tono de las conclusiones de los informes de evaluación del avance del Gobierno es tal vez menos grave pero son lo suficientemente honestos como para reconocer la dimensión de los avances y retrocesos en la ERP.

⁷ La referencia a que se cumplió la meta de pobreza extrema se refiere a una cifra observada preliminar de 45.0 para 2002 [véase República de Honduras (2003), Cuadro III.1, Pág. 16]. En todo caso, la diferencia entre la cifra de la meta y el observado es pequeña (45.0 versus 45.2, respectivamente), salvo para las personas que están en esa diferencia.

reformas que se plantean en este estudio y en muchos otros que han investigado estos temas en Honduras en años recientes, ya sea para aumentar ingresos tributarios, mejorar la calidad y cantidad del gasto público destinado a la ERP y aumentar el crecimiento económico dentro de una estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la protección a los grupos débiles y al ambiente.

Evidentemente, los indicadores de crecimiento y pobreza y su interrelación están influidos por muchas variables en formas muy complejas y varias fuera del control del país. Por otro lado, se han cumplido otras metas relevantes para la ERP.⁸ En todo caso, es claro que el gasto público no es, ni por lejos, el único determinante de la pobreza o riqueza de un país. Sin embargo, particularmente en el caso de la pobreza, en la literatura técnica los especialistas reconocen en el gasto público uno de los instrumentos de política económica y social más potentes para lograr objetivos redistributivos como los incluidos en la ERP. Por ello, al observar que se han cumplido las metas de gasto público asignado a la ERP pero los resultados en los años iniciales no son satisfactorios en términos de crecimiento y reducción de la pobreza, es válido cuestionar la cantidad y calidad del gasto público y buscar las reformas más importantes para aplicar en los próximos años que, junto con otros esfuerzos en las otras áreas de la ERP, lleven a corregir las desviaciones y a alcanzar las metas en los periodos señalados.⁹

Como se indica en las columnas de metas del Cuadro 2, los objetivos principales de la ERP consisten en reducir la proporción de la población hondureña que vive por debajo de la línea de pobreza, para llevarla de 64.2% en el 2004 a 42% en el 2015 (la meta correspondiente para la pobreza extrema es reducirla de 45% a 25% en el mismo periodo).

Esa importante rebaja en la pobreza considerada en las metas de la ERP pretende lograrse a través de un proceso acelerado de crecimiento económico, con aumento de la equidad. Para lograr este objetivo, se han definido como requerimientos básicos el refuerzo del marco macroeconómico, el incremento de la competitividad y la mejora de la calidad del capital humano, con particular énfasis en la educación y en la salud, así como en las redes de protección social que ayuden a asegurar los beneficios para la población meta, el fortalecimiento institucional y de la democracia, la protección de los grupos débiles y el medio ambiente. El presente trabajo, se concentra en la reforma del gasto público pero teniendo siempre presente esos otros componentes de la Estrategia.

Como es comprensible, un programa de esta naturaleza tiene un componente fundamental relacionado con la política pública y, en particular, con el aumento del gasto público en los rubros que promueven el crecimiento y la reducción de la pobreza dentro de los marcos de estabilidad macroeconómica, fortalecimiento institucional para aumentar la seguridad jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la participación ciudadana. Es por ese motivo

⁸ Véanse los informes de avance de la ERP en República de Honduras (2003), República de Honduras (2004.a) y República de Honduras (2004.b).

⁹ Cabe mencionar que en el 2003 ya el Gobierno disminuyó los valores de los indicadores de las metas de pobreza y de crecimiento económico para los años 2003-2006. Los valores para el 2015 permanecieron iguales. Véase la comparación de algunos de los valores de los indicadores en el Cuadro Anexo 1 de la página 59. En el resto de este documento las referencias a los valores de los indicadores de las metas de la ERP son a esos valores modificados.

que las facilidades de alivio de deuda externa dentro de la Iniciativa HIPC se diseñan para liberar recursos que, de otra forma, el país habría destinado a cumplir con las obligaciones bilaterales y multilaterales, para dedicarlos más bien a un programa estructurado y congruente de atención al problema de la pobreza y promoción del crecimiento económico y fortalecimiento institucional.

Recuadro 1: La adicionalidad del alivio HIPC

El principio de la adicionalidad del alivio HIPC, establece que el alivio de deuda otorgado a los países acogidos a esta iniciativa deberá ser invertido en iniciativas dirigidas a reducir la pobreza. Esta fue la condición establecida para flexibilizar los parámetros iniciales de clasificación y los principios básicos para el acceso a dicho alivio, en Colonia, Alemania en 1999. Pero además, se estableció que el alivio debería reflejar un gasto adicional a los esfuerzos que con sus propios recursos los países destinaban al gasto para combatir la pobreza. En este sentido, el alivio HIPC no debería ser fungible y debe adicionarse a los esfuerzos internos destinados a la ERP.

Para asegurar el cumplimiento del principio de adicionalidad, las autoridades han consignado un crecimiento en los fondos nacionales destinados a la reducción de la pobreza que permita visualizar el financiamiento HIPC como un complemento al esfuerzo realizado en la utilización de los recursos del tesoro, frente a las otras fuentes de financiamiento. Por su parte, en el comportamiento del gasto en pobreza puede observarse un incremento cada vez mayor de la inversión en la ERP, aun después de finalizado el proceso de reconstrucción nacional, cuyo remanente expiró en el año 2002. Otro aspecto digno de resaltar es que el crecimiento en el gasto pro pobre ajustado (sin incluir el gasto relacionado al MITCH), ha crecido de forma sistemática a una tasa mayor que el crecimiento en el gasto total y aún superior al incremento en los recursos de alivio interino otorgados. Esto es prueba del interés del Gobierno de Honduras en acrecentar los esfuerzos fiscales hacia los sectores sociales, pese al retardo en la llegada al Punto de Culminación.

Fuente: texto tomado con modificaciones de forma de: República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tercer Informe de Avance. Borrador para consulta. Tegucigalpa, noviembre del 2004. Pág. 38.

Esto significa (ver Recuadro 1) que el país no solo tendrá que tomar las medidas internas necesarias para cambiar la composición del gasto y los ingresos públicos para aumentar los fondos nacionales asignados a la estrategia de reducción de la pobreza, sino que deberá lograr transferir la capacidad de gasto externo que se ahorra el país con el alivio de la deuda a los presupuestos públicos, exclusivamente con ese propósito de reducir la pobreza. Sin embargo debe tenerse presente que ese esfuerzo puede verse disminuido en el tanto las clasificaciones de gasto permitan incluir como relacionados con la reducción de la pobreza gastos que no lo son, que pareciera ser algo no poco común en algunos países.¹⁰

Es claro, en este contexto, que este significativo esfuerzo de la sociedad hondureña y de sus acreedores/donantes del exterior debe ir complementado con una reforma al gasto público para que, junto con medidas tributarias, de fortalecimiento institucional y la democracia, y las redes de protección a sectores débiles y al medio ambiente, se asegure que los recursos se utilizarán

¹⁰ Por ejemplo, un informe de evaluación de los PRSP y los PRGF del Fondo Monetario Internacional señala: “Efforts have been made since the introduction of the PRGF/PRSP to derive a broad measure of poverty-reducing expenditure (PRE) to include relevant expenditures on health, education, rural infrastructure, water, sanitation, social assistance, and other spending deemed to be ‘pro-poor’. The determination of what constitutes PRE is country specific (albeit with common elements) and is contained in the country’s PRSP. As a result, PRE estimates reflect a range of definitions across countries, the degree of transparency for which varies considerably. In a number of countries (e.g., Guinea and Nicaragua), there has been a tendency to include virtually all social sector investment—including many programs that were not especially targeted to the poor. Some stakeholders interviewed during the evaluation suggested that incentives created by HIPC conditionality have contributed to an overly broad classification of pro-poor spending.” Fondo Monetario Internacional (2004.b), Pág. 53.

eficientemente y eficazmente para lograr las metas de la ERP. Este trabajo propone una estrategia de reforma en ese sentido, ya sea para mejorar los esfuerzos que están en ejecución en la reforma del sector público o para introducir nuevos.

La siguiente sección presenta una descripción del entorno de la estabilidad macroeconómica y su sostenibilidad y de los requerimientos fiscales que acompañan la lucha por la reducción de la pobreza dentro de la ERP, antes de entrar de lleno en la estrategia de reformas microeconómicas al gasto público en Honduras.

Recuadro 2: Reporte de avance del Gobierno de Honduras sobre los indicadores globales de reducción de la pobreza en la ERP

A continuación se transcriben algunas de las conclusiones sobre la reducción de la pobreza del tercer informe de avance de la Estrategia de la reducción de la Pobreza, preparado por el Gobierno de Honduras para discusión en noviembre de 2004.

“El reto principal planteado en la ERP es reducir la pobreza de 66.0% (1999) a 42% (2015). Usando el método del ingreso, la tasa de incidencia de la pobreza ha disminuido ligeramente de 65.9% a 63.5% para el periodo 2000- 2003. Igual tendencia se observa en la magnitud de la pobreza en términos de la proporción de personas pobres e indigentes según los indicadores de brecha y severidad de la pobreza, es decir, en el déficit relativo de ingreso de los pobres con respecto a la línea de pobreza (Brecha), así como en el grado de disparidad en la distribución del ingreso entre los pobres (Severidad), (ver cuadro).

Pobreza por Ingreso.	Brecha de pobreza	Severidad de pobreza
1998	37.7	28.0
1999	38.6	27.9
2001	37.3	26.3
2002	35.5	24.7
2003	35.9	25.0

Las conclusiones que se esbozan de este análisis permiten visualizar que a pesar de la leve tendencia a la baja, los movimientos en dichos indicadores no son estadísticamente significativos. En resumen, aunque la pobreza no haya disminuido de manera acelerada en el periodo en consideración, la situación de los pobres en términos de ingreso no ha empeorado.

Mejores perspectivas se observan en el indicador de pobreza extrema, cuya incidencia ha disminuido cuatro puntos entre 1999 y 2003 mostrando una tendencia sistemática hacia la baja, lo que

implica mayores posibilidades de alcanzar la meta de reducción de 24 puntos para el 2015, lo cual también es consecuente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, será necesario profundizar los esfuerzos, sobre todo en lo referente al diseño de políticas adecuadas con miras a incrementar el ingreso de los pobres, mediante la generación de empleo en el sector formal de la economía.

La mayor incidencia de la pobreza se observa en la zona rural, donde un 70.2% de los hogares, tienen insuficiencia de ingresos y 58.4% de los mismos están bajo la línea de pobreza extrema, en contraste con el área urbana donde la pobreza extrema alcanza el orden de 29.6% (2003). Lo anterior, hace evidente la necesidad de profundizar los esfuerzos, a través de medidas orientadas a asegurar la inclusión de los más pobres en los beneficios del crecimiento.

Aunque el Gobierno incrementa sus esfuerzos hacia el desarrollo de programas y proyectos focalizados a los sectores donde existe mayor pobreza en el país, es fundamental centrarse en programas de estímulo de los sectores productivos con el fin de aumentar la productividad y competitividad de los mismos, de manera que la población de menores ingresos pueda integrarse a la sociedad con mayores posibilidades de éxito.

Al evaluar la estructura distributiva a partir del porcentaje del ingreso total que perciben los hogares ordenados en forma ascendente, se observa que a mayo de 2003, el 80% de los hogares percibe apenas el 39.8% del ingreso total, quedando así el 60.2% para el 20% más rico de los hogares ...aunque dicha estructura no se modifica de manera significativa en los últimos años, se puede observar una leve tendencia al incremento en la percepción de ingresos por parte del quintil más bajo, como resultado de una leve reasignación proveniente del tercer y cuarto quintil.

El índice de Gini muestra que la desigualdad se mantuvo en niveles relativamente estables desde el inicio de la ERP (2001-2003), alcanzando el 56.8% para el año 2003 [55.1% en 1999]. Pese a la estabilidad mostrada por el indicador, su nivel todavía sigue siendo relativamente alto al compararlo con países vecinos tales como Costa Rica (44.6%) e incluso Nicaragua (54.1%)*. Adicionalmente, al considerar las transferencias que se dan en la parte más baja de la distribución, el índice de Theil muestra una disminución de dos puntos para el periodo analizado. Similarmente, al asignar mayor ponderación a los hogares de menores ingresos respecto a los de ingresos más altos, el índice de Atkinson ($e=2$) muestra un aumento de casi 4 puntos para el periodo [de 74.6 a 79.1]. Se puede concluir que a pesar de que en términos generales la desigualdad distributiva se mantuvo estable en términos de Gini, al asignar mayor ponderación a la parte inferior de la distribución, se experimentó un periodo de un leve deterioro distributivo que debería tender a la baja en el mediano plazo, dadas las mejores expectativas de ingreso que ofrece el comportamiento de la pobreza extrema en los últimos años.”

Fuente: República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tercer Informe de Avance. Borrador para consulta. Tegucigalpa, noviembre del 2004, Págs.25-26. Agregados entre corchetes.

* Fuente: Gasparini, L. Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean. Capítulo 2 World Bank LAC Flagship Report (2003).

III. ESTRATEGIA DE LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO

La primera parte de esta sección introduce los elementos conceptuales que orientan la propuesta de reformas y los criterios para escogerlas. La segunda parte presenta, en términos generales, las principales conclusiones del diagnóstico y las áreas de reforma, mientras que la tercera discute en detalle el diagnóstico y las propuestas.

Introducción

Este documento basa su análisis y propuestas de reforma en las recomendaciones del grupo de expertos del proyecto de “Creación de capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica” en BID (2004.b), a saber:

1. La reforma del sector público implica centrarse de primero en lo básico; deben evitarse las reformas orientadas a introducir lo más moderno del arte en países que no tengan sólidos sistemas presupuestarios. La reforma de los sectores públicos es un proceso gradual.
2. La legislación puede sustituir a la acción; el aprobar una nueva ley no necesariamente implica cambios en los procedimientos.
3. Es necesario identificar indicadores focalizados que midan la provisión de los servicios públicos. El concepto de “servicios públicos” cae en algún punto en el continuo entre insumos-productos-impactos y se refiere a servicios sin los que áreas como educación, salud y sanidad no podrían mejorarse. Estos indicadores deben incorporarse en el presupuesto y servir como base para la asignación.
4. Para mantener simples los procedimientos para efectuar medidas, los presupuestos deben incorporar solo indicadores de cobertura. Los muestreos externos que los acompañarían suministrarían la información sobre la calidad.
5. Los países de Centroamérica requieren marcos presupuestarios multianuales. Sin embargo, introducir presupuestos multianuales a plena escala puede resultar demasiado ambicioso. Probablemente, un enfoque basado en proyecciones sería más apropiado.
6. Un manejo sensato del recurso humano es esencial para el desempeño del sector público.

El énfasis del diagnóstico y las propuestas de reforma del presente documento está puesto, por lo tanto, en lo factible en un país como Honduras. En ese sentido, la clasificación del país como HIPC significa tener especial cuidado con la presencia de las dos fuentes que Schick (2004) ha identificado como las generadoras de fracasos en las reformas fiscales en países pobres.

La primera de las fuentes del fracaso en la reforma fiscal es la pobreza, porque coexiste con pobre gobernabilidad. En esto, la ERP adoptada por Honduras debe ser la guía de la reforma fiscal para evitar el riesgo de que “cualquier proyecto con la intención de reformar las finanzas públicas está condenado al fracaso si simultáneamente no se le dirige a reducir la pobreza.” La segunda fuente de los fracasos ha sido el alto grado de informalidad en la economía, que debilita

el grado de gobernabilidad. La informalidad lleva a la creación de instituciones y procedimientos ad-hoc para tratar de llenar los vacíos o eliminar cuellos de botella. Se convierten en enclaves en las estructuras administrativas y son formas de saltarse etapas de los procesos de desarrollo de sistemas sin enfrentar las debilidades subyacentes, operando normalmente bajo reglas diferentes al resto del sector institucional y sin que se generen efectos de derrame de conocimientos.¹¹

Finalmente, se coincide con Schick en que las primeras etapas de la reforma fiscal deben dar más énfasis a:

1. la disciplina de una situación fiscal sostenible que no cause perjuicio a la economía en el mediano y largo plazo;
2. asegurar la asignación de recursos adicionales para el suministro efectivo de servicios públicos.

El primer tema tiene que ver con reglas fiscales implícitas o explícitas, ya sea en la forma de límites al déficit fiscal, al ahorro en cuenta corriente o a las razones de endeudamiento o similares.¹² En el caso de Honduras, las metas en cuanto el déficit fiscal, la deuda pública, el ahorro público y la inversión en capital humano y físico para el crecimiento con equidad incluidas en la ERP constituyen el compromiso para alcanzar ese objetivo, en el tanto se cumplan y se complementen con las reformas que se proponen más abajo para mejorar los vínculos entre los gastos públicos y los objetivos de la ERP. El fuerte apoyo internacional dentro de la iniciativa HIPC y el condicionamiento de la ayuda de la comunidad internacional al buen desempeño fiscal y a los equilibrios macroeconómicos, es un requisito fundamental para la sostenibilidad de la ERP, mientras el país conduce las reformas que le permitan navegar solo y lidiar con las presiones internas y con los “shocks” externos sin echar a perder esa sostenibilidad macroeconómica.

En cuanto al segundo tema, asegurar la asignación de recursos adicionales para el suministro efectivo de servicios públicos, éste es crucial para construir el capital social que sea sustento del acuerdo social en el que descansen las finanzas públicas. Solo en el tanto la población vea aumentos en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos orientados a reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico con equidad, se estará construyendo capital social.

Para Schick, las áreas de “democratización del presupuesto” y de “dar cuentas por el uso de los recursos públicos” son temas para etapas posteriores, una vez que con las otras dos la población vea lo avances en el suministro de bienes y servicios públicos para disminuir la pobreza y crecer con equidad. Sobre las otras áreas de reforma del gasto público, plantea lo siguiente:

“Las iniciativas de reforma no deben consumirse a sí mismas en los procesos de reforma; en vez, centrándose en las políticas, los procesos detrás de los impactos

¹¹ Schick identifica los sistemas integrados de información financiera como uno de esos enclaves y señala que si bien el suministro de datos es necesario para ejecutar políticas focalizadas, la integración como meta debe ser menos importante. Aun en países como Francia y Alemania esos sistemas de punta no son considerados eficientes desde el punto de vista de costos. Schick (2004), traducción libre.

¹² Véase el capítulo 1 (“Introducción”) en Easterly y Servén (2003), principalmente las Págs. 5-12 y las referencias.

(“outcomes”) reciben atención como medios para alcanzar las metas, no como metas en sí mismas. Ha habido una tendencia a limitar la atención de los gastos públicos en la rendición de cuentas, olvidándose que el objetivo real es la provisión de servicios públicos. El manejo del déficit de la seguridad social y los fondos sociales con mal desempeño deben esperar. La reforma de las compras públicas, aunque importantes, llevan el proceso en un camino diferente. Es más, las iniciativas hacia la descentralización se deben justificar en una base de caso por caso, y se deberá dedicar atención a las circunstancias particulares de cada país. Los países centroamericanos son pequeños y, por ello, las ganancias pueden ser limitadas; como resultado, las iniciativas en ese sentido corren el riesgo de multiplicar gobernabilidad y de debilitar la democracia por medio de debilitar el Gobierno Central. Lo que se necesita es cercanía a los servicios y no a los procesos.” Schick (2004).

Evaluación de los aspectos macroeconómicos e institucionales del gasto público

Las propuestas de reforma parten de un universo de necesidades de cambio que tienen que ver con mejorar la eficiencia de los sistemas de programación, evaluación, ejecución, control, transparencia y participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso de gasto de los recursos públicos en Honduras. Si bien la discusión que sigue señala una serie de problemas y debilidades, debe reconocerse desde un inicio de la discusión que es evidente el esfuerzo del Gobierno y de la sociedad hondureña en esta materia, como en otras, con fuerte apoyo de la comunidad financiera internacional y de los donantes externos.

Existe un considerable número de programas de reforma en materia de gasto público, muchos de ellos apoyados con financiamiento externo o donaciones para hacer más eficiente y transparente y para mejorar el control de los diferentes aspectos relacionados con el gasto público en Honduras. En las siguientes subsecciones se mencionan los programas relevantes para las propuestas de este documento. Éstas han considerado los programas en marcha y, en algunos casos, consisten en continuar con el apoyo a su ejecución.

En términos generales, las seis principales áreas de reforma del gasto público en Honduras para efectos del buen éxito de la ERP se describen en los siguientes párrafos. Probablemente, las tres primeras, relacionadas con los problemas de la formulación, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos, el fuerte peso y la ineficiente asignación y uso de la planilla estatal y la descentralización, son los que merecen la más alta prioridad en los próximos años, porque representan amenazas más inmediatas contra el éxito de la ERP. Sin embargo, para el éxito de la ERP en el largo plazo, será necesario no solo avanzar en esas tres primeras áreas, sino también en las otras tres relacionadas con la efectividad de los controles, los procedimientos de contratación y transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

En primer lugar, se encuentra el tema de la programación, ejecución y evaluación del gasto público. La ERP define con claridad los objetivos y metas a alcanzar con el gasto público en términos de una serie de indicadores globales e intermedios, de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, los procesos presupuestarios no están todavía adecuadamente diseñados para permitir vincular el gasto a los objetivos y metas de la ERP, ni para hacer una evaluación ex-ante o ex-post del gasto desde el punto de vista su efectividad, costos y beneficios a los usuarios de los bienes y servicios públicos. Probablemente, la desvinculación observada entre el cumplimiento de las metas de gasto social en la ERP y los no halagadores resultados en reducción de la pobreza

descritos en la sección II reflejan esta problemática. Se han dado unos primeros pasos pero es vital para el éxito de la estrategia avanzar mucho más en esta materia. Si bien el enfoque descrito en la parte inicial de esta sección llama a ser cauteloso, es importante avanzar en la forma de establecer alguna vinculación específica entre los gastos y los indicadores de la ERP. Siguiendo la recomendación de Schick mencionada antes, los candidatos naturales son los indicadores de las metas de la ERP, que se presentan en el Cuadro Anexo 1 en la página 59.

En segundo lugar, un problema serio en el manejo de la cosa pública en Honduras tiene que ver con la administración de los recursos humanos en el sector público. Este problema tiene varias facetas. Por un lado, el fuerte peso de la planilla estatal y la inflexibilidad que se produce tanto para poder resignar al personal del sector público a la producción de bienes y servicios de mayor prioridad con incentivos correctos dentro de los objetivos de estabilidad macroeconómica. El problema es serio en los sectores claves de salud y educación, donde la ERP llama a aumentar la oferta de esos servicios en lugares donde la pobreza es mayor, mayoritariamente las áreas rurales. Sin embargo, el sistema de incentivos no es el adecuado y existe otro círculo vicioso en el que hay probablemente excedentes relativos de oferta laboral en los lugares urbanos y escasez en los rurales, y los trabajadores no desean trasladarse de aquellos a estos por no enfrentar los incentivos adecuados, mientras que las restricciones presupuestarias llaman correctamente a no aumentar la planilla total como proporción del PIB.

Una segunda faceta del problema de la administración del recurso humano en el sector público en Honduras, es la baja estabilidad del personal calificado y con experiencia en varias de las secretarías y entidades claves para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público. Si bien existe una ley de Servicios Civil que nominalmente brinda estabilidad laboral al empleado de la administración central, no se aplica en la práctica y, por lo menos cada cambio de administración, se reemplaza a la mayoría del personal, desde niveles de dirección hasta los menos calificados, salvo por algunas Secretarías de Estado donde el personal calificado es respetado por las autoridades entrantes,¹³ y en los sectores protegidos por sindicatos fuertes (salud y educación, principalmente).

Lo anterior, evidentemente, no solo representa un alto costo económico por una rotación de personal que no está justificada en razones económicas o sociales, sino más bien por razones electorales. Además, significa que la administración pública no tiene los incentivos adecuados para capacitar a su personal, por lo cual parte de la poca capacitación se desperdicia cuando el funcionario deja el puesto para el que fue preparado. El beneficio de una mayor capacitación es limitado en el tiempo y en no pocas ocasiones el conocimiento y experiencia adquiridos no son aplicables en el sector privado, por lo que el empleado público tampoco tiene los incentivos para asumir los costos de la capacitación aun suponiendo que pudiera asumirlos.

Parte del dilema que enfrentan algunos de los programas de capacitación de personal alrededor de los apoyos internacionales para mejorar el manejo del gasto público en Honduras chocan contra este problema de rotación y con los inadecuados sistemas de remuneración e incentivos al personal, en el que la inversión en capital humano podría desperdiciarse al cabo de pocos años

¹³ Este parece ser el caso en la Secretaría de Finanzas, en la Unidad de Apoyo Técnico en la Secretaría (UNAT) de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial y en algunas unidades de programación en Secretarías de Estado (UPEG).

cuando cambie una administración.¹⁴ La situación ha creado una distorsión dado que ante la falta de personal capacitado en el servicio público, los fondos externos de apoyo a la ERP financian una parte significativa del personal de proyectos claves para esa estrategia. Se crea una estructura “paralela” o estructuras enclave de asesores y técnicos que no forman parte del empleo público, con remuneraciones competitivas que puede atraer personal calificado ya que de otra manera probablemente no se podrían aprovechar los recursos externos. En algunas ocasiones, se capacita al personal público. Sin embargo, esta situación es una especie de círculo vicioso, donde la alta rotación de personal en algunos puestos junto a las limitaciones fiscales impide dejar de depender de la estructura paralela o enclave.

Se hace necesario, por tanto, buscar una salida para que exista una transición que eventualmente permita dejar de depender de los fondos externos para financiar personal clave para los proyectos. Indudablemente, este problema está ligado al de rotación del personal, dado que si se quiere capacitar personal para realizar una mejor programación y evaluación del gasto público, además de mejoras en los incentivos, será muy importante que ese personal capacitado pueda tener estabilidad laboral y protección de los vaivenes políticos en el tanto tenga un desempeño adecuado.

El tercer problema de más alta prioridad tiene que ver con la descentralización del gasto público. Conceptualmente, son reconocidas las ventajas de permitir que las comunidades tengan una mayor participación en los diferentes procesos del uso de los recursos públicos, porque permite identificar mejor la oferta de servicios públicos a la demanda. Sin embargo, a pesar de que la ERP requiere de aumentar racionalmente la descentralización, el proceso que se puede estar siguiendo en Honduras, al igual que en otros países de la región, puede llevar no solo a reproducir a nivel municipal los problemas de baja capacitación, alta rotación y politización de los puestos públicos, sino también a un mayor gasto sin una verdadera vinculación con las metas y objetivos de la ERP y que termine en trasladar recursos tributarios a las municipalidades sin transferir las responsabilidades de gasto en forma eficiente. Dado el grado de avance ya alcanzado en la descentralización en Honduras, el papel de los fondos sociales es importante para utilizar el cofinanciamiento de proyectos con los municipios y así orientar las inversiones municipales, en el tanto los procesos decisorios actuales tengan algún sesgo hacia gastos y proyectos de baja rentabilidad económica-social. Esto último llevará a fortalecer simultáneamente los procesos de participación ciudadana en las decisiones, con mejoras en el análisis disponible para la definición de prioridades en las comunidades. Sin embargo, como todavía el proceso de descentralización también le falta mucho por avanzar, es fundamental introducir reformas para mejorar la capacidad de los municipios en los puntos antes citados y posponer futuras transferencias a municipios que no cumplan los requisitos.

Las tres otras áreas de reforma de menor importancia relativa en el corto plazo, pero que también son imprescindibles para el buen éxito de la ERP en el largo plazo y por ello deben correr

¹⁴ El problema parece darse aun cuando la nueva administración sea del mismo partido a la saliente. El objetivo es probablemente premiar a los que trabajaron en la campaña del ganador. Evidentemente, el nuevo personal se lleva tiempo en empezar a entender sus nuevas funciones y esto puede llevar temporalmente a disminuir la oferta de servicios públicos agravado porque en ocasiones el proceso para iniciar el pago de las remuneraciones a los nuevos empleados demora varios meses. Ver los comentarios sobre corrupción y transparencia en Honduras en el Recuadro 3 en la página 35.

paralelas a las reformas de las tres áreas prioritarias antes comentadas, tienen que ver con la el control, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el gasto público. En Honduras esta muy diseminado la percepción de una alta corrupción en el manejo de los recursos públicos y la ausencia de controles, sanciones y transparencia y rendición de cuentas.¹⁵ Este tema tiene que ver, por un lado, con los controles y los procesos de auditorias internas y externas en la función pública,¹⁶ y, por el otro, con los sistemas alrededor de las compras del Estado y su transparencia. Indudablemente, el primero de estos temas está vinculado con la capacidad de los órganos internos y externos de control para detectar irregularidades y promover la corrección de los sistemas o procedimientos que las causan. Pero también están ligados a si esos organismos tienen o no en la práctica el poder para hacer que se apliquen las sanciones administrativas y que las denuncias que requieran acción judicial lleguen a producir las sanciones y penas de ley con el debido proceso. Sin un adecuado y control del gasto y transparencia en las diferentes etapas del gasto público, éste puede desviarse hacia destinos no deseados o incurrir en costos excesivos por sobreprecios y corrupción en las contrataciones del estado, más allá de los que puedan existir por ineficiencias operativas. Evidentemente, para que el control pueda funcionar, los procesos de contratación deben promover la competencia abierta y transparente y la rendición de cuentas.

En la siguiente parte se entra en detalle a analizar cada uno de estos temas y a plantear las reformas y su justificación.

Aspectos prioritarios sujetos de reforma

Esta parte del trabajo describe en detalle los problemas y las propuestas de reformas para solucionarlos en las áreas identificadas en este estudio como las de más alta prioridad para mejorar el uso de los recursos públicos en Honduras frente a los objetivos y metas de la ERP.

Como se anticipó en la subsección anterior, las áreas identificadas son las siguientes:

- I. Proceso presupuestario.
- II. Administración de los recursos humanos.
- III. Descentralización.
- IV. Sistemas de control externo e interno.
- V. Compras gubernamentales.
- VI. Transparencia y rendición de cuentas.

Cada una de estas áreas de reforma se discute en detalle en las siguientes partes del estudio. Al inicio de cada una de ellas se hace referencia a los estudios disponibles realizados en los últimos 3 a 4 años que han complementado el análisis del presente estudio para arribar al diagnóstico y a las recomendaciones. Además, cada una se subdivide por los subtemas considerados relevantes.

¹⁵ Véase las impactantes citas en el Recuadro 3 en la página 35.

¹⁶ Véase BM-BID (2004.b). De acuerdo con la información elaborada en ese estudio, las compras de bienes y servicios en todo el sector público constituyeron 39% del gasto total, del cual poco menos de la mitad corresponde al Gobierno Central.

En la última parte de cada una de las áreas se presentan las propuestas de reforma para el corto y mediano plazo (a ejecutar en los próximos 2 a 3 años).

Área de reforma 1: Proceso presupuestario¹⁷

El proceso presupuestario en Honduras esta en pleno proceso de reforma desde hace varios años, con fuerte apoyo técnico y financiero de organismos financieros internacionales y donantes. Destaca la reciente aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto, promulgada a mediados del 2004 y que entró en vigencia el 1º de enero del 2005,¹⁸ así como una serie de cambios en términos de indicadores multianuales, eliminación de la mayoría de las poco transparentes partidas globales (con la excepción de los presupuestos del Congreso Nacional, Poder Judicial y Presidencia de la República y Defensa que todavía se protegen del escrutinio público) y las transferencias entre entidades del mismo Gobierno Central, la incorporación al Presupuesto de casi todos los recursos externos (donaciones, alivio deuda, préstamos concesionales), inicio de aplicación de clasificaciones de gasto por programas en algunos Secretarías de Estado claves (Educación, Salud, Transporte y Vivienda, Agricultura) y un nuevo sistema integrado para mejorar el manejo financiero del ingreso y gasto del Gobierno Central (SIAFI), que se espera entre en pleno funcionamiento con el presupuesto del 2006, aunque ya partes de él están en uso.

La nueva ley Orgánica de Presupuesto brinda un marco legal para realizar avances considerables en muchas de las partes del proceso presupuestario en el sector público de Honduras, en el tanto se logre aplicar bien. La oportunidad que brinda es precisamente la de facilitar la ejecución de una buena cantidad de reformas que podrían contribuir a mejorar las probabilidades de éxito de la ERP, como las que se proponen más adelante, sin requerir los costosos trámites de reforma legales. No obstante, es claro que la ley es necesaria pero no suficiente y que el reto reside en aprovechar ese nuevo instrumento jurídico y convertir el presupuesto público en un instrumento de política económico-político-social eficiente y eficaz para alcanzar las metas y objetivos planteados, o sea, en las actuales circunstancias, para aumentar la probabilidad de éxito de la ERP.

La siguiente parte cubre el área de la “Formulación, ejecución y evaluación del presupuesto”, mientras que la subsiguiente toca los temas de “Aprobación y modificación del presupuesto: Responsabilidades legislativas y ejecutivas”, para luego entrar con al área de “Cobertura de los presupuestos”. Finalmente, la última parte contiene las Acciones propuestas en el corto y mediano plazo.

1) Formulación, ejecución y evaluación del presupuesto

Probablemente, uno de los problemas más serios que enfrentan los presupuestos del sector público de Honduras para efectos de la ERP y, en realidad, para cualquier plan y estrategia

¹⁷ Los estudios recientes sobre este tema en Honduras son: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo “República de Honduras: Evaluación de la Administración Financiera en el Sector Público”. Informe CFAA (Country Financial Accountability Assessment), enero, 2004, citado más adelante como BM-BID (2004.a) y Fondo Monetario Internacional. “Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module. Washington, D. C., Fiscal Affairs Department, enero, 2002, citado en adelante como FMI (2002). Un poco menos actualizado pero con información útil y análisis valioso es Banco Mundial (2001).

¹⁸ Decreto No. 83-2004 del 28 de mayo del 2004, publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 21 de junio de 2004.

nacional que dependa del gasto público, principalmente el del Gobierno Central, es la debilidad existente para “desarrollar y vincular las políticas públicas prioritarias con los planes operativos de las instituciones, la estructura programática de su presupuesto, y en la evaluación de la ejecución presupuestaria. Debido a esto, los presupuestos se construyen normalmente a partir de ejercicios anteriores y sin un análisis de los resultados que se espera alcanzar en el período de ejecución presupuestaria.”¹⁹ Es decir, la conexión entre el insumo de recursos públicos (físicos, humanos, financieros) y el producto en bienes y servicios, los resultados o el impacto de la actividad pública para la sociedad hondureña no responde claramente a las metas y objetivos planteados en las estrategias y planes nacionales. Como resultado secundario, no se puede tener una idea clara de qué evaluar del producto obtenido del gasto público ni de cómo hacerlo.

Es cierto que la ERP tiene planteadas las metas y objetivos por alcanzar y hay indicadores globales y específicos y cuantificaciones de relaciones y de niveles de gasto requeridos para cumplir con ellas, todo lo cual se ha traducido en montos de gastos para los diferentes componentes programáticos de la ERP, como se muestra en el Cuadro Anexo 3. Sin embargo, los presupuestos todavía tienen un alto grado de incrementalismo,²⁰ donde las partidas de un año son básicamente las del año anterior más algún aumento explicado por inflación y cambios en el número de plazas y aumentos de salarios. En esas circunstancias, es difícil que el gasto público se esté usando en forma eficiente para ofrecer los bienes y servicios específicos demandados por la ERP.

Si bien se están asignando proporciones mayores de recursos presupuestarios a los gastos definidos como prioritarios dentro de la ERP, en la formulación de los presupuestos no hay suficiente flexibilidad para cambiar la composición de los factores productivos (trabajo versus capital) e insumos (bienes y servicios), ni tampoco se plantea verdaderamente cuál es el producto en bienes y servicios, ni cuáles son los resultados o los impactos esperados de los distintos componentes del gasto público en el presupuesto, sea en el gasto corriente o la inversión pública. Por lo tanto, no se puede saber si los gastos en esos factores e insumos se traducen, *ex – ante*, en las cantidades y calidades deseadas de productos, resultados o impactos de la actividad pública. Además, si no está definido el producto, resultado o impacto deseado, es imposible saber si éstos se produjeron o no, *ex-post*, y si se gastó mucho o poco, en forma eficiente o ineficiente. Esta es una deficiencia que afecta no solo la formulación del presupuesto al nivel del Poder Ejecutivo o el órgano público encargado, sino también la discusión legislativa y la transparencia pública del proceso.

Uno de los problemas básicos tiene que ver con la misma formulación de los Presupuestos. Con algunas excepciones (como aquellas empresas públicas que tienen más definidas sus metas de producción, resultados e impacto), en el Gobierno Central y entidades desconcentradas los presupuestos se han formulado con base en clasificaciones del gasto que no se prestan para evaluar su eficiencia y eficacia. Por ejemplo, apenas se está empezando a utilizar sistemáticamente en el 2005 una clasificación de presupuesto por programas en algunas

¹⁹ BID (2004.a), Pág. 8.

²⁰ Este no es ni por lejos un problema solo en Honduras. Schick (2004) señala acertadamente que el incrementalismo y no la asignación libre es la que caracteriza los presupuestos y añade: “La historia de la presupuestación ha sido una lucha contra el incrementalismo, y parece ser que el incrementalismo ha sido el ganador.”

secretarías clave en el caso del Gobierno Central, por lo que las mismas clasificaciones utilizadas no tienen todavía claramente definidos los programas o proyectos por ejecutar en cuanto a sus objetivos, metas, indicadores y la relación entre gastos y productos, resultados o impactos esperados, por lo que las ineficiencias y desviaciones de gasto pueden ser grandes y los resultados pobres. La evidencia discutida en la sección II, al cumplirse los indicadores de las metas de gasto pero no las de reducción de la pobreza total, pareciera apuntar en esa dirección.

Por otro lado, como ha sido el caso en muchos países latinoamericanos, un riesgo que se corre es que las reformas solo produzcan una clasificación de gastos con el nombre de por programas, pero que en la realidad solo sean una nueva forma de vestir la lista tradicional de gastos.

El reto para mejorar estos aspectos en la formulación y evaluación del producto del presupuesto es grande, no solo por el relativamente difícil entorno hondureño, sino porque en otros países latinoamericanos, con entornos tal vez más favorables para la aplicación de reformas a los procesos presupuestarios por estar menos abrumados por la pobreza, el alto endeudamiento y la falta de recurso humano calificado, las experiencias para alcanzar una verdadera presupuestación y evaluación del gasto que responsa a los planes, objetivos y metas, han sido poco alentadoras. Como lo explica Petrei, en América Latina, salvo contadas excepciones, “[v]arios países tienen teóricamente un presupuesto por programas y en algunos casos incluyen metas cuantitativas, pero esas metas no tienen ningún papel en la discusión del presupuesto, ni se emplean para hacer un seguimiento sobre la forma como el programa usa los recursos.”²¹

Además, es necesario tener presente la necesidad de optimizar las reformas dado que la capacidad para realizarlas es un recurso escaso bajo cualquier circunstancia y debe de tenerse muy en cuenta el contexto de cada país y no ser excesivamente ambicioso en el corto plazo. Las reformas deben tomar en cuenta no solo las secuencias óptimas (¿introducir presupuestación por programas y evaluación simultáneamente? ¿En todos los ministerios al mismo tiempo o por partes?) y a qué velocidad deben de efectuarse.

Las recomendaciones en este sentido ponen énfasis en la necesidad de contar con personal capacitado para llevar a cabo las funciones de diseñar los indicadores de evaluación que guarden relación con las metas y con las cifras de gasto, de manera que permitan dar los primeros pasos en la evaluación de los resultados, efectos o impactos de la actividad de gasto público. La nueva Ley Orgánica de Presupuesto establece claramente que “las unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión de las Secretarías de Estado o las dependencias que hagan sus veces en los demás Organismos del Sector Público, evaluarán el cumplimiento de los planes y políticas de desarrollo a cargo del Organismo correspondiente.” [LOP (2004), artículo 21] y que “[l]a Dirección General de Presupuesto, evaluará la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas” [LOP (2004), artículo 45] y que esa misma Dirección:

“realizará un análisis global de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos; además interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y responsables de los organismos

²¹ Petrei (1997), Pág. 425.

evaluados. En lo relativo a lo a inversión pública, la Dirección General de Presupuesto coordinará con la Dirección General de Inversiones Públicas el análisis correspondiente.” [LOP (2004), artículo 46].

Sin embargo, a pesar de que la nueva ley lo establece, será difícil que las entidades responsables puedan empezar a dar los primeros pasos en materia de definir los indicadores a evaluar que estén ligados a los gastos presupuestados y a las metas de la ERP y los Programas Operativos anuales (POA), dado que es clara la falta de personal con capacitación y experiencia en esas funciones. Por lo tanto, las recomendaciones que se dan más adelante tienen que ver con buscar esa capacitación y seguir con la estrategia de casos pilotos en pocas secretarías con indicadores los más simple posibles, tales como los de las metas globales de la ERP, que son básicamente de cobertura como lo recomienda Schick (2004), indicadores que se describen en el ANEXO. Este trabajo en las Direcciones de SEFIN tendría que complementarse con las evaluaciones más sofisticadas que realice la Unidad de Apoyo Técnico, órgano técnico adscrito a la Presidencia de la República, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, UNAT, para estudiar los programas de gasto más importantes y sus efectos con las metas de la ERP con métodos estadísticos (muestreo) y económicos (análisis de incidencia²²) más sofisticados.

Con algunas reformas legales aprobadas recientemente, se han logrado avances en varios áreas con debilidades. Por ejemplo, las etapas previas de elaboración del presupuesto parten de definiciones del Gabinete. Si bien antes del año 2004 esas etapas previas no eran de conocimiento público ni se incluían junto con el presupuesto, a partir del año 2004 el Gobierno de Honduras ha iniciado mejoras en este sentido para dar a conocer los presupuestos públicos. Hoy en día se dispone de cierta información pública por medio no solo de la tradicional publicación de los presupuestos en el diario oficial sino también por vía de la página Web de la Secretaría de Finanzas (SEFIN),²³ donde se puede encontrar: a) la exposición de motivos y una declaración de política presupuestaria; b) con mayor o menor detalle, los presupuestos de ingresos y gastos de: i) Gobierno Central, ii) los órganos desconcentrados, y iii) los institutos y empresas públicas; c) el presupuesto plurianual; d) los gastos para la ERP; y, e) el programa de inversiones. Si bien la información contiene poco detalle en algunos casos,²⁴ es un buen primer paso, especialmente en los presupuestos del Gobierno Central, que sí incluyen una mayor cantidad de información y clasificaciones del gasto e ingreso.

Por otro lado, en cuanto a la ejecución de los presupuestos se enfrenta el problema de las modificaciones que sufre durante el año, como lo muestra el Gráfico 1. Las modificaciones y las diferencias entre los montos autorizados y los ejecutados son importantes y le restan efectividad al Presupuesto como instrumento de programación. Por otro lado, la eficacia y credibilidad del Presupuesto se ve afectada porque en los últimos años y para cumplir con las metas fiscales, se ha recurrido a la práctica de decretar rebajas generales a las partidas flexibles del presupuesto hacia

²² Del tipo de las que se describen en Bourguignon y Pereira da Silva (2003). Para una descripción de las funciones de la UNAT, véase <http://www.sdp.gob.hn/unidades/unat/Unat.htm>. El Recuadro Anexo 1 en la página 62 se refiere a los indicadores a los que estaría dando seguimiento y divulgando por medio del sistema SIERP (Sistema de Indicadores de la Estrategia para Reducir la Pobreza).

²³ La dirección en Internet es <http://www.sefin.gob.hn/Presupuesto2005/principal.html>.

²⁴ Los presupuestos de las entidades desconcentradas y las descentralizadas solo tienen los datos de ingresos y gastos con alguna apertura, sin tener detalles que sirvan para el análisis.

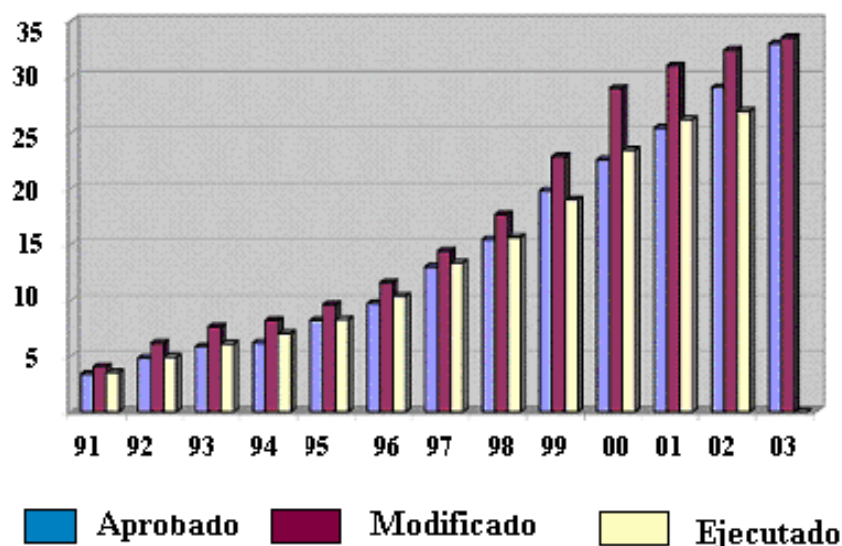
la segunda mitad de cada año fiscal. Evidentemente las agencias difícilmente pueden programar sus gastos en estas circunstancias, además de que en el tanto sean políticas repetitivas y anticipables, pueden explicar parcialmente que los presupuestos tengan algún grado de sobreestimación.

Por otro lado, está el tema de la composición entre gasto corriente y de capital y entre gastos para la ERP y el resto. Existen problemas de clasificación entre gasto corriente y de capital, dado que hay incentivos para tratar algunos gastos corrientes como de capital para cumplir metas de ahorro en cuenta corriente y de gasto para la reducción de la pobreza. Algunos funcionarios y asesores de SEFIN esperan resolver estos problemas de clasificación con la plena aplicación del nuevo sistema integrado SIAFI.

En cuanto a las inversiones, la Dirección General de Inversiones de SEFIN debe realizar las evaluaciones ex - ante para determinar la factibilidad de los proyectos, antes de autorizar la gestión de recursos de crédito público y la inclusión en el registro nacional de proyectos. También debe dar el visto bueno a los gastos de los proyectos de inversión ante la Dirección General de Presupuesto de SEFIN, para la inclusión en los presupuestos públicos. Sin embargo, como ya se mencionó, es reconocida la falta de recursos capacitados tanto en esa Dirección como en la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG) de los Secretarías y agencias gubernamentales, para realizar la evaluación.

En cuanto a presupuestación plurianual, como se mencionó, se están dando los primeros pasos. Ya en el 2003 se presentó por primera vez un presupuesto plurianual y esa práctica se continuó para los presupuestos del 2004 y 2005. Sin embargo, como bien lo reconocen las autoridades hacendarias, en corto tiempo lo que se ha logrado es tener unas cifras indicativas de las metas de ingreso y gasto para los tres años siguientes, con cierto desglose pero que no van más allá de ser indicativas. Su principal papel debe ser el de dar a conocer las implicaciones económica y financieras de las políticas presupuestarias actuales y el de permitir explorar alternativas cuando muestren que los recursos no van a alcanzar.

Gráfico 1: Honduras: Presupuesto General de la República
Montos Aprobados, Modificados y Ejecutados
(1991- 2003, miles de millones de lempiras)



Fuente: BM-BID (2004.a)

Además, hay que tener en cuenta varios programas y proyectos de asistencia técnica de organismos internacionales que apoyan reformas en estas áreas, al igual que en las otras indicadas como prioritarias en la reforma del gasto público. Los principales son:

1. Préstamo de Asistencia Técnica para el Apoyo a la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial [véase Banco Mundial (2004.b)].
2. Préstamo de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo [Véase BID (2004.a)].

Esas operaciones apoyan, entre otras, una serie importante de reformas en materia de gasto público en Honduras para efectos de resolver los problemas antes planteados, por lo que son de mucha relevancia para las recomendaciones del presente estudio. Las operaciones están basadas en las recomendaciones del reporte CFAA (Country Financial Accountability Assessment) del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo [BM-BID (2004.b)]. Los principales objetivos y acciones de esas operaciones buscan conformar una capacidad de manejo del gasto público que permita alcanzar los objetivos de la ERP bajo condiciones de eficiencia, eficacia, transparencia, adecuado control y participación ciudadana. Por lo tanto, las recomendaciones sobre estos temas presupuestarios que se señalan más adelante en la parte IV) (“Acciones propuestas en el corto y mediano plazo”) de esta sección son en algún grado reiteraciones y priorización de las contenidas en los informes de esas operaciones.

II) Aprobación y modificación del presupuesto: Responsabilidades legislativas y ejecutivas

Aparte de las debilidades señaladas anteriormente, se presentan otras relacionados con la aprobación y modificaciones a los presupuestos. El Congreso Nacional, que aprueba el presupuesto de Gobierno Central y el de las entidades descentralizadas (institutos y empresas públicas)²⁵ no cuenta con apoyo técnico para analizar con criterio económico, financiero y de planificación las propuestas que le presenta el Poder Ejecutivo. Más que nada, una buena parte de los diputados tienen más interés en los gastos que puedan afectar a las comunidades o grupos que representan y menos en las estrategias nacionales. El papel del Congreso para ayudar a definir las prioridades nacionales es bajo y depende en forma significativa de las definiciones y análisis del Poder Ejecutivo. Por ello, de modo similar a las debilidades antes señaladas en los presupuestos que formulan el ejecutivo y en menor grado los órganos descentralizados, la discusión en el Congreso difícilmente permite que éste evalúe el Presupuesto desde el punto de vista de la estrategia y los planes nacionales. Además, como se mencionó en el literal I) anterior, el Congreso parece tener mucho poder para modificar el Presupuesto en algunos casos sin un sano financiamiento y el Presupuesto sufre una serie de modificaciones importantes a lo largo del periodo, que le restan credibilidad y eficacia a las asignaciones aprobadas al inicio del año.

Los problemas más importantes en esta materia son:

1. Aunque de acuerdo con la Constitución Política, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en materia presupuestaria y requiere la aprobación del Poder Legislativo, algunos estudios han señalado que no hay una adecuada delimitación de las facultades y responsabilidades, en particular en cuanto a la amplia capacidad del Poder Legislativo de modificar el presupuesto. Sin embargo algunos funcionarios de Gobierno han indicado que las modificaciones introducidas por el Congreso no se ejecutan si no tienen el adecuado contenido de ingresos, y que la norma es que el Poder Ejecutivo y el Congreso negocian darle contenido a esos gastos de una manera aceptable para el Ejecutivo.
2. El Congreso participa directamente en negociaciones salariales, a través de la aprobación de los *Estatutos* con los gremios del Gobierno, los cuales contienen por ley los beneficios salariales sin que a veces medie la intervención del Poder Ejecutivo. Esto evidentemente altera en el presente y hacia el futuro los presupuestos públicos y, en consecuencia, el tamaño del déficit fiscal. Pero, además, implica la intervención del Poder Legislativo en un área de competencia específica del Ejecutivo, como es la selección y la remuneración del personal bajo su responsabilidad y encargado de cumplir las políticas generales del Gobierno.
3. Por otro lado, se señala que la autoridad para enmendar el presupuesto no está debidamente balanceada, porque el Poder Ejecutivo no tiene poder de veto sobre los cambios que se hagan en el Congreso.

²⁵ Los presupuestos de los órganos desconcentrado lo aprueba la SEFIN.

4. Los presupuestos aprobados inicialmente por el Congreso para un periodo fiscal en general no son indicadores confiables sobre los resultados fiscales, porque el proceso inadecuado de elaboración, con deficiencias de planeamiento, con frecuencia conduce a modificarlos a lo largo del año, con desviaciones significativas respecto al presupuesto original.

III) Cobertura de los presupuestos

Los temas más importantes en esta materia son:

1. El régimen presupuestario no funciona de manera uniforme para los diferentes componentes del sector público: el gobierno central (que incluye los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las entidades desconcentradas que dependen del Poder Ejecutivo²⁶, las instituciones autónomas o entidades descentralizadas y las municipalidades. El Congreso de Honduras aprueba el Presupuesto Nacional (Administración Central) y el de las empresas e institutos públicos con base en proyectos que le remite el Poder Ejecutivo. En el caso de las entidades desconcentradas, el Congreso solo aprueba las transferencias incluidas en el Presupuesto de la República. El presupuesto de estos organismos desconcentrados no lo aprueba el Congreso ni la Secretaría de Finanzas; es aprobado sólo por sus respectivos órganos directivos.
2. La Dirección General de Entidades Descentralizadas, que forma parte de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), analizaba los presupuestos de las entidades descentralizadas. Con la nueva Ley Orgánica de Presupuesto, estas funciones pasaron a la Dirección de Presupuesto de esa Secretaría y sus recomendaciones deben incorporarse en los proyectos de presupuesto que se envían al Congreso. Pero en la práctica la presentación de los presupuestos a SEFIN se retrasa, la capacidad institucional de SEFIN es insuficiente para hacer un buen análisis y el Congreso con frecuencia aprueba los presupuestos en el curso del año al que se refieren, con lo cual se desvirtúa el objetivo del trámite presupuestario.²⁷
3. Los presupuestos del Poder Judicial, el Congreso Nacional, la Presidencia de la República y de la Secretaría de defensa, no cuentan con el grado de detalle que se le exige a otras secretarías.²⁸

²⁶ Las entidades desconcentradas son el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Programa de Asignaciones Familiares, la Dirección Ejecutiva de Ingresos, El Programa de Educación y Productividad, la Comisión Permanente de Contingencias, la Dirección de Ciencias Agrícolas y Tecnología, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la Dirección General de la Marina Mercante y la Empresa Nacional de Artes Gráficas.

²⁷ A partir del presupuesto del 2003 por primera vez se presentaron, en forma conjunta, el Presupuesto Nacional y los Presupuestos de los entes descentralizados. sin embargo, no hay referencia a que este avance haya incluido, también, el suficiente escrutinio previo de SEFIN respecto al contenido de los presupuestos de entes descentralizados, ni menos la coordinación con la gestión del Gobierno Central. BM-BID (2004.a).

²⁸ Algunos rubros de ingresos llamados “propios” de entidades de la administración central no se incluyen en el Presupuesto (311 millones de lempiras en el 2005, un 1.1% del total de 27.600 millones de ingresos corrientes).

IV) Acciones propuestas en el corto y mediano plazo

Las acciones inmediatas que razonablemente puede adoptar el Gobierno de Honduras en los próximos 2-3 años, deberían sentar las bases para un proceso continuo de mejoramiento en las áreas antes mencionadas, al atacar las debilidades señaladas. Las recomendaciones son las siguientes:

1. Reforma de la capacidad de programación: Es factible y deseable iniciar en el corto plazo un proceso de capacitación de los recursos humanos destinados a las tareas de programación y formulación presupuestaria y crear gradualmente una disciplina de definir el presupuesto de gastos del Gobierno en concordancia con los objetivos, así como de evaluar el grado de logro, en términos de cantidad y calidad de servicios públicos efectivamente provistos a la población. Esta capacidad deberá crearse en las UPEG de SEFIN y de las otras Secretarías que el Gobierno ya ha escogido como casos pilotos (educación, salud, agricultura y SOPTRAVI).
2. Seguir con la estrategia de casos pilotos en pocas secretarías con indicadores los más simple posibles, tales como los de las metas globales de la ERP de cobertura que se describen en el ANEXO. Este trabajo lo realizarían las Direcciones Generales de Presupuesto y de Inversiones Públicas de la SEFIN tendría que complementarse con las evaluaciones más sofisticadas que realice la UNAT, para estudiar los programas de gasto más importantes y sus efectos con las metas de la ERP con métodos estadísticos (muestreo) y económicos (análisis de incidencia) más sofisticados y dándole mantenimiento y seguimiento a los indicadores del SIERP.
3. Como resultado de la capacitación, la cual demanda énfasis en SEFIN pero también debe abarcar a los funcionarios de programación en los diferentes ministerios, será posible avanzar en el diseño de metodologías (idealmente con asistencia técnica de organismos multilaterales) para evaluación de proyectos de inversión y para contar con indicadores de los resultados obtenidos.
4. Dar prioridad en la ejecución de las operaciones del BID y Banco Mundial y de otros donantes a los aspectos de reforma citados arriba y a sus complementos, a saber:
 - a. desarrollo de las metodologías de evaluación para los proyectos de inversión;
 - b. conciliación de las asignaciones presupuestarias con los Planes Operativos Anuales (POA) y la ERP;
 - c. inclusión de todos los recursos externos e internos, en particular las donaciones y la asistencia en especie, que financian el gasto público en el presupuesto;
 - d. inclusión de las proyecciones de ingresos típicos y de los ingresos generados por otras agencias;

- e. desarrollo de los indicadores de gestión y de la capacidad para recabar información sobre la gestión;
- f. aumento en la efectividad del gasto medido por indicadores de gestión y presupuesto basado en resultados.

Área de reforma 2: Administración de los recursos humanos

Esta área de reforma se refiere a los siguiente temas prioritarios: salarios y política salarial dentro de la planilla estatal, legislación de servicio civil para mejorar las condiciones de estabilidad y de capacitación de los recursos humanos en el sector público de Honduras, en especial en el Gobierno Central, así como asignación de recursos humanos para ampliar los servicios públicos en el área rural.

I) Salarios y política salarial²⁹

El problema de la política de salarios en el sector público y, en particular, en el Gobierno Central, es uno de los elementos de mayor preocupación en las finanzas públicas de Honduras.

El excesivo nivel de gasto del Gobierno en sueldos y salarios ha sido, además, el elemento principal de discrepancia con el FMI para negociar un programa PRGF en el pasado reciente. El cumplimiento adecuado y continuo de los compromisos con el FMI bajo este tipo de programas, ha sido destacado como uno de los requerimientos para alcanzar el punto de culminación dentro de la Iniciativa HIPC en abril del 2005.

En el PRGF con el FMI de principios del 2004 se incluyeron las medidas ya adoptadas para lograr una política salarial sostenible en el Gobierno, cuya aplicación cubre el período 2004-2007.³⁰

1. No habrá recortes en los salarios nominales, pero no se pagarán nuevos salarios por encima de 60.000 lempiras mensuales (alrededor de \$3.400).
2. Los empleados de niveles salariales medios y bajos no recibirán aumento en el 2004. Los demás tendrán un ajuste concordante con la inflación esperada. Esta fórmula será la base de las negociaciones futuras de ajustes salariales.
3. La política salarial indicada para el 2004 también se aplicará a los empleados de las agencias descentralizadas, incluidas las empresas públicas.
4. La reforma salarial eliminará hacia finales del 2006 todos los regímenes especiales de salarios.

²⁹ FMI (2002) y (2004.c).

³⁰ Véase FMI (2004.a).

5. En particular, en el caso de los médicos, sus salarios se mantendrán constantes en el 2004 y la reforma regirá a partir del 2005, con ajustes para compensar la inflación a partir del 2006.
6. En cuanto a los maestros (la mitad del gasto salarial del Gobierno), los aumentos del 2004 y del 2005 serán inferiores a los previstos antes de la aprobación del programa, con la reforma plena del régimen a partir de enero del 2007.

Estos acuerdos representan un avance en la disminución de la fuerte carga de los salarios gubernamentales, originada en el régimen de los *Estatutos* que cubren principalmente a los trabajadores públicos de los sectores de educación y salud. No obstante, su sostenibilidad es todavía un tema que plantea dudas. Algunos gremios del sector público mantuvieron cierta beligerancia durante el 2004, para evitar la pérdida de sus beneficios. Además, algunos especialistas indicaron que hubo una fuerte presión política sobre los grupos sindicales para facilitar un acuerdo con el FMI y lograr su cumplimiento durante el 2004, dirigido a alcanzar el punto de culminación de la iniciativa HIPC en el primer trimestre del 2005. Es decir, existe el riesgo de que se detenga el avance hacia el arreglo permanente de la situación salarial del Gobierno en los años siguientes. Ese riesgo es elevado en el 2005, por tratarse de un año electoral, pues habrá elecciones presidenciales en noviembre, riesgo mencionado en las declaraciones recientes del FMI y del BM-IDA.

Cuadro 3: Estimación del número de empleados en las secretarías de educación, salud y los cubiertos por el servicio civil en el resto de la administración central (*) – Año 2002

Sector	Número de empleados	Distribución Porcentual
Educación	57,723	63.4%
Salud	16,243	17.8%
Defensa y Seguridad	12,288	13.5%
Servicio Civil	4,779	5.2%
TOTAL	91,033	100.0%

(*) No incluye los empleados del Congreso, Poder Judicial, Tribunal Superior de Cuentas, Tribunal Electoral, procuraduría General de la República y Ministerio Público.

Fuente: UPEG de SEFIN.

Los principales aspectos que ameritan corrección en la política salarial del Gobierno son los siguientes:

1. Deficiencia en el funcionamiento del sistema de servicio civil: los sistemas tienen mucha discrecionalidad, pues el criterio de méritos o capacidad sólo se aplica a través del requisito de título académico para ciertas posiciones. La discrecionalidad da amplio espacio para la parcialidad. Se esperaría que la propuesta de legislación del servicio civil presentada al Congreso ponga las bases para resolver esta deficiencia.

2. Multiplicidad de sistemas salariales en el Gobierno Central.
 - a) La mayoría de los empleados son pagados de acuerdo con “estatutos” especialmente en los sectores de educación y salud (ver Cuadro 3) aprobados directamente por el Congreso, después de negociaciones con los sindicatos. En estos casos se da una transposición o suplantación de responsabilidades evidente. El Poder Ejecutivo es el responsable de ejecutar las tareas de gobierno, en general con la característica de ser intensivas en el uso del factor trabajo. Sin embargo, cuando el Congreso interviene en la determinación de la política de remuneraciones, elemento fundamental de la relación laboral, se sale parcialmente fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, con consecuencias normalmente negativas para los equilibrios fiscales y macroeconómicos. Esto ocurre no sólo porque no se asignan los ingresos corrientes necesarios para sufragar el gasto adicional y la capacidad de absorción de la economía es limitada, sino porque la composición del gasto se hace ineficiente al tratar las autoridades de compensar los efectos de los mayores salarios comprimiendo los gastos en bienes y servicios y en inversión, que pueden ser contraproducentes en el mediano y largo plazo.
 - b) En el sector descentralizado, las condiciones para contratación y los beneficios son gobernados por convenciones colectivas.
3. Los sistemas de administración de la planilla gubernamental presentan debilidades que permiten la existencia de empleados “fantasmas”, esto es, que aparecen en la planilla pero no realizan labores de ningún tipo. Este problema es uno de los que ha venido atacando el Gobierno, como parte de los acuerdos con los organismos multilaterales.
4. En diferentes estudios se ha detectado la existencia de prácticas inadecuadas en el manejo de los recursos humanos, como la debilidad en la definición de requerimientos de personal en los ministerios, al igual que la existencia de situaciones donde los empleados se trasladan con su propio puesto a diferentes dependencias. Hay un proceso de análisis detallado de los requerimientos de personal en los ministerios más grandes (Educación, Salud y Agricultura), como parte de un plan de reingeniería para racionalizar el gasto salarial.
5. El alto grado de rotación de los funcionarios y la ausencia de seguridad en sus posiciones ante cambios políticos, debe modificarse para establecer un régimen de mayor estabilidad, donde sea factible aprovechar la especialización y las ventajas de hacer carrera en el servicio público, por buen rendimiento y mediante un esquema adecuado de evaluación de méritos.
6. No obstante lo mencionado en el punto anterior, la mayor estabilidad no debe convertirse en la creación de regímenes de inamovilidad de los funcionarios. Cuando esto ocurre, desaparecen los incentivos para mejorar y para innovar. Es necesario evitar, entonces, que los regímenes de personal conviertan la estabilidad en un permanente régimen de confort. Para ello podrían utilizarse esquemas

observados en países europeos (Alemania, por ejemplo), donde el funcionario con un puesto en propiedad debe defenderlo frente a otros aspirantes, a través de pruebas de proficiencia, cada cierto período, como sería cada cinco años. Además, la carrera laboral en el sector público debe instituir sistemas de calificación de la calidad del trabajo en diferentes instancias y no sólo por parte de una misma jefatura, para evitar clientelismo y ascensos por preferencias y no por rendimiento.

7. Hay en tramitación una reforma comprensiva a la Ley de Servicio Civil, con el propósito de mejorar y modernizar las diferentes debilidades anotadas.

Por otro lado, las planillas en realidad no reflejan el verdadero costo de mano de obra de los programas, dado que hay una buena porción de empleados en la estructura paralela o clave con salarios más competitivos.

II) Servicio civil y administración de recursos humanos

Algunos de los aspectos problemáticos identificados sobre esta materia son los siguientes:

Hay necesidades importantes de capacitación del personal relacionadas con los procesos de programación y ejecución y control presupuestario en diversas entidades (SEFIN, Congreso, Tribunal de Cuentas y en los diferentes ministerios del Gobierno Central). Esta apreciación la refuerza el BID,³¹ cuando menciona que la casi totalidad de las áreas de SEFIN adolecen de baja calidad de los recursos humanos, en parte debido a alta rotación de personal gerencial y profesional por:

1. Inexistencia de carrera administrativa bajo un buen sistema de servicio civil, que garantice una selección transparente del personal de acuerdo con sus capacidades y que cuente con un sistema de promoción de acuerdo con el desempeño.
2. Ausencia en general de descripciones de cargos, bajos sueldos y carencia de incentivos por buen desempeño.
3. Escasa capacitación técnica.

III) Acciones propuestas en el corto y mediano plazo

En materia de recursos humanos, son pocas las acciones que puedan tener efectividad en el corto plazo, para resolver los problemas detectados. Por ese mismo motivo, las medidas deben empezar a adoptarse con rapidez y con la clara definición de que son parte de un proceso gradual de mejoramiento. En este aspecto, hay coincidencia con el análisis conjunto realizado por el Banco Mundial y el BID, en cuyas recomendaciones se menciona que "... La necesidad más urgente consiste en mejorar la calidad de los recursos humanos en el sector público".³² Una de las más importantes se relaciona con la puesta en práctica de las mejoras en el sistema de servicio civil, a través de la nueva legislación. La segunda es mantener firme la decisión de cumplir con el

³¹ BID (2004.a), Págs. 4 y 5.

³² Véase BM-BID (2004.a), Pág. vii.

criterio de sostenibilidad fiscal dentro de la ERP, lo cual implica una mejor asignación del recurso humano y muy probablemente la reducción gradual de la planilla del Gobierno, para bajar su relación con el PIB, y liberar recursos para poder gastarlos en bienes y servicios e inversión pública para aumentar la oferta de bienes y servicios públicos.

Para mejorar la asignación de los recursos humanos se requiere aumentar la oferta de servicios en sectores y áreas geográficas donde haya escasez de personal, bajarla donde haya exceso y, simultáneamente, bajar el peso relativo de la planilla estatal. Para ello, será imprescindible buscar una gradual reestructuración del sistema de incentivos, especialmente en las categorías de empleados de los sectores de educación y salud, con el fin de fomentar el desplazamiento a esos sectores y zonas geográficas, con diferenciales de remuneración que se vayan ampliando respecto a sectores o áreas con exceso de oferta y a medida que la situación fiscal lo permita.

Por otro lado, debe aprobarse la nueva legislación del régimen de Servicio Civil, para modificar legalmente las disposiciones que han dejado inaplicable la legislación vigente y sirva así de base para la introducción gradual de la carrera administrativa, con estabilidad del personal y con sistemas adecuados de concursos, manuales de puestos, capacitación, remuneraciones y evaluación del desempeño.

Las reformas deben mejorar paulatinamente la capacidad de absorber en el sector público a personas con capacitación similar a la que actualmente tienen quienes desempeñan funciones de asesoría y consultoría en las llamadas estructuras paralelas o enclaves financiados con recursos externos. Para ello, la creación de la carrera administrativa y la mejora gradual en las remuneraciones permitiría absorber parte de esos consultores, o a personal nuevo que pueda ser capacitado por los consultores mientras se cuente con los fondos externos.

Complementariamente, es necesario poner en práctica un programa amplio y multianual de capacitación del personal gubernamental. Son críticos los temas de adecuado control y de capacidad gerencial, por lo que la capacitación en áreas de auditoría y manejo financiero, así como la administración de procesos, revisten prioridad. Junto con ello, el ordenamiento para contar con bases de datos adecuadas, que eviten la existencia de empleados “fantasmas” y empiecen a conformar sistemas modernos de evaluación del desempeño, se verá fuertemente apoyado por un personal más capaz.

El programa estructurado por el BID para Apoyo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (BID, 2004.a), busca entre otros objetivos mejorar las capacidades de los recursos humanos relacionados con la gestión financiera, en particular en la SEFIN. Como se ha indicado arriba, el rápido avance y la efectividad de esta capacitación reviste importancia fundamental, como requisito previo a la implantación de sistemas y a la utilización de herramientas – como los sistemas informáticos integrados – destinadas a mejorar la gestión financiera. La comprensión de estos sistemas (su importancia, su funcionamiento y su mantenimiento en el tiempo) requiere capacidades que no están presentes en la actualidad, de las cuales depende crucialmente el éxito de las mejoras.

Área de reforma 3: Descentralización

Una preocupación fundamental reside en la poca efectividad del manejo centralizado del gasto público, para hacer frente a las necesidades de las áreas rurales y, de esa manera, cumplir con el

objetivo de la ERP de disminuir la pobreza rural. De allí surge la necesidad de explorar la descentralización como una de las vías para atacar este problema. La descentralización está también relacionada con el traslado a organizaciones comunales – no necesariamente rurales – de ciertas funciones que concentradas en la administración central carecen de eficacia. Además, es necesario siempre evaluar la descentralización frente a la opción de privatizar los servicios.³³

Los esfuerzos de descentralizar el gasto para reducción de la pobreza pueden en principio canalizarse por dos vías: a través de instituciones descentralizadas del Gobierno Central y a través de los gobiernos locales o municipalidades, especialmente para aquellos servicios en los que el sector privado no enfrenta los incentivos adecuados para suministrar el servicio de manera más eficiente que el sector público. En ambos casos hay riesgos y tareas pendientes. La ausencia de integración entre las diferentes organizaciones del sector público, para coordinar la ejecución del gasto social, para sujetarse a mecanismos de control interno y de supervisión externa suficientes y para rendir cuentas de los resultados de su gestión, conduce al riesgo de no mejorar la efectividad del gasto público que el Gobierno transfiera a esas entidades. En cuanto a los gobiernos municipales, hay una tradicional debilidad – económica y política – en países en desarrollo como los de Centroamérica, que solamente agiganta las dudas sobre la capacidad de programar, ejecutar y lograr resultados.

En esta discusión es interesante analizar algunos datos sobre el gasto público y su nexo con las zonas geográficas del país y sus niveles de pobreza. Por ejemplo, el Gráfico 2 muestra una relación negativa entre los gastos de inversión per cápita por parte del sector público y los índices de pobreza a nivel Departamental en Honduras.

Esa correlación negativa es contraria a la meta en la ERP, donde se esperaría que a mayor pobreza mayor sea el gasto per cápita en inversión. Estos resultados son similares a los obtenidos por Rizzo (2003) para años anteriores, y señalan una preocupación sobre la orientación de la inversión pública.

Sin embargo, cuando se analizan por separado los gastos por institución, se puede observar que los gastos per-capita en inversión de las Secretarías de Educación y Salud y del Fondo Hondureño de Inversión Social sí tienen una correlación positiva con los índices de pobreza, mientras el gasto per-capita del SOPTRAVI es uno de los más importantes en monto con correlación negativa con los índices departamentales de pobreza (ver los gráficos 3, 4 y 5).

Si bien la anterior información es muy tentativa, es evidente que hay espacio para mejorar la asignación de por lo menos los rubros de los gastos de inversión y focalizarlos más hacia los sectores con mayores índices de pobreza, aunque en esto habría que tener muy presente las rentabilidades de los proyectos.

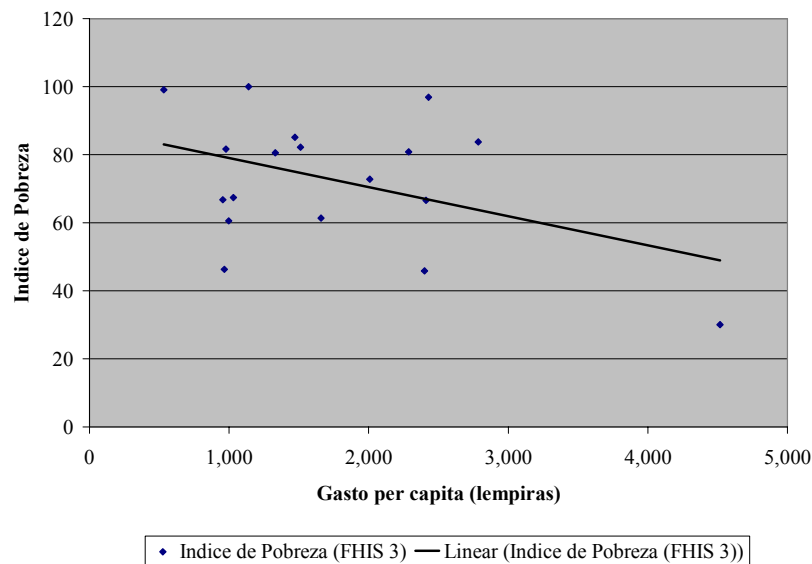
Por lo anterior, a pesar de que la ERP requiere aumentar racionalmente la descentralización, el proceso que se puede estar siguiendo en Honduras, al igual que en otros países de la región, puede llevar no solo a reproducir a nivel municipal los problemas de baja capacitación, alta rotación y politización de los puestos públicos, sino también a un mayor gasto sin una verdadera vinculación con las metas y objetivos de la ERP y que termine en trasladar recursos tributarios a

³³ Véase Tanzi (2001) para un análisis de los errores y riesgos en materia de descentralización.

las municipalidades sin transferir las responsabilidades de gasto en forma eficiente. Dado el grado de avance ya alcanzado en la descentralización en Honduras, el papel de los fondos sociales es importante para utilizar el cofinanciamiento de proyectos con los municipios y así orientar las inversiones en el tanto los procesos decisorios tengan algún sesgo hacia gastos y proyectos de baja rentabilidad económica-social. Esto último lleva a fortalecer simultáneamente los procesos de participación ciudadana en las decisiones, con mejoras en el análisis disponible para la definición de prioridades en las comunidades. Sin embargo, como todavía falta mucho por avanzar en el proceso de descentralización, también es fundamental introducir reformas para mejorar la capacidad de los municipios en los puntos antes citados y posponer futuras transferencias a municipios que no cumplan los requisitos.

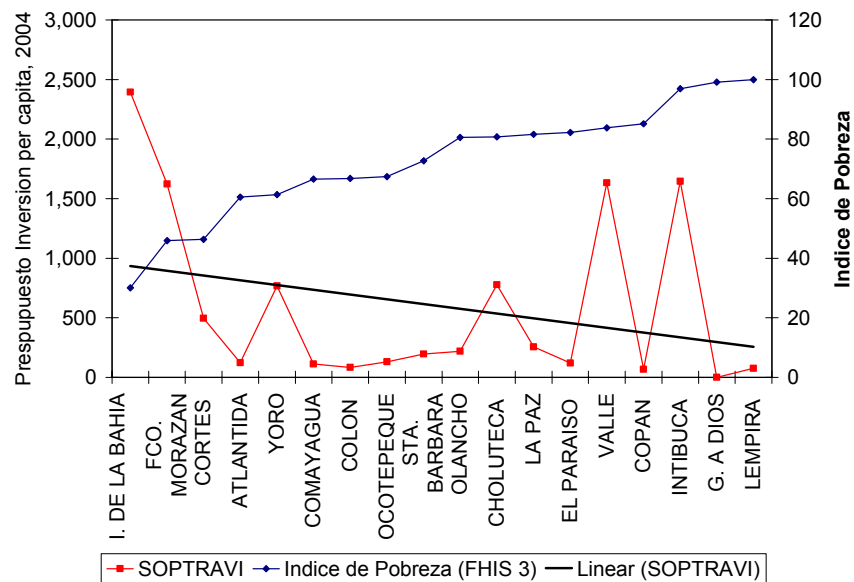
De ese modo, la descentralización parece requerir como paso previo un exhaustivo esfuerzo de capacitación comunal, en lo político, en lo financiero y en lo administrativo. Este esfuerzo es de mediano y largo plazo y está supeditado al mejoramiento de los sistemas de control y de rendición de cuentas en el Gobierno Central, como la etapa urgente de mejora en este aspecto, porque es poco probable alcanzar éxito con una política de trasladar más responsabilidades y recursos a los gobiernos municipales, sin una razonable seguridad de que su utilización será vigilada de manera efectiva.

Gráfico 2: Honduras: Relación entre el índice de pobreza (normalizado) y el gasto per – capita en inversión, 2004



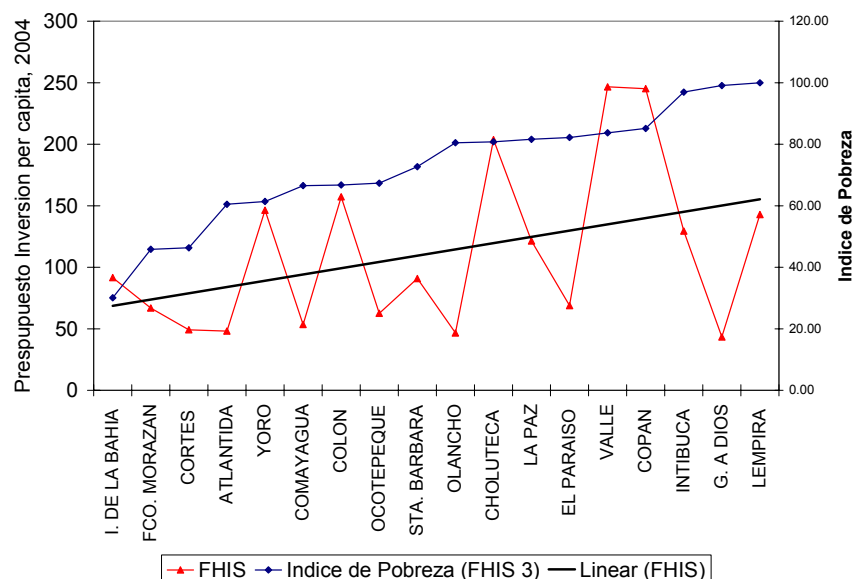
Fuente: Los datos de gasto en inversión por Departamento son de UNAT (2004) e incluyen los realizados por el Gobierno Central y organismos desconcentrados y descentralizados. Los datos de población son del INEC y los del índice de pobreza se tomaron de Rizzo (2003).

Gráfico 3: Presupuesto de gastos de inversión departamental per – capita (lempiras) del SOPTRAVI e índice de pobreza



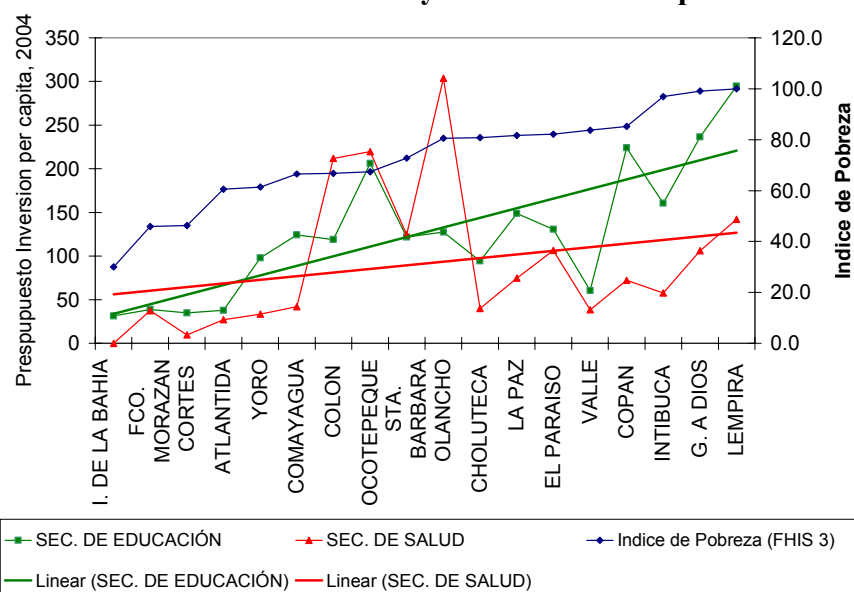
Fuente: Los datos de gasto en inversión por Departamento son de UNAT (2004) e incluyen los realizados por el Gobierno Central y organismos desconcentrados y descentralizados. Los datos de población son del INEC y los del índice de pobreza se tomaron de Rizzo (2003).

Gráfico 4: Presupuesto de gastos de inversión departamental per – capita (lempiras) del fondo hondureño de inversión social e índice de pobreza



Fuente: Los datos de gasto en inversión por Departamento son de UNAT (2004) e incluyen los realizados por el Gobierno Central y organismos desconcentrados y descentralizados. Los datos de población son del INEC y los del índice de pobreza se tomaron de Rizzo (2003).

Gráfico 5: Presupuesto de gastos de inversión departamental per – capita (lempiras) de las secretarías de educación y salud e índice de pobreza



Fuente: Los datos de gasto en inversión por Departamento son de UNAT (2004) e incluyen los realizados por el Gobierno Central y organismos desconcentrados y descentralizados. Los datos de población son del INEC y los del índice de pobreza se tomaron de Rizzo (2003).

El aumento de la descentralización en las actuales instituciones descentralizadas o desconcentradas parece una opción con mayor viabilidad en el corto y mediano plazo. Honduras ha hecho algunos avances, aunque todavía tímidos, en particular en el campo de la educación, donde organizaciones de nivel local administran los recursos destinados a ese propósito por parte del Gobierno Central. Estos ejemplos todavía relativamente aislados sugieren un alto grado de participación de la comunidad, lo cual asegura a su vez mayor transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Bajo la sombra de esas limitadas experiencias, cabe pensar en una red más amplia de organizaciones locales descentralizadas, en campos como la educación y la salud, pero también en la satisfacción de diferentes necesidades comunales de servicios públicos, como reparación de vías, vivienda popular, etc. La participación de la comunidad no sólo en la administración sino en el financiamiento directo de una proporción reducida de esos servicios (cofinanciamiento con el Gobierno) puede apreciarse como un medio de estimular adicionalmente a los miembros de la comunidad para incrementar su interés en eficacia y transparencia en la utilización de los recursos.

Las siguientes subsecciones tratan los temas de reforma que deben acompañar las propuestas de las secciones anteriores. El Recuadro 3 contiene algunos comentarios de escritores hondureños sobre la experiencia del país con el tema de la corrupción, tema relevante para las secciones siguientes. Si bien los escritos citados en ese recuadro también reconocen que con el régimen democrático ha cambiado el entorno de la corrupción, y que la apertura democrática está permitiendo por lo menos tratar el tema y sus consecuencias de una manera más abierta, se reconoce que sigue siendo un problema serio. Por ello, la mejora en el uso de los recursos públicos en Honduras requiere avanzar en las reformas que se plantean a continuación.

Recuadro 3: Corrupción y transparencia en Honduras

A continuación se transcriben algunas opiniones de un estudio realizado por el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) sobre la corrupción en Honduras publicado en el año 2002:

Citas de “Corrupción y Sociedad en Honduras”: “La corrupción es el principal desafío que enfrenta el país. Es el obstáculo más serio para el desarrollo del sector privado, según los empresarios, y el tercer problema más serio, después del crimen y el alto costo de la vida, según los ciudadanos...” Así dice el primer párrafo de las ‘Conclusiones del Diagnóstico’ contenidas en el documento que resume la Estrategia Nacional Anticorrupción del gobierno de Honduras” Meza (2002), Pág. 7.

“Aunque el problema sigue siendo muy grave y su desafío es uno de los más serios y preocupantes que enfrenta la nación, la corrupción en la actualidad ha dejado de ser un tema tabú, oculto a los ojos de la población y conocido solo en los pasillos del poder político. Hoy la sociedad entera está consciente de la magnitud del reto que todos enfrentamos y, con mayor o menor profundidad, los ciudadanos comprenden que sólo es posible resolver exitosamente el problema si su participación es cada vez más activa, más y mejor informada, más vigilante y, especialmente, más exigente para la rendición de cuentas y la transparencia de los actos públicos sean una praxis constante y no una simple conducta excepcional. Se trata, en esencia, de convertir, por la vía de la presión ciudadana, la lucha contra la corrupción en una política estatal de largo plazo, sostenible y constante, una verdadera estrategia nacional para el desarrollo y la democracia.” Meza (2002), Págs. 20-21.

Citas de “La Institucionalidad Democrática y la Corrupción”: “La corrupción no es problema de leyes... Existen leyes, y si fueran insuficientes, contradictorias o deficientes, ha existido el tiempo suficiente para hacer las correcciones de rigor... Lo frecuente, a lo que se está acostumbrando la ciudadanía, es al incumplimiento de las leyes... Los procedimientos para seleccionar a los funcionarios responsables de administrar las leyes, se hace (sic) bajo los criterios de Estado “botín”. Los directivos de cada una de estas instituciones no han sido seleccionados por criterios de excelencia administrativa, o que hayan evidenciado en anteriores funciones... disposición a enfrentar la corrupción; por el contrario, la percepción es que en esos cargos de dirección son nombradas personas manejables, influibles, dóciles, subordinadas y carentes de independencia. Se crean instituciones y se designan para... administrar[las] por y dirigir[las] a los militantes y activistas de los partidos políticos. El cargo es la retribución por el trabajo y la contribución al partido que se alzó con los resultados electorales.” Castellanos (2002), Págs. 27-28.

“En el pasado, en el tiempo del autoritarismo, se culpaba a los militares del incumplimiento de las leyes; pero ha resultado igual la situación en los regímenes civiles... En los regímenes civiles se ha abierto mucho más el espectro de los sectores que se favorecen con la inmunidad, incluye a funcionarios de los tres poderes del Estado y a autoridades municipales. Los partidos políticos han incluido dentro de las planillas a los cargos de elección popular a personas que están siendo acusadas, y que la inmunidad impide proseguir con el debido proceso... Pero, las leyes y los órganos contralores del Estado tienen otra función: el chantaje político. Cuando un funcionario de desvía de la línea oficialista dentro del mismo partido que está en el poder, se utilizan los órganos controladores del Estado para hacer auditorías, no se conocen los resultados, pero si se vuelve a ‘desviar’ lo amenazan con el informe que nadie conoce excepto la cúpula del partido... De esta manera, la corrupción se vuelve un arma para chantajear al adversario.” Castellanos (2002), págs 28-29.

“La corrupción persiste y se fortalece más porque los responsables de dirigir las instituciones protegen a los corruptos y persiguen a los que denuncian actos de corrupción. Sucede que cuando un subalterno denuncia a un superior sobre abusos de autoridad o desvío de fondos, éste es privado de su derecho de ascenso, es marginado y puede llegar a ser despedido. El denunciante se convierte en un hombre peligroso. En estas circunstancias, el valor y el compromiso con la institución se convierten en un sacrificio personal y familiar... Pero el desestímulo para denunciar también puede ser motivado por la falta de resultados en los órganos competentes, si los órganos contralores y fiscalizadores del Estado no dan respuestas expeditas y oportunas, también aquí hay un mensaje de desestímulo. Una conclusión dramática en algunos sectores e instituciones es que ‘para escalar ciertas posiciones en el gobierno hay que ver, oír y callar’ porque sólo así logra generar confianza, penetrar y ser parte de los grupos que deciden. La persona que no es ‘prudente’ no tiene posibilidades de escalar buenas posiciones en la actual administración pública. En esas condiciones, un funcionario honrado nunca será una persona de confiar.” Castellanos (2002), Pág. 30, el subrayado no está en el original.

Área de reforma 4: Sistemas de control interno y externo

Una adecuada gestión del gasto en el sector público, al igual que en las empresas privadas, requiere de un buen sistema de control interno, en sus diferentes componentes. Los diferentes estudios de los últimos cinco años sobre el sector público de Honduras mencionados en la bibliografía, incluido el más reciente CFAA (2004.b) ponen énfasis en la importancia de corregir las debilidades en esta materia.

I) Principales debilidades

Algunos de los aspectos dignos de señalar sobre la situación en Honduras, son los siguientes:

1. Es necesario deslindar y hacer una correcta asignación de responsabilidades en los sistemas de control.³⁴ En el pasado se han señalado debilidades importantes, como el asignar tareas a los auditores del Tribunal Superior de Cuentas (TSC, antes Contraloría General) a la vez como “auditores internos”, pagados por los mismos ministerios y entidades descentralizadas, y como miembros de la Contraloría en función de auditoría externa. Esto los convertía en jueces y partes del proceso. Aunque el marco legal se ha mejorado, todavía persisten lagunas y ausencia de asignación clara de responsabilidades. No se ha definido cuál entidad tendría a su cargo lo relacionado con el control interno y la designación y remoción de los auditores internos en las diferentes dependencias del Gobierno. En principio esto se mantendría del resorte de cada Secretaría, pero hay riesgo de pérdida de independencia en las unidades de auditoría interna.
2. El sistema debe evolucionar hacia el funcionamiento de auditorías independientes en las diferentes dependencias estatales, junto con unidades de control allí donde hay procesos financieros y manejos de recursos. Estas auditorías deben tener una coordinación cercana y estrecha con la entidad contralora, con un régimen de estabilidad en donde la remoción deba requerir del análisis en su última etapa y del visto bueno del TSC, para evitar que los auditores queden a expensas de los jerarcas y, de esa forma, pierdan la objetividad en su labor de vigilancia.
3. Los reportes del TSC no son publicados y, lo que es peor, no hay mecanismos para forzar el cumplimiento de sus recomendaciones. Estos elementos, en particular el último, revisten importancia decisiva para contar con una gestión contralora eficaz.
4. La eficacia de la gestión contralora depende, desde luego, de otras consideraciones adicionales de mucha importancia. La calidad de los recursos humanos y, junto con ella, la aplicación de la función de contraloría con clara distinción entre lo principal y lo accesorio, marcan con frecuencia la línea entre una gestión buena y una deficiente o insuficiente. En no pocos ejemplos el exceso de reglamentismo convierte a los funcionarios en una suerte de autómatas que vigilan el cumplimiento de los reglamentos al pie de la letra, pero que hacen poca utilización

³⁴ Véase FMI (2002).

del criterio para escudriñar y descubrir malos manejos. El avance en esta dirección es importante como paso previo a una etapa posterior, donde el TSC evalúe no sólo la corrección de las cuentas, sino también realice la valoración de los resultados en las diferentes dependencias.

5. La información presupuestaria de ejecución, tanto de ingresos como de pagos, no tiene como contrapartida la conciliación con las cuentas bancarias. Tampoco hay en general conciliación entre los renglones sobre la línea y debajo de la línea. Aunque hay información bancaria regular sobre los movimientos en las cuentas de tesorería, se desconoce el volumen de cheques flotantes.
6. La función contable no asegura que las transferencias para las entidades descentralizadas tengan como contrapartida registros sobre la utilización de los fondos. Tampoco concilia la ejecución del presupuesto con los flujos de recursos ni ofrece estados que favorezcan el análisis de las tendencias y la interpretación de los resultados.
7. Los procesos de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria son dispersos y fragmentados en diferentes unidades con alcance parcial en la función de control y con limitaciones de información. Además, esto provoca debilidades en la coordinación y duplicidad, no solamente innecesaria sino también ineficaz respecto al objetivo inmediato de contar con una adecuada evaluación de la gestión de gasto público. Funcionan en estas tareas las UPEGs (Unidades de Programación y Evaluación General), las GAs (unidades de gestión administrativa), las Unidades de Supervisión y Evaluación, además de tareas que tienen la DGP (Dirección General de Presupuesto) y la DGID (Dirección General de Instituciones Descentralizadas). Otras áreas de SEFIN (Secretaría de Finanzas) también desarrollan tareas de supervisión, como la DIP (Dirección de Inversiones Públicas) y la SETCO (Secretaría de Cooperación Técnica), en forma más general y sobre proyectos específicos.
8. Se carece de una integración de los sistemas de información, con duplicaciones de procedimientos y hasta de bases de datos, lo cual reduce la confiabilidad de la información y aumenta los costos. La legislación que ampara un sistema integrado de administración financiera, para dar sustento al uso de la herramienta informática SIAFI, es una base para mejorar esta situación. Pero, como se indica adelante, la aplicación de dicho sistema no es comprensiva y su implantación gradual avanza a paso lento.
9. La gestión de control interno, a través de las auditorías internas y del TSC, tendría un adecuado complemento en lo que se conoce hoy como los mecanismos de auditoría social. El funcionamiento de organizaciones no gubernamentales que mantenga vigilancia externa sobre el uso de los recursos y, en especial, sobre la suficiencia y la calidad de los servicios públicos, prestaría un valioso apoyo a la tarea de evaluación de resultados. Además, se convertiría en un mecanismo poderoso de rendición de cuentas y de mejoramiento continuo de los servicios públicos.

II) Acciones propuestas en el corto y mediano plazo

Como se ha puesto énfasis en diferentes partes de este informe, en la administración de los procesos públicos confluyen una serie de aspectos como la definición de procedimientos adecuados y facilidades tecnológicas modernas. Pero, sobre todo, dado que se trata de tareas intensivas en recursos humanos, la capacitación y la actitud del personal es de importancia primaria. Las acciones por adoptarse en el corto plazo, en este como en otros aspectos, requieren en forma decisiva poner énfasis en este último aspecto. Las recomendaciones principales son:

1. Al igual que en los casos anteriores, la mejora en los sistemas de control tiene como condición imprescindible la capacitación del personal dedicado a esas tareas, tanto en el Tribunal Superior de Cuentas a cargo de la función contralora, como en las unidades administrativas de planeamiento y evaluación. Después de emitida la ley a principios del 2003, es importante también promulgar la reglamentación que complemente las normas con aspectos específicos del funcionamiento de la función contralora.
2. La coordinación en los mecanismos internos de las diferentes dependencias debe ser un tema por abordarse con urgencia. Esto implica establecer un sistema integrado de evaluación, junto con las auditorías internas de esas dependencias, que sustituya la actual proliferación de unidades que trabajan con poca definición del norte y con ausencia de procedimientos y de información adecuados.
3. Convendría modificar el sistema actual con auditorías internas en proceso de estructuración y dependientes de las diferentes secretarías, para eliminar los problemas de falta de independencia funcional que es fundamental para sus funciones de control. Una opción planteada en estudios previos consiste en centralizar su dependencia de una oficina centralizada, que reporte directamente a la oficina de la Presidencia.

Área de reforma 5: Compras gubernamentales³⁵

Como se mencionó al inicio, esta área reviste importancia considerable, tanto por la magnitud de los recursos que se utilizan y que, en el futuro, deberán destinarse en mayor grado a inversión social y a infraestructura, como por constituir un foco principal de corrupción, que encarece indebida e innecesariamente la gestión pública, desplaza recursos que de otra forma se utilizarían en usos prioritarios, deteriora la imagen de Honduras frente a la comunidad internacional, y desalienta la ayuda externa y la inversión extranjera directa.

Si bien una parte de las compras del Estado hoy día se tramita a través de organizaciones externas e internacionales, como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), lo cierto es que su costo relativo a un adecuado sistema propio del Gobierno es elevado. Por ello, se requiere un proceso gradual de fortalecimiento de esta función, para crear experiencia y sistemas eficientes para realizarla.

³⁵ BM-BID (2004.b).

I) Debilidades y limitaciones en la contratación pública

Los principales aspectos relacionados con este tema son:

1. La capacidad de las instituciones públicas para las tareas de compra de bienes y servicios es débil. El sistema de compras del Estado tiene diversas deficiencias. Es fragmentado, con multiplicidad de reglas y con arreglos institucionales y organizacionales inconsistentes. Esto provoca altos costos administrativos, numerosas distorsiones del mercado, ineficiencias presupuestarias y ausencia de transparencia y rendición de cuentas (“accountability”).
2. En 2001 se aprobó una Ley de Contrataciones del Estado con disposiciones modernas y con mejoras importantes respecto a la vigente hasta entonces. Sin embargo, se ha implementado sólo parcialmente y hay aún espacio para mejoras adicionales en el marco legal.³⁶ De hecho hay un amplio funcionamiento de los servicios del PNUD en los procesos de licitaciones y compras, así como de las políticas y procedimientos de las agencias multilaterales y bilaterales que ayudan a Honduras, lo cual crea una diversidad de criterios y de prácticas engorrosa. Los usuarios de estos servicios incluyen al Gobierno Central, así como a otros dos principales organismos: Hondutel y el Instituto Hondureño de Seguridad Social.
3. El amplio rol del PNUD y de las Unidades de Implementación de los Proyectos, conduce a un alto grado de dependencia del Gobierno respecto a estos tipos de arreglos fiduciarios, que limita la posibilidad de desarrollar capacidades propias para mejorar los sistemas de compras del Estado. Hay una especie de círculo vicioso, en la medida en que el uso generalizado de estos arreglos externos parte de la percepción de ausencia de transparencia, baja capacidad y falta de credibilidad en los sistemas locales, por parte de los oferentes y de los donantes. Pero, a la vez, su utilización como una forma de superar las limitaciones propias, impide crear experiencia y conocimientos suficientes para administrar un sistema interno confiable y eficiente.
4. El sistema actual es más costoso que un buen sistema local de compras del Estado. Los costos se relacionan con elevados honorarios de consultores, reducida eficiencia de escala en la compra de bienes y servicios similares, y duplicación de actividades para manejar los diferentes sistemas (incluido el entrenamiento). Sin embargo, hay que tener presente la dificultad y el tiempo de pasar de al nuevo sistema.
5. Las mejoras fundamentales que requiere el sistema de compras del Estado en Honduras se relacionan con transparencia y rendición de cuentas:³⁷

³⁶ BM-BID (2004.b), Págs. 3 y siguientes.

³⁷ Véase BM-BID (2004.b), Pág. 5.

Transparencia se refiere específicamente a reglas claras y accesibles en relación con procedimientos, obligaciones y requerimientos aplicados por las agencias de compras y probados a lo largo del tiempo.

Rendición de cuentas implica la capacidad del sistema para monitorear las transacciones de compras y el manejo de contratos y activos, para incorporar mecanismos independientes para la revisión y apelación de ofertas y para proveer suficiente apertura para escrutar las decisiones.

6. A pesar de haberse contado con suficiente asistencia técnica para modernizar el sistema de contratación, las debilidades en cuanto a capacitación y a un adecuado marco de responsabilidades han impedido un efectivo aprovechamiento de la transmisión de sistemas y conocimientos, por parte del personal de contrapartida local.
7. Entre las deficiencias que persisten, a pesar de la aprobación del nuevo marco legal, se apuntan las siguientes:
 - a. No hay criterios objetivos y claros, que establezcan reglas de juego definidas para la asignación de licitaciones públicas. Con frecuencia las especificaciones técnicas son deficientes.
 - b. Esto da lugar a utilización de criterios subjetivos y a asignación de licitaciones sobre la base de precio y no de un conjunto de elementos que se evalúen y estandaricen los criterios de decisión.
 - c. La ausencia de planeamiento en la política de compras, sustituida por decisiones no planificadas y derivadas de la aparición de demandas de parte de las diferentes dependencias, impide utilizar una estrategia de reducción de costos a la hora de ir al mercado para licitar las compras de diferentes bienes y servicios requeridos por el Estado.
 - d. Hay fraccionamiento de compras con frecuencia, lo cual sirve para evadir controles y procedimientos definidos por la legislación de acuerdo con el tamaño de las compras y, además, impide aprovechar ventajas de precios por tamaño.
 - e. Los procesos son lentos y engorrosos, lo cual genera costos tanto al Gobierno y a las instituciones públicas compradoras, como a los oferentes y, sobre todo, a quienes están a la espera de la provisión de servicios públicos.
 - f. Aunque la ley establece provisiones para castigar las actuaciones negligentes y dolosas en la gestión de contratación pública, incluida la aceptación de sobornos, en la práctica el ciudadano común y entidades internacionales evaluadoras de transparencia consideran alto el grado de corrupción.

II) Acciones propuestas en el corto y mediano plazo

Los esfuerzos desde hace varios años para mejorar los procesos de contrataciones del Estado, con asistencia técnica de organismos multilaterales y de otras organizaciones externas, así como los limitados logros hasta ahora, sugieren la necesidad inmediata de un verdadero compromiso por parte del Gobierno de Honduras, para avanzar con decisión en las mejoras recomendadas por diferentes estudios. Esto implica, en primera instancia, un reforzado impulso al Programa de Eficiencia y Transparencia en la Contratación Pública (PET), que se ejecuta a través de asistencia técnica del BID, junto con apoyo financiero bilateral de seis países cooperantes. Las acciones recomendables en el corto plazo se inscriben dentro de los siguientes términos, en su mayoría incluidos en y bajo ejecución con el PET:

1. Debe dotarse de personal capacitado y suficiente a la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, responsable de estos procesos conforme con la nueva legislación del 2001. Paralelamente, es preciso capacitar al personal disponible en la actualidad. Estas recomendaciones son fundamentales para disponer de una estructura administrativa que pueda absorber la transmisión de conocimientos de las organizaciones cuyos parámetros actualmente rigen parte de los procesos de contratación administrativa del Estado, como el PNUD y las unidades ejecutoras de organismos internacionales y agencias bilaterales. Además, esto es también un requisito para que la referida Oficina pueda aplicar y mejorar en el tiempo los sistemas que aseguren la transparencia y la eficiencia de los sistemas de contratación.
2. La capacitación debe hacerse extensiva también al Tribunal Superior de Cuentas, el órgano contralor de los recursos públicos (antes Contraloría General), cuya función principal en esta materia consiste en asegurar la corrección y la eficacia de las compras del Estado. De esa forma, la entidad contralora, junto con la Oficina Normativa, podrán actuar en beneficio de buenas prácticas en la administración pública, sin constituir un ente obstaculizador de la gestión de contratación estatal. A la vez, esto le permitirá hacer extensivas las buenas prácticas a las demás organizaciones estatales, como las instituciones descentralizadas y las empresas públicas, cuyos sistemas de contrataciones también deben vigilarse por parte de ella.
3. Como complemento de la Oficina Normativa coordinadora y dependiente de la Secretaría de Estado, deben establecerse oficinas individuales en los ministerios, para descentralizar parte de los procesos de operación en forma de unidades de compras y contrataciones auxiliares. En la medida en que la nueva Ley de Contrataciones del Estado del 2001 es aplicable a todo el sector público, la función de la Oficina Normativa debe extenderse también hacia las unidades de contratación del sector descentralizado. Sin embargo, esto debe ser un proceso de mediano plazo, dentro del cual en una primera etapa es preciso asegurar que desarrolle la capacidad para cumplir con las responsabilidades en el Gobierno Central.

4. Con apoyo de la asistencia técnica de organismos multilaterales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, debe continuar avanzándose en desarrollarse con urgencia las políticas y procedimientos, así como los manuales operativos necesarios para ordenar los procesos de contratación y compras del Estado. Los principios fundamentales que allí se desarrollan pueden, además, servir de base para modernizar las unidades de contratación en las demás organizaciones administrativamente independientes del Gobierno Central.
5. Como resultado de lo anterior, debería establecerse como meta para un período corto de dos a tres años, lograr la “graduación” del sistema interno de contrataciones y compras del Estado y, en consecuencia, iniciar la sustitución de los actuales esquemas alternativos y transitorios, como es el caso de la participación activa del PNUD en el sector público de Honduras.
6. Es importante tener en cuenta que las contrataciones del Estado, en general pero muy especialmente en áreas relacionadas con el avance tecnológico, plantean retos particulares. Es insuficiente el control del proceso intermedio, el de la compra propiamente, si no se vigilan adecuadamente la etapa inicial de justificación y la final de efectividad de la contratación. Esta consideración está ligada de manera estrecha al proceso de presupuestación. La dinámica tecnológica de la información, en especial, plantea el riesgo de incurrir en erogaciones para avances tecnológicos que pueden resultar innecesarios o que, una vez efectuada la contratación, resulten rígidos y queden en obsolescencia en muy corto plazo.

Área de reforma 6: Transparencia y rendición de cuentas

La participación activa de la social en la vigilancia de la gestión pública y de la calidad de los servicios públicos, requiere de una mayor apertura de los servidores gubernamentales – en todos sus niveles - en términos de divulgación y de transparencia. La conjunción de políticas transparentes y de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la sociedad, ayudan decisivamente a una mejora en la efectividad del gasto y a la legitimación del rol del sector público en la provisión de servicios requeridos por la ciudadanía. Esto, a su vez, apoya la estrategia de reducción de la pobreza.

I) Principales debilidades detectadas

Hay varias áreas en las cuales es preciso introducir progresos con el propósito de mejorar la gobernabilidad y hacer a la población partícipe activa de la gestión estatal, como corresponde en una democracia:

1. Hay poca información pública sobre reportes de ejecución presupuestaria, con el mismo grado de cobertura del presupuesto. Además, no hay compromiso de divulgación en forma sistemática.
2. Las debilidades en el sistema de contabilidad del Gobierno, las cuales también están presentes en otras áreas del sector público, así como la ausencia de políticas y procedimientos de evaluación, conducen a un sistema de informes sobre ejecución presupuestaria con poca utilidad práctica. En efecto, prácticas no

uniformes ni bien delineadas, junto con la carencia de buena información, impiden evaluar si los recursos se utilizan de manera eficaz y si el gasto público logra las metas que lo justifican.

3. Los informes anuales para el Congreso no se divulgan en forma amplia. Las memorias anuales de SEFIN son parciales y se publican con mucho retraso. Lo mismo ocurre con los informes y las decisiones del TSC, donde no se da publicidad o difusión sobre esos temas, lo cual impide crear el suficiente crédito institucional por parte del público.
4. Iguales limitaciones ha afrontado la información sobre deuda pública, donde la información básica debería incluir la deuda por acreedor, por deudor y por plazos de maduración. La centralización de una oficina encargada de esta materia en SEFIN está recientemente ayudando a conformar una base de información, que ya empieza a divulgarse.
5. El proceso de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos es débil y no da espacio para la evaluación pública y el conocimiento generalizado de la gestión gubernamental, en cuanto al gasto de cada período.
6. Las entidades descentralizadas, que representan cerca de la mitad del presupuesto total del país, no presentan consistentemente sus estados financieros.

II) Acciones propuestas de corto y mediano plazo

Las tendencias actuales en relación con la gestión pública en sus diferentes aspectos, incluidas las políticas económicas y de otros tipos, ponen especial énfasis en la divulgación y en la transparencia, como una forma adecuada de rendición de cuentas (“accountability”). Si bien es cierto que una población bien informada sobre estos temas no necesariamente conduce a un sistema eficaz de control ciudadano sobre la gestión pública, también lo es que la ausencia de información pública suficiente y de fácil acceso evita del todo la formación de una cultura de seguimiento de esa gestión por parte de la población en general.

1. Los informes de SEFIN y del TSC sobre gestión presupuestaria y manejo de fondos públicos, deben darse a conocer públicamente y facilitarse su acceso a través de las facilidades de Internet existentes en la actualidad. Una población bien informada puede llegar a convertirse en un auxiliar eficaz de una buena gestión pública.
2. Conviene estimular la formación de organizaciones no gubernamentales que funcionen como mecanismos de auditoria ciudadana sobre el manejo de los fondos públicos y, sobre todo, sobre la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos.

IV. INTERDEPENDENCIA Y SECUENCIA DE LAS REFORMAS

Esta sección presenta algunas consideraciones sobre la secuencia de entrada en el tiempo de las tres principales áreas de reforma planteadas en la sección anterior. Una adecuada secuencia debe tomar en cuenta las interdependencias entre las reformas.

Debe advertirse que, dadas las debilidades en cuanto a la capacidad del recurso humano para la gestión en el sector público hondureño, la mejora de la capacitación es un elemento fundamental y prioritario, para evitar los cuellos de botella en la reforma del sector público que, de otra forma, sin duda se presentarían. No obstante, la capacitación no puede plantearse como un prerrequisito. Por su propia naturaleza, se trata de un proceso de mediano y largo plazo, que debe acompañar muy de cerca las mejoras en otros campos, no antecederlas. Aunque esto último sería ideal, no es práctico. Por ese motivo, las reformas para mejorar la administración de los recursos humanos se han incluido como segunda área prioritaria de acción.

La secuencia en las áreas de reforma se ha planteado en la sección anterior en un orden de prioridad. La capacidad de mejorar en esas áreas tiene como prerrequisito la reforma en el campo presupuestario, en la medida en que éste marca el rumbo hacia donde se debe dirigir la gestión pública en el corto y en el mediano plazo, con miras a lograr objetivos claramente definidos. Esto requiere, a la vez, el complemento fundamental de la capacitación, que dé sustento y permanencia a las mejoras. Con un norte definido en cuanto a objetivos por alcanzar y la asignación presupuestaria adecuada para financiar las tareas conducentes a ello, es posible avanzar en otras áreas, como la descentralización, la modernización del sistema de compras del Estado y, desde luego, los mecanismos de auditoría y de control requeridos para asegurar el buen uso de los recursos. Paralelamente, la mayor transparencia frente al público en términos de poner a su disposición amplio conocimiento sobre el uso de los dineros públicos, coadyuva a mejorar la gestión y a reducir los casos de corrupción.

La alta prioridad de los aspectos presupuestarios y de capacitación sugiere, dentro de un programa de tres años, iniciar el proceso intenso que abarque en el **primer año** los aspectos siguientes:

- a) Un programa de capacitación en las tareas de análisis, programación y formulación presupuestaria, con apoyo de asistencia técnica de los organismos internacionales involucrados en estos temas. En particular, se hace referencia aquí al Préstamo de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo [Véase BID (2004.a)] y al Préstamo de Asistencia Técnica para el Apoyo a la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial [véase Banco Mundial (2004.b)]. (Ver Área de Reforma 1, punto IV, 1).
- b) La continuación durante este primer año de la estrategia actual de casos piloto, en las secretarías en que se ha venido avanzando en modernizar y mejorar los procesos de presupuestación. A medida que el proceso avance, debe continuarse con la transmisión de las experiencias y de las reformas a otras áreas de la administración pública. (Ver Área de Reforma 1, punto IV, 2).
- c) Un programa de asistencia técnica de los organismos internacionales a través de los proyectos financiados con los préstamos indicados en el punto a) anterior, para

mejorar los procedimientos y las herramientas analíticas y de ejecución, que marche paralelo con la capacitación mencionada en el punto a) y que sea parte de los casos piloto indicados en b). Este programa debe ir simultáneamente con el de capacitación, para facilitar la transmisión de conocimientos y técnicas de parte de los consultores al personal local que a cargo de las tareas permanentes en el área presupuestaria. (Ver Área de Reforma 1, puntos IV, 3 y IV, 4).

- i. El soporte de asistencia técnica externa debe ayudar al desarrollo de metodologías sobre la evaluación de los gastos corrientes, en términos de su contribución al logro de los objetivos trazados, en particular los de la ERP. Éste y otros aspectos similares en los cuales hay asistencia técnica del BID se mencionan en el Área 1, punto IV, 4.
 - ii. Además, dicha asistencia técnica se esperaría que contribuya también a desarrollar metodologías adecuadas para el análisis y la evaluación de proyectos de inversión pública.
 - iii. En la medida en que estas mayores capacidades empiecen a lograrse en los casos piloto citados en el punto b) anterior, es posible avanzar en el futuro, con paso más firme, en la transmisión de experiencias a otras áreas de la administración pública.
 - iv. En todo caso, la contribución de la asistencia técnica externa para el desarrollo de estas metodologías no debería concentrarse exclusivamente en la Dirección General de Inversiones de la SEFIN, sino también extenderse a otras secretarías en donde haya proyectos de inversión pública de gran tamaño, como es el caso de las relacionadas con el campo de la infraestructura.
- d) Es necesario tener clara la realidad política imperante, a la hora de definir estrategias para el mejoramiento de la gestión presupuestaria, particularmente en cuanto al papel del Congreso en el trámite y aprobación de los presupuestos. Esto sugiere la necesidad de incluir dentro de los mecanismos de asistencia técnica la requerida para crear una Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, en materia presupuestaria y hacendaria, así como dotarla de metodologías adecuadas y de capacitación para su personal.
- e) Durante el primer año, el programa de capacitación debe extenderse, además, a los aspectos de manejo financiero, de auditoría y control interno y de administración de procesos (Área de Reforma 2, punto III, 5). Esto permitirá sentar bases sólidas para avanzar en el segundo año con las mejoras en las áreas 4, 5 y 6. Nuevamente la asistencia técnica de los organismos internacionales en estas áreas es fundamental, por la transmisión del conocimiento (“know-how”) y de las experiencias exitosas en otros países en este tipo de capacitación.
- f) Dificilmente el proceso para hacer más eficiente el presupuesto como un instrumento para alinear los gastos públicos con las estrategia, planes y objetivos nacionales podrán alcanzarse sin una mejora en los incentivos económicos a los

recursos humanos, en fortalecer su capacitación, aumentar su flexibilidad entre puestos y regiones y aumentar su estabilidad laboral cuando demuestre ser productivo. Esto es aplicable tanto a nivel de gobierno central y organismos descentralizados como al nivel municipal. En consecuencia, la aprobación de las reformas a la legislación de servicio civil (Área de Reforma 2, punto III, 1) es urgente, para iniciar su implementación en el curso del primer año. Debe tenerse presente, al efecto, que la consolidación de la mejora en procedimientos presupuestarios y en capacitación del personal a cargo de esas tareas, sólo puede lograrse bajo un régimen de estabilidad y de reducida rotación de ese personal.

Si bien no habría de esperarse que un programa tan vasto se desarrolle en el curso de un año, este documento plantea como deseable que al cabo de ese período la mayoría de los programas indicados tenga al menos un grado de avance del 50%, con el fin de que no constituyan cuellos de botella para continuar con los esfuerzos en las otras áreas de reforma en los años subsiguientes. Es preciso reiterar aquí, en todo caso, que el programa general de capacitación debe tener un carácter multianual, diseñado para ir cubriendo con prioridad las áreas de mejora de acuerdo con la secuencia de su implementación.

Cubierta en una proporción significativa la primera etapa del proceso, durante el **segundo año** sería necesario abarcar las demás áreas de reforma, en particular con las tareas prioritarias que adelante se proponen:

- a) La mejora en los procesos de presupuestación facilitará las definiciones para la redistribución geográfica de los recursos destinados a inversión pública, conforme se plantea en el Área de Reforma 3, punto III, 1.
- b) También como parte de las tareas de descentralización, en el segundo año debería iniciar el programa de capacitación de recursos humanos en los gobiernos locales, junto con la realización conjunta – como parte de un plan gradual – de inversiones cofinanciadas con los fondos sociales y de asignación de mayores tareas en los campos de educación y salud, en donde ya ha iniciado algún proceso de descentralización. (Área de Reforma 3, sección III, puntos 2, 3 y 4).
- c) En el segundo año y con asistencia técnica internacional, el Gobierno de Honduras debería enfrascarse en las reformas en materia de auditoría y control interno, así como de contratación pública. En ambos casos, se aprovecharía la etapa inicial (durante el primer año) de capacitación, así como las mejoras en los procesos de presupuestación que deben entenderse como requisitos para avanzar en el área de compras del Estado. Esto incluye todos los aspectos bajo las Áreas de Reforma 4 y 5.
- d) Paralelamente a estas mejoras, la SEFIN debería en este período avanzar con las acciones de ampliación de los mecanismos para divulgar la gestión presupuestaria y el manejo de los fondos públicos, a fin de dar mayor transparencia en este campo. (Área de Reforma 6, punto II, 1).

En el **tercer año** y subsiguientes, el programa de mejora fiscal continuaría con las siguientes acciones:

- a) Las reformas que buscan mejorar el recurso humano necesariamente tiene que realizarse, como todas las otras reformas, dentro de las restricciones presupuestarias, por lo que avanzar en aumentar el gasto para la ERP requerirá no solo una mejor vinculación con los objetivos y una mejor evaluación sino también reasignar recursos humanos dentro del sector público, de áreas menos prioritarias a las de más alta prioridad. Por lo tanto, se tendrá que capacitar adecuadamente a los recursos humanos que se desplacen hacia nuevas tareas. (Véase Área de Reforma 2, punto III, 3).
- b) Del mismo modo, las acciones en el Área de Reforma 6, punto II, 2, relativas a la creación de mecanismos de auditoria ciudadana, complementarios de los sistemas de control interno y externo sobre la gestión de fondos públicos, podría empezar a diseñarse e implementarse a partir del tercer año. Este es un proceso de mediano y largo plazo, que requiere mejoras en la educación cívica de la población y en el desarrollo de valores de responsabilidad ciudadana, todo lo cual es un campo general de la educación pública, cuyos avances en el corto plazo son poco probables. No obstante, por esa misma razón la divulgación y la mayor educación ciudadana deben iniciarse cuanto antes.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio organizadas de acuerdo a las áreas de reforma identificadas como prioritarias.

Aspectos macroeconómicos

Una importante justificación para la reforma del gasto público en Honduras, reside en las diferencias entre las cifras observadas y las metas en el ERP para el crecimiento económico (total y per-capita) y, especialmente, para la reducción de pobreza. Si bien para los años 2003 y 2004 se superaron las metas de crecimiento económico [con metas entre 3% y 3.5% para el Producto Interno Bruto (PIB) total y entre 0.6% y 1.1% para el per-capita que fueron superadas especialmente en el 2004], este no fue el caso para los dos periodos precedentes y en ninguno de los cuatro años (2001-04) de aplicación de la ERP se ha logrado alcanzar las metas preestablecidas de reducción de pobreza, total o la extrema

Sin dejar de reconocer los avances realizados por Honduras en estabilización, crecimiento y disminución de la pobreza en la década de los noventa, llama la atención que los resultados de la aplicación de la ERP desde 2001 hasta 2004 en lo que a los indicadores de pobreza se refiere, ocurren aun cuando se han cumplido las metas del gasto público clasificado como destinado a reducción de la pobreza (entre 7% y 8.1% del PIB en 2001-04) y que la brecha entre las cifras observadas y las metas se amplió en los dos últimos años tanto para la pobreza total como la extrema (en la pobreza total la brecha fue de -1.4% y se amplió a -4.0% en 2003 y 2004, respectivamente, y para la pobreza extrema fue de -1.3% y subió a -3.1%, para esos mismos años). Por ello, es válido cuestionar la cantidad y calidad del gasto público y buscar las reformas más importantes para aplicar en los próximos años que, junto con otros esfuerzos en las otras áreas de la ERP, lleven a corregir las desviaciones y a alcanzar las metas en los periodos señalados.

Las reformas al gasto público

En términos generales, las seis principales áreas de reforma del gasto público en Honduras para efectos del buen éxito de la ERP son las siguientes:

- a. Proceso presupuestario.
- b. Administración de los recursos humanos.
- c. Descentralización.
- d. Sistemas de control interno y externo.
- e. Compras gubernamentales.
- f. Transparencia y rendición de cuentas.

En términos generales, esas seis principales áreas de reforma del gasto público en Honduras para efectos del buen éxito de la ERP se describen en los siguientes párrafos. Se recomienda dar prioridad a las tres primeras en los próximos años, porque representan amenazas más inmediatas contra el éxito de la ERP. Sin embargo, para el éxito de la ERP en el largo plazo, será necesario avanzar también en las otras tres. Las recomendaciones de reforma para cada una de estas áreas son las siguientes.

Las reformas prioritarias

a. Proceso presupuestario

1.  Forma de la capacidad de programación: Es factible y deseable iniciar en el corto plazo un proceso de capacitación de los recursos humanos destinados a las tareas de programación y formulación presupuestaria y crear gradualmente una disciplina de definir el presupuesto de gastos del Gobierno en concordancia con los objetivos del Gobierno, así como de evaluar el grado de logro, en términos de cantidad y calidad de servicios públicos efectivamente provistos a la población. Esta capacidad deberá crearse en las UPEG de SEFIN y de las otras Secretarías que el Gobierno ya ha escogido como casos pilotos (educación, salud, agricultura y SOPTRAVI).
2. Seguir con la estrategia de casos pilotos en pocas secretarías con indicadores lo más simple posible, tales como los de las metas globales de la ERP de cobertura que se describen en el ANEXO. Este trabajo lo realizarían las Direcciones Generales de Presupuesto y de Inversiones Públicas de la SEFIN tendría que complementarse con las evaluaciones más sofisticadas que realice la UNAT, para estudiar los programas de gasto más importantes y sus efectos con las metas de la ERP con métodos estadísticos (muestreo) y económicos (análisis de incidencia) más sofisticados y dándole mantenimiento y seguimiento a los indicadores del SIERP.
3. Como resultado de la capacitación, la cual demanda énfasis en SEFIN pero también debe abarcar a los funcionarios de programación en los diferentes ministerios, será posible avanzar en el diseño de metodologías (idealmente con asistencia técnica de organismos multilaterales) para evaluación de proyectos de inversión y para contar con indicadores de los resultados obtenidos.

4. Dar prioridad en la ejecución de las operaciones del BID y Banco Mundial y de otros donantes a los aspectos de reforma citados arriba y a sus complementos, a saber:

- a. desarrollo de las metodologías de evaluación para los proyectos de inversión;
- b. conciliación de las asignaciones presupuestarias con los Planes Operativos Anuales (POA) y la ERP;
- c. inclusión de todos los recursos externos e internos, incluyendo las donaciones y la asistencia en especie, que financian el gasto público en el presupuesto;
- d. inclusión de las proyecciones de ingresos típicos y de los ingresos generados por otras agencias;
- e. desarrollo de los indicadores de gestión y de la capacidad para recabar información sobre la gestión;
- f. aumento en la efectividad del gasto medido por indicadores de gestión y presupuesto basado en resultados.

b. Administración de los recursos humanos

1. En materia de recursos humanos, son pocas las acciones que puedan tener efectividad en el corto plazo, para resolver los problemas detectados. Por ese mismo motivo, las medidas deben empezar a adoptarse con rapidez y con la clara definición de que son parte de un proceso gradual de mejoramiento. Una de las más importantes se relaciona con la puesta en práctica de las mejoras en el sistema de servicio civil, a través de la nueva legislación. La segunda es mantener firme la decisión de cumplir con el criterio de sostenibilidad fiscal convenido con el FMI, lo cual implica la reducción gradual de la planilla del Gobierno, para bajar su relación con el PIB.

2. Se debe mejorar la asignación de los recursos humanos para aumentar la oferta de servicios en sectores y áreas geográficas donde haya escasez de personal y, simultáneamente, bajar el peso relativo de la planilla estatal. Para ello, será imprescindible buscar una gradual reestructuración del sistema de incentivos, especialmente en las categorías de empleados de los sectores de educación y salud, con el fin de fomentar el desplazamiento a esos sectores y zonas geográficas, con diferenciales de remuneración que se vayan ampliando respecto a sectores o áreas con exceso de oferta y a medida que la situación fiscal lo permita.

3. Por otro lado, debe aprobarse la nueva legislación del régimen de Servicio Civil, para modificar legalmente las disposiciones que han dejado inaplicable la legislación vigente y sirva así de base para una reforma que permita la introducción gradual de la carrera administrativa, con estabilidad del personal y con sistemas adecuados de concursos, manuales de puestos, capacitación, remuneraciones y evaluación del desempeño.

4. Las reformas deben permitir paulatinamente ir mejorando la capacidad de absorber en el sector público a personas que tengan capacitación similar a la que actualmente tienen quienes desempeñan funciones de asesoría y consultoría en las llamadas estructuras paralelas o enclaves financiados con recursos externos. Para ello, la creación de la carrera administrativa y la mejora

gradual en las remuneraciones permitiría absorber parte de esos consultores o a personal nuevo que pueda ser capacitado por los consultores mientras se cuente con los fondos externos.

5. Complementariamente, es necesario poner en práctica un programa amplio y multianual de capacitación del personal gubernamental. Son críticos los temas de adecuado control y de capacidad gerencial, por lo que la capacitación en áreas de auditoría y manejo financiero, así como la administración de procesos, revisten prioridad. Junto con ello, el ordenamiento para contar con bases de datos adecuadas, que eviten la existencia de empleados “fantasmas” y empiecen a conformar sistemas modernos de evaluación del desempeño, se verán fuertemente apoyados por un personal más capaz.

c. Descentralización

1. A pesar de que la ERP requiere de aumentar racionalmente la descentralización, el proceso de descentralización que se sigue en Honduras, puede llevar no solo a reproducir a nivel municipal los problemas de baja capacitación, alta rotación y politización de los puestos públicos, sino también a un mayor gasto sin una verdadera vinculación con las metas y objetivos de la ERP y que termine en trasladar recursos tributarios a las municipalidades sin transferir las responsabilidades de gasto en forma eficiente. Dado el grado de avance ya alcanzado en la descentralización en Honduras, el papel de los fondos sociales es importante para utilizar el cofinanciamiento de proyectos con los municipios y así orientar las inversiones en el tanto los procesos decisorios tengan algún sesgo hacia gastos y proyectos de baja rentabilidad económica-social. Esto último lleva a fortalecer simultáneamente los procesos de participación ciudadana en las decisiones, con mejoras en el análisis disponible para la definición de prioridades en las comunidades.

2. La descentralización parece requerir como paso previo un exhaustivo esfuerzo de capacitación comunal, en lo político, en lo financiero y en lo administrativo. Este esfuerzo es de mediano y largo plazo y debe estar supeditado al mejoramiento de los sistemas de control y de rendición de cuentas en el Gobierno Central, como la etapa urgente de mejora en este aspecto, porque es poco probable alcanzar éxito con una política de trasladar más responsabilidades y recursos a los gobiernos municipales, sin tener una razonable seguridad de que su utilización será vigilada de manera efectiva.

3. Cabe pensar en una red más amplia de organizaciones locales descentralizadas, en campos como la educación y la salud, pero también en la satisfacción de diferentes necesidades comunales de servicios públicos, como reparación de vías, vivienda popular, etc. La participación de la comunidad no sólo en la administración sino en el financiamiento directo de una proporción reducida de esos servicios (cofinanciamiento con el Gobierno) puede apreciarse como un medio de estimular adicionalmente a los miembros de la comunidad para incrementar su interés en lograr eficacia y transparencia en la utilización de los recursos.

Otras reformas al gasto público

Las siguientes son las principales conclusiones y recomendaciones relacionadas con otras tres áreas de reforma que se consideran tienen menor importancia relativa pero necesarias para un buen éxito de la ERP en el largo plazo.

d. Sistemas de control interno y externo

1. Al igual que en los casos anteriores, la mejora en los sistemas de control tiene como condición imprescindible la capacitación del personal dedicado a esas tareas, tanto en el Tribunal Superior de Cuentas a cargo de la función contralora, como en las unidades administrativas de planeamiento y evaluación.
2. La coordinación en los mecanismos internos de las diferentes dependencias debe ser un tema por abordarse con urgencia. Esto implica establecer un sistema integrado de evaluación, junto con las auditorías internas de esas dependencias, que sustituya la actual proliferación de unidades que trabajan con poca definición del norte y con ausencia de procedimientos y de información adecuados.
3. Convendría modificar el sistema actual con auditorías internas en proceso de estructuración y dependientes de las diferentes secretarías, para eliminar los problemas de falta de independencia funcional que es fundamental para sus funciones de control y centralizar su dependencia de una oficina centralizada, que reporte directamente a la oficina de la Presidencia.

e. Compras gubernamentales

1. Debe dotarse de personal capacitado y suficiente a la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, responsable de estos procesos conforme con la nueva legislación del 2001. Paralelamente, es preciso capacitar al personal disponible en la actualidad. Estas recomendaciones son fundamentales para disponer de una estructura administrativa que pueda absorber la transmisión de conocimientos de las organizaciones cuyos parámetros actualmente rigen parte de los procesos de contratación administrativa del Estado, como el PNUD y las unidades ejecutoras de organismos internacionales y agencias bilaterales. Además, esto es también un requisito para que la referida Oficina pueda aplicar y mejorar en el tiempo los sistemas que aseguren la transparencia y la eficiencia de los sistemas de contratación.
2. La capacitación debe hacerse extensiva también al Tribunal Superior de Cuentas, el órgano contralor de los recursos públicos, cuya función principal en esta materia consiste en asegurar la corrección y la eficacia de las compras del Estado. De esa forma, la entidad contralora, junto con la Oficina Normativa, podrán actuar en beneficio de buenas prácticas en la administración pública, sin constituir un ente obstaculizador de la gestión de contratación estatal. A la vez, esto le permitirá hacer extensivas las buenas prácticas a las demás organizaciones estatales, como las instituciones descentralizadas y las empresas públicas, cuyos sistemas de contrataciones también deben vigilarse por parte de ella.
3. Como complemento de la Oficina Normativa coordinadora y dependiente de la Secretaría de Estado, deben establecerse oficinas individuales en los ministerios, para descentralizar parte de los procesos de operación en forma de unidades de compras y contrataciones auxiliares. En la medida en que la nueva Ley de Contrataciones del Estado del 2001 es aplicable a todo el sector público, la función de la Oficina Normativa debe extenderse también hacia las unidades de contratación del sector descentralizado. Sin embargo, esto debe ser un proceso de mediano plazo, dentro del cual en una primera etapa es preciso asegurar que desarrolle la capacidad para cumplir con las responsabilidades en el Gobierno Central.

4. Con apoyo de la asistencia técnica de organismos multilaterales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, debe continuar avanzándose en desarrollarse con urgencia las políticas y procedimientos, así como los manuales operativos necesarios para ordenar los procesos de contratación y compras del Estado. Los principios fundamentales que allí se desarrollan pueden, además, servir de base para modernizar las unidades de contratación en las demás organizaciones administrativamente independientes del Gobierno Central.

5. Como resultado de lo anterior, debería establecerse como meta para un período corto de dos a tres años, lograr la “graduación” del sistema interno de contrataciones y compras del Estado y, en consecuencia, iniciar la sustitución de los actuales esquemas alternativos y transitorios, como es el caso de la participación activa del PNUD en el sector público de Honduras.

6. Es importante tener en cuenta que las contrataciones del Estado, en general pero muy especialmente en áreas relacionadas con el avance tecnológico, plantean retos particulares. Es insuficiente el control del proceso intermedio, el de la compra propiamente, si no se vigilan adecuadamente la etapa inicial de justificación y la final de efectividad de la contratación. Esta consideración está ligada de manera estrecha al proceso de presupuestación. La dinámica tecnología de la información, en especial, plantea el riesgo de incurrir en erogaciones para avances tecnológicos que pueden resultar innecesarios o que, una vez efectuada la contratación, resulten rígidos y queden en obsolescencia en muy corto plazo.

f. Transparencia y rendición de cuentas

1. Las tendencias actuales en relación con la gestión pública en sus diferentes aspectos, incluidas las políticas económicas y de otros tipos, ponen especial énfasis en la divulgación y en la transparencia, como una forma adecuada de rendición de cuentas (“accountability”).

2. Los informes de SEFIN y del TSC sobre gestión presupuestaria y manejo de fondos públicos, deben darse a conocer públicamente y facilitarse su acceso a través de las facilidades de Internet existentes en la actualidad. Una población bien informada puede llegar a convertirse en un auxiliar eficaz de una buena gestión pública.

3. Conviene estimular la formación de organizaciones no gubernamentales que funcionen como mecanismos de auditoria ciudadana sobre el manejo de los fondos públicos y, sobre todo, sobre la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos. Para ello podría seguirse el modelo de otros países donde estas ideas se han puesto en práctica con aceptable éxito.

La interdependencia y secuencia de las reformas

Sobre la secuencia adecuada de entrada en el tiempo de las principales reformas en las áreas planteadas, las [principales recomendaciones son las que se describen en los siguientes párrafos. Cabe mencionar, que si bien no habría de esperarse que un programa tan vasto se desarrolle en el curso de un año, se plantea como deseable que al cabo de ese período la mayoría de los programas indicados tenga al menos un grado de avance del 50%, con el fin de que no constituyan cuellos de botella para continuar con los esfuerzos en las otras áreas de reforma en los años subsiguientes. Es preciso reiterar aquí, en todo caso, que el programa general de capacitación debe tener un carácter multianual, diseñado para ir cubriendo con prioridad las áreas de mejora de acuerdo con la secuencia de su implementación.

1. Para el primer año de ejecución:
 - a. Un programa de capacitación en las tareas de análisis, programación y formulación presupuestaria, con apoyo de asistencia técnica de los organismos internacionales involucrados en estos temas. En particular, se hace referencia aquí al Préstamo de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo [Véase BID (2004.a)] y al Préstamo de Asistencia Técnica para el Apoyo a la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial [véase Banco Mundial (2004.b)]. (Ver Área de Reforma 1, punto IV, 1).
 - b. La continuación durante este primer año de la estrategia actual de casos piloto, en las secretarías en que se ha venido avanzando en modernizar y mejorar los procesos de presupuestación. A medida que el proceso avance, debe continuarse con la transmisión de las experiencias y de las reformas a otras áreas de la administración pública. (Ver Área de Reforma 1, punto IV, 2).
 - c. Un programa de asistencia técnica de los organismos internacionales a través de los proyectos financiados con los préstamos indicados en el punto a) anterior, para mejorar los procedimientos y las herramientas analíticas y de ejecución, que marche paralelo con la capacitación mencionada en el punto a) y que sea parte de los casos piloto indicados en b). Este programa debe ir simultáneamente con el de capacitación, para facilitar la transmisión de conocimientos y técnicas de parte de los consultores al personal local que a cargo de las tareas permanentes en el área presupuestaria. (Ver Área de Reforma 1, puntos IV, 3 y IV, 4).
 - i. El soporte de asistencia técnica externa debe ayudar al desarrollo de metodologías sobre la evaluación de los gastos corrientes, en términos de su contribución al logro de los objetivos trazados, en particular los de la ERP. Éste y otros aspectos similares en los cuales hay asistencia técnica del BID se mencionan en el Área 1, punto IV, 4.
 - ii. Además, dicha asistencia técnica se esperaría que contribuya también a desarrollar metodologías adecuadas para el análisis y la evaluación de proyectos de inversión pública.
 - iii. En la medida en que estas mayores capacidades empiecen a lograrse en los casos piloto citados en el punto b) anterior, es posible avanzar en el futuro, con paso más firme, en la transmisión de experiencias a otras áreas de la administración pública.
 - iv. En todo caso, la contribución de la asistencia técnica externa para el desarrollo de estas metodologías no debería concentrarse exclusivamente en la Dirección General de Inversiones de la SEFIN, sino también extenderse a otras secretarías en donde haya proyectos de inversión pública de gran tamaño, como es el caso de las relacionadas con el campo de la infraestructura.
 - d. Es necesario tener clara la realidad política imperante, a la hora de definir estrategias para el mejoramiento de la gestión presupuestaria, particularmente en

cuanto al papel del Congreso en el trámite y aprobación de los presupuestos. Esto sugiere la necesidad de incluir dentro de los mecanismos de asistencia técnica de organismos internacionales la requerida para crear una Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, en materia presupuestaria y hacendaria, así como dotarla de metodologías adecuadas y de capacitación para su personal.

- e. Durante el primer año, el programa de capacitación debe extenderse, además, a los aspectos de manejo financiero, de auditoria y control interno y de administración de procesos (Área de Reforma 2, punto III, 5). Esto permitirá sentar bases sólidas para avanzar en el segundo año con las mejoras en las áreas 4, 5 y 6. Nuevamente la asistencia técnica de los organismos internacionales en estas áreas es fundamental, por la transmisión del conocimiento (“know-how”) y de las experiencias exitosas en otros países en este tipo de capacitación.
- f. La aprobación de las reformas a la legislación de servicio civil (Área de Reforma 2, punto III, 1) es urgente, para iniciar su implementación en el curso del primer año. Debe tenerse presente, al efecto, que la consolidación de la mejora en procedimientos presupuestarios y en capacitación del personal a cargo de esas tareas, sólo puede lograrse bajo un régimen de estabilidad y de reducida rotación de ese personal.

2. Para el primer año de ejecución:

- a. La mejora en los procesos de presupuestación facilitará las definiciones para la redistribución geográfica de los recursos destinados a inversión pública, conforme se plantea en el Área de Reforma 3, punto III, 1.
- b. También como parte de las tareas de descentralización, en el segundo año debería iniciar el programa de capacitación de recursos humanos en los gobiernos locales, junto con la realización conjunta – como parte de un plan gradual – de inversiones cofinanciadas con los fondos sociales y de asignación de mayores tareas en los campos de educación y salud, en donde ya ha iniciado algún proceso de descentralización. (Área de Reforma 3, sección III, puntos 2, 3 y 4).
- c. En el segundo año y con asistencia técnica internacional, el Gobierno de Honduras debería enfrascarse en las reformas en materia de auditoria y control interno, así como de contratación pública. En ambos casos, se aprovecharía la etapa inicial (durante el primer año) de capacitación, así como las mejoras en los procesos de presupuestación que deben entenderse como requisitos para avanzar en el área de compras del Estado. Esto incluye todos los aspectos bajo las Áreas de Reforma 4 y 5.
- d. Paralelamente a estas mejoras, la SEFIN debería en este período avanzar con las acciones de ampliación de los mecanismos para divulgar la gestión presupuestaria y el manejo de los fondos públicos, a fin de dar mayor transparencia en este campo. (Área de Reforma 6, punto II, 1).

3. Para el tercer año de ejecución:

- a. Las reformas que buscan mejorar el recurso humano necesariamente tiene que realizarse, como todas las otras reformas, dentro de las restricciones presupuestarias, por lo que avanzar en aumentar el gasto para la ERP requerirá no solo una mejor vinculación con los objetivos y una mejor evaluación sino también reasignar recursos humanos dentro del sector público, de áreas menos prioritarias a las de más alta prioridad. Por lo tanto, se tendrá que capacitar adecuadamente a los recursos humanos que se desplacen hacia nuevas tareas. (Véase Área de Reforma 2, punto III, 3).
- b. Del mismo modo, las acciones en el Área de Reforma 6, punto II, 2, relativas a la creación de mecanismos de auditoria ciudadana, complementarios de los sistemas de control interno y externo sobre la gestión de fondos públicos, podría empezar a diseñarse e implementarse a partir del tercer año. Este es un proceso de mediano y largo plazo, que requiere mejoras en la educación cívica de la población y en el desarrollo de valores de responsabilidad ciudadana, todo lo cual es un campo general de la educación pública, cuyos avances en el corto plazo son poco probables. No obstante, por esa misma razón la divulgación y la mayor educación ciudadana deben iniciarse cuanto antes.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2004.a). Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicios Civil (Formato Abreviado). Caso Honduras. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D. C., Diagnóstico finalizado en diciembre del 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004.b). Honduras: Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal. Propuesta de Préstamo (HO-0208). Washington, D. C., mayo.
- Banco Mundial (2001). Honduras: Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability. Washington, D. C., Banco Mundial (Poverty Reduction and Economic Sector Management Unit), Región de Latinoamérica y el Caribe, Reporte N° 22070, junio.
- Banco Mundial (2004.a). Republic of Honduras. Poverty Reduction Strategy Paper. First Annual Progress Report and Joint IMF/IDA Staff Assessment. Washington, D. C., Banco Mundial, Central America Country Management Unit, Central America and the Caribbean Region, Reporte N° 27648-HO, 2 de febrero.
- Banco Mundial (2004.b). "Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 5.6 million (US \$ 8.0 million equivalent) to the Republic of Honduras for a Poverty Reduction Support Technical Assistance Project". Poverty Reduction and Economic Management Sector Management Unit, Central America Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D. C., Report No: 29065-HN, June 3.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004.a). "República de Honduras: Evaluación de la Administración Financiera en el Sector Público". Informe CFAA (Country Financial Accountability Assessment), Informe No. 28418-HO, Washington, D. C., enero.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004.b). Republic of Honduras: Country Procurement Assessment Report (CPAR). Washington, D. C., Report No. 00000-HO, mayo.
- Bourguignon, François y Luiz A. Pereira da Silva, editores (2003). The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools. Nueva York, Oxford University Press y Banco Mundial.
- Castellanos, Julieta (2002). "La Institucionalidad Democrática y la Corrupción". Capítulo III en Meza et. al. (2002), Págs. 23-58.
- Easterly, William y Luis Servén, editores, (2003). The limits of stabilization: infrastructure, public deficits and growth in Latin America. Palo Alto, Calif. y Washington, D. C.: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (2002). Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module. IMF Country Report No. 02/16. Washington, D. C., Fiscal Affairs Department, enero.
- Fondo Monetario Internacional (2004.a). Honduras: Letter of Intent, Memorando of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding. Washington, D. C. Febrero.

- Fondo Monetario Internacional (2004.b). “Evaluation of the IMF’s role in Poverty Reduction Strategy Papers and Poverty Reduction and Growth Facility”. Prepared by a team headed by David Goldsbrough. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Independent Evaluation Office, 2004.
- Fondo Monetario Internacional (2004.c). Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Washington D. C., IMF Country Report No. 04-30. Febrero. [Este documento presenta al Directorio del FMI la versión en inglés del documento República de Honduras (2003)].
- Fondo Monetario Internacional (2005.a). “Statement by IMF Staff Mission to Honduras”. Washington, D. C., Press Release No. 05/23, Febrero 7.
- Fondo Monetario Internacional (2005.b). Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Washington D. C., IMF Country Report No. 05-82. Marzo. [Este documento presenta al Directorio del FMI la versión en inglés del documento República de Honduras (2005)].³⁸
- Fondo Monetario Internacional (2005.c). “IMF Executive Board Completes the Second Program Review and Financing Assurances Review under Honduras PRGF Arrangement”. Washington, D. C., Press Release No. 05/69, March 29.
- Fondo Monetario Internacional (2005.d). “IMF and World Bank Support US\$1 Billion in Debt Service Relief for Honduras”. Washington, D. C., Press Release No. 05/76, April 5.
- Fondo Monetario Internacional (2005.e). “IMF Concludes article IV Consultation with Honduras”. Washington, D. C., Press Release No. 05/51, April 13.
- Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento (2004.c). Honduras-Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. First Annual Progress Report. Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the International Development Association. Approved by Adrienne Cheasty and G. Russell Kincaid (IMF), and David de Ferranti and Gobind Nankani (IDA). February 2.³⁹
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2003). “Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado.” Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE-03-013, diciembre.
- Ley Orgánica de Presupuesto [LOP (2004)]. Decreto No. 83-2004 del 28 de mayo del 2004, publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 21 de junio de 2004.
- Meza, Víctor (2002). “Corrupción y Sociedad en Honduras”. Capítulo II en Meza et. al. (2002), Págs. 7-21.

³⁸ Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18108.0>.

³⁹ Este documento presenta a los directorios del FMI e IDA-BM la evaluación conjunta del staff de ambas organizaciones sobre el informe en República de Honduras (2003). Aparece publicado en la hoja de Internet del Banco Mundial (<http://poverty.worldbank.org/prsp/index.php?view=ctry&id=75>) en Banco Mundial (2004.a) y en la hoja Web del FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17980.0>) y como anexo al IMF Country Report No. 05/12, fechado 13 de enero de 2005.

- Meza, Víctor, Julieta Castellanos, Oscar Ávila, Ramón Romero, Leticia Salomón (2002). Corrupción y Transparencia en Honduras. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Tegucigalpa, julio.
- Ministerio de Finanzas (varios años). Información sobre resultado financiero del Gobierno Central.
- Petrei, Humberto (1997). Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina. Con la colaboración de Romeo E. .Petrei. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- República de Honduras (2001). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Un compromiso de todos con Honduras. Tegucigalpa, agosto.
- República de Honduras (2003). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Primer Informe de Avance y Actualización. Tegucigalpa, MDC, noviembre.
- República de Honduras (2004.a). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Segundo Informe de Avance. Reunión del Grupo Consultivo para Honduras. Tegucigalpa, MDC. 10 y 11 de junio.
- República de Honduras (2004.b). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tercer Informe de Avance. Borrador para consulta. Tegucigalpa, noviembre.
- República de Honduras (2005). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Informe de Avance 2004. Tegucigalpa, enero.
- Rizzo, Sócrates (2003). “Estudio para Proponer una Estrategia de la Descentralización Fiscal en el Marco de la ERP”. Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODECO). Tegucigalpa, Octubre 30.
- Schick, Allen (2004). “Reform of Public Finance Management in the Central American Countries.” Documento de trabajo basado en la presentación ante el Comité Asesor del Proyecto “Construyendo Capital Social a través de la Reforma Fiscal”, en el Banco Interamericano de Desarrollo. Junio.
- Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Unidad de Apoyo Técnico (2004). Principales Acciones del Gobierno a Nivel Municipal. Tegucigalpa. Agosto.
- Secretaría de Finanzas (2004). Informe sobre Deuda Pública. Enero – Diciembre 2004. Dirección General de Crédito Público. Tegucigalpa.
- Tanzi, Vito (2001). “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”. Carnegie Endowment for International Peace. Global Policy Program. Economic Reform Project. Working paper, No. 19, Abril.
- Unidad de Apoyo Técnico (2004). Principales Acciones del Gobierno a Nivel departamental y Municipal. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Agosto.

ANEXO

Metas globales de la estrategia de reducción de la pobreza en Honduras

Cuadro Anexo 1:
Tabla de las metas e indicadores globales de la estrategia de la reducción de la pobreza

META	INDICADOR	DATO BASE	2001	2002	2003	2004	2005	2015
PIB real	Tasa de crecimiento del PIB (2000) 1/	5.0	3.5	4.0	4.5	4.5	5.1	5.6
PIB Per cápita	PIB/ Población (2000) 1/	2.5	1.1	1.6	2.1	2.2	2.7	3.7
Población	Tasa de crecimiento poblacional (2000) 1/	2.5	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	1.9
Gasto Social	% gasto social sobre gasto total (2000) 2/	44.0	45.0	46.0	47.0	48.0	50.0	50.0
Reducir la Pobreza en 24 puntos porcentuales 3/	Tasa de pobreza (1999)	66.0	63.0	61.5	60.0	58.5	57.0	42.0
	Tasa de pobreza extrema (1999)	49.0	47.0	45.0	43.0	41.0	39.0	25.0
Duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años 4	Matrícula neta en prebásica (2000)	31.0	33.5	36.0	38.5	41.0	45.0	62.0
	Tasa de finalización* en prebásica (2000)	95.0	95.0	95.0	96.0	96.0	97.0	98.0
Lograr cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica 4/	Matrícula neta 1° a 2° ciclo (2000)	86.2	87.0	88.0	89.0	90.0	91.0	95.0
	Tasa de finalización 1° a 2° ciclo (2000)	60.4	62.0	64.0	66.0	68.0	70.0	85.0
Lograr cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica 4/	Matrícula neta del 3er ciclo (2000)	35.0	37.0	39.0	41.0	43.0	45.0	70.0
	Tasa de finalización 3er ciclo (2000)	41.3	42.0	44.0	46.0	48.0	50.0	65.0
Lograr que el 50% de la fuerza de trabajo emergente complete la educación secundaria 4/	Matrícula neta en ciclo diversificado (2000)	25.0	26.0	28.0	30.0	33.0	35.0	50.0
	Tasa de finalización diversificado (2000)	28.0	29.0	31.0	33.0	35.0	36.0	45.0
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en niños menores de cinco años 5	Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 n.v.) - (1998)	33.0	32.0	31.0	30.0	29.0	28.0	17.0
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1,000 n.v.) (1998)	44.0	44.0	43.0	42.0	40.0	38.0	22.0
Disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años 6/	Tasa de desnutrición infantil	40.0	38.0	36.0	34.0	32.0	33.0	20.0
Reducir a la mitad la mortalidad materna 5/	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 n.v. (1997)	147.0	143.0	138.0	133.0	128.0	123.0	73.0
Lograr acceso de 95% a agua potable y saneamiento 4/	% de población con acceso a agua potable	81.0	82.0	84.0	86.0	88.0	90.0	95.0
	% de población con acceso a sistemas de eliminación de excretas (1999)	70.2	71.0	72.0	73.0	74.0	75.0	95.0
Equiparar y elevar en un 20% índice de desarrollo humano de la mujer 7/	IDH relativo al género (1999)	0.640	0.645	0.650	0.655	0.665	0.675	0.770
	Índice de potenciación de género (1999)	0.450	0.460	0.470	0.480	0.590	0.500	0.585
Implementar estrategia de desarrollo sostenible 8/	Área con cobertura forestal (1996)	50.7					53.0	56.0
	% de áreas protegidas bajo manejo (1996)	24.0					80.0	100.0 9/
	% de aguas rurales que contienen coliformes fecales (1996)	53.0					45.0	25.0
	Nivel de polución del aire en centros urbanos (ug/m3 de PTS)	1,100.0					900.0	200.0

Notas:

* Por tasa de finalización se entiende el porcentaje de alumnos que se matricularon como nuevos (no repitentes) y que lograron finalizar su ciclo.

1/ UNAT con cifras de SECPLAN/FNUAP/DGEC.

2/ SEFIN.

3/ Estimaciones en base a EPHPM.

4/ Proyección del Banco Mundial.

5/ Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

6/ PRAF, citado por Programa de Transición y Protección del Gasto Social.

7/ IDH Honduras 2000.

8/ UNAT en base a diversos estudios.

9/ Sobre la base del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Priorizado (40 áreas protegidas).

Fuente: República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Segundo Un compromiso de todos con Honduras. Tegucigalpa, agosto de 2001, Pág. 58.

Cuadro Anexo 2: Comparación de los valores de algunos de los principales indicadores de las metas macroeconómicas de la ERP, valores originales y modificados, periodo 2003-2015

INDICADOR DE LA META		2003	2004	2005	2006	2010	2015
Tasa de crecimiento del PIB real	Valor original	4.5%	4.5%	5.1%		5.5%	5.6%
	Valor modificado	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%
Tasa de crecimiento del PIB real per-capita	Valor original	2.1%	2.2%	2.7%			3.7%
	Valor modificado	0.6%	1.1%	1.6%	2.2%	2.3%	2.4%
Tasa de pobreza (% de la población bajo línea de pobreza)	Valor original	60.0%	58.5%	57.0%			42.0%
	Valor modificado	62.1%	60.2%	58.4%	57.3%	50.0%	42.0%
Tasa de pobreza extrema	Valor original	43.0%	41.0%	39.0%			25.0%
	Valor modificado	43.4%	41.5%	39.7%	38.5%	32.2%	25.0%
Cambio en los valores de los Indicadores de las Metas							
Tasa de crecimiento del PIB real	Original menos modificado:	1.5%	1.0%	1.1%		1.0%	1.1%
Tasa de crecimiento del PIB real per-capita	Original menos modificado:	1.5%	1.1%	1.1%			1.3%
Tasa de pobreza (% de la población bajo línea de pobreza)	Original menos modificado:	-2.1%	-1.7%	-1.4%			0.0%
Tasa de pobreza extrema	Original menos modificado:	-0.4%	-0.5%	-0.7%			0.0%

Fuente: Cuadro 2 de este estudio y República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Primer Informe de Avance y Actualización. Tegucigalpa, noviembre de 2003. Cuadro V.1, Pág. 42.

Nota: Sobre las modificaciones a los indicadores de la ERP resumidas en el cuadro anterior,  informe República de Honduras (2003) señala:

“en la versión original de la ERP [República de Honduras (2001)], se planteó la posibilidad de aumentar la tasa de crecimiento del PIB en 5.1% para 2005, el cual después aumentaría hasta 5.5% en 2010. En el proceso de consulta varios expertos expresaron sus reservas sobre estas proyecciones... [L]as proyecciones actuales son más cautelosas, planteando un crecimiento sostenido de cerca de 4.5% anual, consistente con un crecimiento del PIB per cápita de 2.1%. Para lograr la meta de bajar hasta 42% de la población debajo de la línea de pobreza en 2015, será necesario aumentar la elasticidad entre PIB y pobreza desde su nivel histórico de 0.65, hasta 1.5.... Esto es factible, pero solamente si se cuenta con la implementación rápida y completa de la ERP, tanto en sus programas de inversión como en las reformas de políticas” República de Honduras (2003), Pág. 14.

Cuadro Anexo 3: Honduras: Estrategia para la reducción de la pobreza. Cuadro resumen de ejecución de los gastos, 2001-2004 (porcentajes del PIB)

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GASTO TOTAL PARA LA ERP	8.8%	7.5%	7.8%	8.1%	8.7%	9.4%	9.7%
1. Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible	-	-	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%
2. Reduciendo la pobreza en zonas rurales	1.6%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%
3. Reduciendo la pobreza en zonas urbanas	0.5%	0.4%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.3%
4. Invirtiendo en capital humano	4.6%	4.6%	4.8%	4.7%	4.7%	4.7%	4.9%
5. Fortaleciendo la protección social para grupos específicos	0.5%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%
6. Garantizando la sostenibilidad de la estrategia	1.7%	1.1%	1.0%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%
7. Por Asignar					0.7%	1.2%	1.6%
GASTO TOTAL DE LA ERP POR FUENTE FINANCIERA	8.8%	7.5%	7.8%	8.1%	8.7%	9.3%	9.6%
Fondos Nacionales	4.7%	4.7%	4.6%	4.7%	5.2%	5.2%	5.3%
Préstamos	2.6%	1.5%	1.7%	2.1%	1.7%	1.9%	1.8%
Donaciones	0.7%	0.4%	0.8%	0.4%	0.7%	0.6%	0.7%
HIPC	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	1.0%	0.9%	0.7%
Por financiar					0.1%	0.7%	1.1%
GASTO TOTAL DE LA ERP POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	8.8%	7.5%	7.8%	8.1%	8.7%	9.4%	9.7%
Salarios	3.3%	3.4%	3.4%	3.3%	3.4%	3.4%	3.4%
Bienes y Servicios	0.7%	0.6%	0.7%	0.5%	0.9%	0.9%	1.0%
Transferencias Corrientes	0.9%	0.8%	1.0%	1.2%	1.1%	1.5%	1.3%
Transferencias de Capital	3.3%	2.3%	2.3%	2.5%	2.7%	2.7%	2.7%
Inversión	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.7%	1.2%
Concesión de Prestamos	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%

Nota: Los datos del 2001 a 2003 son la ejecución. Los de 2004 a 2007 son los proyectados.

Fuente: Para 2001-04: República de Honduras (2004.b). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Tercer Informe de Avance. Borrador para consulta. Tegucigalpa, noviembre del 2004, cuadros V.1 y V.2, Págs. 32-33. Para 2005-07: República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Primer Informe de Avance y Actualización. Tegucigalpa, noviembre de 2003, Cuadro V.4, Pág. 46.

Recuadro Anexo 1: SIERP: Sistema de Indicadores de la Estrategia para Reducir la Pobreza

Para darle seguimiento al proceso de implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), se impulsó la conceptualización y el diseño de un Sistema de Información, el cual será un instrumento de coordinación para las actividades de seguimiento y monitoreo de datos relacionados con la Estrategia. Este sistema proveerá información actualizada que permitirá evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de la ERP. Durante 2003, se diseñó primeramente la base de datos de indicadores sociales y económicos que se monitorearán con el SIERP.

Adicionalmente, se finalizó el diseño la página web (www.sierp.hn), la cual funcionará como mecanismo para la difusión y consulta de los resultados de la ERP. Se pretende habilitar la página web en los primeros 6 meses del año 2004. La página web se concibe como un portal electrónico que permite al público consultar el avance en los indicadores de la ERP, así como información de la ejecución física y financiera de los programas y proyectos enmarcados dentro de la ERP. Adicionalmente, el portal ofrecerá opciones tales como:

- Publicación de documentos relativos a la ERP (biblioteca de documentos);
- Discusión de temas e intercambio de información (foros);
- Agenda de eventos nacionales e internacionales relacionados a la ERP;
- Acceso a los programas relacionados y bases de datos en los casos que aplique;
- Enlaces con los sitios (páginas web) de instituciones relacionadas;
- Recepción y distribución de correspondencia electrónica del público para mejorar el sitio y sus contenidos; y
- Un directorio de instituciones relacionadas a la ERP y personas a contactar.

No obstante, la implementación del SIERP requiere que se superen algunos otros factores, a fin de garantizar una administración adecuada, una eficiente integración con los subsistemas y una producción y recolección de información, que reúna los requisitos de calidad y oportunidad que se requieren para un efectivo seguimiento y monitoreo de la ERP.

En este sentido, se reconoce que existe mucho trabajo por realizar para mejorar y armonizar los insumos necesarios para que el sistema produzca los reportes requeridos en términos de calidad y pertinencia, que sirvan, tanto para la toma de decisiones de política, como para el seguimiento y monitoreo adecuado de la ERP, así como para mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad en general. Asimismo, existe la necesidad de realizar un esfuerzo grande para lograr una mayor desagregación y representatividad de los indicadores dentro del sistema y de trabajar en su recalibración, o redefinición cuando sea necesario, con el fin de que permitan mostrar una relación más directa entre los recursos asignados por programa y las metas de la ERP. Finalmente, se considera fundamental que en el momento de arranque del SIERP se debe hacer hincapié en la necesidad de fortalecer sus eslabones más débiles, que comprenden: la necesidad de reforzar las Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG); y el mejoramiento de la calidad y oportunidad de los registros administrativos.

Fuente: República de Honduras. Reunión del Grupo Consultivo para Honduras. Tegucigalpa, MDC. 10 y 11 de junio de 2004. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Segundo Informe de Avance.