



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Honduras

**GOBERNANZA INCLUSIVA Y EFECTIVA PARA OBTENER
MEJORES RESULTADOS**



Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Honduras

GOBERNANZA INCLUSIVA Y EFECTIVA PARA
OBTENER MEJORES RESULTADOS

Esta publicación se hizo con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el presente documento no pueden en modo alguno tomarse como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía:

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea: Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2023), *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Honduras: Gobernanza inclusiva y efectiva para obtener mejores resultados*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3527c44d-es>.

ISBN 978-92-64-50749-4 (impresa)

ISBN 978-92-64-77521-3 (pdf)

ISBN 978-92-64-92638-7 (HTML)

ISBN 978-92-64-72208-8 (epub)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Título original: OECD (2023), *OECD Public Governance Reviews: Honduras: Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6bda0b2-en>.

Esta traducción ha sido encargada por la Dirección de Gobernanza Pública y la OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Manuel Chinchilla/Shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Los retos políticos, cada vez más complejos y cambiantes, exigen una mayor capacidad por parte de los gobiernos que buscan resultados políticos eficaces. Centrarse en la mejora de la gobernanza pública y, en particular, en la apertura y eficacia de las instituciones públicas para ofrecer mejores políticas es, por lo tanto, fundamental para reconstruir la confianza en las instituciones públicas.

Honduras se enfrenta a numerosos retos, como la elevada desigualdad, la escasa confianza en el gobierno y la desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios y la infraestructura. La resiliencia a los impactos, como la pandemia de la COVID-19 y los peligros relacionados con el clima, es baja y coloca al país en una posición vulnerable, en particular en lo que respecta a las finanzas públicas y los sectores productivos. En este contexto, mejorar la eficacia del sector público es crucial para reforzar el contrato social, fomentar la confianza y encaminar a Honduras hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

Este informe pretende apoyar al gobierno de Honduras en el diseño e implementación de una ambiciosa agenda de reforma de la gobernanza pública. En primer lugar, la mejora de la planificación estratégica y la coordinación en el sector público es fundamental para optimizar el gasto de forma que se centre en el impacto y el aumento de la resiliencia. En segundo lugar, es necesario mejorar el monitoreo y la evaluación para diseñar mejores políticas con más evidencia, maximizar el impacto del gasto y reforzar la obligación de rendir cuentas. Por último, apoyar y revitalizar la agenda de gobierno abierto de Honduras es un paso fundamental hacia un gobierno más transparente, responsable de la rendición de cuentas y participativo.

El Análisis de la Gobernanza Pública de Honduras de la OCDE evalúa la capacidad del sector público y, en particular, del centro de gobierno para definir y dirigir las prioridades estratégicas en todas las instancias de gobierno. Con base en una evaluación realizada a finales de 2021, se identifican los retos estructurales económicos y de gobernanza que limitan el rendimiento del sector público y su capacidad de ejecución. Además, se analizan las fortalezas y debilidades de cómo se diseñan e implementan las medidas para aumentar la coordinación política, la gestión basada en resultados, el monitoreo y la evaluación, así como el gobierno abierto. El informe ofrece recomendaciones para promover un enfoque inclusivo y orientado a los resultados de la gobernanza pública y, en última instancia, ayudar a Honduras a obtener mejores resultados para los ciudadanos.

Esta revisión contribuye al programa de trabajo de la OCDE sobre la eficacia del sector público y sobre las funciones estratégicas del centro de gobierno. También aprovecha la experiencia de la OCDE en materia de gobernanza pública y las lecciones aprendidas para movilizar al sector público hacia objetivos comunes de desarrollo. Se realizó por la Dirección de Gobernanza Pública bajo los auspicios del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE.

Este informe ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Unión Europea.

El informe fue aprobado y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 11 de enero de 2023 y preparado para publicación por la Secretaría.

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE (GOV), bajo la dirección de Elsa Pilichowski, Directora, y Martin Forst, Jefe de la División de Estudios de Gobernanza y Parteneriadio (GOV). Se redactó bajo la dirección estratégica de Sara Fyson, Jefa de la Unidad de Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE. El análisis fue dirigido por Iván Stola y coordinado por Carla Musi y Johannes Klein, analistas de políticas públicas de la Unidad de Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE.

El informe fue redactado por Iván Stola, Carla Musi, Giulio Iacobelli, Javier Martin Merchán, Camila Vammalle, Laura Córdoba Reyes, Emma Cantera, Mauricio Mejia Galvan, Benedict Stefani y David Goessmann. Asimismo, este informe se ha beneficiado en gran medida de las aportaciones y comentarios de Martin Alessandro, Javier Baraibar y Frédéric Boehm. Randy Holden prestó apoyo editorial. Ciara Muller preparó el manuscrito para su publicación. Patricia Marcelino y Gabriella Scaduto-Mendola prestaron apoyo administrativo y de gestión.

La Secretaría de la OCDE desea expresar su gratitud al Gobierno de Honduras por su dedicación y compromiso con este proyecto. En particular, la OCDE desea agradecer al equipo de la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, encabezado por Edmundo Orellana, así como al Director de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción Jorge Arturo Reina. La OCDE también desea agradecer el continuo apoyo de Aldair Portillo, Ana Alvarado y Desiree Reyes.

Este análisis no habría sido posible sin la importante contribución de los revisores homólogos, que compartieron durante el proceso sus amplios conocimientos y experiencia en materia de gobernanza pública:

- Daniel Gómez Gaviria, Subdirector General Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia.
- Slaven Razmilic Burgos, Jefe de la División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Secretaría de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Claudia Montero Meza, Coordinadora de Gobierno Abierto, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, Secretaría General de la Presidencia de Chile.
- Jorge Gómez, Analista, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, Secretaría General de la Presidencia de Chile.
- Nicolás Lagos, Analista, Contraloría General de la República, Chile.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	8
1 El sector público en Honduras	10
Un sector público más eficaz es esencial para afrontar los retos del país	11
Enfrentarse a un contexto complejo: Las crisis sanitarias y climáticas agravan las deficiencias estructurales	11
Retos y oportunidades para el sector público hondureño	17
La percepción de la corrupción y la escasa confianza en las instituciones públicas son dos grandes retos para el sector público	21
Conclusión	24
Referencias	25
2 Mejora de la coordinación política en el Centro de Gobierno en Honduras	29
Introducción	30
El centro de gobierno en los países de la OCDE: Del apoyo administrativo a la coordinación de todo el gobierno centrado en resultados	30
Coordinación en un entorno fragmentado: El desafío hondureño	31
Hacia un centro de gobierno más fuerte en Honduras: Promover un marco mejor equipado para la coordinación de todo el gobierno	33
Conclusión	47
Recomendaciones	48
Referencias	50
3 Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras	53
Introducción	54
Avances y retos en la creación de un marco sólido de gestión basada en resultados en Honduras	55
Conclusión	70
Recomendaciones	70
Referencias	72
4 Fortalecimiento del seguimiento y la evaluación en Honduras	74
Introducción	75
Crear un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación en Honduras	76
Promover la calidad de los procesos de seguimiento y evaluación	84

Promover el uso de los resultados y la evidencia del seguimiento y la evaluación	93
Recomendaciones	97
Referencias	100
Nota	101
5 Gobierno Abierto en Honduras: Hacia una implementación eficaz	102
Introducción	103
Desarrollar una comprensión coherente y ambiciosa del gobierno abierto en Honduras	103
Reforzar los marcos de transparencia y participación para aumentar el impacto del gobierno abierto	111
Traducir objetivos de alto nivel en acciones concretas y medibles en la primera Política Nacional de Gobierno Abierto de Honduras	121
Optimizar la arquitectura institucional para reducir los solapamientos y aumentar la coordinación	131
Mejorar la implementación de la agenda de gobierno abierto en Honduras mediante la alfabetización, el seguimiento y la evaluación del gobierno abierto	137
Conclusión	139
Recomendaciones	139
Referencias	142
Annex 5.A. El enfoque de la OCDE sobre el gobierno abierto	147
¿Qué es el gobierno abierto? El enfoque de la OCDE sobre el gobierno abierto	147
Hacia un estado abierto	149
Nota	153

Cuadros

Cuadro 4.1. Definiciones de evaluación en Honduras	77
Cuadro 4.2. Mandatos sobre seguimiento y evaluación contenidos en el Decreto Legislativo 182-2020 (Presupuesto General de Ingresos y Egresos, ejercicio fiscal 2021)	82
Cuadro 5.1. Definiciones del concepto de Transparencia en Honduras	106
Cuadro 5.2. Leyes y normas regulatorias relativas a los principios de gobierno abierto en Honduras	112
Cuadro 5.3. Descripción general de los principales documentos de políticas existentes sobre gobierno abierto en Honduras	122
Cuadro 5.4. Responsabilidades institucionales para el gobierno abierto en Honduras	131

Figuras

Figura 1.1. Destino del gasto de la Administración Central, en porcentaje del PIB	16
Figura 1.2. Índice de Integridad Pública	22
Figura 2.1. Principales responsabilidades delegadas al centro de gobierno en los países de la OCDE	33
Figura 2.2. Principales funciones del CdG e instituciones correspondientes en Honduras (periodo 2018-22)	35
Figura 3.1. Pilares del marco hondureño de gestión basada en resultados	54
Figura 3.2. Pilares, componentes e instrumentos del marco hondureño de GBR	56
Figura 5.1. Uso de las definiciones de gobierno abierto en los países de la OCDE y Honduras	104
Figura 5.2. Entorno propicio sugerido para la participación ciudadana en Honduras	121
Figura 5.3. Los planes de acción de la OGP en Honduras se centran en el acceso a la información	123
Figura 5.4. Los planes de acción de la OGP en Honduras son cada vez más diversos, pero permanecen dominados por las instituciones del gobierno central	124
Figura 5.5. Tasa de implementación del 4º Plan de Acción de la OGP de Honduras	125
Figura 5.6. Propuesta de puesta en práctica de la Declaración de Estado Abierto	129
Figura 5.7. Alineación sugerida de documentos políticos para promover un gobierno abierto en Honduras	130
Figura 5.8. Organigrama de la Secretaría de Transparencia a partir de noviembre de 2021	132
Figura 5.9. Sugerencias de cambios políticos e institucionales para avanzar hacia un enfoque integrado de gobierno abierto en Honduras	134

Figura 5.10. Enfoque sugerido para optimizar los mecanismos de coordinación de gobierno abierto en Honduras

136

Recuadros

Recuadro 2.1. Marco de desempeño de Estados Unidos	37
Recuadro 2.2. El manual y las guías del Gabinete en Nueva Zelanda	38
Recuadro 2.3. Creación y disolución de comités de gabinete en Irlanda	42
Recuadro 2.4. Finlandia: Fijación de prioridades e indicadores en el Programa Estratégico de Gobierno	44
Recuadro 2.5. Marco general de referencia para la interoperabilidad en Francia	44
Recuadro 2.6. Intervenciones basadas en el lugar en el Reino Unido y los Estados Unidos	47
Recuadro 3.1. Marcos de GBR en Estados Unidos y el Reino Unido	57
Recuadro 3.2. Marco de planificación y seguimiento en Colombia	58
Recuadro 3.3. Priorización en el Reino Unido: Centrarse en los resultados	61
Recuadro 3.4. Sistemas de seguimiento e incentivos al desempeño en Chile	65
Recuadro 3.5. Presupuestación basada en los resultados en México	69
Recuadro 4.1. Ejemplos de países con definiciones de evaluación	76
Recuadro 4.2. Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión en Honduras	79
Recuadro 4.3. Ejemplos de países con marcos jurídicos y de políticas para la evaluación	80
Recuadro 4.4. Referencias al seguimiento y la evaluación en la legislación primaria y secundaria de Honduras	81
Recuadro 4.5. Tipología de los indicadores de gobernanza	86
Recuadro 4.6. Fuentes potenciales de datos de calidad para la evaluación de políticas	87
Recuadro 4.7. La Ley de fundamentos para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia (<i>Foundations for Evidence-Based Policymaking Act</i>) en Estados Unidos	88
Recuadro 4.8. Lista de verificación para la autoevaluación del Ministerio polaco de Infraestructura y Desarrollo	90
Recuadro 4.9. El Grupo de Evaluación Intergubernamental del Reino Unido	93
Recuadro 4.10. Ejemplos de países con estrategias de comunicación y difusión adaptadas	95
Recuadro 4.11. Ejemplos de países con oficinas especializadas en el parlamento que promueven el uso de los resultados de evaluación	96
Recuadro 5.1. Definiciones de gobierno abierto en Honduras	105
Recuadro 5.2. Hitos de la agenda de gobierno abierto en Honduras (2011-21)	107
Recuadro 5.3. Prácticas participativas para fomentar la inclusión de las minorías	108
Recuadro 5.4. Buenas prácticas de iniciativas de gobierno abierto lideradas por la sociedad civil en Honduras	110
Recuadro 5.5. Constituciones que reconocen el derecho de acceso a la información	112
Recuadro 5.6. Aumento de la inclusión del acceso a la información en Colombia y México	115
Recuadro 5.7. Legislación sobre participación ciudadana y de las partes interesadas en los países miembros y socios de la OCDE	118
Recuadro 5.8. Entornos institucionales para la participación ciudadana en los países de la OCDE	120
Recuadro 5.9. Política y directrices de Estado abierto en Colombia (CONPES)	126
Recuadro 5.10. Iniciativas de Estado abierto en América Latina y el Caribe	127
Recuadro 5.11. Declaración de Honduras sobre el Estado Abierto	127

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Resumen ejecutivo

El presente informe evalúa la capacidad del sector público de Honduras, y en particular del centro de gobierno (CdG), para definir y dirigir las prioridades estratégicas de todo el gobierno con el fin de lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible. Analiza, en particular, cuatro áreas de la gobernanza pública: coordinación de políticas en el CdG, gestión basada en resultados, monitoreo y evaluación de políticas, y gobierno abierto. Esta revisión se basa en una evaluación realizada a finales de 2021. Aunque la estructura de las instituciones del CdG ha cambiado con la administración de 2022-2026, las recomendaciones de la revisión sobre funciones, mecanismos y prácticas de gobernanza pública pueden, no obstante, ayudar a reforzar una gobernanza pública eficiente e inclusiva en el nuevo marco institucional.

A pesar de las recientes mejoras, Honduras se enfrenta a importantes retos de desarrollo y se sitúa por detrás de sus homólogos regionales en varios ámbitos políticos. Los niveles de confianza en las instituciones públicas también son bajos en Honduras. Mientras que los elevados índices de pobreza y desigualdad erosionan el capital humano y disminuyen el crecimiento inclusivo, los altos niveles de violencia también impiden el desarrollo socioeconómico y empujan a muchos ciudadanos a emigrar. El gasto público nacional de Honduras también es inferior al promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC), pero ha aumentado debido a la crisis sanitaria. La COVID-19 y las crisis relacionadas con el clima no han hecho sino agravar las debilidades estructurales del país. Un sector público más eficaz puede ayudar a Honduras a hacer frente a estos retos, proporcionándole mayor capacidad para abordar el estancamiento del desarrollo humano y los altos niveles de pobreza, desigualdad y corrupción.

La capacidad de dirección del CdG es fundamental para afrontar estos retos. Se ha avanzado en la dirección de la coordinación política desde el CdG. El marco legal implementado ha clarificado el papel coordinador del CdG, antes a través de la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), y ahora por la Secretaría de Planificación Estratégica. Sin embargo, el trabajo de la SCGG a menudo se solapaba con otras iniciativas dirigidas por otras unidades del CdG y no contribuía al proceso de priorización y toma de decisiones de alto nivel del gobierno. Del mismo modo, aunque la creación de gabinetes sectoriales fue una iniciativa prometedora, la ausencia de un apoyo político claro hizo que quedaran desconectados de las actividades de toma de decisiones y coordinación. La falta de intercambio de información entre secretarías también dificultó la coordinación intergubernamental. Además, la falta de claridad sobre las responsabilidades institucionales y los limitados recursos humanos dificultaron la coordinación eficaz con los gobiernos subnacionales. Para mejorar la coordinación de las políticas, el gobierno podría llevar a cabo revisiones funcionales y desarrollar progresivamente un marco de rendimiento que esbozara una serie de objetivos conjuntos. Para mejorar la coordinación vertical, el gobierno podría clarificar las responsabilidades en materia de planificación estratégica, para alinear mejor los planes territoriales con los nacionales. Por último, el sistema de información existente podría vincularse a un marco de rendimiento, integrando un número limitado de prioridades interministeriales con una serie de indicadores y mejorando la capacidad de gestión de datos.

A pesar de varios esfuerzos, la capacidad del CdG para implementar la gestión basada en resultados (GBR) de forma integrada también ha resultado un reto. Honduras ha desarrollado normas y reglamentos

que determinan los componentes básicos de la planificación estratégica, la presupuestación orientada a resultados, la modernización organizativa, el monitoreo y la evaluación, y ha aclarado las responsabilidades de los distintos organismos para su implementación. Este marco desarrolló procedimientos claros para la planificación estratégica y mandatos para el sistema presupuestario, pero aún deben cubrirse varias deficiencias para implementar un marco de rendimiento gubernamental coherente y centrado en los resultados. Por un lado, la complejidad del marco de la GBR dificulta su implementación eficaz y, por otro, la implementación eficaz de los componentes se desvía considerablemente de las prescripciones formales establecidas por el marco de la GBR. En consecuencia, los procesos de fijación de prioridades y presupuestación suelen estar desconectados de los instrumentos de la GBR. El gobierno hondureño podría simplificar el marco de la GBR, centrándose en menos prioridades políticas transversales, continuando con una mejor alineación de la planificación y la presupuestación, reforzando la coordinación entre la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Secretaría de Planificación Estratégica, y mejorando la calidad de la planificación.

El monitoreo y la evaluación (M&E) no están suficientemente integrados en el marco de todo el gobierno. Varios agentes situados a nivel del CdG desempeñan un papel importante en la coordinación y promoción del monitoreo y la evaluación. Sin embargo, la falta de mecanismos que garanticen el uso de los resultados del monitoreo del desempeño, y la falta de un marco general a largo plazo, impiden que Honduras construya una cultura de M&E en todo el gobierno. Los esfuerzos deben dirigirse a desarrollar un marco legal sólido para guiar y llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación en todo el gobierno. En cuanto a la calidad general del sistema de monitoreo y evaluación, Honduras podría mejorar los indicadores de los planes nacionales e institucionales, así como la disponibilidad y la calidad de los datos para el M&E. El Gobierno también podría definir una metodología específica para comunicar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas por el CdG y elaborar orientaciones detalladas sobre las prácticas de evaluación.

Por último, Honduras ha realizado importantes avances en el establecimiento de normas y marcos de gobernanza para ampliar el gobierno abierto. En particular, el país lleva muchos años implementando planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP) y ha adoptado una Declaración de Gobierno Abierto. Sin embargo, Honduras se enfrenta a varios retos para cumplir su promesa de crear un gobierno más transparente, responsable de la rendición de cuentas y participativo. Honduras podría reforzar su agenda de transparencia, ampliar sus elementos participativos y llevar a la práctica los objetivos de la Declaración de Gobierno Abierto. Además, Honduras podría abordar la salud de su espacio cívico para garantizar que los ciudadanos y la sociedad civil puedan construir una relación con las autoridades públicas basada en la confianza. La adopción de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto con mecanismos claros de coordinación, monitoreo y evaluación apoyaría a la implementación de la agenda de gobierno abierto del país.

1 El sector público en Honduras

Este capítulo ofrece una descripción general del sector público de Honduras y evalúa su eficacia en varias dimensiones entrelazadas. En primer lugar, expone cómo los retos estructurales se han visto compuestos por múltiples impactos, impidiendo el desarrollo sostenible del país. En segundo lugar, evalúa la calidad y cantidad del gasto público en relación con los objetivos políticos y los resultados de desarrollo. En tercer lugar, analiza la capacidad de la administración pública para prestar servicios inclusivos y de calidad para todos, examinando el empleo público y la digitalización del sector público. Por último, intenta medir los efectos de la corrupción y la escasa transparencia. El capítulo señala varias áreas de reforma política y proporciona el contexto para los temas tratados en los capítulos siguientes: coordinación política, gestión basada en resultados, seguimiento y evaluación, y gobierno abierto.

Un sector público más eficaz es esencial para afrontar los retos del país

Aumentar la eficacia del sector público es esencial para lograr mejores resultados para los ciudadanos de Honduras, especialmente en un contexto fiscal apremiante tras la crisis de COVID-19 y los desastres naturales que afectaron al país en 2020, la tormenta tropical Eta y el huracán Iota. Un sector público más eficaz puede ayudar a los países a hacer frente a estos retos proporcionándoles una mayor capacidad para abordar los desafíos del estancamiento del desarrollo humano, la persistencia de un elevado índice de pobreza, las desigualdades generalizadas y la corrupción extendida. A pesar de los avances en algunos ámbitos políticos, Honduras sigue siendo uno de los países más inseguros de Centroamérica (UNODC, 2021^[1]), donde la violencia agrava la inseguridad alimentaria y empuja a muchos ciudadanos a emigrar. Las desigualdades en el acceso a las vacunas y la desigual cobertura de los servicios básicos deterioran aún más el contrato social (CEPII, 2018^[2]), mientras que el escaso margen fiscal limita la capacidad del gobierno para hacer frente a las crisis y recesiones cíclicas. Además, la crisis por la COVID-19 añade urgencia a la necesidad, reconocida desde hace tiempo, de que Honduras aumente la eficacia de su sector público. Un sector público más eficaz ayudará al país a lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible, a proteger y fomentar el capital humano y a hacer frente a los retos gubernamentales pendientes que plantean la baja productividad del sector público, la escasa coordinación y unos marcos estratégicos obsoletos. Mejorar la relación calidad-precio de los gastos y reforzar las capacidades de la administración pública, acelerar la adopción de tecnologías digitales y mejorar la coordinación con los gobiernos subnacionales resultará esencial para construir un sector público que esté a la altura de los retos actuales y futuros.

Este capítulo ofrece un panorama del sector público hondureño, destacando algunas de sus fortalezas y desafíos; asimismo, establece el escenario para este Estudio de Gobernanza Pública. El capítulo comienza evaluando el difícil contexto en el que opera el sector público hondureño a la luz de los retos actuales, incluidas las consecuencias de la pandemia. Aporta evidencia de un desempeño macroeconómico desigual y de la prevalencia de indicadores socioeconómicos débiles, como altos niveles de pobreza, desigualdad y violencia. La siguiente sección trata de definir brevemente el alcance del sector público en la economía profundizando en las finanzas públicas, la composición presupuestaria y sus asignaciones. En tercer lugar, se profundiza en el alcance del sector público en la economía analizando la inversión pública, el empleo público, el estado de la digitalización en el país y su administración centralizada. Por último, el capítulo examina más de cerca las cuestiones de la corrupción y la creciente desconfianza en las instituciones públicas.

El resto del Estudio se estructura de la siguiente manera. El capítulo 2 se centra en la labor del centro de gobierno para garantizar la coordinación de las políticas. El capítulo 3 analiza el marco de gestión basada en resultados que funciona en el gobierno. El capítulo 4 se centra en los esfuerzos del gobierno por crear un sistema sólido de seguimiento y evaluación. Y el capítulo 5 analiza el diseño y la implementación de estrategias de gobierno abierto en Honduras.

Enfrentarse a un contexto complejo: Las crisis sanitarias y climáticas agravan las deficiencias estructurales

Desempeño macroeconómico bajo la presión de la COVID-19 y las crisis climáticas

Los indicadores macroeconómicos de Honduras eran relativamente estables, con una deuda pública baja, una inflación bajo control y un equilibrio fiscal estable, antes de que la doble crisis de la pandemia COVID-19 y la tormenta tropical Eta y el huracán Iota azotaran el país en 2020. En ese año, el PIB del país se contrajo un histórico 9.0%, el mayor descenso de Centroamérica, en comparación con el promedio del

6.7% de América Latina y el Caribe (ALC) y el 4.5% de los países de la OCDE. En cambio, el PIB del país creció un 4.8% en 2017, un 3.8% en 2018 y un 2.7% en 2019, muy por encima del promedio de ALC, que creció un 1.9%, un 1.6% y un 0.8%, respectivamente (World Bank, 2021^[3]). La disminución del PIB per cápita es aún más extrema, una contracción de más del 10% en 2020 en comparación con un modesto crecimiento del 0.9% y del 2% en 2019 y 2018; esto reflejó los efectos de una grave sequía, así como las deficiencias estructurales que socavan la economía, como el bajo crecimiento de la productividad. La recesión provocada por la doble crisis generó grandes necesidades adicionales de financiación, lo que implica un deterioro de las condiciones de financiación exterior y grandes necesidades de refinanciación del sector público (IMF, 2021^[4]).

A nivel nacional, el saldo presupuestario del país enfrentaba severas restricciones en 2020, poniendo en riesgo la sostenibilidad y eficacia del gasto público, a pesar de que Honduras había mejorado recientemente su posición fiscal con base en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2016 y las normas macro-fiscales, especialmente el límite de déficit del sector público no financiero. En 2018, el país se benefició de un excedente del saldo primario del 0.2% del PIB y un ligero déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) del -0.9% del PIB si se tiene en cuenta el pago de intereses, lo que convierte a Honduras en el único país de ALC con un saldo fiscal positivo junto con Jamaica (OECD, 2020^[5]). Estos resultados superaron significativamente a los de los países latinoamericanos de su entorno, cuyo déficit primario promedio alcanzó el -4.3% del PIB, así como a los de los países de la OCDE, cuyo déficit primario medio fue de casi el -2.9%. Como en la mayoría de las economías del mundo, en 2020 las finanzas públicas de Honduras se vieron presionadas por la reducción de las entradas brutas fiscales y el aumento del gasto público para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia (Honduras, 2022^[6]). En consecuencia, el déficit fiscal y el saldo primario del SPNF aumentaron respectivamente hasta el -5.5% y el -4.2% del PIB en 2020. El déficit fiscal del SPNF para 2021 fue del 3.7% y para 2022 se prevé que sea del 4.9% (Honduras, 2022^[6]) (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]). La deuda pública bruta del SPNF aumentó 9.6 puntos porcentuales desde el 44.6% del PIB en 2019 hasta alcanzar el 54.2% del PIB a finales de 2020, debido en particular al aumento del gasto y al decremento de la actividad económica producidos por la pandemia COVID-19, la tormenta tropical Eta y el huracán Iota; asimismo, disminuyó hasta el 51.9% en 2021. En 2018, representó el 44.1% del PIB, mientras que el promedio de ALC ascendió al 64.7% y la de los países de la OCDE alcanzó el 108.6% del PIB (OECD, 2020^[8]).

A pesar de este contexto complejo, la economía del país repuntó en 2021 con un crecimiento del PIB del 12.5%, y se prevé que crezca un 4.1% en 2022 (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]) (Honduras, 2022^[6]). La recuperación se debe sobre todo a la reactivación de la actividad económica nacional y a los efectos positivos internacionales con el aumento de las remesas y de las exportaciones de manufacturas (IMF, 2021^[4]). Sin embargo, las deficiencias institucionales crean retos fundamentales que obstaculizan el desarrollo sostenible del país. Estos problemas abarcan desde el bajo crecimiento de la productividad hasta los riesgos climáticos no mitigados y la deficiente prestación de servicios. En primer lugar, la mayoría de los puestos de trabajo creados desde la crisis de 2009 han sido en sectores de baja productividad y escaso valor añadido, lo que ha agravado el desajuste de cualificaciones y el desempleo juvenil. En segundo lugar, el país y su economía son muy vulnerables al cambio climático debido a su exposición a riesgos relacionados con el clima y a su gran dependencia de la agricultura, incluso después de décadas de trabajo continuo (USAID, 2017^[9]). Por ejemplo, el sector agrícola se contrajo un 6.2% en 2020 debido a la prolongada sequía causada por la ausencia de embalses, sistemas de riego y tecnologías adecuadas, así como por la tormenta tropical y el huracán que azotaron el país. Por último, la deficiente y desigual prestación de los servicios públicos, especialmente en materia de educación y sanidad, como han demostrado recientemente las bajas tasas de vacunación contra la COVID-19, afecta negativamente a la cohesión social y a la confianza en el Estado. En abril de 2022, solo el 52% de la población recibió la vacunación completa o parcial (Our World in Data, 2022^[10]). Esto sitúa a Honduras como el segundo país menos vacunado de Centroamérica, solo por encima de Guatemala, con casi el 44% de su población al menos parcialmente vacunada.

Los elevados índices de pobreza y la desigualdad generalizada erosionan el capital humano y obstaculizan el crecimiento inclusivo

Honduras tiene la segunda tasa de pobreza más alta de la región de ALC, solo después de Haití. En 2021, el 73.6% de los hondureños se considera pobre y el 53.7% vive en condiciones de extrema pobreza (INE, 2021^[11]), frente a un promedio regional del 32% y el 13.8%, respectivamente (UN ECLAC, 2021^[12]). Del mismo modo, alrededor de un tercio de los hondureños son casi pobres y, por lo tanto, vulnerables a caer en la pobreza (World Bank, 2021^[13]) mientras que la clase media hondureña es de las más pequeñas de la región. El impacto económico de la pandemia y de los dos huracanes provocó que, en 2020, se estimara que el 45% de los hogares registrarán pérdidas de ingresos, lo que llevó al 43% de los hogares a experimentar inseguridad alimentaria, la tasa más alta de América Latina y el Caribe (World Bank, 2022^[14]). La pandemia y los huracanes afectaron profundamente a los resultados del mercado laboral e impidieron aún más la acumulación de capital humano. Alrededor del 13% de los adultos perdieron su empleo en 2020, en particular los trabajadores poco cualificados y las mujeres. El cierre de escuelas y la falta de acceso a oportunidades de aprendizaje a distancia agravan las deficiencias preexistentes del sistema educativo, al que gran parte de la población tiene un acceso limitado a pesar de las considerables inversiones públicas, lo que se traduce principalmente en un aumento de los costos de personal. Además, Honduras mejoró en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y 2019, con un aumento del valor del IDH del país de 0.519 a 0.634, debido sobre todo a las mejoras significativas en la esperanza de vida al nacer y al aumento de los años de escolarización. El progreso se ha estancado recientemente en la mayoría de los subcomponentes del IDH, como la esperanza de vida y los años de escolarización (UNDP, 2020^[15]), y es probable que la pandemia COVID-19 haya erosionado algunos avances en la acumulación de capital humano.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por mejorar los resultados económicos de los más vulnerables, las desigualdades son generalizadas. El coeficiente de Gini del país descendió de 0.59 en la década de 1990 a 0.48 en 2020 (World Bank, 2021^[16]); asimismo, la desigualdad de ingresos sigue siendo la cuarta más alta de América Latina, solo después de Brasil, Colombia y Panamá, que tienen valores del coeficiente de Gini superiores a 0.50. Asimismo, el país supera ampliamente el índice promedio de los países de la OCDE, que asciende a 0.32 (OECD, 2020^[17]). La brecha urbano-rural refleja desigualdades persistentes en varias dimensiones y los servicios públicos están distribuidos en el país de manera desigual. Cerca del 70% de la población rural vive en la pobreza, frente a solo el 33% en las zonas urbanas (World Bank, 2021^[18]) y los riesgos relacionados con el clima afectan predominantemente a las zonas rurales y a los trabajadores agrícolas. El nivel educativo es significativamente inferior en las zonas rurales, donde las tasas de abandono escolar son más elevadas y el acceso a servicios básicos, como instalaciones sanitarias y electricidad, así como atención infantil y maternal, es muy desigual (Hernandez Ore, Sousa and Lopez, 2015^[19]). Por ejemplo, casi el 25% de los hondureños no tiene acceso a agua potable y la satisfacción con la prestación de servicios ha ido disminuyendo en la última década. Del mismo modo, también ha disminuido la satisfacción con la democracia y con las instituciones gubernamentales (LAPOP, 2019^[20]).

Los altos niveles de violencia impiden el desarrollo socioeconómico y empujan a muchos ciudadanos a emigrar

Honduras se enfrenta a altos niveles de violencia, con 40 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes al año (UNODC, 2019^[21]). Honduras sigue siendo el tercer país más violento de la región de ALC, justo después del El Salvador y Jamaica, que registran una tasa de homicidios de 52 y 43.8 muertes por cada 100 000 habitantes, respectivamente. Estas cifras sitúan a Honduras muy por encima de las correspondientes a los países de la OCDE, que tienen una tasa de homicidios inferior a 2 muertes por 100 000 habitantes en promedio (UNODC, 2019^[21]). Sin embargo, la tasa del país ha disminuido significativamente en los últimos años, desde un máximo de 83 homicidios por cada 100 000 habitantes

en 2011. Este descenso está en parte correlacionado con una reforma de la policía, iniciada en 2012 mediante un triple enfoque basado en el refuerzo de los criterios de admisión de nuevos agentes, la mejora de la calidad de la capacitación y la mejora de la capacidad técnica, así como el equipamiento de la policía (IADB, 2017^[22]). Los salarios de los agentes de policía se incrementaron un 40% y las prestaciones sociales aumentaron considerablemente.

Así, la violencia constituye uno de los factores más importantes que afectan al desarrollo socioeconómico del país, limitando el crecimiento del sector privado, debilitando el contrato social y dañando el capital humano. En particular, las elevadas tasas de homicidio y violencia repercuten en aspectos multidimensionales de la vida de los hondureños, como la educación y la intención de emigrar. Según un informe de la agencia de las Naciones Unidas, más de 200 000 niños dejaron de asistir a la escuela entre 2014 y 2017 debido al protagonismo de la violencia de las pandillas en las escuelas (Peña, 2020^[23]). El informe también mostró que los maestros se encuentran entre los segmentos de población más desplazados, y que 83 maestros fueron asesinados entre 2009 y 2014. Este problema se traduce en una falta de mano de obra cualificada en el sector, lo que afecta aún más en los resultados escolares. En 2021, la intención de emigrar es un 30% mayor que en 2004, el mayor aumento registrado entre los países de la región, y la probabilidad de emigrar está estrechamente relacionada con la inseguridad alimentaria y la corrupción (LAPOP, 2019^[20]). En 2021, hasta el 55% de la población nacional informó su intención de emigrar, con una importante heterogeneidad a lo largo de la brecha rural-urbana (USAID, 2021^[24]).

Las finanzas públicas inestables se ven aún más amenazadas por la COVID-19

Financiación del presupuesto: Dependencia externa y reversión de una tendencia positiva en medio de múltiples impactos

La estabilidad fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas representan uno de los principales retos para Honduras. Según la ley presupuestaria para 2021, más de un tercio del presupuesto total se financia con valores de deuda, mientras que aproximadamente dos tercios se financian con la actividad interna del país. En concreto, solo el 59% del presupuesto se financia con ingresos fiscales (Molina et al., 2021^[25]). En 2020, la deuda pública total (SPNF) aumentó un 18.2% en comparación con el año anterior. Aproximadamente el 64.6% de la deuda pública (SPNF) es externa, mientras que el 35.4% restante se emite internamente (Honduras, 2022^[26]). Esto denota la alta dependencia del sector público de la financiación externa para obtener recursos para el funcionamiento del aparato público, incluida la provisión de bienes y servicios básicos y la financiación de gastos recurrentes, lo que coloca a las finanzas del país en una posición vulnerable.

Tras algunos avances, la capacidad de Honduras para recaudar ingresos ha ido disminuyendo, pero se espera que se estabilice. Los ingresos del Estado han ido aumentando desde el 16.8% del PIB en 2010 hasta el 20.0% del PIB en 2016 (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]), pero de 2016 a 2019 han experimentado un descenso lento, aunque constante: en 2019 alcanzaron el 19.2% del PIB (IMF, 2021^[4]), significativamente inferior al promedio de ALC del 23.7%. En 2020, los ingresos totales del gobierno central disminuyeron un 17.6% en términos reales en comparación con el 2019, debido a la importante reducción de los ingresos fiscales (-20.4%) provocada por el doble impacto sobre el consumo y la producción debido a la COVID-19 y los huracanes (UN ECLAC, 2021^[27]). En particular, la pandemia provocó un decremento de los ingresos recaudados debido a la contracción económica y a las medidas de emergencia para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), tales como diferimientos y descuentos en los impuestos sobre la renta para personas físicas y para empresas, mayor posibilidad de fraccionar el pago de impuestos en varios plazos y ampliación de las amnistías fiscales ya en vigor. Los ingresos fiscales son aún más bajos y han disminuido considerablemente. Mientras que en 2018 constituyeron el 17.6% del PIB, en 2020 solo representaron el 14.8% del PIB y se estima que repuntaron ligeramente hasta el 17.3% del PIB en 2021 (Honduras, 2022^[6]) (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]).

Los retos también están relacionados con la forma en que los impuestos reducen las desigualdades. Un análisis más detenido de la composición interna del mencionado 59% del presupuesto, *i.e.* los ingresos fiscales, revela la progresividad decreciente del sistema impositivo, así como la dependencia de los impuestos sobre el consumo, lo que a su vez tiende a reforzar las desigualdades socioeconómicas y socava la lucha contra la pobreza. Según Molina et al., (2021^[25]) los impuestos indirectos representan el 73.7% de la movilización tributaria total, muy por encima del valor promedio del 66% que prevaleció en Honduras para el periodo 2011-18. Con tres cuartas partes del total de impuestos regresivos, el país experimenta uno de los mayores niveles de regresividad fiscal de la región de ALC (Rivera, Mature and Avelar, 2018^[28]). La importancia de un contrato social sólido y de una confianza reforzada apunta a la necesidad de transformar el sistema fiscal haciéndolo más inclusivo y eficaz, por ejemplo, racionalizando los gastos fiscales y reduciendo la evasión fiscal, dotando así al gobierno de la capacidad de transformar las prioridades políticas en políticas realizables.

La dependencia de Honduras del apoyo financiero internacional va más allá de la deuda soberana en manos de entidades extranjeras. El consumo interno de Honduras se sustenta en gran medida en las remesas del extranjero. La función de las remesas en la economía hondureña no ha dejado de aumentar desde los años 90, pasando de menos de USD 100 millones y el 1% del PIB en 1993 a USD 6 000 millones, lo que representa más del 20% del PIB hondureño. El aumento de las remesas durante la pandemia ha sido crucial para amortiguar las pérdidas de ingresos debidas a la pandemia (World Bank, 2021^[18]). Solo durante la crisis financiera de 2008 las remesas dejaron de crecer, aunque los niveles de 2008 se recuperaron progresivamente e incluso se superaron durante la década pasada. Los ingresos derivados de las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza, pero también pueden debilitar la competitividad de la economía y elevar el salario de reserva de los trabajadores, contribuyendo así al desempleo voluntario, además de exponer aún más a la economía a los efectos secundarios negativos globales. A pesar de sus posibles beneficios, el elevado peso de las remesas en la economía sugiere que parte del poder adquisitivo, y por lo tanto de la capacidad de demanda, de los hondureños está condicionada a su recepción, lo que pone de manifiesto una vez más las debilidades de los sistemas de protección social y de los servicios públicos.

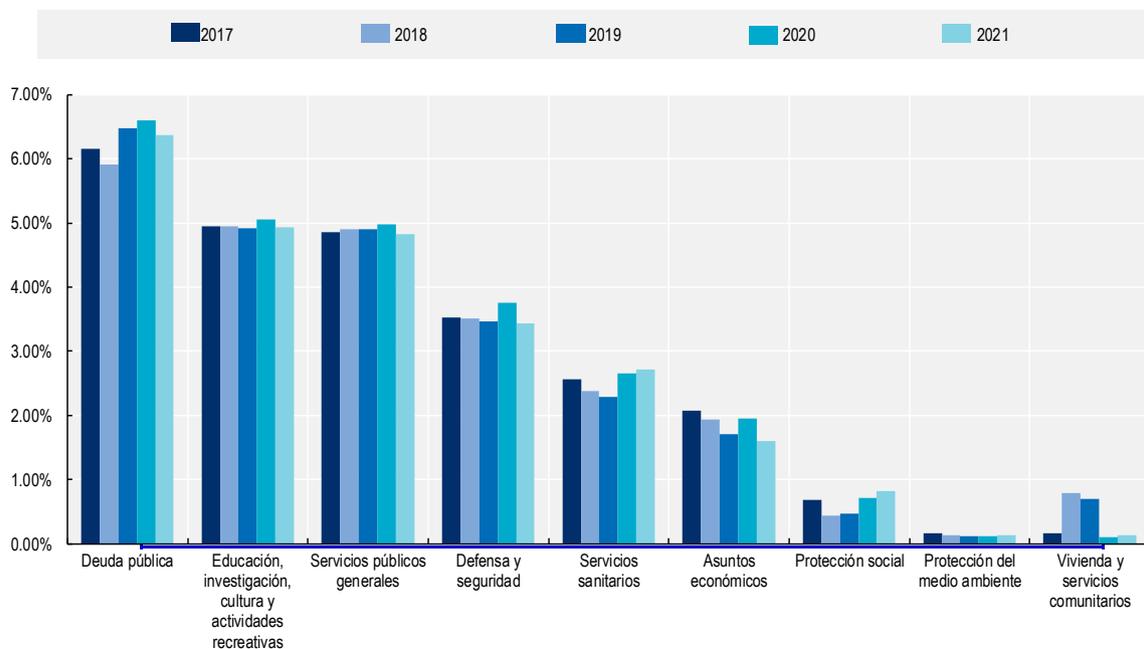
El gasto del país para impulsar el crecimiento es bajo, a pesar del gasto total elevado

Con más del 24.1% del PIB en 2021, el gasto público nacional de Honduras es inferior al promedio de los países de ALC (31.2%); sin embargo, ha aumentado en los últimos años (Honduras, 2022^[26]) (OECD, 2020^[8]) (Molina et al., 2021^[25]). A pesar de la fuerte contracción de los gastos de capital en un 11.0% en 2020, las necesidades excepcionales debidas a la pandemia condujeron a un aumento del 4.2% de los gastos corrientes, lo que refleja un aumento de las transferencias corrientes y de los gastos en bienes y servicios (UN ECLAC, 2021^[27]). En 2021 el gasto público siguió aumentando hasta alcanzar el 24.1% del PIB (Honduras, 2022^[26]), uno de los mayores incrementos de las últimas décadas, debido en gran parte a las medidas de mitigación para amortiguar los efectos de la pandemia y de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota. A finales de 2020, más de dos tercios del gasto total para la pandemia se habían destinado a la compra de consumibles y equipos médicos, mientras que solo el tercio restante se gastó en medidas de asistencia social. Además, las modificaciones de los presupuestos aprobados son frecuentes. Por ejemplo, solo el 60% de los fondos asignados originalmente a la recuperación de los daños infligidos por los huracanes se gastaron realmente con ese fin. Honduras todavía gasta menos que los países de la OCDE, cuyos gastos promediaron el 40.3% del PIB en 2019 y han aumentado recientemente debido a las medidas de mitigación de COVID-19.

Según la Secretaría de Finanzas de Honduras, el 23.6% del gasto público total se destina al pago de la deuda pública y sus intereses. El patrón de gasto es procíclico, lo que generalmente conduce a una mayor acumulación de deuda y a dificultades fiscales (IADB, 2018^[29]). El creciente gasto del país se debe en gran medida al gasto en deuda pública, que se erige como la mayor partida de gasto del presupuesto, tal y como se muestra en Figura 1.1.. Honduras gasta menos que sus homólogos de ALC y los miembros de

la OCDE en la mayoría de las transferencias sociales, lo que contribuye a los altos niveles de desigualdad y pobreza. Los gastos sociales representaban poco más del 10% del PIB en 2010 y aumentó desde entonces hasta alcanzar aproximadamente el promedio del 15% en la región de ALC (IADB, 2018^[29]), aún significativamente inferior al 20% de los países miembros de la OCDE (OECD, 2019^[30]). A pesar de esta mejora y debido a que la mayor parte del gasto se deriva del aumento de los costos de personal, en 2017 solo se gastó el 0.4% del PIB en prestaciones sociales, equivalente al 1.4% del gasto total, el más bajo entre todos los países de ALC (OECD, 2020^[8]) y muy inferior al promedio de ALC del 10.2%; mientras tanto, los gastos de protección social apenas representan el 0.9% del PIB en 2021 (Molina et al., 2021^[25]). Se prevé que los gastos del sector sanitario disminuyan del 2.9% del PIB en 2020 al 2.7% en 2021. En este contexto, se prevé que el elevado endeudamiento del país siga siendo significativo, ya que los múltiples impactos están reforzando la dependencia de la financiación exterior dadas las limitaciones de los ingresos fiscales.

Figura 1.1. Destino del gasto de la Administración Central, en porcentaje del PIB



Fuente: Molina et al., 2021.

El aumento del gasto público no se refleja plenamente en la mejora del capital físico y humano. Esto resalta las ineficiencias estructurales y exige un gasto mejor y más inteligente. Según los datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Honduras, las inversiones públicas disminuyeron del 11.0% del gasto total en 2017 al 6.5% en 2021, y se estima que en Honduras se pierde el 4.6% del PIB en ineficiencias técnicas del gasto, sobre todo en lo que se refiere a la masa salarial, pero también en transferencias específicas y adquisiciones (IADB, 2018^[29]). Los resultados económicos y de bienestar logrados por el gasto público del país son desiguales (Almeida et al., 2020^[31]). Como indica la OCDE en *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (OECD, 2020^[32]) los resultados sanitarios, tanto en términos de indicadores del estado de salud (por ejemplo, esperanza de vida al nacer, supervivencia hasta los 65 años, tasa de mortalidad de los menores de 5 años) como en términos de determinantes de la salud (por ejemplo, saneamiento, acceso al agua potable, tabaquismo, consumo de alcohol, sobrepeso en adultos) están en línea con el promedio de ALC. En cambio, los resultados educativos, indicados por las tasas de abandono y de escolarización, son casi la mitad de los promedios

de ALC y la OCDE (World Bank, 2021^[33]) a pesar de su fuerte mejora en los últimos 20 años (Michel and Walker, 2020^[34]). Del mismo modo, el gasto en protección social, limitado y mal orientado, no es suficiente para proteger a los más vulnerables, ya que solo el 20% de la población está cubierta por la seguridad social y el 60% del gasto en protección social beneficia al 40% que se encuentra en la parte alta de la distribución de ingresos (Hernandez Ore, Sousa and Lopez, 2015^[19]).

Retos y oportunidades para el sector público hondureño

Las inversiones públicas y el empleo público muestran la necesidad de un uso más orientado a resultados de los recursos públicos

Tras la pandemia, los gobiernos están llamados a responder a la evolución de las demandas de los ciudadanos, garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible, y crear resiliencia institucional frente a las crisis. El sector público está asumiendo una función más implicada como actor económico y social clave que responde a unas expectativas cada vez mayores y a unas agendas cada vez más exigentes. Las perspectivas anteriores sobre una función mejorada del Estado en la economía y sobre el protagonismo de las inversiones públicas han vuelto al primer plano del debate (Mazzucato, 2013^[35]). En este contexto, la eficiencia y la eficacia del gasto son cruciales, ya que determinan la capacidad y el margen de maniobra del Estado para hacer frente a su nueva función mejorada.

Las ineficiencias de la inversión pública limitan el impacto del gasto

La inversión pública continúa su tendencia a la baja después de décadas, a pesar de que los Planes de Inversión Pública han ido consolidando sus documentos estratégicos. Según datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Honduras, se prevé que la inversión pública bruta represente el 3.8% del PIB en 2022, cifra significativamente superior a la media de ALC, mientras que en 2017 representó más del 2.5% (IMF, 2021^[4]). Este compromiso convierte a Honduras en uno de los tres países con mayor índice de inversión pública de la región de ALC (OECD, 2020^[5]). Sin embargo, se necesita un mejor modelo de gobernanza basado en resultados y un mayor seguimiento del gasto para traducir la cantidad de gasto en resultados tangibles, que sigan el ritmo del crecimiento de la población urbana y superen la brecha rural-urbana. Honduras puso en marcha un marco inicial de gestión basada en resultados, pero los datos disponibles sugieren que el desempeño, aunque ha mejorado, sigue estando por detrás de la mayoría de sus homólogos regionales. Como se examina en el capítulo 3, la complejidad y la ambición del marco de gestión basada en resultados (GBR) dificultan su implementación eficaz y limitan su posible impacto. Las partes interesadas no siempre comprenden plenamente el marco y los funcionarios públicos tienden a limitarse a cumplir las formalidades de la GBR sin comprometerse a cumplir su propósito.

Tres retos principales dificultan un gasto público más eficiente y eficaz. En primer lugar, la corrupción es un obstáculo importante y la puntuación del país en el índice que mide el desvío de fondos públicos se deterioró en un 23% entre 2007 y 2017, situando al país en la mitad inferior del índice en comparación con los países centroamericanos homólogos (World Bank, 2017^[36]). En segundo lugar, la eficiencia de la gestión de la inversión pública es inferior en Honduras que el promedio de ALC y constituye un obstáculo importante para la eficacia del gasto (Serebrisky et al., 2017^[37]). En tercer lugar, los marcos regulatorios onerosos e ineficaces aumentan la ineficiencia del gasto, pueden hacer más probable la corrupción, obstaculizar la mejora de la infraestructura logística del país, socavar la acumulación de capital humano y desalentar las inversiones del sector privado en marcos de sectores críticos (Koske et al., 2015^[38]). A pesar del decremento del gasto en inversión pública, la CEPAL de las NU ha señalado la relevancia de los Planes de Inversión Pública como una importante herramienta de planificación y coordinación en Honduras. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Honduras (SNIPH) es el marco que establece el marco legal, los procesos y los actores para coordinar y planificar las inversiones públicas. La Secretaría de Finanzas (SEFIN), a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), es el organismo rector

del SNIPH. La DGIP, como organismo rector, elabora las normas y metodologías que rigen el SNIPH y se encarga de priorizar la viabilidad de los proyectos, programar las inversiones, realizar el seguimiento y cerrar los proyectos. Además, el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2023-26 establece, entre otros elementos, los objetivos de inversión pública del gobierno para los próximos tres años (Honduras, 2022^[6]). No obstante, el desempeño real de los marcos de planificación y presupuestación difiere significativamente de las normativas formales, tal y como se expone en el capítulo 3.

Los empleos del sector público disfrutan de una prima salarial significativa y la administración pública se caracteriza por una escasa meritocracia

Desde 2013, el empleo en el sector público ha aumentado un promedio del 2% cada año, alcanzando el 6% del empleo total en 2018 (OECD, 2020^[5]), muy por debajo de los promedios de ALC y la OCDE de 11.9% y 21.1%, respectivamente. El empleo público es más relevante cuando se compara con todo el empleo formal y todo el empleo remunerado, representando el 22.5% y el 13%, respectivamente (World Bank, 2018^[39]). Según datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas, la masa salarial pública representa el 11.2% del PIB y el 34.8% del gasto público total en 2018, por encima de los promedios de ALC de 8.5% y 27.3% respectivamente, asimismo, ha disminuido constantemente desde 2008 (World Bank, 2018^[39]). La administración pública, a pesar de las mejoras, se enfrenta a retos en términos de desarrollo de competencias y fragmentación de los marcos de contratación, en comparación con sus homólogos regionales (World Bank, 2022^[40]). Solo el 28% de los servidores públicos tienen estudios superiores, una cifra significativamente inferior a la de la mayoría de los demás países de ALC, incluso si se tiene en cuenta que el sector de la población activa con estudios superiores es menor (World Bank, 2021^[41]). Además de reforzar los procesos de reclutamiento y selección, la introducción de contratos de desempeño en Honduras podría respaldar la “obligación de rendir cuentas por resultados”, al tiempo que impulsaría la profesionalidad; (OECD, 2021^[42]) asimismo, reforzar los marcos jurídicos para limitar la puerta giratoria entre la política y las empresas privadas podría limitar las prácticas discrecionales en la administración pública. El capítulo 3 de este Estudio analiza la necesidad de mejorar el marco de desempeño en Honduras.

A pesar de las mejoras de la última década, la administración pública sigue presentando profundas deficiencias estructurales. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) ha intentado mejorar la disponibilidad de información a través del Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos, limitar la arbitrariedad en el nombramiento de personal, implementar un sistema de evaluación del desempeño y presentar un proyecto de Ley de Carrera Administrativa para su discusión en el Congreso (Velarde, 2014^[43]). Sin embargo, Honduras aún se enfrenta a retos en la unificación de las políticas salariales y en la consolidación de las diferentes modalidades de contratación utilizadas en los distintos organismos e instituciones (World Bank, 2022^[40]). Cabe destacar que los servidores públicos del país se encuentran entre los más jóvenes de la región de ALC, siendo la edad media de los empleados del sector público ligeramente inferior a los 40 años. Esto indicaría una mano de obra posiblemente dinámica dentro del sector público a la que el capital humano y los conocimientos organizativos pueden transferirse más fácilmente. El gobierno actual tiene previsto elaborar una política salarial para abordar muchos de estos retos y reformar potencialmente la Ley de la Administración Pública, con el fin de añadir mejoras a las evaluaciones de desempeño y otras prioridades clave.

Aprovechar las tecnologías digitales puede mejorar la prestación de servicios y la inclusión, pero quedan retos por delante

La experiencia de los países de la OCDE demuestra que la digitalización de los servicios públicos mejora su calidad, optimiza la orientación de los programas, reduce los costos de transacción y amplía el acceso (Nicoletti, 2021^[44]). La digitalización del sector público puede responder a la rápida evolución de las necesidades de prestación de servicios, impulsando la transparencia, implicando a los ciudadanos y

reforzando el contrato social. Esto se ha vuelto aún más fundamental a medida que los gobiernos siguen enfrentándose a los efectos de la pandemia COVID-19 y se esfuerzan por crear resiliencia institucional para una recuperación inclusiva (Bjerde and Kunt, 2021^[45]). Los impactos que Honduras ha experimentado recientemente pueden representar una oportunidad para que el gobierno aproveche los instrumentos, datos y herramientas digitales para optimizar la gestión y la prestación de servicios, facilitar la transición hacia unos servicios públicos universalmente accesibles y centrados en el ciudadano, y luchar contra la corrupción (Bjerde and Kunt, 2021^[45]). Sin embargo, el desempeño del sistema estadístico nacional es modesto, como se destaca en el capítulo 2, especialmente en infraestructura de datos, normas y métodos. Honduras obtiene 61 puntos sobre 100 en los Indicadores de Desempeño Estadístico (SPI) del Banco Mundial, muy por debajo del promedio regional (World Bank, 2021^[46]). Varios retos obstaculizan la transformación digital del país, desde unas infraestructuras insuficientes y distribuidas de manera desigual hasta la escasa capacidad y la falta de una estrategia gubernamental actualizada.

Aunque el uso y el acceso a las tecnologías digitales han ido mejorando constantemente, los hogares hondureños tienen la tasa de acceso y utilización de Internet más baja de la región, solo superada por Nicaragua. Es el país con la tasa más baja de propiedad y uso de teléfonos móviles, y la brecha digital afecta a más de la mitad de la población. La red 4G de alta calidad no cubre la mayor parte del país, que se encuentra entre los que tienen una menor adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el mundo (World Economic Forum, 2019^[47]). Los sistemas y procesos de gobierno digital para la participación electrónica y el compromiso ciudadano son débiles, y Honduras se encuentra significativamente peor que sus homólogos en América Central y en la región de ALC (United Nations, 2020^[48]) (ERCAS, 2021^[49]). La brecha digital entre zonas rurales y urbanas es amplia, lo que refuerza las disparidades sociales y económicas. Solo el 18.7% de las personas que tienen acceso a Internet vive en zonas rurales, mientras que el 81.7% vive en zonas urbanas (INE, 2018^[50]). Alrededor del 17% de los hogares hondureños tiene acceso a un ordenador, pero la población urbana tiene más de cuatro veces más probabilidades de poseer una (INE, 2021^[51]).

La capacidad digital de la administración pública también es débil e, incluso tras una ligera mejora en la última década, Honduras se encuentra entre los países de América Latina con la puntuación más baja en el Índice de Desarrollo de la Administración Pública. El desarrollo de las competencias digitales de los funcionarios apenas se menciona en la actual estrategia digital nacional, y la plantilla de la autoridad digital es una de las más reducidas de la región. La acumulación de capital humano y competencias digitales en la autoridad digital es difícil, ya que solo el 20% de los trabajadores forman parte de la administración pública como profesión, mientras que el 80% restante son contratistas temporales con una elevada rotación (IADB, 2021^[52]). La autoridad digital es responsable de pocas actividades y contribuciones, la menor entre los países de ALC, y la dotación de personal es desproporcionada con respecto a las tareas existentes. Por último, el Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata Index) de la OCDE muestra que el sector público hondureño ocupa un lugar deficiente en los índices que miden la disponibilidad y accesibilidad de los datos, así como el apoyo gubernamental a la reutilización de datos, situando al país por debajo de los promedios de ALC y la OCDE (OECD, 2020^[8]).

Como destaca la *Recomendación de la OCDE sobre las Estrategias de Gobierno Digital* (OECD, 2014^[53]), los programas de digitalización de éxito suelen formar parte de estrategias más amplias de modernización digital del sector público. La única herramienta integral desarrollada recientemente es la Agenda Digital 2014-18, que arrojó resultados desiguales (DGT, 2020^[54]). Los avances en ciertos indicadores digitales, como una mayor conectividad a Internet, han sido sustanciales en la última década; sin embargo, Honduras sigue rezagada con respecto a la mayoría de los países de América Latina. La Agenda ha quedado obsoleta, ya que no considera los retos actuales del país, no incluye vías políticas concretas y resta importancia a la utilidad pública que la digitalización podría ofrecer para un sector público transparente y responsable de la rendición de cuentas. El Centro de Gobierno (CdG) no está incluido como socio estratégico en las actividades relacionadas con el gobierno digital, como se indica en el informe de la OCDE *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (OECD, 2020^[8]). El

marco jurídico correspondiente está obsoleto y las competencias no siempre están claramente definidas, lo que dificulta la gestión eficaz de la transformación digital del sector público.

El sistema de contratación pública electrónico Honducompras, creado en 2005, está controlado por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y no responde plenamente a las necesidades o normas modernas de las plataformas de contratación electrónicas (Rozo, Penagos, Fernandez, 2020^[55]). Un gran número de contratos se adjudican y estipulan fuera de la plataforma, lo que socava su eficacia, asimismo, el sistema presenta estructuras de datos limitadas. La ausencia de información clave sobre la contratación, como las fechas de adjudicación y de los contratos, así como los detalles de las licitaciones de los artículos adquiridos, impide realizar un análisis completo de todo el ciclo de contratación pública. El sistema también carece de las características de interoperabilidad adecuadas para integrar y cruzar los datos de las bases de datos fiscales y de inversión pública. El nuevo portal de contratación pública, Honducompras 2, tras haberse puesto a prueba en varias dependencias gubernamentales, queda suspendido por problemas técnicos (Rozo, Penagos, Fernandez, 2020^[55]) (IMF, 2021^[4]).

¿Puede un gobierno con varios niveles mejorar la eficacia del sector público? Construyendo desde un país muy centralizado

Honduras presenta una estructura de gobierno multinivel poco desarrollada. Tras un impulso político para descentralizar la movilización de ingresos y los servicios en la década de 2000, la autonomía fiscal de las autoridades subnacionales ha disminuido recientemente y el país es hoy uno de los más centralizados de la región (CEPII, 2018^[2]). Honduras tiene una estructura de gobierno multinivel sencilla, con 18 departamentos y 298 entidades gubernamentales subnacionales, donde menos del 40% de los recursos públicos hondureños son gestionados por departamentos regionales y municipios, y más del 60% es controlado por el Estado central (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]). La proporción del gasto en contratación pública a nivel central en Honduras fue la más alta de ALC, representando el 82.6% del gasto total en contratación (OECD, 2020^[5]), un indicio de la elevada centralización de las necesidades y procesos de contratación.

Los esfuerzos por descentralizar la movilización de ingresos, el gasto y la prestación de servicios se han enfrentado a varios retos. En primer lugar, las reformas de descentralización fiscal no se han fundamentado plenamente en una evaluación basada en evidencia de la capacidad de las administraciones locales para prestar servicios. La descentralización de algunos sectores, como el agua y el saneamiento, está incompleta y ha dado resultados desiguales en función de las modalidades específicas de suministro (Root et al., 2020^[56]). En segundo lugar, la resistencia de los organismos centrales y las cambiantes prioridades políticas de los gobiernos han obstaculizado los intentos de delegar más responsabilidades en las autoridades locales. Por último, los esfuerzos de descentralización han producido mejoras a corto plazo en la eficiencia y la recuperación de costos, pero no se han traducido plenamente en mejores servicios ni en una mayor rendición de cuentas (World Bank, 2020^[57]).

La administración hondureña combina una presidencia influyente con una estructura cada vez más fragmentada, como se analiza en profundidad en el capítulo 2. En la última década, el número de instituciones públicas aumentó significativamente, pasando de 75 en 2012 a 106 en 2019. Durante la administración 2018-22, el sector público albergó a 11 secretarías de Estado, que aumentaron a 24 con la toma de posesión del Gobierno a principios de 2022. La nueva estructura de la administración, que también incluye la supresión de 17 entidades entre secretarías de Estado, gabinetes especiales y programas sectoriales de gabinete, crea la Secretaría de Estado en la Oficina de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Según las nuevas prioridades del Gobierno, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) dependerá de esta última, con el fin de intensificar la lucha contra la corrupción en el país (Government of Honduras, 2022^[58]).

Para aumentar la capacidad de coordinación del sector público, el poder ejecutivo también creó en 2022 la Secretaría de Estado en la Oficina de Planificación Estratégica como institución gubernamental del sistema nacional de planificación del desarrollo social y económico del país. De acuerdo con las prioridades del nuevo poder ejecutivo, se crean varias Secretarías de Estado, como la Oficina de Asuntos de la Mujer, a la que se destinará el programa “Ciudad Mujer” como entidad descentralizada, o como la Oficina de Infraestructuras y Transportes. Se reforzará la función del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que estará dirigido por un director con cargo de secretario de Estado. La importancia de mejorar el marco de gestión basada en resultados se examina en el capítulo 3 y la mejora prevista de esa dirección será esencial para mejorar la calidad del gasto. Funcionará como una entidad descentralizada de la presidencia dirigida por un funcionario con cargo de ministro asesor, mientras que la recién creada Secretaría de Estado en la Oficina de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales (COPECO) reforzará la resiliencia del país ante los impactos (Government of Honduras, 2022^[58]).

La percepción de la corrupción y la escasa confianza en las instituciones públicas son dos grandes retos para el sector público

La percepción de la corrupción ha empeorado y el nivel cada vez más bajo de confianza en las instituciones gubernamentales socava las posibilidades de avanzar en las reformas necesarias

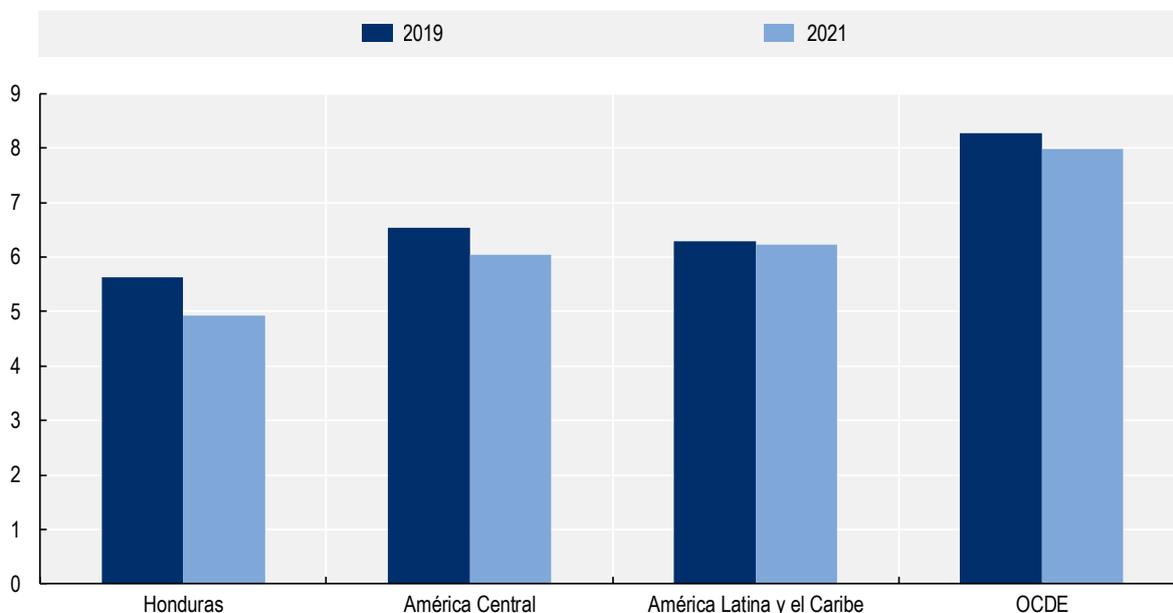
Honduras se enfrenta a una corrupción generalizada y la calidad de las instituciones se deteriora. Esto puede ser un factor que socave la confianza de los ciudadanos hacia el Estado y fomente la violencia, limitando el espacio para las reformas y, en última instancia, promoviendo las desigualdades. En 2020, alrededor del 80% de los hondureños reportó tener poca o ninguna confianza en el Parlamento, el Gobierno o el poder judicial (Latinobarómetro, 2020^[59]). Más de la mitad de los hondureños piensa que la corrupción entre los funcionarios del sector público está muy extendida y la inmensa mayoría cree que más de la mitad de los políticos son corruptos. Casi una de cada diez personas afirma haber sido víctima de extorsión recientemente y más del 25% de los hondureños justifica el pago de sobornos para obtener servicios (LAPOP, 2019^[20]) (Latinobarómetro, 2020^[59]).

La percepción de la corrupción no se limita a los políticos. Entre 2016 y 2018, el número de personas que piensan que los miembros del poder judicial y de la policía están implicados en la corrupción aumentó significativamente, lo que indica un deterioro general de la confianza hacia los órganos fundamentales del Estado (Latinobarómetro, 2020^[59]). La corrupción también ahoga al sector privado, limita la competencia y obstaculiza la innovación. En Honduras, las empresas medianas son las más afectadas por la corrupción, y con frecuencia se les pide que paguen sobornos o hagan regalos para obtener servicios o conseguir un contrato gubernamental. Dados los altos niveles de informalidad laboral, estimados en un 71% del empleo total no agrícola, es probable que las estimaciones existentes sobre el impacto de la corrupción en las pequeñas empresas subestimen el impacto real. Honduras se sitúa como uno de los países con peores resultados en el control de la corrupción y, más concretamente, como la 20^{va} nación más corrupta del mundo y el tercer país más corrupto entre los países de ALC, justo después de Venezuela y Nicaragua (Transparency International, 2020^[60]).

El estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas en Honduras se han deteriorado, situando al país en el cuartil inferior a nivel mundial y significativamente por debajo del promedio regional. Los índices de World Justice Project muestran el precario respeto del país por el estado de derecho, con bajos niveles de rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo (WJP, 2021^[61]). Más de la mitad de las empresas consideran que el sistema judicial es un obstáculo importante, en comparación con el promedio del 20% en la región. Los elevados costos empresariales debidos a la delincuencia y la violencia, la aplicación desigual de facto de leyes y normas regulatorias que favorecen a los titulares con conexiones

políticas, y la escasa protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos plantean serios retos para el entorno empresarial hondureño. Cerca del 80% de los terrenos de propiedad privada carecen de título o están indebidamente titulados (Almeida et al., 2020^[31]). Además, las controversias suelen tardar años en resolverse en los tribunales debido al débil sistema judicial, cuya independencia ha disminuido. Los controles y saldos son débiles y la libertad de prensa se ha deteriorado últimamente (World Economic Forum, 2019^[47]).

Figura 1.2. Índice de Integridad Pública



Nota: Las puntuaciones más altas indican un mejor desempeño.

Fuente: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2021.

Las organizaciones de la sociedad civil operan en un entorno cada vez más reducido en el que se enfrentan a importantes retos financieros, jurídicos y políticos, incluidas amenazas a la seguridad personal. Barreras multifacéticas, como la falta de recursos y las complejas relaciones con las autoridades públicas, impiden que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen todo su potencial. Como se expone en el capítulo 5 del presente análisis, los recientes cambios en el marco jurídico relativo al lavado de activos exponen a las organizaciones de la sociedad civil y a sus miembros a un mayor escrutinio por parte del poder judicial y la policía, lo que puede imponerles mayores presiones y obstaculizar aún más sus actividades. El estrechamiento del espacio para la sociedad civil está correlacionado con el abuso de la fuerza por parte de la policía y el ejército, (Human Rights Watch, 2020^[62]) numerosas violaciones de los derechos humanos (Inter-American Commission on Human Rights, 2019^[63]) y, en general, con altos niveles de violencia y delincuencia.

La confianza de los ciudadanos en el Estado y su confianza en la democracia es un problema importante. Aproximadamente un tercio de los hondureños afirman no estar satisfechos con la democracia y más de dos tercios aceptarían un gobierno no democrático si fuera capaz de resolver los problemas del país (Latinobarómetro, 2020^[59]). La desconfianza hacia el Congreso Nacional ha aumentado significativamente en la última década, y el número de personas que declaran no tener ninguna confianza en él se duplicó desde 2011. La misma tendencia se observa al analizar la confianza de los ciudadanos en el poder judicial, el ejecutivo, la institución electoral nacional (Consejo Nacional Electoral) y la policía.

Existe la opinión generalizada de que el país está gobernado por unos pocos grupos poderosos que actúan en su propio interés y que no todos son iguales ante la ley (Latinobarómetro, 2020^[59]). Estas tendencias, unidas a la debilidad y desigualdad en la prestación de servicios, el declive de los controles y saldos, la vulnerabilidad fiscal y una presupuestación por resultados subóptima, ponen de manifiesto la fragilidad del país y exigen una mejora urgente de la eficacia del sector público.

Los recientes esfuerzos por reforzar la integridad y la rendición de cuentas han dado resultados desiguales

Honduras ha reforzado su marco institucional en varias dimensiones para fortalecer la integridad, pero persisten las debilidades y los recientes impactos pueden revertir logros importantes. A pesar de las dificultades, en el sector sanitario se implementaron reformas encaminadas a aumentar la rendición de cuentas y se realizaron diversos esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Entre ellas se incluye una autoevaluación de los progresos realizados en relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, un acuerdo de seguimiento con Transparencia Internacional, y la participación en iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas, como la Alianza para el Gobierno Abierto, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción.

Recientemente han visto la luz dos importantes entidades de apoyo a la lucha contra la corrupción: la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH). Creada a raíz de las protestas motivadas por el escándalo de robo en el Instituto Hondureño de Seguridad Social, la MACCIH era una entidad de cooperación internacional respaldada por la ONU, la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de Honduras. Su objetivo último era mejorar el sistema de justicia hondureño en la prevención y lucha contra la corrupción mediante la colaboración activa, el asesoramiento y la supervisión. Aprobó la nueva legislación y colaboró con el Ministerio Público en casos de alto perfil que condenaron a dos antiguos cargos presidenciales y a un magistrado del Consejo de la Judicatura, entre otros. Sin embargo, se aprobó una ley que bloqueaba la jurisdicción de la MACCIH sobre el Congreso, aplazando el procesamiento por malversación de fondos. La MACCIH se disolvió finalmente en 2020. En 2022, el gobierno de Honduras solicitó la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICH), respaldada por la ONU, que diera continuidad a la MACCIH en la lucha contra la corrupción y el uso indebido de fondos públicos.

Sin embargo, los datos de otros países muestran que hacer frente directamente a la corrupción (garantizar que se detecta y se sanciona) es importante, pero no suficiente. Es necesario evolucionar desde una cultura reactiva de ejecución hacia una cultura proactiva de integridad que consiga prevenir eficaz y eficientemente los riesgos de corrupción y salvaguarde la democracia (OECD, 2018^[64]). De hecho, las prácticas corruptas evolucionan y se adaptan. Para hacer frente a la corrupción de forma sostenible, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública subraya que es fundamental crear una cultura de la integridad en el conjunto del gobierno y la sociedad (OECD, 2017^[65]). En pocas palabras, la cultura de la integridad se consigue garantizando que todos los agentes pertinentes se coordinen y cooperen de forma estratégica, promoviendo un liderazgo ético, fomentando una administración pública basada en el mérito y los valores, y gestionando los riesgos para la integridad de forma eficiente, al tiempo que se posibilitan controles internos, externos y sociales eficaces (OECD, 2020^[66]).

Por lo tanto, para lograr un impacto sostenible en el área de anticorrupción, es clave que Honduras fortalezca el eje institucional y las capacidades que permitan una identificación y gestión eficaz de los riesgos de integridad en diferentes áreas, refuerce los mecanismos de seguimiento y evaluación, y apoye iniciativas más integrales de gobierno abierto, como se destaca en los capítulos 4 y 5. Por ello, es necesario redoblar esfuerzos para fortalecer y apoyar a instituciones como la Auditoría Superior de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI), la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y,

finalmente, iniciativas internacionales y compromisos de prevención y lucha contra la corrupción, entre otros. A nivel organizativo, las oficinas de auditoría interna, las unidades de transparencia y las comisiones de ética son importantes para garantizar la integración de las políticas nacionales en todo el sector público, así como su implementación eficaz. La reciente creación de la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción es un paso importante, ya que este organismo puede dirigir y articular a los diferentes actores y así trabajar hacia el establecimiento de un sistema de integridad en Honduras.

Conclusión

A pesar de las mejoras en algunas áreas políticas, como la educación, Honduras sigue enfrentándose a retos críticos y se sitúa por detrás de sus homólogos regionales en varias dimensiones. Las grandes desigualdades, la exclusión social y la escasa confianza representan denominadores comunes en la vida pública. Por ejemplo, los resultados de la educación, aunque hayan mejorado significativamente en las últimas décadas, son deficientes a pesar de los altos niveles de gasto. El acceso y la calidad de los servicios y las infraestructuras son bajos y desiguales, especialmente para las comunidades rurales. La resiliencia a los impactos, como se destacó por la pandemia COVID-19 y los peligros relacionados con riesgos climáticos, es baja y coloca al país en una posición vulnerable, en particular en lo que respecta a las finanzas públicas y los sectores productivos. Los retos de la gobernanza pública están en el origen de estos resultados. La corrupción y la captura de las instituciones por intereses desvían aún más los recursos y distorsionan las inversiones de los servicios públicos, fomentan las desigualdades y, en última instancia, limitan la acumulación de capital humano, empujando a muchos a emigrar.

En este contexto, mejorar la eficacia del sector público es crucial para reforzar el contrato social, fomentar la confianza y encaminar a Honduras hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. En primer lugar, la mejora de la planificación estratégica y la coordinación en el sector público es fundamental para optimizar el gasto, centrarse en el impacto y aumentar la resiliencia, como se analiza en profundidad en los dos capítulos siguientes. El capítulo 2, “Mejorar la coordinación política en el centro de gobierno”, evalúa la capacidad del centro de gobierno de Honduras para dirigir la coordinación política de todo el gobierno, destacando pasos importantes en el establecimiento de mecanismos formales para la coordinación, al tiempo que llama la atención sobre su débil implementación. Asimismo, el capítulo 3, “Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras”, describe las funciones y procesos del marco, destacando los retos en su implementación. En segundo lugar, es esencial mejorar el seguimiento y la evaluación para diseñar mejores políticas con más evidencia, maximizar el impacto del gasto y reforzar la obligación de rendir cuentas. El capítulo 4, “Reforzar el seguimiento y la evaluación en Honduras”, analiza varios elementos relacionados, como el marco jurídico de los sistemas de seguimiento y evaluación, los mandatos de los actores institucionales, la disponibilidad de datos y el impacto general en la elaboración de políticas. Por último, apoyar y revitalizar la agenda de gobierno abierto del país representa un paso fundamental hacia un gobierno más transparente, responsable de la rendición de cuentas y participativo. Capítulo 5, titulado “Gobierno abierto en Honduras: Hacia una implementación eficaz”, examina esa agenda y destaca importantes avances en el establecimiento de normas y mecanismos de gobernanza para lograr un gobierno más transparente y responsable de la rendición de cuentas, pero también señala importantes retos relacionados con la debilidad de la implementación y la evaluación. Estos capítulos proporcionan un análisis en profundidad, ofrecen una visión global de los retos respectivos y sugieren recomendaciones específicas para superarlos dentro del contexto específico del país esbozado en este capítulo introductorio.

Referencias

- Almeida, E. et al. (2020), *Honduras: A Territorial Approach to Development*, Inter-American Development Bank, [31]
https://publications.iadb.org/publications/english/document/Honduras_A_Territorial_Approach_to_Development_en_en.pdf.
- Bjerde, A. and A. Kunt (2021), *Digitalization and data can vastly improve public service delivery for citizens*, World Bank, [45]
<https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/digitalization-and-data-can-vastly-improve-public-service-delivery-citizens>.
- CEPII (2018), *Institutional Profile Database*, Institutional Profile Database, [2]
<http://www.cepii.fr/institutions/en/ipd.asp> (accessed on 22 March 2022).
- DGT, F. (2020), *Panorama de l'économie numérique en Amérique Centrale*, Publication des Services Economiques, [54]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/2b08a2d3-346b-4725-9059-eada1e7a606c/files/254e085f-485a-4751-8232-7f5138f34bdd>.
- ERCAS (2021), *Index of Public Integrity*. [49]
- Government of Honduras (2022), *Decreto Ejecutivo PCM 05-2022*. [58]
- Hernandez Ore, M., L. Sousa and J. Lopez (2015), *Systematic Country Diagnostic Honduras*, World Bank, [19]
<https://doi.org/10.1596/23119>.
- Honduras, G. (2022), *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2023-2026*. [6]
- Honduras, S. (2022), , https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/2022/06/Cumplimiento_Responsabilidad_Fiscal_2021.pdf. [26]
- Human Rights Watch (2020), *World Report 2020: Honduras | Human Rights Watch*, [62]
<https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/honduras>.
- IADB (2017), *How did Honduras cut its homicide rate by half?*, [22]
<https://www.iadb.org/en/improvinglives/how-did-honduras-cut-its-homicide-rate-half>.
- IMF (2021), *Fourth Reviews Under the Stand-by Arrangement and the Arrangement Under the Standby Credit Facility, Requests for Augmentation of Access, Extension and Rephasing of the Arrangements, and Waivers of Nonobservance of Performance Criteria-Press Release; Staff Report*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/09/14/Honduras-Fourth-Reviews-Under-the-Stand-by-Arrangement-and-the-Arrangement-Under-the-465812> (accessed on 22 March 2022). [4]
- INE (2021), *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, Instituto Nacional de Estadística, [11]
<https://www.ine.gob.hn/V3/imag-doc/2021/11/INE-EHPHM-2021.pdf> (accessed on 25 March 2022).
- INE (2021), *LXXII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. [51]
- INE (2018), *Cifras de población con acceso a tecnologías TIC*, INE, [50]
<https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/encuesta%20de%20hogares/EPHPM%20017/TICS.pdf>.

- Inter-American Commission on Human Rights (2019), *Human Rights Situation in Honduras*. [63]
- Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (eds.) (2018), *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0001217-en>. [29]
- Koske, I. et al. (2015), *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD. [38]
- LAPOP (2019), *Barómetro de las Américas en Honduras: Resultados preliminares 2019*, https://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/AB2018-19_Honduras_RRR_W_09.25.19.pdf (accessed on 25 March 2022). [20]
- Latinobarómetro (2020), *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana*. [59]
- Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press. [35]
- Michel, V. and I. Walker (2020), *Honduras Jobs Diagnostic*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/33304>. [34]
- Molina, M. et al. (2021), *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Presupuesto General de la República de Honduras*, ICEFI, <https://mail.icefi.org/publicaciones/honduras-analisis-y-recomendaciones-al-proyecto-de-presupuesto-general-de-ingresos-y>. [25]
- Nicoletti, G. (2021), *Spurring growth and closing gaps through digitalisation: policies to LIFT all boats*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, Vol. ECO/CPE/WP1. [44]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Italy 2021*, OECD, <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en>. [42]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [8]
- OECD (2020), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD, <https://doi.org/10.1787/6089164f-en>. [32]
- OECD (2020), *Honduras. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-lac-country-factsheet-2020-honduras.pdf>. [5]
- OECD (2020), *Income inequality*, OECD Data, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>. [17]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [66]
- OECD (2019), *Social Expenditure Database*, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (accessed on 30 March 2022). [30]
- OECD (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es> (accessed on 19 November 2018). [64]

- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [65]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- OECD (2014), *OECD Recommendation on Digital Government Strategies*, OECD, [53]
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.
- Our World in Data (2022), https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. [10]
- Peña, M. (2020), *Absent students, murdered teachers: Gang violence permeates Honduras' schools*, NBCNews, <https://www.nbcnews.com/news/latino/absent-students-murdered-teachers-gang-violence-permeates-honduras-schools-n1144951>. [23]
- Porrúa, M. et al. (eds.) (2021), *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003245>. [52]
- Rivera, S., G. Mature and S. Avelar (2018), "Estructura de la recaudación fiscal en Honduras: progresivo o regresivo", *Economía y Administración*, Vol. 9/1, [28]
<https://doi.org/10.5377/eya.v9i1.6653>.
- Root, E. et al. (2020), "Organizations matter in local governance: evidence from health sector decentralization in Honduras", *Health Policy and Planning*, Vol. 35/9, pp. 1168-1179, [56]
<https://doi.org/10.1093/heapol/czaa084>.
- Rozo, Penagos, Fernandez (2020), *Implementing an open contracting portal in Honduras*, [55]
<https://www.open-contracting.org/2020/10/13/implementing-an-open-contracting-portal-in-honduras/>.
- Secretaría de Finanzas (2022), *Documentos e Informes*, <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>. [7]
- Serebrisky, T. et al. (2017), *Increasing the Efficiency of Public Infrastructure Delivery: Evidence-based Potential Efficiency Gains in Public Infrastructure Spending in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0000846>. [37]
- Transparency International (2020), *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, [60]
<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- UN ECLAC (2021), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, [27]
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47193/81/EI2021_Honduras_en.pdf
 (accessed on 29 March 2022).
- UN ECLAC (2021), *Social Panorama of Latin America 2020*, United Nations, [12]
<https://doi.org/10.18356/9789210047593>.
- UNDP (2020), *Human Development Report 2020 - Honduras*. [15]
- United Nations (2020), *E-Government Development Index*. [48]
- UNODC (2021), *UNODC Database*, UNODC Database, [1]
<https://dataunodc.un.org/content/homicide-country-data> (accessed on 21 March 2022).
- UNODC (2019), *Global Study on Homicide*, United Nations Office on Drugs and Crime, [21]
<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.

- USAID (2021), *Monitoring and Evaluation Support for Collaborative Learning and Adapting (MESCLA) Activity*, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z3S5.pdf. [24]
- USAID (2017), *Climate Change Risk Profile*. [9]
- Velarde, J. (2014), *Una decade de reformas del Servicio Civil en America Latina (2004–13)*, Inter-American Development Bank. [43]
- WJP (2021), *WJP Rule of Law Index 2021*, World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>. [61]
- World Bank (2022), *Honduras - Paths Toward Building a Resilient Recovery*. [14]
- World Bank (2022), *Honduras, Paths Toward Building a Resilient Society. Systematic Country Diagnostic Update*. [40]
- World Bank (2021), *Gini Index Indicator.*, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. [16]
- World Bank (2021), *Honduras: School enrollment, tertiary (% gross)*, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=HN>. [33]
- World Bank (2021), *Poverty and Equity Brief - Honduras*, https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2021/Global_POVEQ_HND.pdf (accessed on 25 March 2022). [18]
- World Bank (2021), *Proportion of total employees with tertiary education working in public sector. GovData 360.*, World Bank, <https://govdata360.worldbank.org/indicators/hd06407fe>. [41]
- World Bank (2021), *Statistical Performance Indicators (SPI)*, <https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators>. [46]
- World Bank (2021), *The World Bank in Honduras*, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/honduras/overview#1>. [13]
- World Bank (2021), *World Bank National Accounts Data*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=HN-ZJ&name_desc=false&start=1994&view=chart (accessed on 22 March 2022). [3]
- World Bank (2020), *CPIA Indicators*, <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ?locations=HN> (accessed on 7 April 2022). [57]
- World Bank (2018), *Worldwide Bureaucracy Indicators*, <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard#3>. [39]
- World Bank (2017), *Diversion of public funds*, https://govdata360.worldbank.org/indicators/hd7fdfe1c?country=HND&indicator=663&countries=GTM,SLV,NIC,CRI,PAN&viz=line_chart&years=2014,2017. [36]
- World Economic Forum (2019), *Global Competitiveness Index*. [47]

2

Mejora de la coordinación política en el Centro de Gobierno en Honduras

Este capítulo evalúa la capacidad del centro de gobierno (CdG) para liderar la coordinación de todo el gobierno en Honduras. El capítulo analiza la función de las instituciones del CdG responsables de la coordinación intergubernamental; el valor del marco de planificación para alinear las entidades hacia objetivos compartidos; la labor de los gabinetes sectoriales como foros de consultas interministeriales y toma de decisiones; y los mecanismos de coordinación multinivel con los gobiernos subnacionales. El capítulo destaca los avances logrados en el establecimiento de un marco formal para mejorar la coordinación, así como las limitaciones de su implementación práctica.

Introducción

En el contexto de una administración pública altamente fragmentada (expresada por el gran número de instituciones públicas) y en condiciones fiscales apremiantes, garantizar una fuerte coordinación es de vital importancia para Honduras. Puede reducir la ineficacia y las duplicaciones y maximizar el impacto mediante sinergias y esfuerzos conjuntos. En este capítulo se evalúa la capacidad del centro de gobierno (CdG) de Honduras para coordinar las distintas instancias administrativas a fin de promover la coherencia política.

La coordinación es una función clave que desempeñan las instituciones y unidades del CdG. Aunque esta función puede ejercerse a través de diversos mecanismos, hay tres factores que suelen ser esenciales para el éxito de cualquier esfuerzo de coordinación. En primer lugar, la existencia de una entidad o persona con un mandato claro y facultado para impulsar la coordinación intergubernamental. En segundo lugar, el establecimiento de prioridades y objetivos colectivos que alineen el trabajo de los ministerios (en lo sucesivo “secretarías” cuando nos refiramos a los ministerios hondureños) y las agencias. Y en tercer lugar, disponer de procesos sistemáticos de consulta interministerial para fomentar la coherencia en el diseño y la implementación de las políticas.

Este capítulo analiza estos elementos en Honduras y se organiza del siguiente modo. La primera sección presenta brevemente el papel del CdG en los países de la OCDE. La siguiente sección examina la naturaleza fragmentada de la administración pública en Honduras, así como los retos de coordinación que genera. La última sección se centra en las instituciones del CdG hondureño y analiza cómo ha funcionado en la práctica la coordinación en el país.

El centro de gobierno en los países de la OCDE: Del apoyo administrativo a la coordinación de todo el gobierno centrado en resultados

La coordinación de las políticas es fundamental para afrontar con éxito los retos políticos complejos. Aunque siempre ha sido una preocupación en el ámbito de la administración pública, en las últimas décadas ha cobrado especial relevancia en muchos países miembros y no miembros de la OCDE. Varios factores explican este cambio de prioridades (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[1]) (Cingolani and Fazekas, 2020^[2]) (Peters, 2018^[3]).

En primer lugar, el crecimiento del sector público y, en particular, el creciente número de organismos autónomos y semiautónomos han puesto a prueba la capacidad de los dirigentes gubernamentales para dirigir la acción pública de forma coherente hacia objetivos colectivos. En segundo lugar, existe un consenso cada vez mayor sobre el hecho de que la mayoría de los retos políticos de alto nivel, como el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y el cambio climático, son multidimensionales y requieren contribuciones concertadas de múltiples ministerios, organismos, niveles de gobierno y agentes no estatales. Esto está relacionado con un tercer factor: el aumento de las expectativas de los ciudadanos en cuanto a la mejora de los resultados en estos ámbitos políticos clave. Garantizar la coordinación es, entonces, un reto acuciante. En su ausencia, es probable que la acción gubernamental dé lugar a deficiencias, solapamientos, contradicciones, ineficiencias y un impacto limitado.

Para diseñar enfoques eficaces de todo el gobierno, los países de la OCDE tienden cada vez más a reforzar las capacidades institucionales de sus centros de gobierno. Por centro de gobierno se entiende “el organismo o grupo de organismos que prestan apoyo directo y asesoramiento al Jefe de Gobierno y al Consejo de Ministros, y que suele englobar instituciones como la Cancillería, la Oficina del Gabinete, la Oficina del Presidente o del Primer Ministro, la Secretaría General de la Presidencia, aunque las configuraciones institucionales varían de un país a otro” (OECD, 2018^[4]). En muchos países de la OCDE, el CdG ha pasado de apoyar administrativamente al presidente o primer ministro correspondiente a

convertirse en un actor central del ciclo político. Esto implica a menudo la adquisición de responsabilidades para garantizar la coherencia en los procesos de diseño e implementación de las políticas, así como para proporcionar asesoramiento estratégico y basado en evidencia que garantice la congruencia y la prudencia de las decisiones (OECD, 2014^[5]).

El CdG es fundamental para la coordinación, ya que la colaboración horizontal espontánea entre ministerios se ve a menudo obstaculizada por prioridades y preferencias políticas diferentes e incentivos contrapuestos. El CdG está bien situado para arbitrar entre estas diferentes posturas: una prueba de la eficacia del centro de gobierno es su capacidad para desempeñar un papel de mediador en los desacuerdos de los ministerios (OECD, 2020^[6]).

Las instituciones del CdG suelen ser las únicas facultadas para convocar a los ministerios y organismos para un trabajo conjunto (Brown, Kohli and Mignotte, 2021^[7]). Su función de coordinación de las políticas se lleva a cabo apoyando y fomentando entornos de coordinación o participando directamente en la configuración de los contenidos de las políticas. En el primer caso, estas unidades han contribuido generalmente a preparar las reuniones del gabinete u otros comités interministeriales gestionando su proceso de toma de decisiones y aplicando las normas regulatorias de dicho proceso. En la práctica, la coordinación implica la recopilación de los documentos necesarios antes de las reuniones, el cumplimiento de los plazos, la planificación de la agenda, la elaboración y el control de los planes compartidos, la facilitación del intercambio de información y la garantía de que se han seguido las consultas adecuadas, entre otras tareas similares (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[1]). Otros tipos de unidades del CdG se centran más en la sustancia de la coordinación, es decir, no solo en facilitar sus procesos, sino también en dirigir o dar forma a los contenidos de la política. Estas unidades suelen encargarse de garantizar la coherencia en ámbitos políticos prioritarios (política económica, política social, seguridad nacional, etc.). En Estados Unidos, por ejemplo, el NEC (Consejo Económico Nacional) ha coordinado las dependencias que tienen algún tipo de poder sobre asuntos económicos (como la Tesorería, los Departamentos de Estado, Comercio y Trabajo, entre otros), contribuyendo así a dar forma a las decisiones políticas finales (Destler, 2012^[8]).

La experiencia internacional sugiere que los factores que impulsan el éxito de los mecanismos de coordinación son diversos, pero destacan especialmente tres elementos comunes. En primer lugar, el hecho de que existan instituciones o personas concretas a las que se haya facultado para dirigir esos mecanismos, ya sea formalmente, a través de una ley, lo que aumenta la claridad de su deber, o informalmente, mediante la comunicación del director general. En segundo lugar, la existencia de prioridades y objetivos compartidos que alineen el trabajo de ministerios y organismos. Por último, en tercer lugar, la existencia de rutinas de coordinación sólidas y sistemáticas, como los procesos de consulta interinstitucional, que refuerzan la colaboración regular entre los distintos poderes de la Unión e integran la coordinación en la puesta en marcha de cualquier decisión política. Las siguientes secciones analizarán hasta qué punto el CdG hondureño ha sido capaz de consolidar estos tres elementos fundamentales.

Coordinación en un entorno fragmentado: El desafío hondureño

Una administración pública muy fragmentada

La capacidad de coordinación del CdG hondureño debe evaluarse en el contexto de la organización de la administración pública del país. El análisis de este capítulo se centra en la estructura del gobierno durante la administración 2018-22 y reconoce los cambios realizados en las instituciones públicas con la administración 2022-26. En ese contexto, durante la administración 2018-22, el sector público albergó, *inter alia*, 11 secretarías de Estado (ministerios dentro de los cuales existe un gran número de unidades), un banco central, 3 entidades regulatorias, 4 entidades públicas en materia de seguridad social, 4 universidades nacionales, otras 75 instituciones públicas, 18 gobiernos regionales, 8 sociedades públicas

y más de 100 sociedades en las que el Estado tenía capital (Secretaría de Finanzas, 2019^[9]). Como se ha expuesto en el capítulo 1 sobre la eficacia del sector público de Honduras, aunque el número de ministerios sectoriales es relativamente bajo en comparación con otros países latinoamericanos, Honduras combina una presidencia influyente con una administración cada vez más fragmentada. En la última década, el número de instituciones públicas, consideradas en los documentos presupuestarios oficiales, ha pasado de 75 en 2012 a 94 en 2015, y hasta 106 en 2019 (Secretaría de Finanzas, 2012^[10]; Secretaría de Finanzas, 2015^[11]; Secretaría de Finanzas, 2019^[9]). Al tomar posesión en 2022, el gobierno recién elegido aumentó a 24 el número de secretarías de Estado y suprimió 17 entidades más antiguas (secretarías de Estado, gabinetes especiales y programas sectoriales de gabinete), presentado en el Decreto Ejecutivo PCM-05-2022 (Government of Honduras, 2022^[12]).

Esta fragmentación fue el resultado de la creación sucesiva de nuevas entidades, lo que dio lugar a una coordinación o claridad limitadas de las funciones y responsabilidades entre ellas, así como a la falta de un enfoque global de la organización de la administración pública. Una administración tan fragmentada es en parte el resultado de dos factores importantes. En primer lugar, una acumulación durante décadas de organismos y entidades públicas que responden a las necesidades sectoriales emergentes. De hecho, la mayoría de las instituciones creadas durante la administración 2018-22 pertenecían a la “administración pública descentralizada” y mostraban distintos niveles de autonomía formal, lo que dificultaba las perspectivas de respuestas políticas coherentes. La acumulación de entidades públicas derivó, a su vez, del fenómeno de “agencificación” señalado al inicio de este capítulo, es decir, la atomización de los organismos administrativos motivada por el crecimiento de agencias y otras entidades autónomas resultantes de los procesos de especialización que han tenido lugar en Honduras durante las últimas décadas. Un ejemplo concreto durante el periodo 2018-22 es la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT) que, a pesar de que resalta cierto compromiso con la agenda de transparencia, ha generado algunos retos de coordinación que se analizan en el capítulo 5 sobre gobierno abierto. En 2022, la administración recién elegida ha suprimido la SDT y ha creado una Secretaría de Estado en las Oficinas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (Government of Honduras, 2022^[12]).

Una segunda razón que explica el alto nivel de fragmentación en Honduras se refiere a las frecuentes modificaciones parciales de la Ley de Administración Pública de 1986, que no han ido acompañadas de una reforma integral. Esta ley ha sido modificada continuamente durante las dos últimas décadas mediante decretos ocasionales que trataban de responder a las ineficiencias que planteaba el marco original. El resultado ha sido la acumulación de un enorme corpus jurídico de decretos que han dejado obsoleta de facto la ley original precisamente al intentar poner una solución temporal a sus ineficiencias. En consecuencia, hoy en día ninguna reforma global de la administración pública proporciona una coherencia integral a todo el conjunto de instituciones del poder ejecutivo.

Esta fragmentación se ve agravada por la práctica limitada de la colaboración multisectorial. La cultura organizativa imperante no fomenta los esfuerzos conjuntos de planificación y coordinación. Las secretarías de Estado y otras entidades públicas suelen llevar a cabo sus propios programas sin evaluar si los esfuerzos conjuntos con otras secretarías o entidades podrían haber conducido a estrategias gubernamentales de alto nivel mejor alineadas, así como a generar resultados mejores y más eficientes. Los incentivos para que los funcionarios inviertan tiempo y recursos en resultados prioritarios de alto nivel que trasciendan las fronteras departamentales parecen escasos, y prevalecen en gran medida los acuerdos verticales de gobernanza y rendición de cuentas dentro de las secretarías. Esto dificulta considerablemente las perspectivas de un marco de coordinación eficaz, sobre todo teniendo en cuenta la fragmentación pública del sistema.

Teniendo en cuenta estos retos, el gobierno de Honduras podría considerar la realización de una revisión funcional de las funciones y responsabilidades de la administración pública en un mapeo detallado para identificar deficiencias, solapamientos de mandatos y duplicidades en todo el poder ejecutivo. Esto podría aportar la coherencia y claridad necesarias, así como reducir la fragmentación y el solapamiento entre instituciones. Es importante comunicar ampliamente las conclusiones de la revisión, así como los cambios

en la estructura y las responsabilidades en todo el gobierno para aumentar la concienciación. El trabajo podría ser dirigido por la recién creada Secretaría de Planificación Estratégica, encargada de dirigir el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Económico y Social (véase la sección más adelante).

Hacia un centro de gobierno más fuerte en Honduras: Promover un marco mejor equipado para la coordinación de todo el gobierno

El concepto de CdG no se refiere a ninguna estructura organizativa concreta: las instituciones que apoyan directamente al jefe de gobierno pueden variar de un país a otro, según el sistema político, la estructura administrativa o incluso el orden constitucional del país. Por lo tanto, la mejor manera de identificar el CdG en un país determinado es centrarse en las funciones de coordinación transversales clave que la definen (OECD, 2004^[13]) (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[11]). Más allá de la frecuente coordinación de la preparación de las reuniones del gabinete, y a pesar de la heterogénea gama de estructuras institucionales en los países de la OCDE, las encuestas de la OCDE de 2014 y 2017 sobre el centro de gobierno (OECD, 2014^[5]; OECD, 2017^[14]) concentran la labor del CdG en cinco funciones principales: 1) la coordinación de políticas en todo el gobierno, lo que incluye cada vez más la dirección de estrategias prioritarias interdepartamentales; 2) el apoyo a la toma de decisiones del jefe de gobierno; 3) la planificación estratégica para todo el gobierno; 4) el seguimiento de la implementación de la política gubernamental, lo que significa desarrollar nuevos mecanismos que hagan hincapié en los resultados en lugar de limitarse a controlar los gastos, y 5) la reforma de la administración pública.

Figura 2.1. Principales responsabilidades delegadas al centro de gobierno en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (2017^[14]), *Government at a Glance*, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Las unidades del CdG hondureño están destinadas a apoyar tanto a la presidencia como al consejo de ministros. Más concretamente, durante la administración 2018-22 el CdG incluyó a las siguientes instituciones, según las que desempeñan las funciones mencionadas:

- La presidencia, que en la práctica coordina varios programas importantes, y dentro de ella el Despacho de Prioridades Presidenciales, creado en 2020 para mejorar el cumplimiento de las prioridades gubernamentales de alto nivel (Diario Oficial de la República de Honduras, 2020^[15]). Este Despacho tenía rango ministerial y dependía directamente del Presidente.
- La Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), que desempeñó una función clave en la mayoría de las áreas descritas anteriormente. Según el Decreto PCM-009-2018 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2018^[16]) el jefe de la SCGG tenía a su cargo asistir al presidente de la República en la dirección y coordinación de la administración. Para ello, la SCGG tenía las siguientes competencias: la planificación estratégica, en el marco de la Visión del País y del Plan de Nación, y la definición de políticas públicas; la asignación de recursos para la consecución de los objetivos y metas definidos en el Plan Estratégico de Gobierno; los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión gubernamental; las recomendaciones al Presidente de la República para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas gubernamentales; la formulación e implementación de políticas y programas de transparencia y lucha contra la corrupción, y el análisis, propuesta e implementación de planes de modernización y reforma del Estado. La SCGG fue derogada por el Decreto Ejecutivo PCM-05-2022. Las funciones de planificación estratégica se han asignado a la recién creada Secretaría de Planificación Estratégica, encargada de dirigir el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social en total (Government of Honduras, 2022^[12]). La estructura organizativa de la SCGG estaba compuesta por:
 - La Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto por Resultados, e Inversión Pública (DPPI), fue la encargada de formular los planes anuales y plurianuales en el marco de la Visión de País y el Plan Nacional, así como de asistir a las entidades del poder ejecutivo en la formulación de la planificación anual institucional y operativa.
 - La Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación (DPME), que creó los mecanismos y procedimientos para monitorear/evaluar los resultados del trabajo gubernamental, brindó capacitación en proceso a las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG), y formuló recomendaciones al presidente para mejorar el logro de los objetivos del gobierno. En el contexto de la administración 2022-26, tanto la DPPI como la DPME fueron disueltas y sus funciones han sido atribuidas a la Secretaría de Planificación Estratégica.
- La Secretaría de Estado de la Presidencia (SEP), que surge como el ministerio administrativo de la Presidencia de la República. Se encargaba principalmente de coordinar las comunicaciones del gobierno, y ostenta la Secretaría de Gabinete del Consejo de Ministros. Se encargaba de servir de enlace con los partidos políticos en su relación con el gobierno. La mayoría de las unidades de la SEP son puramente administrativas y tratan de cumplir las funciones mencionadas, salvo dos:
 - La Dirección General de la Administración Pública. Previstas en la Ley General de la Administración Pública (Decreto Núm. 146-86), sus principales funciones son ofrecer a los organismos estatales asesoría técnica para la administración de personal con el fin de lograr una mayor eficiencia en la administración pública (Government of Honduras, 1986^[17]).
 - La Unidad de Administración de Proyectos (UAP), creada mediante Decreto Ejecutivo Núm. PCM-008-2010 como organismo de la SEP encargado de asegurar la implementación coordinada, el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos financiados con fondos nacionales y externos y ejecutados por la SEP.
- La Secretaría de Finanzas (SEFIN). Según el Artículo 57 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo No.PCM-008-97,

1997^[18]), la SEFIN tiene funciones y competencias para la administración de activos estatales. Al igual que la mayoría de los Ministerios de Finanzas, SEFIN desempeña tanto funciones de CdG (como la formulación de presupuestos alineados con la planificación estratégica del gobierno) como funciones sectoriales (política fiscal, política de deuda, etc.).

- Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD). De acuerdo con el Artículo 29 de la Ley de Administración Pública, la SGJD tiene a su cargo el Régimen Interior de la República y, más importante aún, la dirección, coordinación, enlace, supervisión, seguimiento y evaluación de los regímenes subnacionales (departamentales y municipales) (Government of Honduras, 1986^[17]).

Además, las siguientes unidades e instrumentos institucionales son clave para apoyar la coordinación en todo el Gobierno de Honduras:

- La Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT). La SDT era la institución encargada de asistir al Presidente de la República en la formulación, promoción, coordinación, ejecución y evaluación de estrategias y políticas públicas relacionadas con la transparencia y la prevención y lucha contra la corrupción. Es especialmente relevante señalar que la SDT asumió integralmente las funciones de la SCGG relacionadas con la modernización y la reforma del Estado.
- Los gabinetes sectoriales, aunque son un acuerdo interministerial sin personal ni presupuesto propios, también tienen responsabilidades en la coordinación de las políticas. Cabe señalar que estos gabinetes fueron derogados con la administración 2022-26.

La Figura 2.2. identifica las instituciones del CdG hondureño que se espera que desempeñen las cinco funciones principales presentadas anteriormente.

Figura 2.2. Principales funciones del CdG e instituciones correspondientes en Honduras (periodo 2018-22)

Coordinación de políticas en todo el gobierno	Apoyar la toma de decisiones del Jefe de Gobierno	Planificación estratégica para el gobierno integral	Control de la implementación de la política	Reforma de la Administración Pública
<ul style="list-style-type: none"> • SCGG (+ gabinetes sectoriales) • SEFIN • SGJD (con gobiernos subnacionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • SCGG • SEP (comunicaciones, relaciones con el Congreso) 	<ul style="list-style-type: none"> • SCGG • SEFIN 	<ul style="list-style-type: none"> • SCGG • Oficina de Prioridades Presidenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • SCGG • SDT

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Decretos Ejecutivos PCM-146-86, PCM-008-2010, PCM-266-2013, PCM-001-2014, PCM-002-2014, PCM-009-2018 y PCM-111-2020, así como de la Ley sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo.

Las siguientes secciones centran el análisis en el ajuste institucional descrito en la Figura 2.2.. Aunque la estructura de las instituciones del CdG ha cambiado con la administración 2022-26, el capítulo ofrece recomendaciones sobre las funciones, mecanismos y prácticas de gobernanza pública necesarios para reforzar la coordinación de las políticas del CdG, independientemente del ajuste institucional actual.

Un marco de coordinación política aparentemente sólido dirigido por la SCGG

Durante la última década, Honduras ha avanzado en el establecimiento de una estructura de planificación a largo plazo para el país (véase el Capítulo 3), así como en la mejora de las capacidades institucionales

y técnicas del CdG para llevar a cabo dichos planes. Sin embargo, estos son solo los primeros pasos dentro del largo proceso de cambiar realmente las prácticas institucionales, culturales y políticas que han estado arraigadas en la Administración Pública hondureña durante décadas.

Como se verá en el Capítulo 3, la amplia reforma legal que tuvo lugar en Honduras conforme a la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan Nacional de 2009 (y, más relevante en términos institucionales, conforme al Decreto Ejecutivo 266-2013 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2013^[19])) supuso ciertas mejoras en la consolidación e integración de las estrategias nacionales, así como en la consolidación de un marco de coordinación global que clarifica la función de las distintas instituciones públicas al respecto. La principal innovación se deriva de la función definida para la SCGG como entidad clave de coordinación del gobierno. Esto convirtió a la SCGG en una entidad a la que todas las secretarías de estado, así como otros organismos públicos relevantes, deben recurrir para garantizar la alineación de sus programas con los documentos estratégicos nacionales y, por lo tanto, para llevar adelante sus políticas públicas. La SCGG era, de hecho, la institución central del CdG en Honduras, responsable (al menos formalmente) de la planificación estratégica en el marco de la Visión de País y el Plan Nacional, de la definición de las políticas generales del gobierno, y de la asignación de recursos para alcanzar los objetivos y metas sectoriales. Así, en teoría, la SCGG desempeñaría la función fundamental del CdG de “guardián del proceso de formulación de políticas” (OCDE, 2004^[13]).

También se encargó a la SCGG que asegurara la alineación de todas las estrategias sectoriales y horizontales con los planes estratégicos nacionales. Por lo tanto, durante los procesos de creación o renovación de estrategias, la SCGG se encargó de garantizar una estrecha comunicación con los ministerios pertinentes para asegurar esa alineación. En este sentido, y para facilitar el proceso, el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014^[20]) organizó toda la administración pública en torno a cinco gabinetes sectoriales, que adoptaron la forma de comités interministeriales que buscaban armonizar la acción pública entre sectores, sentando así las bases para que la SCGG pudiera coordinarse más fácilmente con los organismos sectoriales (véase a continuación una evaluación más detallada de la función de los gabinetes sectoriales). Como la SCGG dirigía estos gabinetes, cumplía la función de presidir las reuniones interministeriales y resolver los conflictos cuando surgían controversias, al menos desde una perspectiva “intrasectorial”.

Como se explica en la primera sección, hay tres factores fundamentales para el éxito de la coordinación: 1) una institución específica facultada para impulsar la coordinación; 2) prioridades compartidas por todos los ministerios, y 3) rutinas interministeriales sistemáticas. En este sentido, es pertinente mencionar que el marco jurídico en Honduras desarrollado durante la década pasada había establecido formalmente esos tres elementos. En primer lugar, otorgó un mandato claro y formal a la SCGG como organismo facultado para dirigir la coordinación gubernamental. En segundo lugar, definió objetivos compartidos a través de la Visión de País y el Plan de Nación. Y tercero, estableció instancias interministeriales a través de los gabinetes sectoriales. Sin embargo, la implementación práctica de este marco jurídico tuvo varias limitaciones. Como ya se ha comentado, el mandato legal de la SCGG no se había implementado plenamente en la práctica, y su capacidad para impulsar el proceso de formulación de políticas con el fin de garantizar una acción coordinada era limitada. En las secciones siguientes se analizan estos retos en detalle.

Las instituciones del CdG de Honduras se enfrentan a un reto importante a la hora de posicionarse como líderes en la coordinación de las prioridades políticas

La capacidad de las instituciones del CdG en Honduras para coordinar los objetivos estratégicos nacionales en todo el gobierno radica en su capacidad para dirigir estratégicamente ministerios sólidos y aislados, que en ocasiones pueden no establecer estrategias sectoriales específicas de forma que contribuyan significativamente a la consecución de los objetivos estratégicos de todo el gobierno. Esto indica la necesidad de que el CdG mejore la implementación efectiva y la comunicación de la estrategia

nacional en todas las secretarías. En este sentido, es importante la forma en que las principales instituciones del CdG se coordinan entre sí para la preparación de los planes estratégicos nacionales. La práctica encontrada en Honduras para el análisis de este Estudio durante 2021 difiere significativamente de las mejores prácticas del área de la OCDE de planificación intergubernamental de objetivos conjuntos. En estos últimos casos, hay un intento explícito de identificar un conjunto más simplificado de prioridades intergubernamentales de alto nivel y, para ellas, establecer procesos sistemáticos de planificación multiministerial. En Honduras, no están claras las prioridades del gobierno. Por otra parte, tal como se expone en el capítulo 3 en relación con el marco de planificación estratégica, las buenas prácticas de la OCDE muestran una integración eficaz de los distintos componentes del marco de desempeño, como la planificación y la presupuestación. Este no es el caso de Honduras, donde cada componente tiende a funcionar de forma más fragmentada y carece de un proceso claro de priorización.

A partir de las recomendaciones del Capítulo 3, que abordan cómo integrar mejor las prioridades en el marco de planificación, es necesario que las instituciones del CdG implementen y comuniquen mejor dichas prioridades. Para ello, el gobierno podría considerar la posibilidad de establecer progresivamente un marco de desempeño que describa el conjunto de objetivos y resultados conjuntos que el CdG pretende alcanzar e incluya las responsabilidades claras de los ministerios competentes. Esto permitiría al CdG crear una visión y una narrativa compartidas para una mayor coordinación estratégica. El gobierno podría publicar abiertamente en línea las metas y objetivos estratégicos del CdG con información actualizada sobre los avances en la consecución de estas prioridades. El marco de desempeño de Estados Unidos es un ejemplo pertinente a este respecto (Recuadro 2.1.).

Recuadro 2.1. Marco de desempeño de Estados Unidos

En Estados Unidos, una página web específica (Performance.gov) comunica los objetivos y resultados que persigue el gobierno federal, cómo pretende alcanzarlos y cuál es el desempeño de los organismos. Los organismos están identificando objetivos a corto y largo plazo que se reflejarán en planes estratégicos cuatrienales, planes anuales de desempeño y un número limitado de objetivos prioritarios del organismo. El público puede explorar esos objetivos, y los progresos realizados para alcanzarlos, en un sitio web central que ofrece una imagen completa del desempeño gubernamental.

Con base en la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno (GPRAMA) de 2010, el marco gubernamental exige que los organismos federales fijen objetivos de desempeño que ofrezcan resultados al pueblo estadounidense, establezcan procesos de gestión para revisar los avances y comuniquen periódicamente los progresos realizados en relación con dichos objetivos.

Fuente: (Government of the United States, n.d.^[21]), www.performance.gov.

La falta de coordinación interna en el CdG agrava el reto. Como en la mayoría de las administraciones públicas, las funciones y responsabilidades de cada ministerio y organismo están definidas por ley; sus mandatos políticos, asignaciones presupuestarias y rendición de cuentas legal inducen a un enfoque aislado en el que cada entidad se ocupa sobre todo de sus propios objetivos y actividades. Como se ha señalado anteriormente, el gran número de instituciones públicas en Honduras aumenta esta fragmentación. A su vez, la fragmentación y la insuficiente colaboración entre las entidades del CdG provocan frecuentes desigualdades, solapamientos y contradicciones en los mandatos y responsabilidades de los ministerios y organismos. Aunque estas estructuras verticales podrían ser eficaces a la hora de generar conocimiento institucional de las áreas de política pública de su ámbito, los retos políticos complejos y transversales difícilmente pueden abordarse de forma óptima a través de este modelo administrativo. Por ejemplo, la función del CdG de articular la implementación de una visión

estratégica nacional en Honduras se vio debilitada por las carencias en coordinación entre la SCGG, encargada de dirigir la implementación de la Visión de País/Plan Nacional, y la SEFIN, encargada de la fijación e implementación del presupuesto (véase el Capítulo 3). Dentro de la propia SCGG, el departamento responsable de la dirección financiera y, por lo tanto, de la coordinación con la SEFIN (la Unidad de Presupuesto por Resultados) parecía permanecer desconectado de las unidades e instituciones encargadas de la reforma administrativa general (otras unidades dentro de la DPPI, así como dentro de la DPTMG en la SDT, por ejemplo). La creación de la Oficina de Prioridades Presidenciales exacerbó aún más las posibilidades de solapamiento ya existentes entre la SCGG, la SEFIN y la SDT. Además, como ya se ha comentado, la SCGG no fue capaz de implementar plenamente los gabinetes sectoriales como mecanismo para promover la colaboración interministerial.

Estas lagunas en la coordinación horizontal también se hacen evidentes en la naturaleza de la interfaz político-administrativa en Honduras durante el proceso de traducción de los planes nacionales y las UPEG en los planes operativos anuales (POA) e institucionales. A la hora de convertir esos planes en elementos viables, podría haber más comunicación vertical entre los altos funcionarios y los políticos, así como más comunicación horizontal entre los ministerios en todas las etapas del proceso de traducción, para mejorar la coherencia en el establecimiento y la implementación de un programa gubernamental integrado que refleje las interconexiones entre las distintas vertientes que contribuyen a hacer avanzar los objetivos estratégicos del gobierno. El Capítulo 3 ofrece un análisis más detallado del marco de planificación del país.

En este contexto, hay margen para reforzar las distintas unidades que desempeñan funciones básicas del CdG. A la luz de la reestructuración con la administración de 2022-26, el gobierno podría plantearse aclarar las funciones y responsabilidades de las distintas unidades del CdG para mejorar sus capacidades y su función como unidades de coordinación. Como se ha hecho en países como Nueva Zelanda (Recuadro 2.2.), el gobierno podría considerar la posibilidad de codificar los procesos clave del CdG y asignar funciones y responsabilidades concretas a las distintas unidades mediante directrices o manuales específicos. Aclarar los procesos y procedimientos mediante información clara, sencilla y fácil de encontrar puede, en última instancia, mejorar la toma de decisiones del gobierno central.

Recuadro 2.2. El manual y las guías del Gabinete en Nueva Zelanda

A través de la oficina del gabinete, el gobierno de Nueva Zelanda publicó en 2017 un Manual del Gabinete con el objetivo de orientar a los ministros, sus oficinas y los funcionarios públicos que trabajan en el gobierno central. También constituye una fuente de información clave sobre los acuerdos constitucionales del país relativos al poder ejecutivo. En esencia, el Manual del Gabinete orienta la toma de decisiones del gobierno central proporcionando información clave que abarca desde los nombramientos de alto nivel hasta la conducta de ministros y funcionarios, los procesos de toma de decisiones, el desarrollo de la legislación y la gestión de la información pública.

Para complementar la información del Manual, el gobierno publicó una “CabNet” interactiva, una plataforma segura para las reuniones del gabinete y de los comités del gabinete que centraliza los documentos y las actas de las decisiones. Proporciona orientaciones prácticas a los funcionarios públicos sobre qué información se necesita y cómo debe compartirse. Además, Nueva Zelanda también publicó “CabGuide”, una plataforma en línea que pretende ofrecer más asesoramiento a los funcionarios públicos sobre los procedimientos y el funcionamiento del gabinete, los comités del gabinete y el consejo ejecutivo. Contiene directrices exhaustivas sobre la redacción y presentación de un documento (ya se trate de una consulta, una política, un nombramiento, una legislación, etc.), así

como consejos sobre las consideraciones necesarias para el documento en función de su objetivo y las obligaciones para su posible publicación, ya sea de forma proactiva o reactiva.

Publicada por primera vez en 1979, CabGuide garantiza la continuidad de los sistemas gubernamentales a través de las sucesivas administraciones. La edición más reciente, de 2017, presenta una actualización exhaustiva de la evolución continua de los convenios y procedimientos de los gobiernos de los gabinetes. Se invitó a todos los departamentos gubernamentales y oficinas de los ministros a dar su retroalimentación sobre el Manual actual, así como a sugerir los cambios que considerasen necesarios. El texto también se ha actualizado para permitir la evolución legislativa desde 2008 y para incorporar las orientaciones publicadas en las actas del gabinete o en las circulares de la oficina del gabinete. Una nueva versión, actualmente en preparación, sustituirá a esta edición.

Fuente: (Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand, n.d.^[22]), <https://dpmc.govt.nz/publications/cabguide>; (Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand, n.d.^[23]), <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual>; (Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand, n.d.^[24]), <https://dpmc.govt.nz/publications/what-cabinet>.

Demasiadas instituciones de coordinación no equivalen a una mayor coordinación: Los gabinetes sectoriales, un esfuerzo bienintencionado, pero mal concebido

El Decreto PCM-001-2014 había organizado toda la administración pública en torno a cinco gabinetes sectoriales. Estos gabinetes funcionaban como comités interministeriales que intentaban mejorar la coordinación gubernamental conforme a la orientación de la SCGG (la unidad del CdG encargada de prestarles apoyo). Aunque los gabinetes fueron derogados con la administración 2022-26, vale la pena analizar si cumplieron o no su función e identificar los retos prácticos y de diseño a los que se enfrentaron, con el fin de ayudar a la nueva administración con las lecciones aprendidas.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014^[20]), estos gabinetes sectoriales se reorganizaron en torno a cinco sectores (antes había hasta siete gabinetes), estableciéndose así:

- el Gabinete Económico
- el Gabinete Social
- el Gabinete de Gobernanza y Descentralización
- el Gabinete de Infraestructuras
- el Gabinete de Seguridad y Defensa.

El decreto estipulaba que los gabinetes sectoriales debían alinear las instituciones conforme a su coordinación (todas las entidades públicas que tratan asuntos relacionados con su sector) con la planificación estratégica nacional y el presupuesto que se les asigna. Sus “Subcoordinadores Generales” (personas facultadas para dirigir un determinado gabinete sectorial y pertenecientes a la estructura de la SCGG) se encargaron del seguimiento de los objetivos y metas contenidos en los Planes Sectoriales Estratégicos y Operativos, evaluando su cumplimiento y desempeño. Además, los gabinetes sectoriales debían garantizar periódicamente la coordinación interinstitucional, algo que no ocurría en la práctica, así como presentar sus propuestas y recomendaciones a la SCGG, que, como ya se ha dicho, era la encargada de evaluarlas para comprobar su adecuación a los documentos estratégicos del país. Solo entonces, si la presidencia las autorizaba, dichas propuestas se sometían al debate y aprobación del Consejo de Ministros.

En este sentido, la estructura sectorial del gabinete fue un avance positivo en la construcción de una administración pública mejor coordinada en Honduras. En teoría, este tipo de gabinete sectorial o comité interministerial puede mejorar la coordinación entre entidades que comparten las mismas áreas políticas. Al debatir y elaborar planes sectoriales, se pensó que los gabinetes sectoriales se coordinarían con las instituciones para alinear los objetivos estratégicos y la planificación estratégica nacional conforme a la supervisión de la SCGG. Además, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014_[20]), los gabinetes sectoriales también quedaron facultados para monitorear y evaluar el cumplimiento de dichos objetivos, lo que permite un mayor grado de acción coordinada a lo largo de todo el proceso político. Sin embargo, los gabinetes se enfrentaron a importantes retos a la hora de mejorar la coordinación y maximizar el establecimiento y la implementación de estrategias integradas. Como (Hallsworth, Parker and Rutter_[25]) señalan, los intentos de mejorar la coordinación han sufrido a menudo un desfase entre la teoría y la práctica, debido a la presentación de modelos de coordinación poco prácticos o a la ineficacia a la hora de proporcionar el apoyo político necesario para hacer realidad las prácticas deseadas. Esta conclusión es clave para el caso hondureño en cuatro aspectos.

En primer lugar, los gabinetes no habían obtenido suficiente “legitimidad institucional”. La estructura de “gabinete sectorial” no había sido bien recibida en la práctica por un gran número de actores implicados en el proceso de formulación de políticas. Algunas instituciones del CdG se negaron a aceptar la autoridad, por ejemplo, del “Subcoordinador General”, cargo creado por el Decreto Ejecutivo PCM-002-2014 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014_[26]). Según dicho decreto, este cargo tenía la responsabilidad de:

- analizar los asuntos relacionados con la secretaría, entidades descentralizadas y autónomas, y programas que integran su sector;
- aprobar, a propuesta del responsable de la institución respectiva, los Planes Estratégicos y Operativos Institucionales;
- recomendar la asignación de los límites de gasto presupuestario, dentro del respectivo límite sectorial asignado por la SCGG;
- remitir la información sobre el seguimiento/evaluación de las instituciones y organismos que integran el gabinete sectorial correspondiente a la SCGG;
- presentar las resoluciones y recomendaciones de los gabinetes sectoriales a la SCGG;
- proponer las políticas públicas sectoriales pertinentes a la SCGG.

Por lo tanto, la negativa a reconocer la influencia del Subcoordinador General llevó a muchas instituciones a trabajar de forma independiente e inconexa, anulando así el potencial de los gabinetes sectoriales como plataforma de coordinación útil. Simultáneamente, este reto también se tradujo en una creciente falta de liderazgo por parte de los gabinetes: desprovistos del apoyo legítimo de las entidades públicas que componen sus sectores, los gabinetes pueden ver muy disminuida su capacidad para coordinar eficazmente estas instituciones públicas.

En segundo lugar, los gabinetes sectoriales experimentaron un notable “hacinamiento institucional”, es decir, abarcaron una cantidad excesiva de instituciones dentro de su ámbito. Esto también afectó a su eficacia en la percepción de las entidades más relevantes. El número de entidades públicas varió de un gabinete sectorial a otro, pero nunca fue inferior a 9 (que es el caso para el Gabinete de Gobernanza). De hecho, el Gabinete Social albergaba 17 instituciones públicas; el Gabinete de Infraestructuras, 17; el Gabinete de Seguridad y Defensa, 22; y el Gabinete Económico, 32 (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014_[20]). Estas macroestructuras sectoriales dieron lugar a complicadas plataformas en las que la coordinación conjunta de todas las instituciones implicadas se volvió imposible. Así pues, las deficiencias de gestión y coordinación surgieron como consecuencia de la propia naturaleza del marco.

En tercer lugar, las escasas perspectivas de una acción coordinada también desalentaron la participación de figuras políticas clave dentro del gabinete. La mayoría de los gabinetes sectoriales carecían de responsables de la toma de decisiones o de cualquier otra autoridad política dentro de sus marcos; si bien es cierto que en un principio se concibieron como entornos predominantemente técnicos para la cooperación, quedaron reducidos a espacios puramente técnicos desconectados de los responsables reales de la toma de decisiones y, por lo tanto, del proceso de formulación de políticas. Los ministros e incluso los cargos políticos de menor rango no participaron en la mayor parte de la red de gabinetes sectoriales. Las dos únicas excepciones se encuentran en los Gabinetes Social y de Defensa, que sí contaron con cierto grado de participación política dentro de sus estructuras, aunque solo fuera ocasional. En general, no había incentivos ni un marco de desempeño claros para garantizar la participación activa en los gabinetes, así como la generación de resultados concretos. El hecho de que, por ejemplo, la SEFIN no participara en todos estos comités interministeriales indicaba que los gabinetes carecían de las palancas básicas (como el presupuesto) para inducir la coordinación.

Por último, la proliferación de organismos de coordinación puede haber conducido, paradójicamente, a un mal funcionamiento de la coordinación. También aumentó el número de entidades ajenas al ámbito del gabinete sectorial con competencias de coordinación: la presidencia dirigió ciertos programas transversales como “Vida Mejor” o “Con Chamba Vivís Mejor”. La Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN), dentro de la SCGG, también se encargó de liderar varios planes (por ejemplo, el programa EUROSAN Occidente), y algunos proyectos con financiación internacional también requirieron la existencia de un órgano especial de coordinación fuera de los gabinetes (Honduras's UN Permanent Mission, 2021^[27]). La diversidad de instituciones de coordinación disponibles en el sistema, así como la ausencia de una norma que regule las circunstancias en las que cada una de esas instituciones está facultada para dirigir la función de coordinación, generaron confusión e impidieron que se produjera una coordinación eficaz. Además, dejaba a discreción de la administración pública la elección del organismo de coordinación.

Falta de procesos establecidos para la toma de decisiones en los gabinetes sectoriales

Ni el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 ni la legislación anterior habían establecido procesos sólidos de formulación de políticas que dotaran a los gabinetes sectoriales de una función clara y directa. Por ejemplo, en materia de adopción de políticas públicas, el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 dispuso que los gabinetes se reunieran periódicamente “para asegurar la coordinación interinstitucional” y elevaran sus propuestas e incluso recomendaciones a la SCGG (que, como ya se dijo, era la encargada de evaluarlas y consultarlas con el Presidente de la República); de ser autorizadas por este, dichas propuestas serían sometidas a discusión y aprobación del Consejo de Ministros (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014^[20]). Se trataba de propuestas y recomendaciones originadas en los propios gabinetes, pero la legislación guardaba silencio sobre la función de los gabinetes en relación con las propuestas e iniciativas de política pública originadas en el seno de sus secretarías. Debido a la mencionada tendencia de las secretarías a trabajar de forma independiente y formular sus propias políticas de acuerdo con criterios impulsados por la secretaría, la legislación guardó silencio de facto sobre la función real de los gabinetes durante la mayor parte del proceso de formulación de políticas. No existía una base jurídica sólida para que las iniciativas de política pública de las secretarías tuvieran que pasar por los gabinetes sectoriales antes de llegar al Consejo de Ministros y a la presidencia.

Por lo tanto, en la mayoría de las decisiones (y desde luego en las más relevantes) prevaleció el diálogo bilateral entre los ministros y el presidente, dejando a los gabinetes una función mínima en el intercambio de información. Esta unión debilitó la función de coordinador de los gabinetes y limitó cualquier alineación adecuada de las políticas de las secretarías con las estrategias nacionales del gobierno, dado que los mecanismos de coordinación encargados de supervisar dicha alineación (es decir, los gabinetes sectoriales) fueron a menudo obviados en el proceso político.

Para aprovechar todo el potencial de estos tipos de organismos de coordinación, el gobierno de Honduras podría optimizar y potenciar sus funciones con procesos claros y sencillos para la toma de decisiones. En cuanto a las funciones, el gobierno podría considerar establecer organismos de coordinación dirigidos por el CdG en torno a una selección de prioridades presidenciales clave, así como revisar y optimizar su pertenencia para garantizar su eficacia. Además, el gobierno podría tratar de proporcionar la estructura y orientación necesarias para los procesos de toma de decisiones definiendo objetivos y planes de cumplimiento para cada organismo, así como estableciendo protocolos para compartir información, realizar consultas y presentar informes al presidente (entre otras funciones) en todos los gabinetes. Por último, la elaboración de una campaña de comunicación interna podría ayudar a potenciar y clarificar la función coordinadora del CdG en estos organismos. Para ello, el gobierno podría seguir los ejemplos de gabinetes sectoriales bien establecidos con funciones similares, como los comités de gabinete en Irlanda (véase Recuadro 2.3.).

Recuadro 2.3. Creación y disolución de comités de gabinete en Irlanda

En Irlanda, el Manual del Gabinete define tres tipos distintos de comités y proporciona directrices específicas para su creación, funcionamiento y disolución:

- Categoría 1: Comités establecidos para examinar las principales políticas en curso
- Categoría 2: Comités establecidos para gestionar un asunto concreto de importancia pública
- Categoría 3: Comités ad hoc creados para avanzar en un punto concreto de la agenda del gobierno y que generalmente concluyen su trabajo en un breve periodo.

El Manual establece directrices y criterios claros para la creación y disolución de comités, sus competencias, los procedimientos para supervisar y evaluar su trabajo y las estructuras de apoyo administrativo necesarias para su funcionamiento.

Todos los comités de gabinete se disuelven al final del periodo de cada gobierno. Los comités también se disuelven cuando presentan un informe final al gobierno, tras haber cumplido su misión. La (re)creación de un comité de gabinete por parte del gobierno debe documentarse, ya sea formal o informalmente.

Los comités de gabinete, salvo los de categoría 3 (ad hoc), deben tener un mandato que refuerce la consecución de un objetivo clave del gobierno, tal y como se establece en el programa de gobierno o en el documento político principal, que sea de importancia pública significativa o sensible, que tenga una dimensión transversal, y que no pueda ser abordado adecuadamente por un comité de gabinete ya existente.

En los tres meses siguientes a su creación, los comités de gabinete (salvo los de categoría 3) deben establecer también un programa de trabajo para el año siguiente, en el que se fijen prioridades y metas explícitas para evaluar la consecución de los objetivos clave. Deben presentar un informe de actividad al gobierno al menos una vez al año, a menos que se hayan especificado otros métodos de presentación de informes. Estos comités también deben presentar un informe final al gobierno al término de su mandato.

A continuación, el Secretario Jefe de Gabinete presenta un informe anual al jefe de gobierno (*Taoiseach*), en el que revisa el funcionamiento y la eficacia del sistema de comités de gabinete.

Fuente: (Government of Ireland, n.d.^[28]), *Cabinet Committees of the 32nd Government*, <https://www.gov.ie/en/organisation-information/48fd2-cabinet-committees-of-the-32nd-government/>.

La falta de intercambio de información entre secretarías dificulta la coordinación de la acción pública

Otro elemento importante para facilitar la coordinación interministerial es el intercambio de información y datos. Como la (OECD^[14]) señaló, la comunicación y el intercambio de datos en formato abierto entre los distintos agentes públicos y partes interesadas que participan en el proceso de formulación de políticas es fundamental para garantizar la coordinación de las políticas y mantener el impulso de las principales estrategias e iniciativas gubernamentales interdepartamentales. Compartir información puede permitir una comprensión común de las características de los retos políticos y de sus posibles soluciones. También puede ayudar a coordinar la implementación de las políticas, proporcionando a las entidades información importante sobre las acciones de sus homólogos (calendario, ubicación, etc.).

En Honduras, el intercambio de información y datos sigue siendo un reto central para la administración pública, por dos razones principales. En primer lugar, el nivel de desempeño del sistema estadístico nacional es modesto. Como se mencionó en el capítulo 1, Honduras obtiene 61 puntos sobre 100 en los Indicadores de Desempeño Estadístico (SPI) del Banco Mundial, lo que lo sitúa en el tercer quintil mundial y muy por debajo de los líderes latinoamericanos: México (87), Chile (82) y Costa Rica (79) (World Bank, 2021^[29]). La evidencia obtenida durante la misión de investigación muestra que el país cuenta con directorios de información y bases de datos incipientes y poco desarrollados, por lo que carece de un sistema completo de información estadística sólida que pueda servir de base para la formulación de políticas basadas en evidencia. Los métodos de obtención y archivo de datos siguen siendo rudimentarios y, en ocasiones, poco representativos de las distribuciones reales de la población y las actividades socioeconómicas del país, lo que puede dar lugar a que se confíe en indicadores inexactos y a que las partes interesadas se muestren reacias a confiar en los datos del sistema estadístico nacional. Como se indica en el capítulo 5, la inadecuación de los sistemas tecnológicos y de gestión del sector público dificulta la calidad de la información pública. Así pues, el refuerzo de las estadísticas y los sistemas de datos es esencial para mejorar los indicadores compuestos y agregados que permiten unas políticas públicas de alta calidad, así como una mayor coordinación.

En segundo lugar, la ausencia de un marco común de desempeño también afecta a la capacidad y los incentivos del gobierno para compartir información y datos. Las secretarías de Estado y las instituciones públicas tienden a trabajar de forma independiente y a estar motivadas por los objetivos de la secretaría. Suelen elaborar por separado sus propios datos y estadísticas, lo que significa que suelen recurrir a distintas fuentes de información. En consecuencia, la dependencia de informaciones diferentes y la reticencia a compartir datos surgen como importantes retos de coordinación, lo que limita la capacidad de las instituciones públicas para tener una visión integral de los problemas del país, así como de las formas en que pueden contribuir con mayor precisión a la solución de dichos problemas. Esto se ha convertido en un problema recurrente en un gran número de países de ALC (Agudelo, Chomali and Suniaga, 2020^[30]); sin embargo, la falta de coordinación mediante el intercambio de datos es especialmente preocupante en países con una administración pública fragmentada, como Honduras. Durante las entrevistas con la Secretaría de la OCDE, varios funcionarios gubernamentales señalaron que, más allá de las bases de datos propias de las secretarías, existen intentos recientes de favorecer el flujo de información estadística mediante la creación de un sistema único y global de información gubernamental conforme a la gestión del centro de gobierno. Sin embargo, este sistema se encuentra aún en sus primeras fases y carece de los datos e instrumentos pertinentes necesarios para formular iniciativas públicas sólidas.

Dada la importancia de la información y los datos de calidad para la toma de decisiones basadas en evidencia, el gobierno debería, en primer lugar, redoblar sus esfuerzos para reforzar el sistema de información existente, vinculándolo a un marco de desempeño e integrando un número limitado de prioridades interministeriales con una serie de indicadores. En segundo lugar, el gobierno podría capacitar a los funcionarios públicos y establecer normas que faciliten la interoperabilidad de la información y los

datos en todo el sistema. El Recuadro 2.4. ofrece el ejemplo pertinente de Finlandia, que utiliza indicadores para medir y mostrar los impactos del programa gubernamental.

Recuadro 2.4. Finlandia: Fijación de prioridades e indicadores en el Programa Estratégico de Gobierno

El programa de gobierno 2019-23 de la primera ministra Sanna Marin, elaborado a partir de objetivos estratégicos, apoya un enfoque intersectorial y pretende abordar las interrelaciones de manera eficaz. El programa se organiza en torno a siete “temas” estratégicos, cada uno de ellos gestionado por un grupo interministerial compuesto por los ministerios que tienen un vínculo sustancial con el tema. El gobierno se centra además en cuatro grandes “objetivos prioritarios”: las finanzas equilibradas, una tasa de empleo del 75%, la neutralidad en emisiones de carbono para 2035 y la disminución de las desigualdades. Estos temas estratégicos y objetivos prioritarios se concretan en unos 64 subobjetivos con 70 indicadores.

En general, se utilizan indicadores basados en información y datos para evaluar el progreso de las acciones del gobierno y los objetivos prioritarios. Para retratar el impacto de la acción gubernamental, el gobierno incluye indicadores intersectoriales para describir el bienestar económico, ecológico y social con el fin de informar la toma de decisiones, además de los indicadores sectoriales existentes. También se utilizan datos basados en la investigación para demostrar los impactos alcanzados.

Fuente: Elaboración propia basada en información provista por el gobierno de Finlandia y complementada por (Global Government Forum, 2019^[31]), <https://www.globalgovernmentforum.com/the-power-of-priorities-goal-setting-in-finland-and-new-zealand/>.

Para mejorar la capacidad de gestión de datos, incluida la recopilación y el uso de información y datos de calidad, el gobierno podría organizar talleres de capacitación para los funcionarios públicos que trabajan en el CdG y en los principales ministerios competentes, e impartir a través de su Dirección General de Servicio Civil (DGSC) una serie de cursos específicos en los ámbitos políticos pertinentes para desarrollar las capacidades y habilidades necesarias en materia de gestión de información y datos. El gobierno también podría desarrollar normas específicas de datos e información para facilitar su interoperabilidad a través del sistema de información. La sencillez y facilidad de uso de estas normas son fundamentales para garantizar su aceptación por las partes interesadas. Francia, por ejemplo, elaboró un marco de referencia con recomendaciones para fomentar la interoperabilidad de los sistemas de información en todo el sector público (véase el Recuadro 2.5.).

Recuadro 2.5. Marco general de referencia para la interoperabilidad en Francia

En Francia, el marco general de referencia para la interoperabilidad ofrece una serie de recomendaciones para fomentar la interoperabilidad entre los sistemas de información del sector público. Siguiendo la lógica del Marco Europeo de Interoperabilidad, el marco francés se centra en diferentes niveles de interoperabilidad, estableciendo normas para cada nivel que deben implementar las organizaciones del sector público. Así pues, se establecen normas de interoperabilidad técnica, semántica o sintáctica para garantizar que las organizaciones y sistemas del sector público sean lo más interoperables posible:

- La interoperabilidad semántica se refiere al significado de las distintas palabras, que a menudo varía entre las organizaciones del sector público. El objetivo de esta interoperabilidad es optimizar la definición de las palabras en todas las organizaciones del sector público para garantizar que haya acuerdo sobre el significado de los datos que se intercambian y sobre el contexto del intercambio.
- La interoperabilidad técnica se refiere a los formatos y protocolos de intercambio de datos, así como a las condiciones y formatos de almacenamiento de los mismos. Esta interoperabilidad garantiza que los datos puedan intercambiarse correctamente entre organizaciones del sector público y en el formato adecuado.
- La interoperabilidad sintáctica es un subconjunto de la interoperabilidad técnica, ya que se centra en el formato técnico que deben tener los datos para intercambiarse correctamente entre organizaciones del sector público.

Fuente: OECD (2019^[32]), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>; (Government of Brazil, n.d.^[33]), <https://www.enap.gov.br/pt/>.

Los gobiernos subnacionales se enfrentan a grandes dificultades para alinearse con las estrategias nacionales: El reto de la coordinación vertical

Un último reto clave al que se enfrenta la administración hondureña se refiere a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Se identifican dos tipologías principales de problemas: los relacionados con la falta de claridad y las incoherencias del propio marco de coordinación multinivel, así como los de carácter operativo.

En cuanto al marco de coordinación, hubo una gran confusión sobre las funciones de la SCGG y de la SGJD en la gestión de la relación del gobierno central con los municipios y, más concretamente, en garantizar la alineación de los planes territoriales con los planes nacionales más amplios. Como se especifica en la Ley Marco Normativo de Planificación del Desarrollo Municipal, los municipios, a través de sus UPEG, estaban obligados a elaborar planes de desarrollo municipal, que debían estar alineados con las estrategias nacionales. De acuerdo con la ley, la SCGG estableció las normas y facilitó y coordinó los procesos de articulación de la planificación territorial, asegurando la alineación con los planes de acción nacionales y sectoriales. Paralelamente, la SGJD, a través de la Dirección de Planificación y Gobernanza, impulsó y coordinó los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo Municipal. Durante la administración 2018-22, ambas secretarías se encargaron de los procesos de planificación municipal y se suponía que complementarían sus funciones para garantizar el desarrollo territorial. Los gobiernos subnacionales priorizan sus necesidades en función de sus propios requisitos en materia de servicios públicos, por lo que también cuentan con su propia unidad de planificación y estrategia que elabora y ejecuta los planes de desarrollo (en consonancia con las estrategias nacionales y de acuerdo con el presupuesto del gobierno central). El nuevo Decreto Ejecutivo PCM-05-2022 prevé que estas responsabilidades recaigan en la SGJD actuando con la nueva Secretaría de Planificación Estratégica.

A la hora de articular y supervisar los planes, como se mencionaba al principio del capítulo, la SCGG tomó generalmente la iniciativa. A su vez, a nivel subnacional, este deber era responsabilidad de la SGJD. De este modo, la SGJD no tendría competencias en materia de planificación institucional a nivel nacional, sino en la coordinación de la planificación municipal. Esto creó problemas de coordinación con la SCGG, que en la práctica también trabajaba con los municipios. En este sentido, a pesar de la existencia de un marco legal que establece las funciones y responsabilidades de ambas entidades, no existían acuerdos formales u operativos entre la SCGG y la SGJD sobre cómo coordinar eficazmente la planificación municipal para garantizar su coherencia con la planificación nacional global. Esto dio lugar a esfuerzos separados y descoordinados. Como consecuencia, los planes municipales a menudo no se ajustaban a

las estrategias nacionales más amplias. Durante la misión de investigación, los funcionarios del gobierno hondureño mencionaron que seguir varias directrices (a menudo contradictorias) de diferentes organismos de coordinación tiende a traducirse en planes territoriales ambiguos y oculta las prioridades clave con las que deberían alinearse dichos planes.

Más allá de la necesidad de articular mejor, al menos en la práctica, la relación entre los actores gubernamentales implicados en la coordinación con los municipios, otras dos cuestiones ahondan en las incoherencias del marco de coordinación multinivel en Honduras. En primer lugar, los funcionarios gubernamentales destacaron durante la misión de investigación los importantes problemas de coordinación entre las secretarías de Estado y los gobiernos subnacionales. Aunque los planes municipales deberían estar alineados con estrategias nacionales más amplias (y posiblemente con estrategias sectoriales más extendidas), en general las secretarías de estado proponen programas y proyectos que priorizan el cumplimiento de sus propios planes institucionales, independientemente de su adecuación con las estrategias municipales; esto hace que probablemente ignoren esos instrumentos subnacionales. En otras palabras, las secretarías a veces no tienen en cuenta las necesidades y características particulares de la mayoría de los gobiernos subnacionales, y no existe ninguna institución encargada de plantear las necesidades subnacionales a través de los ministerios competentes.

En segundo lugar, no existe un marco de coordinación que regule cómo o cuándo las secretarías se dirigen a los departamentos y municipios. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales se enfrentan con frecuencia a una gran cantidad de programas y grupos de trabajo divergentes procedentes de numerosos ministerios competentes. Un número tan elevado de programas inconexos presentados a los municipios desborda su capacidad para gestionarlos eficazmente, lo que limita también su posible impacto. Además, la aprobación e implementación de los proyectos de cooperación al desarrollo no suele ajustarse a los planes municipales existentes. Esto contribuye a asignar recursos a programas similares o incluso solapados en determinados departamentos, y a desconectar aún más el proceso de planificación con la elaboración real de políticas. En última instancia, estas dinámicas revelan las importantes limitaciones a las que se enfrenta la SGJD a la hora de intentar una coordinación política real a nivel subnacional.

Por último, la coordinación multinivel se ve obstaculizada por la debilidad institucional de la SGJD. Como organismo encargado de coordinar la acción pública subnacional, la SGJD carece de un nivel coherente de recursos que le permita cumplir con éxito sus facultades legales. En cuanto a su capacidad administrativa, la SGJD carece de recursos humanos suficientes para hacer frente a la carga de trabajo que tiene asignada, lo que dificulta su capacidad de coordinación eficaz. Por ejemplo, en la actualidad una de las unidades clave de la SGJD se encarga de monitorear y coordinar cerca de 300 planes institucionales a nivel subnacional; sin embargo, tal y como declararon varios funcionarios del gobierno durante la misión de investigación, en noviembre de 2021 la unidad solo disponía de seis funcionarios para realizar dicha tarea.

Por lo tanto, es necesario aclarar las responsabilidades asignadas a los distintos niveles de gobierno y reforzar la coordinación multinivel. En cuanto a las responsabilidades, el gobierno podría aclarar aún más la función de las instituciones del CdG en la coordinación con los gobiernos subnacionales, optimizando y articulando claramente sus responsabilidades, así como las de los departamentos y municipios; éstas deberían adaptarse a las circunstancias locales y ser acordadas por todos los niveles de gobierno. En relación con la coordinación multinivel, el gobierno podría crear un mecanismo formal de consulta, coordinación, cooperación y toma de decisiones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno. La creación de un espacio permanente que aumente el diálogo y la comunicación verticales puede contribuir a que el proceso de planificación local se ajuste mejor a las estrategias nacionales y, al mismo tiempo, responda a las necesidades y características locales. Por ejemplo, Portugal creó un Consejo para el Diálogo Territorial con el fin de mejorar la comunicación y la coordinación de políticas y programas clave en todos los niveles de gobierno. El Consejo, creado en 2015, está presidido por el Primer Ministro y cuenta con la participación de los gobiernos centrales y locales (OECD, 2019^[34]). En Colombia, la

herramienta de planificación más importante a nivel subnacional es el Plan de Desarrollo Departamental, que es el anteproyecto para el mandato del Gobernador. La planificación estratégica a este nivel se apoya en diversos mecanismos de coordinación vertical y horizontal, como los “Pactos Territoriales” utilizados para llevar a cabo iniciativas multinivel que contribuyan a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta práctica podría ser útil en Honduras cuando las UPEG elaboren sus planes de desarrollo municipal.

En cuanto a los procesos de planificación a nivel nacional y municipal, el gobierno podría simplificarlos identificando una selección de áreas geográficas críticas y tratar de alinear de forma coherente las intervenciones de los distintos ministerios y niveles de gobierno. Este enfoque basado en el lugar puede crear un impacto colectivo más fuerte que cada intervención implementada por separado. Se trata de una práctica llevada a cabo por países como el Reino Unido y los Estados Unidos, que recurren a intervenciones basadas en el lugar para revitalizar zonas desfavorecidas o grupos específicos de población vulnerable (véase el Recuadro 2.6.).

Recuadro 2.6. Intervenciones basadas en el lugar en el Reino Unido y los Estados Unidos

Sure Start en el Reino Unido

Sure Start es un programa británico destinado a ayudar a padres e hijos en zonas desfavorecidas. Para ello presta una serie de servicios de apoyo a la educación, la salud y el bienestar de los niños. En el marco del Programa de Resultados del Gobierno, Sure Start se ajusta a cinco resultados políticos clave: mejora de las competencias lingüísticas, detección temprana de rezagos en el desarrollo, mejora del acceso a los servicios, mejora de las competencias parentales, y servicios efectivamente integrados. El gobierno también ofrece infografías con datos estadísticos accesibles en formato abierto.

Promise Neighbourhoods en los Estados Unidos

El programa *Promise Neighbourhood* es una estrategia estadounidense destinada a abordar las dificultades económicas de las comunidades con intervenciones específicas para niños y jóvenes. Financiado por el Departamento de Educación, el diseño del programa se basa en un marco de resultados con diez indicadores que cada comunidad debe tratar de alcanzar. También ofrece suficiente flexibilidad a cada comunidad para lograr los resultados previstos en función de sus especificidades locales.

Fuente: (U.S. Department of Education, n.d.^[35]), <https://promiseneighborhoods.ed.gov/background/about>; (Department of Education, n.d.^[36]), <https://www.education-ni.gov.uk/articles/sure-start>.

Conclusión

Honduras ha realizado ciertos progresos hacia el establecimiento de los pilares clave para dirigir la coordinación política desde el centro del gobierno. En primer lugar, el marco jurídico ha aclarado la función coordinadora de una entidad clave del CdG: lo que antes era la SCGG y ahora es la Secretaría de Planificación Estratégica. En segundo lugar, el marco de planificación proporciona objetivos sectoriales y del gobierno integral que, en teoría, podrían ayudar a fomentar la colaboración interministerial. En tercer lugar, la creación de gabinetes sectoriales fue una iniciativa interesante para reforzar las consultas interministeriales y la toma de decisiones. Estos fueron factores posiblemente clave para el éxito de la coordinación interministerial dirigida por un CdG sólido.

A pesar de los avances logrados en los últimos años en un esfuerzo continuo por reformar la administración pública, Honduras debe seguir esforzándose por aumentar el nivel de implementación. Con una administración pública muy fragmentada, la función de la SCGG a menudo se solapaba con esfuerzos similares dirigidos por otras unidades del CdG y carecía de un proceso claro de priorización, en particular para las prioridades intergubernamentales de alto nivel. Así pues, la SCGG no fue capaz de consolidar una función coordinadora adecuada, lo que se tradujo en una falta de coordinación tanto dentro de las unidades del CdG como entre las entidades gubernamentales. Además, no se estableció un proceso coherente de formulación de políticas para los gabinetes sectoriales, asimismo, otros canales (como los debates bilaterales entre el presidente y cada ministro) sustituyeron a menudo la labor de los gabinetes. Por lo tanto, se han convertido en instancias de intercambio de información entre funcionarios de nivel inferior, lo que hace que los gabinetes no alcancen su potencial. Otro reto importante es la ausencia de un marco de desempeño, que afecta a la capacidad y los incentivos del gobierno para compartir información y datos entre secretarías. Por último, la coordinación multinivel también plantea problemas: la SCGG y la SGJD solaparon sus funciones y hubo deficiencias a la hora de alinear los proyectos con los planes existentes.

Todos estos retos se traducen en una débil coordinación intergubernamental en Honduras. Aunque el establecimiento de la SCGG y los gabinetes sectoriales fueron pasos en la buena dirección, aún queda mucho margen para mejorar la coordinación y la coherencia en la práctica.

Recomendaciones

Mejorar la coordinación política desde el centro de gobierno

- Llevar a cabo una revisión funcional de las funciones y responsabilidades de la administración pública en un mapeo detallado para identificar deficiencias, solapamientos de mandatos y duplicidades en todo el poder ejecutivo.
 - El mapeo debe incluir una aclaración del nivel en el que se encuentra cada una de las entidades, con el fin de establecer una jerarquía clara entre los organismos públicos.
 - Comunicar ampliamente las conclusiones de la revisión, así como cualquier cambio en la estructura y las responsabilidades en todo el gobierno para aumentar la concienciación.
- Crear una visión y una narrativa compartidas de las prioridades del gobierno para una coordinación más estratégica, estableciendo un marco de desempeño que describa el conjunto de objetivos y resultados conjuntos que el CdG pretende alcanzar e incluya las responsabilidades claras de los ministerios competentes.
 - Utilizar una institución con un mandato similar al de los antiguos gabinetes sectoriales para difundir el marco de desempeño centrado en el CdG e implicar a un amplio conjunto de ministerios en el proceso de establecimiento de prioridades. Esto podría ayudar a incentivar, reconocer y beneficiar las contribuciones de los ministerios competentes a esos objetivos y resultados comunes, así como a posicionar la función de las instituciones del CdG como facilitadores clave.
 - Publicar abiertamente en línea las metas y objetivos estratégicos del CdG con información actualizada sobre los avances en la consecución de estas prioridades.
- Reforzar las funciones básicas del CdG aclarando aún más las funciones y responsabilidades de las distintas unidades para mejorar su capacidad de coordinación.
 - Codificar los procesos clave del CdG y la asignación de funciones y responsabilidades concretas a las unidades mediante directrices o manuales específicos.

- Aprovechar todo el potencial de los mecanismos multi-gubernamentales de las partes interesadas como organismos clave de coordinación, optimizando y potenciando sus funciones con procesos claros y sencillos para la toma de decisiones.
 - Establecer organismos de coordinación dirigidos por el CdG en torno a una selección de prioridades presidenciales clave, y revisar y optimizar su pertenencia para garantizar su eficacia.
 - Definir objetivos y planes de ejecución para cada organismo, así como establecer protocolos para compartir información, realizar consultas e informar al presidente, entre otras funciones, en todos los gabinetes.
 - Elaborar una campaña de comunicación interna para potenciar y aclarar la función coordinadora del CdG en estos organismos.

Mejorar el intercambio de información entre secretarías para tomar decisiones basadas en evidencia

- Reforzar el sistema de información existente vinculándolo a un marco de desempeño e integrando un número limitado de prioridades interministeriales con una serie de indicadores.
 - Capacitar a los funcionarios públicos y establecer normas que faciliten la interoperabilidad de la información y los datos en todo el sistema.
- Mejorar la capacidad de gestión de datos, incluida la recopilación y el uso de información y datos de calidad.
 - Organizar talleres de capacitación para los funcionarios públicos que trabajan en el CdG y en los principales ministerios competentes, e impartir, a través de la Dirección General de Servicio Civil, una serie de cursos específicos en los ámbitos políticos pertinentes para desarrollar las capacidades y habilidades necesarias en materia de gestión de la información y datos.
 - Desarrollar normas específicas de datos e información para facilitar su interoperabilidad a través del sistema de información. La sencillez y facilidad de uso de estas normas son fundamentales para garantizar la aceptación del sistema por las partes interesadas.

Reforzar la coordinación vertical para alinear mejor los planes territoriales con las estrategias nacionales

- Aclarar las responsabilidades asignadas a los distintos niveles de gobierno en materia de planificación estratégica, al optimizar, articular y comunicar claramente las funciones de las instituciones del gobierno central encargadas de la coordinación con los gobiernos subnacionales, así como las de los departamentos y municipios, reconociendo al mismo tiempo el proceso de descentralización en proceso.
 - Garantizar que las responsabilidades de la planificación estratégica se adaptan a las circunstancias locales y que son acordadas por todos los niveles de gobierno.
- Reforzar la coordinación multinivel mediante la creación de un mecanismo formal de consulta, coordinación, cooperación y toma de decisiones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno.
- Simplificar los procesos de planificación a nivel nacional y municipal identificando una selección de áreas geográficas críticas y tratar de alinear de forma coherente las intervenciones de los distintos ministerios y niveles de gobierno.

Referencias

- Agudelo, M., E. Chomali and J. Suniaga (2020), *Las oportunidades de digitalización en América Latina*, CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-oportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>. [30]
- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The role of the center of government: a literature review.*, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review>. [1]
- Bevan, G. and C. Hood (2006), “What’s measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system”, *Public Administration*, Vol. 84/3, pp. 517-538. [39]
- Brown, D., J. Kohli and S. Mignotte (2021), *Tools at the centre of government: research and practitioners’ insight*, Analysis and Policy Observatory (APO), <https://apo.org.au/node/314400>. [7]
- Cingolani, L. and M. Fazekas (2020), “The role of agencification in achieving value-for-money in public spending”, *Governance*, Vol. 33/3, pp. 545-563. [2]
- Decreto Ejecutivo No.PCM-008-97 (1997), *Reglamento de organización, funcionamiento y competencias del Poder Ejecutivo*, Government of Honduras, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/reglamentos/180-reglamento-de-organizacion-funcionamiento-y-competencias-del-poder-ejecutivo>. [18]
- Department of Education (n.d.), *Sure Start*, <https://www.education-ni.gov.uk/articles/sure-start> (accessed on 28 February 2022). [36]
- Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand (n.d.), *CabGuide*, <https://dpmc.govt.nz/publications/cabguide> (accessed on 28 March 2022). [22]
- Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand (n.d.), *Cabinet Manual*, <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual> (accessed on 28 March 2022). [23]
- Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand (n.d.), *What is CabNet*, <https://dpmc.govt.nz/publications/what-cabnet> (accessed on 28 March 2022). [24]
- Destler, I. (2012), “The Foreign Economic Bureaucracy”, in Hook, S. and C. Jones (eds.), *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Routledge. [8]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2020), *Decreto Ejecutivo No. PCM-044-2020*, Government of Honduras, <https://hn.vlex.com/vid/decreto-ejecutivo-numero-pcm-852661979>. [15]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2018), *Decreto Ejecutivo Número PCM-009-2018*, Government of Honduras, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-009-2018.pdf>. [16]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2014), *Decreto Ejecutivo No.PCM 002-2014*, Government of Honduras, <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/febrero/PCM-02-2014.pdf>. [26]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2014), *Decreto Ejecutivo No.PCM-001-2014*, Government of Honduras, <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/07/PCM-001-2014.pdf>. [20]

- Diario Oficial de la República de Honduras (2013), *Decreto Ejecutivo No.PCM 266-2013*, Government of Honduras, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_optimizar_adm_pub_fort_transparencia_gob_2014.pdf [19]
- Global Government Forum (2019), *The power of priorities: goal-setting in Finland and New Zealand*, <https://www.globalgovernmentforum.com/the-power-of-priorities-goal-setting-in-finland-and-new-zealand/> (accessed on 30 March 2022). [31]
- Government of Brazil (n.d.), *Enap - Escola Nacional de Administração Pública*, <https://www.enap.gov.br/pt/> (accessed on 30 March 2022). [33]
- Government of Honduras (2022), *Executive Decree 05-2022*, <https://tnh.gob.hn/wp-content/uploads/2022/04/PCM-05-2022-07-04-22-final.pdf> (accessed on 20 April 2022). [12]
- Government of Honduras (2022), “Executive Decree PCM-05-2022”, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-05-2022.pdf> (accessed on 20 July 2022). [43]
- Government of Honduras (1986), *Decreto No.146-86. Ley General de la Administración Pública.*, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LeyGeneralAdministracionPublica.pdf>. [17]
- Government of Ireland (n.d.), *Cabinet Committees of the 32nd Government*, <https://www.gov.ie/en/organisation-information/48fd2-cabinet-committees-of-the-32nd-government/> (accessed on 28 March 2022). [28]
- Government of the United States (n.d.), *About Performance.gov*, <https://www.performance.gov/#about> (accessed on 28 March 2022). [21]
- Guy, P. (ed.) (2021), *The Center of Government in Latin America*, Emerald Publishing. [37]
- Hallsworth, M., S. Parker and J. Rutter (2011), *Policymaking in the Real World: Evidence Analysis*, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>. [25]
- Honduras’s UN Permanent Mission (2021), *Principales programas en ejecucion por la presidencia de la republica*, <https://www.un.int/honduras/es/honduras/principales-programas-en-ejecucion-por-la-presidencia-de-la-republica>. [27]
- House of Commons Treasury Committee (2014), *The 2007 Comprehensive Spending Review: First report of Session 2007-08*, UK House of Commons, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/55/55.pdf>. [41]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [6]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [34]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [32]

- OECD (2018), *OECD Public Governance Review: Paraguay*, [4]
<https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>.
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, [14]
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2014), *Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government*, [5]
<https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>.
- OECD (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *SIGMA Papers*, Vol. 35, <https://doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>. [13]
- Panchamia, N. and P. Thomas (2016), *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*, Institute for Government. [40]
- Peters, G. (2018), "The challenge of policy coordination", *Policy Design and Practice*, Vol. 1/1, pp. 1-11, <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>. [3]
- Prats I Catalá, J. and M. Villoria (2011), *El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental*, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo. [42]
- Scott, R. and R. Boyd (2017), *Interagency Performance Targets A Case Study of New Zealand's Results Programme*, IBM Center for the Business of Government, <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Interagency%20Performance%20Targets.pdf>. [38]
- Secretaría de Finanzas (2019), *Presupuesto Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2019*, Government of Honduras, <https://www.coursehero.com/file/64230491/presupuesto-ciudadano-2019pdf/>. [9]
- Secretaría de Finanzas (2015), *Presupuesto Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2015*, Government of Honduras, <https://www.coursehero.com/file/61362959/PRESUPUESTO-CIUDADANO-2015-HONDURASpdf/>. [11]
- Secretaría de Finanzas (2012), *Presupuesto Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2012*, Government of Honduras, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Honduras-Citizens-Budget-2012.pdf>. [10]
- U.S. Department of Education (n.d.), *The Promise Neighborhoods Program*, <https://promiseneighborhoods.ed.gov/background/about> (accessed on 28 February 2022). [35]
- World Bank (2021), *Statistical Performance Indicators (SPI)*, [29]
<https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators>.

3

Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras

Este capítulo analiza el marco de gestión basada en resultados (GBR) desarrollado en Honduras. Se centra en dos pilares de este marco: Planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados. Para cada pilar, el capítulo describe las funciones, procesos, papeles y responsabilidades del marco y evalúa cómo han funcionado en la práctica. El capítulo documenta avances significativos en el establecimiento formal de un marco de GBR y la creación de una institución responsable de su coordinación general, pero también pone de relieve los importantes retos a los que se enfrenta su implementación.

Introducción

Desde 2006, Honduras ha desarrollado varios instrumentos que constituyen la base de su marco de gestión basada en resultados (GBR). Estos instrumentos incluyen normas regulatorias que establecen los componentes básicos de la planificación estratégica, la presupuestación orientada a resultados, la modernización organizativa y el seguimiento y la evaluación, así como las responsabilidades de las distintas entidades para implementar este marco, incluidas las de las instituciones del Centro de Gobierno (CdG), los gabinetes sectoriales y los ministerios competentes (en lo sucesivo “secretarías” cuando nos refiramos a los ministerios hondureños). Durante la administración 2018-22, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) desempeñó una función coordinadora clave, proporcionando así la base para un enfoque integrado de la GBR. Los mandatos de estas entidades y el siguiente análisis corresponden a la arquitectura institucional de la administración 2018-22. Aunque algunas de las instituciones han cambiado en el nuevo gobierno (2022-26), las conclusiones y recomendaciones de este capítulo pretenden fortalecer el marco hondureño de GBR independientemente del ajuste institucional.

El Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras (Government of Honduras, 2020^[11]) esboza los 5 pilares del marco hondureño de GBR: 1) planificación estratégica, 2) modernización organizativa, 3) presupuestación orientada a resultados, 4) seguimiento y evaluación, y 5) transparencia y rendición de cuentas (véase la Figura 3.1.). Este capítulo analiza el marco de GBR desarrollado en Honduras, centrándose en dos pilares clave: Planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados. El resto de pilares se evalúan a través de los diferentes capítulos del Estudio: mientras que el capítulo 2 analiza algunos elementos relativos a la modernización organizativa en Honduras, los capítulos 4 y 5 abordan los componentes de seguimiento-evaluación y transparencia, respectivamente.

Figura 3.1. Pilares del marco hondureño de gestión basada en resultados



Fuente: Gobierno de Honduras (2020^[11]), Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras.

Avances y retos en la creación de un marco sólido de gestión basada en resultados en Honduras

Marco de GBR con cierto impacto inicial pero desigual

Honduras puso en marcha un primer marco de gestión basada en resultados en 2006 como respuesta a los retos institucionales y de gobernanza pública que experimentaba el país a principios de siglo. En 2009, el país aprobó el Decreto Legislativo Núm. 286-2009 que sienta las bases para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan Nacional. También creó una entidad encargada de dirigir el nuevo sistema de desempeño (Secretaría de Planificación, SEPLAN). Este marco legal pretendía hacer frente a la crisis institucional y política vivida en Honduras durante ese año, estableciendo una Visión a largo plazo con una amplia base de consenso. También pretendía mejorar la orientación hacia los resultados de un sector público que aún no había adoptado una serie de innovaciones en la gestión del desempeño que eran tendencia en América Latina y el Caribe (ALC).

Los datos disponibles sugieren que el establecimiento de este marco de GBR condujo a modestas mejoras de desempeño en los años siguientes, aunque con avances desiguales en los distintos componentes de la GBR. El Índice de GBR del Banco Interamericano de Desarrollo mostró una leve mejora general entre 2007 y 2013, en línea con la evolución de la mayoría de los países de la región y lejos de los primeros puestos de ALC (Kaufmann, Sanginés and García, 2014^[2]). Aun así, dentro de este Índice, el componente de Planificación Estratégica presentó una mejora significativa, debido sobre todo al establecimiento del nuevo marco jurídico. La planificación se consideró el punto de partida para el desarrollo del sistema de GBR, ya que el gobierno consideraba que la existencia de un buen sistema de planificación iba a permitir una implementación más eficiente de los demás componentes del marco. Hasta entonces, la planificación era solo sectorial, a través de instrumentos como una estrategia de reducción de la pobreza, pero sin ningún instrumento de planificación dominante. Además, el nuevo Plan Nacional incorporaba indicadores mensurables. Honduras también ha presentado algunos avances en la presupuestación basada en los resultados, aunque de nuevo partiendo de una base de referencia muy baja. Aprovechando los avances del marco jurídico establecido, el gobierno adoptó en 2020 el Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras con el Contrato Ejecutivo Núm. 035-2020 (La Gaceta, 2020^[3]).

La complejidad del marco de la GBR dificulta su implementación eficaz y limita su posible impacto

El marco de GBR representa un importante esfuerzo del gobierno de Honduras dirigido a cambiar “la forma tradicional de gestionar las instituciones públicas, centrando sus esfuerzos en la obtención de resultados e impacto para las personas, especialmente las más vulnerables, así como la sociedad en su conjunto” (La Gaceta, 2020^[3]). El documento buscaba sentar las bases y fundamentos para la adopción del marco de GBR para todas las instituciones públicas a nivel nacional, y presenta directrices e instrumentos para que los gobiernos subnacionales articulen la planificación nacional y territorial. La posterior adopción del Contrato Ejecutivo Núm. 035-2020 confirmó el compromiso de alto nivel del gobierno con el nuevo marco de GBR (La Gaceta, 2020^[3]). Este compromiso también se había reflejado en documentos estratégicos anteriores, como la Visión de País 2038. En este, uno de los principios fundamentales establece que “El Gobierno basará sus acciones en un sistema de planificación estratégica conformado de manera coherente y eficiente, con apego a los principios de liderazgo y apropiación ciudadana, gestión basada en resultados y responsabilidad compartida con el resto de los poderes del estado” (Government of Honduras, 2009^[4]).

En general, el marco hondureño de GBR es un modelo ambicioso y exhaustivo. Sin embargo, su complejidad dificulta su implementación eficaz, limitando el posible impacto que puede tener un esfuerzo de este tipo. Concretamente, la GBR de Honduras describe los 5 pilares del modelo y la arquitectura

institucional para su coordinación e implementación. Como puede verse en la Figura 3.2., cada uno de los 5 pilares tiene un conjunto de componentes con una serie de instrumentos para su implementación, como directrices, metodologías y marcos regulatorios. A su vez, cada instrumento tiene una entidad responsable designada y un estado que indica si se ha desarrollado, está en proceso o aún no está disponible. En cuanto a las responsabilidades institucionales, se encargó a la SCGG la coordinación general del marco y se designaron otras instituciones pertinentes para cada instrumento, como la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP) y el Despacho de Prioridades Presidenciales e Innovación Pública.

Figura 3.2. Pilares, componentes e instrumentos del marco hondureño de GBR



Fuente: Elaboración del autor con base en (Government of Honduras, 2020^[11]).

Aunque este marco pretendía organizar y facilitar las acciones gubernamentales en Honduras, su complejidad ha impedido su plena comprensión por parte de los interesados y ha dado lugar a una implementación limitada. Por ejemplo, el pilar 2 sobre modernización organizativa tiene 4 componentes y 18 instrumentos, de los cuales solo el Sistema Nacional de Procedimientos se desarrolló plenamente (véase Figura 3.2.). Como se analiza en las siguientes secciones de este capítulo, incluso los instrumentos que se han desarrollado, por ejemplo, sobre presupuestación por resultados, han tenido un impacto limitado, ya que los funcionarios públicos se limitan a cumplir las formalidades de la GBR sin cumplir sustancialmente su propósito. Esta complejidad también se refleja en lo ambicioso del modelo y en la falta de priorización entre instrumentos. El modelo hondureño pretende abarcar toda la actividad gubernamental, pero sigue sin estar claro cómo contribuirán los instrumentos, de naturaleza más operativa, a las prioridades del gobierno. Además, aunque el marco reconoce la importancia de articular acciones en todos los pilares para lograr los resultados y el impacto previstos, la misión de investigación reveló que, en la práctica, las partes interesadas suelen adoptar un enfoque aislado en la fase de implementación. Además, como se analiza en el capítulo 4, también hubo problemas en el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sobre la GBR, en particular en relación con la calidad de los objetivos y los indicadores y con la falta de orientación sobre cómo obtener evidencia para determinar si un objetivo se ha alcanzado o no. Por último, el marco hondureño de GBR se publicó en octubre de 2020, durante la respuesta del gobierno a la crisis de COVID-19 y poco antes de que los huracanes Eta e Iota azotaran el país el mes siguiente. Aunque el marco se basaba en la base jurídica anterior y en

determinados componentes existentes, como la planificación estratégica, el momento de su publicación implica que las posibilidades reales de su implementación efectiva en su conjunto eran limitadas.

Por lo tanto, el CdG de Honduras podría prever la optimización del marco existente de GBR para una mejor articulación de sus componentes y una implementación más eficaz. A corto plazo, el gobierno podría definir una selección más reducida de prioridades políticas transversales refrendadas por el presidente y elaborar un plan de acción específico para su cumplimiento, garantizando al mismo tiempo que se designan recursos suficientes, tanto humanos como financieros, para implementarlas. Países como el Reino Unido y Estados Unidos han desarrollado un marco integral de GBR basado en un conjunto definido de prioridades e información sobre el desempeño (véase Recuadro 3.1.). Esto puede ayudar a fomentar las sinergias entre componentes y entidades, al tiempo que se alinean con los objetivos generales.

Recuadro 3.1. Marcos de GBR en Estados Unidos y el Reino Unido

Reino Unido

En 2021, el gobierno británico actualizó su marco integrado de planificación y desempeño, que define el modo en que establece prioridades, planifica actividades, asigna recursos y supervisa los avances. Así pues, este marco comprende varios procesos dirigidos por distintas instituciones del Centro de Gobierno. Lo que incluye: 1) las Revisiones de gastos, dirigidas por la Tesorería, que actúan como proceso de planificación plurianual; 2) los Planes de obtención de resultados, que son los instrumentos de planificación anual de cada departamento, basados en las orientaciones de la revisión de gastos y debatidos tanto con la oficina del gabinete como con la Tesorería; 3) el Presupuesto, también elaborado por la Tesorería y alineado con los instrumentos de planificación, y 4) varios instrumentos de presentación de informes que documentan los avances hacia los resultados previstos, tanto a efectos de gestión interna como de rendición de cuentas pública. Cada uno de estos procesos tiene sus propias directrices que detallan las contribuciones esperadas y las normas técnicas que se esperan de cada parte interesada.

Estados Unidos

Como se menciona en el capítulo 2, en Estados Unidos, la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de 2010 actualizó el marco de desempeño establecido en 1993. La Ley establece las bases fundamentales de la planificación estratégica departamental e interinstitucional; exige a las entidades que elaboren planes de desempeño; define revisiones trimestrales de los avances basadas en datos; y ordena la publicación abierta de la información sobre desempeño. La Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) dirige esta implementación del marco de GBR desde el centro de gobierno. Cada departamento y dependencia designará a un responsable de la mejora del desempeño para coordinar la aplicación del marco en todo el gobierno. Estos altos funcionarios constituyen el Consejo de Mejora del desempeño, que asiste a la OMB en la implementación del marco, resuelve cuestiones transversales y ayuda a compartir buenas prácticas.

Fuente: (Government of the UK, n.d.^[5]), <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework>; (Government of the United States, n.d.^[6]), www.performance.gov.

Con base en esta experiencia, y a más largo plazo, el CdG podría diseñar e implementar un marco revisado de GBR manteniendo los instrumentos esenciales y simplificando las directrices enviadas a los ministerios para aumentar el cumplimiento y el impacto. Esto implicaría establecer un marco de GBR de

dos niveles con los siguientes elementos: uno dedicado a las principales prioridades presidenciales, con instrumentos más profundos de planificación, seguimiento e implementación; y otro dedicado a la planificación general del gobierno, para garantizar unas normas básicas en toda la actividad gubernamental. El Recuadro 3.2. describe un sistema similar de implementación de prioridades transversales con un marco de GBR de dos niveles en Colombia.

Recuadro 3.2. Marco de planificación y seguimiento en Colombia

Colombia dispone de un marco de planificación y seguimiento de toda la acción gubernamental, que dirige el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP es principalmente una entidad técnica responsable de garantizar que la visión estratégica del gobierno se refleje en el proceso de planificación y presupuestación. El DNP también es responsable del diseño y la coordinación de los sistemas de evaluación basados en los resultados y elabora informes anuales con las conclusiones de dichas evaluaciones.

Para complementar el DNP, la Oficina de la Presidencia de dos mandatos diferentes (2010 y 2018) estableció equipos responsables para apoyar el cumplimiento de un conjunto limitado de altas prioridades presidenciales (la Unidad de Entrega, creada en 2014, y el Consejo de Transformación Digital, Gestión y Cumplimiento, creado en 2021). Aunque las dos estructuras cambiaron ligeramente de forma, ambas tenían el objetivo general de apoyar a los ministerios competentes en la implementación de las prioridades intergubernamentales.

Fuente: (Ministry of Public Service, 2021^[7]); (DNP Colombia, n.d.^[8]); (González and Acosta, 2018^[9]).

Un marco de planificación estratégica bien definido, pero con deficiencias en la implementación, especialmente en la definición de prioridades

El pilar de la planificación estratégica es uno de los mejor definidos en el marco de GBR. Dada su capacidad para definir el valor público esperado (impactos/resultados) y las políticas, estrategias e intervenciones necesarias para alcanzarlo, el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 (PEI) establece la planificación estratégica como el pilar central en torno al cual gira el marco de GBR. Asimismo, el Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras establece que, como primer pilar de la GBR, la planificación estratégica es “el motor de todo el modelo porque orienta la gestión pública hacia propósitos comunes” (Government of Honduras, 2020^[11]). Como se indica en la Figura 3.2., el pilar de planificación estratégica tiene tres componentes principales: planificación general (nacional), planificación institucional y planificación territorial. En conjunto, estos componentes constituyen el Sistema Nacional de Planificación para el desarrollo de Honduras.

La planificación nacional fija así los grandes objetivos estratégicos sectoriales y nacionales. Se “centra en los objetivos y metas nacionales de desarrollo a medio y largo plazo, así como en la consecución de impactos (valor público) y en la articulación de la planificación institucional” (Government of Honduras, 2020^[11]). La siguiente sección describe brevemente los principales documentos de planificación nacional en Honduras:

- La Visión de País contiene los principios, objetivos y metas que son prioridades nacionales para la gestión del desarrollo social y económico del país. La Visión de País describe las aspiraciones del país a largo plazo en los ámbitos social, económico y político. Con un horizonte temporal de 28 años, la Visión de País 2038 se lanzó en 2010 y se complementa con la Agenda Nacional 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este documento de Visión de País, el primero lanzado por el

gobierno de Honduras, tiene cuatro objetivos clave: la consolidación de Honduras como una nación educada y saludable, capaz de eliminar la pobreza extrema y contar con un sistema de seguridad social sólido; la consolidación de Honduras como una democracia desarrollada, capaz de mantener la seguridad del país al tiempo que elimina la violencia; la consolidación de Honduras como un país productivo que genera oportunidades y empleos al tiempo que hace un uso sostenible de sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental, y la consolidación de Honduras como un Estado moderno, responsable, eficiente y competitivo (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009^[10]).

- El Plan Nacional (PN) contiene las directrices estratégicas y los indicadores de progreso que deben implementarse en dos periodos de 12 años para alcanzar los objetivos. Tras el primer periodo de implementación, los objetivos deben revisarse y reformularse para el segundo periodo. El proceso de revisión del segundo periodo tendrá lugar durante 2022. Para alcanzar los objetivos de la Visión de País, el primer periodo del Plan Nacional definido para el periodo 2010-22 comprende 11 directrices estratégicas y 65 indicadores. Las directrices son:
 - desarrollo sostenible de la población;
 - democracia, ciudadanía y gobernanza;
 - reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades;
 - educación y cultura como medios de emancipación social;
 - salud como base para la mejora de las condiciones de vida;
 - seguridad como requisito previo para el desarrollo;
 - desarrollo regional, recursos naturales y medio ambiente;
 - infraestructuras productivas como motor de la actividad económica;
 - estabilidad macroeconómica como base del ahorro interno;
 - imagen del país, competitividad y desarrollo de los sectores productivos;
 - y adaptación al cambio climático (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009^[10]).
- El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) hace operativo el Plan Nacional para cada mandato presidencial. El PEG es un plan gubernamental a medio plazo compuesto por políticas, programas y proyectos que cada administración gubernamental debe implementar. El PEG aborda la forma en que esa administración concreta pretende contribuir a la consecución de los objetivos y a la mejora de los indicadores en cada uno de los pilares estratégicos del Plan Nacional (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009^[10]). Las acciones que debe implementar cada institución para cumplir los objetivos del PEG se reflejan en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), que son documentos de planificación a medio plazo que las instituciones deben elaborar para cumplir con el PEG.
- Alineada con la Visión de País, Honduras también ha definido su propia Agenda Nacional 2030 para el Desarrollo Sostenible (AN-ODS). Al igual que en el caso de la Visión de País, la AN-ODS funciona como otro documento de orientación general, pero en este caso sin una mayor operatividad dentro de los documentos estratégicos y operativos anuales o a medio plazo. Para facilitar la coherencia interna del sistema de planificación estratégica, la administración hondureña ha presentado una alineación de las principales metas de la AN-ODS con los objetivos centrales contenidos en el documento de Visión de País (PEG, 2018-2022, 2018).

Aunque no está incluido en el marco de GBR, el gobierno puso en marcha en 2021 un proyecto de Plan de Reconstrucción Sostenible (PRDS) como instrumento de planificación *ad hoc* para compensar las pérdidas causadas por las catástrofes naturales y reforzar la sostenibilidad y la resiliencia. Según el gobierno de Honduras, el PRDS se convierte en el instrumento a medio plazo tanto para los objetivos fundamentales de la Visión de País para el año 2038 como para la Agenda Nacional. Sin embargo, no está claro cómo encaja este nuevo documento en el actual sistema de planificación.

En cuanto a los actores institucionales encargados de coordinar el sistema de planificación, el primer PEG se formuló para el periodo 2010-14 conforme a la dirección de la entonces Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). A principios de 2014 se realizaron varias reformas a la Ley General de la Administración Pública, entre ellas la creación de la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), que asumió las funciones de la SEPLAN y, en consecuencia, fue la entidad encargada de preparar y coordinar la implementación de los PEG para los periodos 2014-18 y 2018-22. Como se describe en el capítulo 2, la SCGG, disuelta en 2022, gestionaba y coordinaba el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo 266-2013, la SCGG desempeñó la función de planificador estratégico en el marco de la Visión de País y del Plan Nacional, definiendo las políticas generales y la asignación de recursos para alcanzar los objetivos definidos en los planes estratégicos anuales y plurianuales por sector, así como en los propios documentos estratégicos centrales de la nación. En este sentido, dentro de la SCGG, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública (DPPI) fue el principal organismo encargado del componente de planificación nacional, y más concretamente de identificar y definir las prioridades estratégicas, así como de formular tanto una propuesta de planificación estratégica nacional, que adopta la forma del PEG plurianual antes mencionado, como un Plan Estratégico Anual.

Los Planes Estratégicos Anuales buscan alinearse y concretar aún más los programas a medio plazo proyectados en el PEG, que a su vez deben alinearse con el Plan Nacional y la Visión de País (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014_[11]). Para la ejecución de estas orientaciones, los gabinetes sectoriales se encargaron de formular los Planes Estratégicos Sectoriales, que contenían los objetivos y proyectos particulares a implementar por sector en consonancia con dichos planes estratégicos (pluri)anuales y, por lo tanto, necesariamente con la Visión de País (y la AN-ODS 2030) y el Plan Nacional. En última instancia, cada institución pública recibió el mandato de elaborar su propio Plan Operativo Anual (POA) para estructurar sus actividades en el marco de los planes sectoriales más amplios (y, por lo tanto, nacionales) a lo largo de un año. Estos POA se convierten en críticos para el funcionamiento del sistema de planificación, en la medida en que encarnan los instrumentos a través de los cuales las prioridades estratégicas nacionales se alinean con el presupuesto (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009_[10]).

Honduras ha ampliado su marco de planificación desde 2006 para definir tanto los objetivos estratégicos a largo plazo del país como su traducción en planes a más corto plazo. A diferencia de la situación anterior, cuando Honduras no contaba con un plan estratégico nacional y la función de planificación estaba dispersa entre varias instituciones, el país adoptó tanto la Visión de País 2010-38 como el Plan Nacional 2010-22, y definió un compromiso jurídico articulado y ambicioso con la planificación estratégica. Además, la administración pública hondureña ha realizado un importante esfuerzo para articular estos grandes programas a medio y corto plazo a través de los PEG, los PEI y los POA. De hecho, estos planes han favorecido cierta alineación de los objetivos clave del Estado con el presupuesto existente. Así pues, existe un marco claro que determina no solo los objetivos estratégicos a largo plazo del país, sino también la forma en que estos han de traducirse en planes a más corto plazo. Dicho esto, el marco de planificación estratégica del país (en particular el componente de planificación nacional) sigue enfrentándose a retos considerables que debilitan su eficacia.

En teoría, el Sistema Nacional de Planificación ofrece flexibilidad para incorporar nuevas prioridades al proceso de planificación mediante una revisión anual del PEG. Sin embargo, los atributos formales del sistema no permiten en la práctica una implementación eficaz de este proceso. Las instituciones hondureñas tienen un sistema de priorización poco claro que limita el funcionamiento práctico del marco de planificación estratégica. Los recursos públicos siempre han sido limitados, pero la crisis COVID-19 ha contribuido especialmente a erosionar su sostenibilidad al reducir significativamente los espacios fiscales de los países en todo el mundo. Como revela el capítulo 1, este es también el caso de Honduras, cuyas finanzas públicas se encuentran en una situación delicada. En estas circunstancias, el establecimiento de prioridades públicas claras resulta esencial para la asignación de un presupuesto limitado a los programas

y políticas más urgentes. En este sentido, los principales documentos de planificación nacional del país (la Visión de País, la AN-ODS 2030, el PEG y el Plan Nacional) establecen un conjunto claro de prioridades a largo plazo a las que posteriormente deben ajustarse los documentos a más corto plazo. Para hacer operativas dichas prioridades, el marco hondureño de GBR prevé el desarrollo de instrumentos derivados de cada documento de planificación nacional. Sin embargo, el marco de GBR revela que solo dos instrumentos de cinco, los de formulación y aprobación de políticas públicas de desarrollo y los de definición y actualización de la AN-ODS, se desarrollaron en la práctica. Los demás relacionados con la Visión de País y el Plan Nacional, así como con el Sistema Nacional de Planificación, aún están por desarrollarse.

La falta de un método o marco formalizado para regir el proceso de “fijación de prioridades” abre una gran ventana para desarrollar cualquier política pública de interés siempre y cuando esté de alguna manera alineada con las prioridades generales establecidas en la Visión de País/AN-ODS 2030/PEG y el Plan Nacional. Para facilitar este proceso, la SCGG llevó a cabo un ejercicio anual de capacitación de todas las instituciones públicas para presentar el PEG y las prioridades políticas definidas en él. Sin embargo, durante la misión de investigación, los funcionarios públicos señalaron que las secretarías no solían ser capaces de identificar las prioridades centrales del gobierno. Como consecuencia, las secretarías se enfrentan a menudo a una multiplicidad de prioridades (las establecidas en los documentos estratégicos nacionales y a medio plazo), y esa multiplicidad tiende a traducirse en la ausencia *de facto* de prioridades en absoluto (2016^[12]). A menudo se hace referencia a los planes institucionales y operativos de las secretarías como la guía de la institución hacia el cumplimiento de las prioridades del gobierno. Sin embargo, aunque estos instrumentos concretan sistemáticamente planes más amplios y los adaptan al ámbito de la institución correspondiente, no necesariamente priorizan o reflejan las prioridades avanzadas por el gobierno (y su posible evolución).

Por último, cabe señalar que en 2018 se estableció una Oficina de Prioridades Presidenciales (véase el capítulo 2). Esta innovación institucional reflejaba la necesidad percibida de garantizar una mayor concentración en las principales prioridades presidenciales. Sin embargo, posteriormente su funcionamiento no se integró plenamente en el marco de planificación estratégica ni en los procesos de planificación dirigidos entonces por la SCGG, lo que limitó su capacidad para orientar eficazmente un esfuerzo de priorización intergubernamental.

En consonancia con las recomendaciones del capítulo 2 sobre la creación de un marco de desempeño del CdG, los organismos del CdG podrían trabajar para reforzar la metodología de priorización con el fin de reducir y optimizar la definición de las prioridades de todo el gobierno en función de los resultados. Estas prioridades pueden ayudar a traducir y hacer operativo el programa gubernamental en una guía clara para su implementación en todos los ministerios competentes. A este respecto, el marco de priorización del Reino Unido constituye un ejemplo pertinente para el gobierno hondureño (véase el Recuadro 3.3.).

Recuadro 3.3. Priorización en el Reino Unido: Centrarse en los resultados

En 2010, el gobierno británico quiso señalar las prioridades en las que deseaba centrarse tanto para los funcionarios como para la primera línea del sector público, así como para los ciudadanos. Para ello, crearon un subcomité de gabinete encargado de determinar las principales prioridades para todo el gobierno. El comité empezó pidiendo a cada departamento que expusiera sus prioridades, lo que dio lugar a prioridades aisladas y numerosas. El comité se dio cuenta de que el cambio que querían introducir para responder a las necesidades de los ciudadanos solo se lograría si los departamentos trabajaban juntos y no se limitaban a centrarse en lo que podían hacer por su cuenta. Por ejemplo,

para elevar los niveles de empleo, es vital que las políticas y programas del Departamento de Trabajo y Pensiones estén alineados con los del Departamento de Innovación, Universidades y Capacidades; el Departamento de Educación; el Departamento de Empresa; el Departamento de Comunidades, y el Departamento de Sanidad. A partir de las prioridades departamentales, el comité elaboró una serie de prioridades que reflejaban la visión de cambio de la administración y, al mismo tiempo, modificaban el modo de funcionamiento del gobierno al hacer necesario un contrato interdepartamental sobre los programas para lograr los resultados deseados y la forma de medir los avances. Trabajando colectivamente y centrándose en los resultados, el gobierno tenía más posibilidades de conseguir algo en su mandato.

Más recientemente, en 2021, el gobierno del Reino Unido introdujo los “Planes de ejecución de resultados”, que se basan y mejoran los anteriores Planes Departamentales Únicos. Estos planes exponen la forma en que cada departamento del Gobierno británico trabaja para conseguir sus resultados prioritarios. Los Planes de ejecución de resultados hacen mayor hincapié en el trabajo conjunto entre departamentos, lo que les permite planificar juntos la consecución de resultados compartidos. Los Planes de ejecución de resultados también establecen planes para llevar a cabo actividades de apoyo críticas que son fundamentales para el éxito de la consecución de resultados, entre ellas: atraer e invertir en personas con gran potencial, adoptar nuevas ideas, y reforzar la experiencia funcional para apoyar la consecución de mejores resultados.

Además, los Planes de ejecución de resultados establecen cómo los departamentos están trabajando para ser más sostenibles, y cómo el trabajo contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y los objetivos de igualdad del gobierno, para garantizar que los departamentos gubernamentales contribuyan a estas prioridades globales de todo el gobierno.

Fuente: Informe interno elaborado por Ray Shostak en el contexto de la Revisión del centro de gobierno de Brasil.

La SCGG: Un organismo bien identificado, pero con capacidad limitada para coordinar el marco de planificación

A partir de noviembre de 2021, la SCGG se encargó de garantizar un enfoque coordinado de la planificación estratégica y operativa en todo el gobierno. La función de la SCGG no se limitó a la identificación de prioridades y al diseño de planes estratégicos, sino que también se encargó de coordinar la formulación e implementación de dichos planes. Dentro de la SCGG, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública (DPPI) comunicó las prioridades estratégicas dentro del gobierno, socializándolas en la jornada anual de capacitación para la formulación de los POA (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014^[11]). La DPPI se encargaba de garantizar que las iniciativas de las secretarías de estado estuvieran en consonancia con las prioridades estratégicas del gobierno; además, reasignaba recursos para cumplir las prioridades estratégicas y ayudaba a otras instituciones gubernamentales a coordinar la implementación de los planes estratégicos. En efecto, antes de su aprobación por el presidente de la República, todos estos planes estratégicos y operativos sectoriales (incluidos los objetivos, productos y resultados previstos en el PEG) debían ser autorizados por la SCGG (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014^[11]). Esto implica varias cosas. En primer lugar, debe existir una comunicación constante entre la SCGG y la UPEG (Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión) de cada institución, que constituye la unidad administrativa encargada de diseñar y evaluar su respectivo POA. En segundo lugar, todos los programas, planes y políticas de todos los niveles de gobierno deben ser evaluados por la SCGG para garantizar su conformidad con los planes estratégicos pertinentes. Y en tercer lugar, la SCGG tiene derecho a rechazar cualquier iniciativa que no esté debidamente alineada con los documentos estratégicos pertinentes. Con el nuevo gobierno, esta secretaría fue disuelta y sustituida por la Secretaría de Planificación Estratégica y la Dirección de Gestión

por Resultados (DIGER). No obstante, muchos de los retos y oportunidades que se identifican a continuación son comunes para la mayoría de los países latinoamericanos y es probable que sigan existiendo independientemente de los nuevos acuerdos institucionales.

En general, la SCGG tenía un mandato formal claro como garante del buen funcionamiento del sistema, responsable de la coordinación general de las prioridades estratégicas del país, así como de proporcionar las directrices que permiten a las secretarías desarrollar sus propios planes estratégicos (sectoriales) centrados en los resultados. Cabe destacar la coordinación existente entre la propia SCGG y las UPEG, que reforzó la función del primero en el examen y la certificación de la alineación de cualquier inversión a los instrumentos de planificación y al modelo de GBR. La existencia de una práctica generalizada de planificación en la administración pública en la que pueden basarse los programas, junto con la actual institucionalización de una función central de planificación, constituyeron avances significativos con respecto a la situación anterior.

Sin embargo, se produjo un divorcio entre la teoría y la práctica de la planificación, que se vio favorecido por la función supervisora formalmente sólida, pero débil en la práctica, de la SCGG. Las prioridades dirigidas por la presidencia y las políticas adoptadas por las secretarías de estado en los últimos años se han desviado con frecuencia de los objetivos fijados en los documentos de planificación a medio plazo. Por lo tanto, la función de liderazgo de la SCGG en el marco de la planificación fue a menudo soslayado por prioridades emergentes o nuevas iniciativas ajenas a su ámbito. Así pues, la capacidad de garantizar intervenciones intergubernamentales coherentes y de conectar los resultados a largo plazo con la toma de decisiones diaria era más limitada de lo que sugería el marco de planificación formal.

La función de supervisión que se confiere a la SCGG en el marco de la planificación nacional induce cierta rigidez en el sistema, que se asocia a la frecuente “elusión” del marco. Como se mencionó anteriormente, la SCGG gestionó el Sistema Nacional de Planificación para el desarrollo de Honduras, no solo identificando y definiendo las prioridades estratégicas, sino también coordinando la implementación de los planes estratégicos, para lo cual la SCGG evaluó los planes de las secretarías y los programas para garantizar el cumplimiento de los principales documentos estratégicos. La función de la SCGG a la hora de asegurar la alineación de cualquier política con las prioridades estratégicas fue clave para garantizar la implementación de la planificación nacional; sin embargo, el hecho de que todos los programas tuvieran que ser supervisados por la SCGG redujo cierto grado de flexibilidad a la vez que limitó la urgencia con la que se tomaron ciertas decisiones prioritarias. Este reto adquiere especial relevancia cuando el país se enfrenta a un choque exógeno que requiere una rápida acción y movilización de recursos por parte de la administración pública, situación a la que se ha enfrentado recientemente Honduras ante el estallido de la crisis de COVID-19 y los huracanes Iota y Eta. En este caso, la SCGG dio instrucciones a cada secretaría para que modificara su respectivo POA y presupuesto. Sin embargo, el proceso de evaluación de la SCGG siguió siendo el mismo (es decir, largo y rígido), lo que limitó la posibilidad de que las secretarías se adaptaran rápidamente en sus respuestas a ambas crisis.

Además de ralentizar el proceso de elaboración de políticas, la necesidad de que la SCGG evalúe cada iniciativa pública también supuso un reto en términos fundamentales. Al evaluar cualquier programa o iniciativa, la SCGG tenía el mandato de garantizar la alineación de los proyectos a las prioridades existentes en el país, establecidas en los planes estratégicos nacionales y sectoriales. Sin embargo, carecía de competencias para evaluar nuevas prioridades que pudieran desviarse de esos planes y, por lo tanto, también carecía de competencias para dar luz verde a cualquier propuesta que se desviara necesariamente de esos planes estratégicos con el objetivo de responder a un choque exógeno inesperado por el marco de planificación nacional.

Esta situación ha dado lugar a una importante discordancia entre las prioridades “teóricas” y “reales” y a un considerable desfase entre el contenido teórico de los planes nacionales/sectoriales y su implementación práctica. El desarrollo del Plan de Reconstrucción Sostenible mostró hasta cierto punto la desconexión entre el sistema de planificación y el proceso de fijación de prioridades. La rigidez del

sistema de planificación podría interpretarse no solo como la imposición de la necesidad de supervisar y evaluar la alineación de cada programa o política pública a los documentos estratégicos pertinentes, sino también (y en consecuencia) como un impedimento para que la SCGG integre nuevas prioridades surgidas al margen del proceso de planificación actual. En este sentido, a pesar de que cada institución tiene sus planes estratégicos y operativos (que necesariamente están alineados con los planes más amplios del país), una rápida visión de la ejecución del gasto del país revela que los gastos de defensa y militares habían aumentado fuertemente en comparación con otros sectores prioritarios de la Visión de País/Plan Nacional (Secretaría de Finanzas (SEFIN), 2019^[13]). De hecho, el gasto en programas de defensa se ha triplicado desde 2009, cuando se aprobaron la Visión de País y el Plan Nacional, mientras que el gasto en programas de salud (centrales en estos dos planes y en la propia AN-ODS 2030) ha crecido menos de un 40% en el mismo tiempo. La implicación de este esquema de trabajo es lo que algunos funcionarios públicos identificaron como el divorcio entre la planificación del país y las políticas ejecutadas en la práctica. En última instancia, aunque el Sistema Nacional de Planificación se describe formalmente como un sistema completo, en la práctica no orienta la toma de decisiones sobre las prioridades políticas.

La creación de la Oficina de Prioridades Presidenciales en 2018 reveló que el propio gobierno percibía esta desconexión. Varios países han adoptado un enfoque de “dos niveles”: una institución de planificación dirige el marco general de GBR (incluida la elaboración de planes departamentales y sectoriales), mientras que un equipo más reducido (una unidad de ejecución o similar) apoya la implementación de las principales prioridades dentro de ese marco. La creación de esta Oficina podría haber dado lugar a un acuerdo similar con la SCGG. Sin embargo, el insuficiente compromiso entre esas unidades contribuyó al divorcio entre los procesos formales de planificación y los objetivos prioritarios perseguidos por el presidente y otros líderes gubernamentales.

De cara al futuro, es necesario reforzar la gobernanza del marco de GBR y aumentar el cumplimiento por parte de las entidades. También existen problemas de coordinación vertical con los gobiernos subnacionales, que se abordan en el capítulo 2. Por lo que respecta a la gobernanza, el gobierno debería apoyar el mandato de coordinación y liderazgo de la Secretaría de Planificación o de cualquier otro organismo del CdG designado para desempeñar esta función en aras de una implementación sólida. Para ello, el gobierno debe definir claramente las funciones y responsabilidades de los distintos pilares y componentes del marco de la GBR y facultar a las entidades del CdG que los dirigen. Además, deben hacerse esfuerzos por comunicar ampliamente estas funciones y responsabilidades a los ministerios competentes y a las instituciones del CdG para crear conciencia y garantizar la claridad en todas las entidades públicas. El establecimiento de protocolos sencillos para aclarar las conexiones entre las distintas unidades del CdG también podría ayudar a proporcionar la orientación necesaria para llevar a cabo eficazmente su mandato de coordinación del marco de la GBR y proporcionar una mejor articulación del Sistema Nacional de Planificación.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones del marco de GBR por parte de las entidades, el gobierno podría, como ya se ha mencionado, centrarse en una selección de objetivos bien definidos para garantizar que la planificación y las prioridades se ajustan al presupuesto y facilitar la coordinación desde el CdG para ayudar a los ministerios a cumplirlos. Garantizar el seguimiento sistemático de las obligaciones es clave para medir el desempeño y podría utilizarse para motivar a aquellos que tienen un buen desempeño a aumentar el cumplimiento mediante el establecimiento de incentivos en forma de recompensas, como se destaca en el capítulo 4. Por ejemplo, el gobierno de Chile cuenta con un sistema de seguimiento con incentivos por desempeño (véase el Recuadro 3.4.). Además, la publicación de la información sobre el desempeño en un formato abierto para uso del control ciudadano es un incentivo adicional que también puede motivar a los organismos públicos a mejorar el cumplimiento y aumentar la transparencia.

Recuadro 3.4. Sistemas de seguimiento e incentivos al desempeño en Chile

El sistema de seguimiento chileno tiene tres actores principales: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Social y los ministerios competentes. El sistema consta de cuatro subsistemas que controlan los siguientes elementos:

- El Formulario H: documento que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos y comprende indicadores de desempeño que incluyen información cualitativa sobre bienes y servicios públicos. Este formulario es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Supervisión del programa con el objetivo de hacer un seguimiento de la ejecución del programa y medir los avances con respecto a los objetivos, conforme a la responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Seguimiento de los programas sociales, conforme a la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social.
- Indicadores de Gestión Interna que se centran en los procesos y procedimientos internos.

Paralelamente, existen tres mecanismos principales para incentivar el desempeño:

- El Programa de Mejoramiento de la Gestión, que concede primas a los funcionarios públicos que alcancen determinados objetivos.
- Los Convenios de desempeño colectivo, que fomentan el trabajo en equipo dentro de las unidades de trabajo para alcanzar los objetivos institucionales anuales.
- Los Convenios de desempeño individual, que fijan objetivos estratégicos de gestión para cada funcionario.

Fuente: Irarrazaval and Ríos (2014_[14]), *seguimiento y Evaluación de políticas Públicas*, https://www.researchgate.net/publication/267694798_seguimiento_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas.

Presupuestación orientada a resultados: Referencias formales, pero sin implementación real

Un pilar importante del marco de GBR en Honduras es la Presupuestación orientada a resultados (BfR, por sus siglas en inglés). Según el gobierno, la BfR constituye el “puente” que une la planificación estratégica con la asignación de recursos públicos (Secretaría de Coordinación General del Gobierno, 2019_[15]) y fue concebido como una herramienta para alcanzar los objetivos estratégicos del país. Por un lado, la planificación determinaría los resultados y objetivos que deben alcanzarse, así como las estrategias e intervenciones para lograrlos. Por otro lado, el Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP) (la cifra legal aprobada por el Decreto Núm. 25-2016 que establece la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal del país) determinaría el nivel global de ingresos y gastos posibles en un escenario sostenible (Government of Honduras, 2016_[16]). A partir de dichas proyecciones, el MFMP definiría asimismo la asignación de recursos públicos por sectores e instituciones en función de las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación. El MFMP es, por lo tanto, una herramienta de gestión para la toma de decisiones estratégicas en materia de política fiscal para el gobierno central, los gobiernos locales y otras entidades. Incluye proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento que expresan límites indicativos para estas variables y deben actualizarse anualmente, con proyecciones cuatrienales (Artículo 22 del Decreto Núm. 25-2016) (Government of Honduras, 2016_[16]). En el marco de una ley de responsabilidad fiscal, se elabora y actualiza anualmente un marco fiscal cuatrienal, en el que se proyectan tanto las variables macroeconómicas reales como los flujos financieros correspondientes, de modo que puedan compatibilizarse los saldos fiscales, de pagos y monetarios básicos. Además, se

formula un presupuesto plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y gastos de cada una de las entidades que conforman el sector público.

Como institución responsable de la implementación del marco de GBR, la SCGG se encargó formalmente de la regulación y coordinación del Sistema Nacional de Planificación y su vinculación con el presupuesto. En efecto, el marco jurídico de la SCGG la dotó de competencias no solo en la planificación estratégica y en la definición de políticas públicas, sino también (a través de la articulación del Subsistema Presupuestario y del Programa de Inversión Pública) en la asignación de recursos para la consecución de los objetivos definidos en los PEG (Diario Oficial de la República de Honduras, 2013^[17]). Más concretamente, la DPPI era la institución legalmente responsable de asegurar que la política de gasto público tenga un enfoque de desarrollo que garantice la consecución de los objetivos del PEG, así como la financiación de las prioridades del gobierno. Lo hizo asignando el gasto sectorial con base en las prioridades establecidas en el Sistema Nacional de Planificación, consistente con el marco fiscal anual y plurianual, y definiendo los presupuestos institucionales (a través de los POA) con base en la planificación estratégica en coordinación con la Secretaría de Finanzas (SEFIN) (BCIE, 2020^[18]). La SCGG, y ahora la SEP, era por lo tanto responsable de:

- proponer, en coordinación con la SEFIN, la asignación de recursos para alcanzar los objetivos definidos por el presidente de la República dentro del Marco Macroeconómico en el Plan Estratégico Anual y en el Plan Estratégico Plurianual;
- analizar y, en su caso, proponer enmiendas al Presupuesto para su aprobación por parte del presidente;
- iniciar, orientar y coordinar con la SEFIN el proceso de formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, de la Ley de Disposiciones Presupuestarias Generales y del Programa de Inversiones Públicas (Diario Oficial de la República de Honduras, 2018^[19]).

A tal efecto, y en cumplimiento del Artículo 18 de la Ley Orgánica de Presupuesto, la SCGG fue la encargada de preparar anualmente, para aprobación del presidente de la República, el proyecto de Política Presupuestaria Anual al cual deben ceñirse los organismos y dependencias del sector público. En su preparación, deberá coordinarse con la SEFIN y el Banco Central de Honduras. La Política Presupuestaria Anual establecerá las directrices para la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República por parte de la SEFIN, y la Política Presupuestaria Anual deberá incluir, entre otros, los objetivos, prioridades, orientaciones y estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, globalmente y a cada órgano o dependencia del Estado. Para ello, la SEFIN proporcionará a la SCGG el Marco Macroeconómico y el Marco de Gasto Anual y a Mediano Plazo, ambos coherentes con las políticas y objetivos fiscales, monetarios y crediticios. Asimismo, la Política Presupuestaria Anual contendrá las directrices para la formulación de las Disposiciones Presupuestarias Generales y el Programa de Inversión Pública, que serán elaborados por la SEFIN en estrecha coordinación con la SCGG.

Honduras ha avanzado significativamente en la creación de un marco jurídico para la gobernanza presupuestaria. La relación entre planificación y presupuestación se ha reforzado, por ejemplo, otorgando a la SCGG la tarea de certificar que la propuesta de presupuesto preparado para su aprobación por el Congreso Nacional se formula de acuerdo con las directrices y los indicadores del Plan Nacional y la Visión de País. En consecuencia, esto ha llevado a la SEFIN y a la SCGG a ponerse de acuerdo sobre las metodologías. Como ya se ha mencionado, el país también ha aprobado una ley de responsabilidad fiscal según la cual se elabora y actualiza anualmente un marco fiscal cuatrienal. El marco proyecta las variables macroeconómicas reales y los flujos financieros correspondientes, de modo que puedan compatibilizarse los saldos fiscales, de gastos y monetarios básicos. Del mismo modo, también se formula un presupuesto plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y gastos de cada una de las entidades que conforman el sector público (BCIE, 2020^[18]).

Al igual que con el marco de planificación estratégica, a pesar de que la SCGG y la SEFIN se habían comprometido a tomar acciones para articular los procesos de planificación y presupuestación de manera que la asignación de recursos se oriente a resultados estratégicos de desarrollo y a promover un gasto público de mayor calidad, las prácticas reales de presupuestación difieren de las disposiciones formales. La SCGG no había sido capaz de coordinarse con la SEFIN para establecer un vínculo adecuado entre los objetivos de los planes y el presupuesto. En la práctica, la función de la SCGG se limitó a proporcionar asistencia técnica a las instituciones públicas para la elaboración de sus POA, mientras que la SEFIN dirigió la preparación del presupuesto independientemente de los instrumentos de planificación descritos anteriormente.

Además, el marco hondureño de la BfR se centra en la práctica en las entradas (*inputs*), las actividades y los productos, y no en los resultados *per se*. Entre otras cosas, esto impide que las agencias trabajen juntas para producir indicadores pertinentes. De hecho, para evaluar la eficacia del gasto, se han lanzado varios indicadores que miden la creación de productos, pero no los resultados ampliamente (*outcomes*). Así, aunque la presupuestación por desempeño del país en décadas pasadas podría haber contribuido a impulsar la rendición de cuentas, a menudo se ha concentrado en procesos y actividades. Cuando se consideran cuestiones complejas de gran envergadura que exigen comprender la dinámica de cómo las acciones de los distintos organismos pueden influirse mutuamente, las entradas y los productos/resultados a corto plazo pueden presentar un alcance limitado para tratar esas cuestiones, impidiendo oportunidades de lograr un mayor impacto en los programas (OECD, 2019_[20]). Como destaca un reciente estudio de la OCDE, en el caso de los retos complejos, “los objetivos de resultados individuales (*outputs*) no alcanzan a abordar las cuestiones políticas subyacentes, lo que da lugar a que los ministerios tengan un ámbito más limitado de lo que pueden afectar sin tener en cuenta los vínculos sistemáticos entre múltiples sectores” (OECD, 2019_[20]). Además, si están mal concebidos, los objetivos de resultados individuales pueden fomentar incentivos en torno a actividades poco idóneas para afrontar estos retos. De este modo, los ministerios podrían llevar a cabo actividades subóptimas para obtener resultados más amplios (*outcomes*).

La misión de investigación de la OCDE reveló tres razones principales que explican la actual sobredependencia de las entradas, las actividades y los productos, en lugar de los resultados más amplios. En primer lugar, falta metodología para definir las estructuras de los programas utilizando un enfoque de gestión basada en los resultados, lo que ha llevado a identificar mal/no identificar los resultados ampliamente (*outcomes*) y a considerar más fácilmente los productos (*outputs*), generando así a veces estructuras presupuestarias de los programas inadecuadas para los resultados estratégicos definidos en la planificación. En segundo lugar, aunque el MFMP define la asignación de recursos públicos por sector e institución de acuerdo con las prioridades establecidas, no lo hace necesariamente a través de un enfoque de resultados amplio y tiende a reforzar el enfoque de productos predominante. En tercer lugar, los mecanismos de coordinación multisectorial son escasos en el país, lo que a menudo da lugar a la generación de indicadores puramente sectoriales que fomentan una fácil concentración en los resultados/productos sectoriales, en lugar de en los resultados amplios multidimensionales.

Un primer esfuerzo en este sentido es el proyecto liderado por la SEFIN en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Fortalecimiento del Presupuesto por Resultados en el Sector Público de Honduras”. Este proyecto pretende incrementar la colaboración entre la SEFIN y la entonces SCGG en la armonización de las metodologías actuales de planificación y asignación de recursos para fortalecer la implementación del Presupuesto por Resultados en la República de Honduras. Sin embargo, en el momento de elaborar este informe, el proyecto estaba en fase de preparación y sus metodologías eran aún versiones preliminares no implementadas.

Este reto contribuye a fomentar los silos, como se evalúa en el capítulo 2. A falta de coordinación multisectorial, muchos esfuerzos presupuestarios se han centrado en gran medida en el nivel de la secretaría de Estado, donde la información sobre el desempeño se ciñe a los objetivos del ministerio. El modelo de Nueva Gestión Pública trajo consigo esfuerzos para impulsar la rendición de cuentas alineando

las estructuras con sus propios objetivos e incluso medidas de desempeño. Aunque dicho marco ha ayudado a muchos programas individuales a cumplir los objetivos establecidos por el gobierno, no ha facilitado la coordinación entre organismos ni ha favorecido una comprensión clara de las complementariedades de los programas o políticas en su conjunto (OECD, 2019^[20]). Además, los objetivos a nivel de secretaría suelen incentivar a los funcionarios a concentrarse en sus objetivos individuales, limitando así la voluntad de colaborar entre oficinas. Esta forma sectorial de proceder es, de hecho, recurrente en Honduras, donde los funcionarios, inmersos en sus propias estructuras institucionales, tienden a trabajar hacia los objetivos con respecto a los cuales se miden (a nivel de su propia secretaría/unidad). Con pocos incentivos para la colaboración o la comprensión de los vínculos con otros programas públicos, la presupuestación por desempeño podría aumentar los riesgos de duplicidades de esfuerzos en toda la administración pública. Por ejemplo, los programas “Con chamba vivís mejor” y “Chamba ahorita” son dos políticas afines dirigidas a los desempleados con objetivos que se solapan considerablemente.

Otro reto clave al que se enfrenta el marco de la BfR en Honduras se refiere a la falta de apropiación del marco por parte de las instituciones públicas, lo que se ha traducido en una débil articulación del modelo de la BfR en su conjunto. Como señaló la Asociación Hondureña de Municipios en un documento seminal hace casi una década, uno de los principios básicos del marco de la BfR (y de GBR) es la apropiación: para que un marco de este tipo funcione, “es importante que las instituciones comprendan y valoren por qué están procediendo de una manera determinada, y que las partes interesadas se comprometan, organizando a la comunidad en torno a lo que se ha acordado” (Ochoa, 2020^[21]). Sin embargo, tal y como manifestaron varios funcionarios públicos durante la misión de investigación, el marco de la BfR (y de GBR) no se ha socializado lo suficiente entre las distintas ramas del gobierno, ni, lo que es aún más importante, entre quienes tienen un peso sustancial en la formulación del presupuesto (es decir, la SEFIN).

Esta falta de socialización del marco de la BfR resulta especialmente problemática si se tiene en cuenta que, en la práctica, el liderazgo real del proceso presupuestario sigue correspondiendo a la SEFIN. A pesar de los poderes conferidos formalmente a la SCGG para coordinar las asignaciones presupuestarias con la SEFIN, las operaciones críticas han permanecido fragmentadas con la SEFIN dirigiendo el proceso. No ha habido suficiente acuerdo entre la SEFIN y la SCGG para elaborar estructuras presupuestarias acordes con la planificación estratégica. En la práctica, esto se ha traducido en que la SCGG (la DPPI en concreto) solo tiene la función de prestar asistencia técnica a las instituciones públicas para la elaboración de sus POA, lo que queda muy lejos de las competencias teóricamente otorgadas a la SCGG en términos presupuestarios. En suma, con una institución presupuestariamente preeminente que no se siente dueña del marco de la BfR (SEFIN) y una institución presupuestariamente débil que solo vela por el cumplimiento procedimental de dicho marco, la administración pública hondureña carece de figuras institucionales que simultáneamente tengan competencias presupuestarias sólidas e impulsen activamente el sistema de la BfR.

Por todas estas razones, a pesar de los avances en la creación de un marco jurídico para vincular el presupuesto con la planificación estratégica, el proceso presupuestario en Honduras siguió siendo comparativamente débil. Como señalan Guess y Savage (2021^[22]), el análisis económico es a menudo sustituido por revisiones legales formales por parte de la SEFIN a efectos de cumplimiento, lo que conduce a la aprobación de proyectos poco rentables. Una gran proporción de los gastos son fijos e inerciales, lo que no deja margen suficiente para adaptar el presupuesto a las nuevas prioridades, y el análisis del desempeño suele basarse en información sobre las entradas (*inputs*) y no sobre los productos (*outputs*) y los resultados amplios (*outcomes*). Por lo tanto, no contribuye eficazmente a la gestión orientada a los resultados.

Por lo tanto, es necesario aumentar la alineación y la coherencia de los componentes de planificación estratégica y presupuestación por resultados del marco hondureño de GBR. En primer lugar, el gobierno podría redefinir las funciones y reforzar las interacciones entre la SEFIN y la actual Secretaría de Planificación Estratégica, o cualquier otra institución del CdG que asuma esta función, para garantizar la

coordinación y colaboración entre ambos procesos. Además, debe prestarse especial atención a la mejora de la calidad de la planificación, vinculando sistemáticamente los planes presupuestarios a los objetivos políticos estratégicos. Como se ha sugerido en otras secciones, el gobierno podría considerar empezar con unas pocas prioridades bien definidas para evitar debates a gran escala sobre el presupuesto que podrían complicar el ejercicio. Para ello, el Recuadro 3.5. ofrece el ejemplo pertinente de México, que desarrolló un sistema de presupuestación basada en resultados, y de Austria, que vincula los indicadores de desempeño de los procesos presupuestarios a la planificación estratégica.

Recuadro 3.5. Presupuestación basada en los resultados en México

La presupuestación basada en los resultados (PBR) intenta vincular las asignaciones a la consecución de resultados específicos, como los productos y resultados de los servicios gubernamentales. En México, la reforma fiscal de 2007 ayudó al gobierno a pasar de un modelo presupuestario basado en las entradas a otro basado en los resultados. La ley también hacía hincapié en la necesidad de desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), definido como un conjunto de elementos metodológicos que permiten una evaluación objetiva del desempeño de los programas. Los principales actores coordinadores de este sistema de PBR son el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Varios elementos contribuyen a la implementación de un proceso de PBR en México. En primer lugar, los programas presupuestarios están vinculados a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los planes sectoriales. Se trata de garantizar que el gasto público identifique la contribución a las prioridades nacionales. La estructura del Plan y las políticas presupuestarias basadas en resultados también han facilitado la identificación de las estrategias que impulsan la consecución de los ODS, tanto a nivel de programas sectoriales como presupuestarios.

Además, el gobierno federal dispone de un Portal de Transparencia Presupuestaria en línea que presenta la información sobre el desempeño de forma fácilmente interpretable por los usuarios. También proporciona varios conjuntos de datos abiertos que pueden ser utilizados por analistas e investigadores. Esto contribuye a una mayor transparencia en la ejecución de los programas públicos. Sin embargo, la articulación de los resultados de desempeño y la presupuestación real sigue siendo un área de mejora. De hecho, la información sobre el desempeño se utiliza sobre todo como herramienta para la gestión del desempeño y la rendición de cuentas, más que como herramienta para la asignación de recursos. El informe de la OCDE de 2019 sobre Presupuestación y Gasto Público destaca que “no disponer de un mecanismo formal para considerar los resultados de la evaluación en el proceso de asignación de recursos es una limitación clave para utilizar la evidencia fruto de la evaluación en el proceso presupuestario”.

Vínculos entre estrategia y presupuesto en Austria

El sistema de presupuestación por desempeño de Austria exige que los objetivos de resultado de los capítulos presupuestarios se ajusten a las estrategias internacionales (por ejemplo, UE 2020), al programa del gobierno federal y a las estrategias sectoriales (por ejemplo, la Estrategia de Investigación, Tecnología e Innovación). En el presupuesto anual, cada objetivo de resultado se describe detalladamente. Los ministerios competentes deben explicar por qué han elegido un objetivo determinado y, en la medida de lo posible, describir los vínculos entre el objetivo y las estrategias generales. Por ejemplo, en el capítulo 20, “Mercado laboral”, hay varios objetivos que pretenden reducir formas específicas de desempleo. Los objetivos y los indicadores para medir el desempeño están vinculados a los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020.

Durante la preparación del presupuesto, la Oficina Federal de Gestión de Resultados del Ministerio Federal de la Administración Pública y el Deporte garantiza la calidad de los objetivos e indicadores propuestos, incluida la comprobación de la adecuación de los objetivos a las estrategias nacionales y sectoriales. Si los objetivos e indicadores no cumplen los criterios de calidad, la Oficina Federal de Gestión de Resultados hará recomendaciones a los ministerios competentes para que modifiquen el proyecto durante la fase de redacción. Además, publica los resultados de la evaluación tras la fase de evaluación *ex post* de la información sobre el desempeño.

Fuente: Adaptado de la OCDE (2019^[23]), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, <https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en>; OECD (2019^[24]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>; (Government of Mexico, n.d.^[25]), www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/.

Conclusión

Aunque Honduras ha puesto en marcha procedimientos claros para la planificación estratégica y mandatos claros para la implementación del sistema de planificación y presupuestario, siguen existiendo múltiples deficiencias para el establecimiento de un marco de desempeño gubernamental coherente centrado en los resultados. En primer lugar, la complejidad del actual marco de GBR dificulta su implementación efectiva, así como su impacto potencial. En consecuencia, los componentes de planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados suelen funcionar de forma desordenada, a pesar de su interdependencia. En segundo lugar, la implementación eficaz de estos componentes difiere significativamente de las prescripciones formales establecidas por el marco de GBR. En la práctica, las principales partes interesadas tratan de cumplir con las formalidades de GBR sin cumplir sustancialmente su propósito. En tercer lugar, el marco de GBR presenta ciertas rigurosidades que limitan la capacidad de responder de forma adaptativa a las prioridades transversales emergentes; así, los procesos de fijación de prioridades, elaboración de políticas y presupuestación suelen estar divorciados de los instrumentos de la GBR. Por ello, cuando surgen nuevas prioridades, suelen estar desconectadas del marco de GBR.

Recomendaciones

Reforzar el marco de GBR en Honduras para obtener una implementación más eficaz

- Optimizar el marco existente de GBR para una mejor articulación de sus componentes y una implementación más eficaz.
 - A corto plazo, definir una selección de prioridades políticas transversales refrendadas por el presidente y elaborar un plan de acción específico para su cumplimiento, garantizando al mismo tiempo que se designan recursos suficientes, tanto humanos como financieros, para implementarlas.
 - A largo plazo, diseñar e implementar un marco de GBR de dos niveles con los siguientes elementos: el primero dedicado a las prioridades presidenciales, con instrumentos más profundos para la planificación, el seguimiento y la implementación; y el segundo dedicado a la planificación general del gobierno, para garantizar unas normas básicas en toda la actividad gubernamental y el seguimiento y la consecución de los objetivos sectoriales.

Mejorar la implementación del marco de planificación estratégica

- Reforzar la metodología de priorización con el fin de reducir y optimizar la definición de prioridades a escala gubernamental basadas en los resultados del marco de desempeño recomendado en el

capítulo 2. Estas prioridades pueden ayudar a traducir y hacer operativo el programa gubernamental en una guía clara para su implementación en todos los ministerios competentes.

- Redefinir una metodología clara para evaluar, debatir, establecer el alcance, priorizar y acordar las cuestiones centrales de las prioridades.
- Involucrar a las partes interesadas de los ministerios competentes para garantizar la concienciación y aumentar la participación, incluido el personal técnico y administrativo.
- Involucrar a los beneficiarios, los ciudadanos y otras partes interesadas clave fuera del gobierno en el proceso de planificación, seguimiento y evaluación. Con este fin, crear directrices y herramientas detalladas para integrar el compromiso de las partes interesadas y la participación ciudadana en el ciclo de planificación.
- Organizar talleres de capacitación, dirigidos a la alta dirección y otros funcionarios, en las diferentes áreas que constituyen el marco de GBR.

Apoyar a la gobernanza del marco de GBR para aumentar su cumplimiento

- Apoyar el mandato de coordinación y liderazgo del organismo del CdG designado para desempeñar esta función para una implementación sólida.
 - Definir funciones y responsabilidades claras para los diferentes pilares y componentes del marco de la GBR y facultar a las entidades del CdG que los dirigen.
 - Comunicar ampliamente estas funciones y responsabilidades a los ministerios competentes y a las instituciones del CdG para crear conciencia y garantizar la claridad en todas las entidades públicas.
 - Establecer protocolos sencillos para aclarar las conexiones entre las distintas unidades del CdG con el fin de proporcionar la orientación necesaria para llevar a cabo eficazmente su mandato de coordinación del marco de GBR y ofrecer una mejor articulación del Sistema Nacional de Planificación.
- Centrarse en una selección de objetivos bien definidos para garantizar que la planificación y las prioridades se ajustan al presupuesto y facilitar la coordinación desde el CdG para ayudar a los ministerios a cumplirlos.
 - Garantizar el seguimiento sistemático de las obligaciones para medir el desempeño y motivar a aquellos que tienen un buen desempeño para aumentar el cumplimiento estableciendo incentivos en forma de recompensas.
 - Publicar la información sobre el desempeño en un formato abierto para utilizar el control ciudadano como un incentivo adicional que también puede motivar a los organismos públicos a mejorar el cumplimiento y aumentar la transparencia.

Aumentar la alineación y la coherencia de la planificación estratégica y la presupuestación orientada a los resultados

- Redefinir las funciones y fortalecer las interacciones entre la SEFIN, la Secretaría de Planificación, la DIGER o cualquier otra institución del CdG que asuma esta función, para asegurar la coordinación y colaboración entre ambos procesos.
- Mejorar la calidad de la planificación vinculando sistemáticamente los planes presupuestarios a los objetivos políticos estratégicos, desarrollando un sistema de presupuestación basado en los resultados que vincule los indicadores de desempeño de los procesos presupuestarios a la planificación estratégica. Empezar con unas pocas prioridades bien definidas podría ayudar a facilitar el proceso.

Referencias

- BCIE (2020), *Política Fiscal y Endeudamiento en Centroamérica: Reglas Fiscales y Sostenibilidad*, Banco Centroamericano de Integración Económica. [18]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2018), *Decreto Ejecutivo Número PCM-009-2018*, Government of Honduras, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-009-2018.pdf>. [19]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2014), *Decreto Ejecutivo No.PCM 002-2014*, Government of Honduras, <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/febrero/PCM-02-2014.pdf>. [11]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2013), *Decreto Ejecutivo No.PCM 266-2013*, Government of Honduras, http://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_optimizar_adm_pub_fort_transparencia_gob_2014.pdf. [17]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2009), *Decreto Legislativo PCM 286-2009 Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras*, Government of Honduras, <https://foprیده.org/wp-content/uploads/2020/10/LeyVisionyPlandeNacion.pdf>. [10]
- DNP Colombia (n.d.), *About*, <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx> (accessed on 29 March 2022). [8]
- González, S. and P. Acosta (2018), *Coordinating to Deliver: Lessons Learned from the Colombian Government's Delivery Unit*, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Coordinating-to-Deliver-Lessons-Learned-from-the-Colombian-Government%E2%80%99s-Delivery-Unit.pdf> (accessed on 29 March 2022). [9]
- Government of Honduras (2020), *Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras*. [1]
- Government of Honduras (2016), *Decreto No. 25-2016. Ley de Responsabilidad Fiscal*, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/659-ley-de-responsabilidad-fiscal>. [16]
- Government of Honduras (2009), *Visión de País 2010-2038*, Government of Honduras, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/HondurasPlandeNacion20102022.pdf>. [4]
- Government of Mexico (n.d.), *Transparencia Presupuestaria*, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (accessed on 30 March 2022). [25]
- Government of the UK (n.d.), *The government's planning and performance framework*, <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework> (accessed on 30 March 2022). [5]
- Government of the United States (n.d.), *About Performance.gov*, <https://www.performance.gov/#about> (accessed on 28 March 2022). [6]
- Guess, G. and J. Savage (2021), *Budgeting in Latin America*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781108182263.006>. [22]

- Irarrazaval, I. and B. Ríos (2014), *Monitoreo y Evaluación de políticas Públicas*, [14]
https://www.researchgate.net/publication/267694798_Monitoreo_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas (accessed on 30 March 2022).
- Kaufmann, J., M. Sanginés and M. García (2014), *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank. [2]
- La Gaceta, D. (2020), *Acuerdo Ejecutivo Número 035-2020*. [3]
- Ministry of Public Service (2021), *Decree 1185 of 2021*, [7]
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812> (accessed on 29 March 2022).
- Ochoa, J. (2020), *El modelo de presupuesto por resultados: una nueva apuesta en la administración pública municipal*, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), [21]
https://doc.rero.ch/record/305252/files/22-Modelo_Presupuesto_por_resultado.pdf.
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, [24]
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OECD (2019), *Budgeting for outcomes. Performance and Results Network Meeting, Paris, France..* [20]
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, [23]
<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Secretaría de Coordinación General del Gobierno (2019), *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*, Government of Honduras, [15]
<https://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/2020-06/SCGG-PEI%202019-2022.pdf>.
- Secretaría de Finanzas (SEFIN) (2019), *Presupuesto Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2019*, Government of Honduras, [13]
<https://www.coursehero.com/file/64230491/presupuesto-ciudadano-2019pdf/>.
- Terwindt, F., D. Rajan and A. Soucat (2016), *Priority-setting for national health policies, strategies and plans*, World Health Organisation, [12]
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250221/9789241549745-chapter4-eng.pdf>.

4 Fortalecimiento del seguimiento y la evaluación en Honduras

Este capítulo ofrece un análisis del sistema de seguimiento y evaluación en Honduras en relación con las buenas prácticas de la OCDE. Analiza el marco jurídico del seguimiento y la evaluación; los mandatos de los distintos agentes institucionales y sus competencias; la disponibilidad y calidad de los datos; la estrategia de comunicación y difusión; y el impacto de todo ello en la toma de decisiones y la elaboración de políticas dentro y fuera del poder ejecutivo. El capítulo concluye con recomendaciones para mejorar la calidad y el impacto del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en Honduras.

Introducción

El seguimiento y la evaluación son funciones clave del Estado en todos los países. Estas funciones las desempeñan normalmente las instituciones del centro de gobierno (CdG), en particular la institución que sirve al jefe de gobierno (la presidencia, la oficina del primer ministro o la oficina del gabinete) y la secretaría de finanzas. El seguimiento y la evaluación ayudan a los gobiernos a tomar mejores decisiones, mejorar la elaboración de políticas, informar a los ciudadanos sobre la actuación del gobierno y garantizar la rendición de cuentas sobre el desarrollo y la implementación de políticas y programas públicos (OECD, 2016^[1]).

El seguimiento y la evaluación son dos prácticas complementarias pero distintas, con dinámicas y objetivos diferentes. El seguimiento consiste en el monitoreo de los avances en la implementación de las políticas y programas públicos mediante la recopilación sistemática de datos a través de indicadores específicos. Proporciona al gobierno, al parlamento y a los ciudadanos información sobre los avances y logros de las iniciativas en proceso y/o el uso de los recursos públicos asignados. La evaluación se refiere a la valoración estructurada y objetiva del diseño, la implementación y/o los resultados de una iniciativa futura, en proceso o finalizada (OECD, 2021^[2]). Su objetivo es analizar los efectos finales y las causas de las intervenciones públicas, determinar la pertinencia y el cumplimiento de sus objetivos y evaluar dimensiones como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones.

El mecanismo de seguimiento en Honduras está bien desarrollado, especialmente si se compara con el marco de evaluación del país. Honduras ha estado realizando actividades de seguimiento sobre la implementación de sus planes nacionales (Visión de País 2010-38, Plan de Nación 2010-22 y Plan Estratégico de Gobierno 2018-22) e institucionales. Estas actividades son dirigidas principalmente por la Dirección de Gestión por Resultados (DIGER), y anteriormente por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), y apoyadas por las secretarías de Estado a través de unidades especiales de seguimiento. Como parte del mecanismo de seguimiento, Honduras ha desarrollado el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR), una herramienta informática de apoyo desarrollada e implementada por la SCGG para recopilar y guardar información relativa al seguimiento y monitoreo de la planificación nacional e institucional. Además, la SCGG elaboró algunas directrices y cursos de capacitación para desarrollar de forma adicional las competencias de quienes llevan a cabo las actividades de seguimiento, especialmente sobre la definición de indicadores clave de desempeño. Sin embargo, como también se analizó en el Capítulo 2, el mecanismo de seguimiento en Honduras sirvió principalmente a los objetivos de presentación de informes y rendición de cuentas, en lugar de centrarse en apoyar el proceso de toma de decisiones de alto nivel. Con el objetivo de superar estos retos, en 2022 el gobierno entrante reemplazó el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados por el Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET), administrado por la DIGER.

En términos de evaluación, a pesar de los esfuerzos de la SCGG para desarrollar una cultura de evaluación en todo el gobierno, Honduras carece de un sistema de evaluación sólido y robusto, tanto desde una perspectiva de todo el gobierno, como para sus planes nacionales e institucionales. En primer lugar, hay poca conciencia de la importancia de la evaluación y de su doble objetivo de promover la rendición de cuentas pública y apoyar los procesos de aprendizaje para mejorar los resultados de las políticas. En segundo lugar, la SCGG u otras instituciones gubernamentales han realizado pocas evaluaciones. No obstante, SIGPRET pretende cambiar esta situación y ha elaborado tres evaluaciones en 2022. En tercer lugar, Honduras también se enfrenta a retos a la hora de utilizar los resultados de las evaluaciones en la elaboración de políticas, ya que no existe un enfoque coherente de todo el gobierno en este ámbito y faltan habilidades y capacidades adecuadas para llevar a cabo la evaluación. Sin embargo, la SCGG elaboró directrices y cursos de capacitación para crear conciencia sobre la importancia de la evaluación y sus diferentes enfoques, y ha implementado acciones encaminadas a desarrollar un marco jurídico para la evaluación de políticas públicas.

Este capítulo ofrece una descripción general de las prácticas de seguimiento y evaluación en Honduras, incluyendo comparaciones con las prácticas de los países de la OCDE. Proporciona una descripción del marco institucional de seguimiento y evaluación, así como de las herramientas existentes para promover la calidad y el uso de los resultados del seguimiento y la evaluación. Concluye con una serie de recomendaciones destinadas a ayudar al gobierno hondureño a reforzar su cultura de seguimiento y evaluación y a promover el uso de evidencia y resultados en la toma de decisiones y la elaboración de políticas.

Crear un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación en Honduras

Disponer de un sistema de seguimiento y evaluación sólido requiere, ante todo, la existencia de un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación. Un marco de este tipo puede ayudar a los países a coordinar los esfuerzos aislados y no planificados de seguimiento y evaluación en enfoques más formales y sistemáticos, así como proporcionar incentivos para garantizar que estas actividades se llevan a cabo de manera eficaz (OECD, 2020^[3]).

Aunque no existe un enfoque único, un marco institucional sólido suele incluir los siguientes cuatro componentes (OECD, 2020^[4]):

- definiciones claras y completas de seguimiento y evaluación
- actores institucionales con un mandato claro y recursos asignados para supervisar o llevar a cabo actividades de seguimiento y evaluación
- una base jurídica o política para orientar y emprender actividades de seguimiento y evaluación
- orientación a nivel macro sobre cuándo y cómo llevar a cabo actividades de seguimiento y evaluación.

Honduras podría mejorar sus definiciones de seguimiento y evaluación

El primer componente de un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación consiste en disponer de definiciones claras y completas de dichas actividades, que podrían incluirse en documentos jurídicos o de políticas públicas. Dichas definiciones deben permitir identificar las características de cada tipo de práctica y establecer claramente el objetivo de la realización de las actividades de seguimiento y evaluación. Según datos de la OCDE, la mayoría de los países miembros de la misma (23 de 35) tienen una o varias definiciones de evaluación (OECD, 2021^[2]). En algunos países, esta definición está incluida en un documento legal, mientras que otros países definen la evaluación en directrices o manuales (Recuadro 4.1.).

Recuadro 4.1. Ejemplos de países con definiciones de evaluación

Definiciones incluidas en documentos jurídicos

- *Argentina* define la evaluación en el Decreto 292/2018, que designa al organismo responsable de elaborar e implementar el plan anual de seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales.
- *Japón* define la evaluación en la Ley de Evaluaciones de Políticas Gubernamentales (*Government Policy Evaluations Act*) (Ley núm. 86 de 2001).

Definiciones incluidas en directrices o manuales

- *Colombia* define la evaluación en la guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas del Departamento Nacional de Planeación.
- *Costa Rica* define la evaluación en el manual de evaluación de intervenciones públicas.
- *México* define la evaluación en las directrices generales para la evaluación de los programas generales de la administración pública.

Fuente: (OECD, 2021^[2])

En el caso de Honduras, existen definiciones claras y distintas de seguimiento y evaluación, ambas incluidas en las directrices gubernamentales:

- La Guía para la Formulación de Indicadores define el seguimiento como una "verificación independiente del progreso de una política, programa o proyecto" (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, 2012^[5]).
- La Guía Metodológica para la Evaluación de Diseño define la evaluación como "un proceso sistémico de observación, medición, análisis e interpretación dirigido a comprender una acción, con el fin de alcanzar un juicio evaluativo basado en evidencia en relación con su diseño, implementación, efectos, resultados e impactos" (Secretaría de Coordinación General de Gobierno, 2017^[6]).

Además de esta definición general de evaluación, Honduras cuenta con varias definiciones de tipos específicos de evaluación. Disponer de una definición general de evaluación crea una comprensión compartida en el sector público tanto del objetivo como de las características de la evaluación, mientras que disponer de definiciones específicas correspondientes a los distintos tipos de evaluación realizados a lo largo del ciclo de políticas permite aclarar los diferentes objetivos y métodos de evaluación (Cuadro 4.1.):

Cuadro 4.1. Definiciones de evaluación en Honduras

Concepto	Definición	Fuente
Evaluación de diseño	"Estudio sistemático de la concepción y planificación de una intervención en todas las dimensiones de su diseño: racionalidad (pertinencia, objetivos, población objetivo), coherencia interna, supuestos y riesgos, gestión basada en los resultados, coherencia institucional y coherencia externa, entre otras."	Guía metodológica para la evaluación de diseño (2017)
Evaluación de resultados	"Estudio sistemático de los efectos (cambios de comportamiento o calidad en personas o bienes) de una intervención en todas sus dimensiones: eficacia, sostenibilidad, cobertura, contribución."	Guía metodológica para la evaluación de resultados (2020)
Evaluación de impacto	"Su objetivo es medir el efecto neto de una intervención sobre una serie de variables objetivo. Busca establecer una relación causal entre el programa y sus resultados; se trata de explicar si un programa es responsable de los cambios observados en una población objetivo"	Guía metodológica para la evaluación de impacto (2020)
Evaluación del desempeño institucional	"Analiza la gestión de los programas y procesos de la organización, así como su desempeño, tanto en términos de resultados obtenidos como de eficiencia en el uso de los recursos"	Guía metodológica para la evaluación del desempeño institucional (2020)

Fuente: Elaboración del autor a partir de las respuestas al cuestionario de la OCDE del proyecto de la OCDE-UE "Análisis de la Gobernanza Pública de Honduras" (2021).

Las definiciones de seguimiento y evaluación en Honduras carecen de claridad sobre los principales objetivos de estas prácticas. La definición de seguimiento no proporciona información sobre los objetivos. La OCDE identifica los siguientes objetivos para el seguimiento: se espera que el seguimiento identifique retrasos y cuellos de botella en los programas y políticas públicas desarrolladas al proporcionar información descriptiva sobre su implementación. También facilita la planificación y la toma de decisiones operativas al proporcionar evidencia para medir el desempeño (OECD, 2019^[7]). El seguimiento también puede reforzar la rendición de cuentas y la transparencia, ya que fomenta la medición y publicación continuas de información sobre el uso de los recursos, la eficacia de los procesos internos y la ejecución de resultados de una política o programa (OECD, 2019^[7]).

En el caso de la evaluación, es importante reconocer en última instancia todos los objetivos y el valor potencial de esta actividad. Según la OCDE, la evaluación tiene el potencial de mejorar la rendición de cuentas pública y la transparencia al proporcionar a los ciudadanos y a las partes interesadas información sobre los resultados de los esfuerzos de los gobiernos. Además, puede facilitar el aprendizaje al informar a los responsables políticos sobre las políticas y programas que han tenido éxito, o que pueden tenerlo, y las principales razones de su éxito o fracaso (OECD, 2018^[8]). En este sentido, la realización de evaluaciones podría permitir a Honduras perseguir tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje.

Aclarar los distintos objetivos del seguimiento y la evaluación y comunicarlos en un marco jurídico ayudaría a crear un entendimiento compartido entre los principales actores gubernamentales y los ciudadanos sobre la importancia y la finalidad de estas actividades. Disponer de una definición clara y completa del seguimiento y la evaluación en Honduras, que incluya información sobre los diversos objetivos y ventajas de estas actividades, también facilitaría la cooperación entre los principales actores gubernamentales, tanto al eliminar cualquier confusión sobre las funciones o diferencias entre el seguimiento y la evaluación, como al informar a las partes interesadas sobre las ventajas de llevar a cabo estos ejercicios, en particular en la medida en que apoyan los procesos de toma de decisiones.

La SCGG desempeñó un papel central en el marco de seguimiento y evaluación

En Honduras, varios actores situados a nivel de centro de gobierno desempeñan un papel importante en la coordinación y promoción del seguimiento y la evaluación. Diferentes decretos establecen los mandatos y las principales responsabilidades de estos actores institucionales en materia de seguimiento y evaluación; las siguientes instituciones y sus mandatos corresponden a la estructura institucional a partir de noviembre de 2021:

- La SCGG tenía el mandato de definir los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, y de formular recomendaciones al presidente de la República para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas gubernamentales (artículo 1 del Decreto 266-2013). La mayoría de las funciones de la SCGG fueron asumidas por la DIGER, creada en abril de 2022 por el Decreto PCM 05-2022.
 - La *Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación*, una de las tres direcciones de la SCGG, tenía el mandato de monitorear y evaluar los resultados de los planes nacionales e institucionales, los objetivos de desarrollo sostenible, las políticas públicas, los programas y los proyectos. También le correspondió proponer y coordinar la agenda anual de evaluaciones de políticas, programas y proyectos y sus correspondientes procesos (artículo 8 del Decreto Ejecutivo PCM-025-2018).
- La *Oficina de Prioridades Presidenciales*, creada en 2020 para mejorar el cumplimiento de las prioridades gubernamentales de alto nivel, se encargó de monitorear las estrategias, metas, objetivos y planes de acción de la Presidencia de la República, así como de formular recomendaciones para el desarrollo y cumplimiento de las prioridades y metas estratégicas de la Presidencia de la República (artículo 1 del Decreto Ejecutivo PCM-044-2020).

- Los *gabinetes sectoriales* se encargaron de monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes estratégicos, sectoriales e institucionales. Se disolvieron en 2022. Como se explicó en el Capítulo 2, los gabinetes sectoriales, que adoptaron la forma de comités interministeriales, fueron creados por el Decreto PCM-001-2014 con el objetivo de mejorar la coordinación gubernamental bajo la dirección de la SCGG. Los gabinetes sectoriales también tenían el mandato de proponer y dar seguimiento a la evaluación de impacto de las políticas sectoriales prioritarias y su contribución a los objetivos de largo plazo del gobierno (artículo 9 del Decreto Ejecutivo PCM-009-2018).
- Las *Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión* (UPEG) dentro de cada secretaría de Estado complementaron a estos actores en el centro de gobierno (Recuadro 4.2.). Las UPEG son responsables del seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos de la secretaría (artículo 31 del Decreto 146-1986, Ley General de la Administración Pública), y sirvieron como principal punto de contacto entre la SCGG y la secretaría de estado, en particular para cuestiones relacionadas con la planificación, el seguimiento y la evaluación.
- Finalmente, la *Secretaría de Finanzas* es responsable de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos (artículo 45, Decreto 83-2004, Ley Orgánica del Presupuesto). Evalúa la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos tanto durante como al final del ejercicio fiscal, mediante el uso de información contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). En muchos países de la OCDE, las secretarías de finanzas desempeñan un papel importante a la hora de promover el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas públicos mediante la inclusión de evidencia de desempeño y evaluación en el ciclo presupuestario. Este no es el caso de Honduras, ya que no existe un vínculo sólido o claro entre el seguimiento de los resultados, la gestión del desempeño y la presupuestación.

Recuadro 4.2. Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión en Honduras

Las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG) están ubicadas dentro de cada secretaría de estado. Sus mandatos se definen en el artículo 31 del Decreto 146-1986 (Ley General de la Administración Pública). Las UPEG tienen el mandato de realizar el análisis, diseño y evaluación de políticas, programas y proyectos, y evaluar periódicamente la eficiencia y eficacia de los programas de la secretaría y de las instituciones descentralizadas del sector correspondiente.

En la práctica, las UPEG sirvieron como principal punto de contacto para la SCGG dentro de cada secretaría de estado y se encargan de recopilar y presentar información sobre el progreso de la implementación de los planes nacionales e institucionales en el SGPR.

Fuente: Elaboración del autor a partir de las respuestas al cuestionario de la OCDE del proyecto de la OCDE-UE "Análisis de la Gobernanza Pública de Honduras" (2021)

Las actividades de seguimiento y evaluación no están suficientemente integradas en un marco jurídico de todo el gobierno

Otro componente clave de un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación es la existencia de un marco jurídico o de políticas que oriente y lleve a cabo las actividades de seguimiento y evaluación. Según los datos de la OCDE, dos tercios de los países miembros de la misma (23 de 35) han desarrollado un marco legal que guía la evaluación, y la mitad de los países de la OCDE (17 de 35) han desarrollado un marco de políticas para organizar la evaluación en todas las instancias de gobierno (OECD, 2020^[3]).

Esto demuestra que disponer de una base jurídica para llevar a cabo actividades de evaluación es un elemento clave para la sistematización de estas prácticas en todo el gobierno.

Existen varias vías para la institucionalización de las prácticas de seguimiento y evaluación. La necesidad de evaluación, por ejemplo, puede estar reconocida al más alto nivel en la constitución del país, en la legislación primaria y/o secundaria, o puede desarrollarse en un marco de políticas¹ (Recuadro 4.3.).

Recuadro 4.3. Ejemplos de países con marcos jurídicos y de políticas para la evaluación

El marco jurídico para la evaluación de las políticas públicas en Francia

Francia desarrolló un marco jurídico para la evaluación de las políticas integrado en tres niveles distintos:

- Constitución: El artículo 47-2 de la Constitución encarga a la Entidad Fiscalizadora Superior de Francia (*Cour des Comptes*) que asista al parlamento y al gobierno en la evaluación de las políticas públicas. Las evaluaciones se publican, poniendo los resultados a disposición del gobierno y los ciudadanos. Las actividades de evaluación también están incluidas en los artículos 39 y 48 de la Constitución.
- Legislación primaria: Los artículos 8, 11 y 12 de la Ley Orgánica de 2009 requieren que las propuestas legislativas se sometan a una evaluación de impacto *ex ante*. Los resultados de la evaluación se adjuntan a la propuesta legislativa en cuanto se envían al Tribunal Supremo Administrativo (*Conseil d'État*).
- Legislación secundaria: El artículo 8 del Decreto núm. 2015-510 establece que todos los proyectos de ley que afecten a las misiones y la organización de los servicios descentralizados del estado deben someterse a una evaluación de impacto. El objetivo principal es comprobar la alineación entre los objetivos perseguidos por la propuesta y los recursos asignados a los servicios descentralizados.

Además, Francia cuenta con varias circulares de la Oficina del Primer Ministro relacionadas con la evaluación, como la circular sobre la evaluación de las normas (octubre de 2015) y la circular sobre la evaluación de impacto de los nuevos proyectos de ley y textos regulatorios (mayo de 2016).

El marco de políticas para la evaluación de las políticas públicas en Canadá

En julio de 2016, Canadá puso en marcha el marco Políticas Públicas sobre Resultados, que busca mejorar la consecución de resultados en todo el gobierno y la comprensión de los resultados deseados y los recursos utilizados para lograrlos. La responsabilidad de la implementación de esta política recae principalmente en el Consejo del Tesoro de Canadá, encargado de promover la utilización de los resultados de las evaluaciones en la elaboración de políticas, así como de definir y actualizar la política de evaluación.

Para la implementación de la política, el Consejo del Tesoro:

- puede exigir a los departamentos que realicen evaluaciones específicas y participen en evaluaciones dirigidas a nivel central
- puede iniciar o llevar a cabo análisis de la alineación de los recursos
- aprueba los marcos departamentales de resultados de los ministerios competentes y cualquier cambio en las responsabilidades básicas de sus organizaciones.

Además, se espera que todos los departamentos gubernamentales cuenten con una unidad de evaluación, mientras que los ministerios competentes son responsables de establecer un marco departamental de resultados.

Fuente: (OECD, 2020^[3]).

En el caso de Honduras, existen referencias generales al seguimiento y la evaluación en la legislación primaria y secundaria (Recuadro 4.4.). Sin embargo, hay una serie de cuestiones que impiden que el país promueva el uso de los resultados de estas actividades para la toma de decisiones y la creación de una cultura de seguimiento y evaluación en todo el gobierno a largo plazo, entre ellas i) la falta de disposiciones que garanticen el uso de los resultados del seguimiento del desempeño de las políticas públicas prioritarias y de los planes nacionales en el proceso de toma de decisiones, y ii) la falta de un marco general a largo plazo para el seguimiento y la evaluación.

Recuadro 4.4. Referencias al seguimiento y la evaluación en la legislación primaria y secundaria de Honduras

Las principales referencias al seguimiento y la evaluación en la legislación primaria y secundaria de Honduras son:

- El artículo 45 del Decreto 83-2004 (Ley Orgánica del Presupuesto) ordena a la Secretaría de Finanzas, a través de la Dirección de Presupuesto, evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos durante y al final de cada ejercicio fiscal.
- El Decreto 286 de 2009 incluye diferentes referencias al proceso de seguimiento de los planes nacionales:
 - El artículo 10 establece que el Consejo del Plan de Nación, dependiente del presidente de la República, es el encargado, entre otras funciones, de monitorear la ejecución del Plan de Nación y formular las recomendaciones e indicaciones pertinentes para mejorarlo.
 - El artículo 31 faculta al Foro Nacional de Convergencia (FONAC) para establecer el sistema de seguimiento y presentación de informes de los avances en la ejecución de los Planes Nacionales.
 - El artículo 33 faculta al Congreso Nacional a colaborar, monitorear y participar de forma permanente en la ejecución de la Visión de País 2010-38 y el Plan de Nación 2010-22.
- El artículo 1 del Decreto 266-2013 encomendó a la SCGG definir mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión gubernamental.
- El Decreto Ejecutivo PCM-025-2018 estableció que la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación de la SCGG es la responsable del seguimiento y evaluación de los resultados de los planes nacionales e institucionales, objetivos de desarrollo sostenible, políticas públicas, programas y proyectos.

En cuanto a la falta de disposiciones que garanticen la utilización de los resultados del seguimiento del desempeño de las políticas públicas prioritarias y los planes nacionales para el proceso de toma de decisiones, es necesario empezar analizando los diferentes objetivos que pueden tener las actividades

de seguimiento. El seguimiento debería reforzar la presentación de informes, la rendición de cuentas y la transparencia, ya que la información relativa al uso de los recursos, los procesos de gestión interna y los resultados de las iniciativas se mide de forma rutinaria y se publica sistemáticamente. También debería facilitar la planificación y la toma de decisiones operativas, ya que aporta pruebas para medir el desempeño, permite identificar los retrasos en la implementación y facilita la extracción de lecciones de la ejecución de las iniciativas.

En el caso de Honduras, el seguimiento se desarrolla en torno al objetivo de presentación de informes, rendición de cuentas y transparencia. De hecho, existe un marco legal para el seguimiento del sistema de planificación establecido en el Decreto 286 de 2009 (Recuadro 4.4.), que hasta noviembre de 2021 estaba coordinado desde el centro de gobierno por la SCGG y los gabinetes sectoriales. Sin embargo, los resultados derivados de las actividades de seguimiento (incluido el informe de seguimiento del Plan de Nación) no fueron discutidos sistemáticamente en las reuniones donde participan los responsables de liderar el proceso de toma de decisiones, limitando el impacto que las actividades de seguimiento podrían tener en Honduras. En este sentido, como se ha evaluado en los capítulos anteriores, Honduras carece de un marco que garantice que los resultados del seguimiento del desempeño de las políticas públicas prioritarias y los planes nacionales se discutan a nivel de toma de decisiones y se analicen en torno a las lecciones aprendidas, los cuellos de botella y los retrasos en la implementación que informan el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a la falta de un marco general a largo plazo para el seguimiento y la evaluación, es necesario considerar las recientes reformas implementadas en Honduras. De hecho, en 2020 Honduras realizó esfuerzos tangibles para institucionalizar las prácticas de seguimiento y evaluación mediante la inclusión de mandatos específicos para dejar claro a los actores institucionales cuándo y cómo realizar el seguimiento y la evaluación en el Decreto Legislativo 182-2020 (Presupuesto General de Ingresos y Egresos del ejercicio fiscal 2021) (Cuadro 4.2.). Como resultado de ese marco legal, durante el primer semestre de 2021, 11 instituciones públicas elaboraron y entregaron evaluaciones de diseño de uno de sus programas estratégicos.

Cuadro 4.2. Mandatos sobre seguimiento y evaluación contenidos en el Decreto Legislativo 182-2020 (Presupuesto General de Ingresos y Egresos, ejercicio fiscal 2021)

Artículo	Mandato
Artículo 6	Encargó a la SCGG, a través de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, el seguimiento de los planes nacionales y la elaboración de un informe anual sobre el avance de los resultados globales y los correspondientes indicadores establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno. Este informe debía publicarse anualmente en el sitio web de la SCGG y presentarse al presidente de la República, al Tribunal Superior de Cuentas, al Instituto de Acceso a la Información Pública y al Congreso Nacional a través de la Comisión Ordinaria de Presupuesto.
Artículo 7	Encargó a la SCGG el seguimiento mensual, trimestral y anual de la planificación institucional, con base en la información reportada por las instituciones públicas en el SGPR. Los informes mensuales debían enviarse al responsable de cada institución pública, mientras que los informes trimestrales debían enviarse a los vicecoordinadores de los gabinetes sectoriales y a la Secretaría de Finanzas.
Artículo 8	Encomendó a la SCGG, a través de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, la elaboración de un informe trimestral que contenga los resultados de síntesis de las evaluaciones <i>ex ante</i> realizadas por 10 instituciones públicas en uno de sus programas estratégicos. El informe debía enviarse trimestralmente al responsable de cada institución pública y a los vicecoordinadores de los gabinetes sectoriales.
Artículo 9	Mandato a todas las instituciones públicas para que realicen un informe trimestral sobre la ejecución física y financiera de su plan operativo y presupuesto anuales. El informe debía enviarse trimestralmente a la Secretaría de Finanzas.

Fuente: Elaboración del autor con base en (Congreso Nacional de Honduras, 2020^[9]).

Aunque estos esfuerzos van en la dirección correcta hacia la implementación de un marco jurídico para el seguimiento y la evaluación y el fomento de una cultura de la evaluación en todo el gobierno, tienen

importantes limitaciones. En primer lugar, los mandatos incluidos en el Decreto Legislativo ordenaban a la SGCC enviar una copia de los informes a un número de representantes dentro y fuera del gobierno (por ejemplo, el presidente, el Tribunal Superior de Cuentas, el Congreso Nacional, etc.). Sin embargo, en lugar de enviar copias de informes de seguimiento largos y genéricos a dichas autoridades, es importante crear canales de comunicación e instancias con los responsables de la toma de decisiones en torno a políticas públicas prioritarias y áreas de gobierno clave para garantizar que la evidencia se utiliza para fundamentar la toma de decisiones. También es importante preparar análisis de seguimiento adecuados para su propósito que permitan a los usuarios acceder rápida y fácilmente a resultados de seguimiento claros que puedan traducirse en una mejor asimilación de los resultados en la toma de decisiones. En segundo lugar, los mandatos sólo son válidos a corto plazo (el ejercicio fiscal), ya que sólo son aplicables al ejercicio fiscal en curso (2021). En tercer lugar, y relacionado con el segundo punto, los mandatos de seguimiento y evaluación incluidos en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos están sujetos a una voluntad política cambiante, ya que la renovación de los mandatos depende del entorno político y de un consenso político en cada ejercicio fiscal.

El gobierno de Honduras podría beneficiarse de la integración del marco jurídico de seguimiento y evaluación en el sistema de planificación/marco de desempeño, en lugar de proporcionar mandatos de seguimiento y evaluación a través de la ley anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos. Al establecer el marco jurídico del seguimiento y la evaluación e integrarlo en políticas a largo plazo como el sistema de planificación y el marco de desempeño, Honduras se aseguraría de que existen mandatos claros para los actores institucionales sobre cuándo y cómo llevar a cabo estas prácticas más allá del ejercicio fiscal, así como un consenso político sobre la importancia de las actividades de seguimiento y evaluación para el país más allá de los mandatos electorales (OECD, 2020^[3]). Además, esta integración garantizaría que la evidencia y los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación se utilicen no sólo a efectos de presentación de informes y rendición de cuentas, sino también como aportaciones al proceso de toma de decisiones.

Podrían desarrollarse adicionalmente las orientaciones a nivel macro para el seguimiento y la evaluación

La existencia de un marco jurídico para el seguimiento y la evaluación no basta para mantener un sistema robusto de seguimiento y evaluación. También es importante disponer de directrices a nivel macro para apoyar la implementación del seguimiento y la evaluación en todas las instancias de gobierno. Por lo general, estas directrices pretenden ayudar a todos los que participan en la implementación de una política a planificar, encargar y gestionar mejor sus actividades de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, las directrices para la evaluación se refieren sobre todo a la presentación de informes de los resultados de la evaluación, seguida de la identificación y el diseño de los enfoques de evaluación, las normas de calidad para las evaluaciones y el uso de la evidencia fruto de la evaluación (OECD, 2020^[3]). Los datos muestran que la mayoría de los países de la OCDE (26 de 35) disponen de directrices para apoyar la evaluación de la implementación en todo el gobierno (OECD, 2020^[3]).

Honduras dispone de directrices para ayudar a las instituciones públicas a planificar, implementar y gestionar el seguimiento y la evaluación, incluidas las directrices para la formulación y aprobación de políticas públicas, y las guías metodológicas sobre evaluación de diseño, evaluación de impacto y evaluación de resultados. Estas directrices están publicadas en el repositorio de evaluación del SGPR y se comunicaron a las instituciones públicas en cursos de capacitación específicos diseñados por la SCGG en colaboración con la Escuela de Alta Gerencia Pública. La existencia de directrices y manuales en Honduras demuestra que existe una comprensión general de su importancia para ayudar a los responsables políticos a llevar a cabo con éxito el seguimiento y la evaluación.

Sin embargo, algunos planes esenciales no están incluidos en estas directrices; ejemplos incluyen el seguimiento de la Visión de País 2010-38, el Plan de Nación 2010-22 y el Plan Estratégico de Gobierno

2018-22. En el caso de Honduras, un sistema robusto de seguimiento y evaluación puede necesitar directrices adicionales sobre seguimiento que establezcan claramente los actores implicados, sus mandatos y el calendario, las herramientas y la metodología de seguimiento. Las directrices sobre seguimiento también deberían aclarar la articulación de las actividades de seguimiento de los distintos planes nacionales, así como de los planes institucionales.

Además, podrían elaborarse manuales detallados sobre prácticas de evaluación en los que participasen las partes interesadas del sector. Consciente de las limitadas competencias para llevar a cabo la evaluación en las secretarías de Estado, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación empezó a elaborar manuales más detallados sobre las prácticas de evaluación. Este proceso podría haberse beneficiado de los comentarios y sugerencias de las secretarías de Estado, que podrían haber aportado información sobre los principales retos y debilidades de la implementación de las directrices en sus sectores específicos. Fomentar la coproducción de estos manuales más detallados entre la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación y los representantes de las secretarías de Estado también puede ser una oportunidad para crear conciencia sobre la importancia de la evaluación y crear un sentido de responsabilidad en todo el gobierno.

Además, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo PCM-025-2018 especificó que la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación de la SGCC debía evaluar los resultados de los planes nacionales e institucionales, objetivos de desarrollo sostenible, políticas públicas, programas y proyectos. Sin embargo, se trata de grandes actividades que no pueden realizarse totalmente en un solo año. Llevar a cabo una evaluación adecuada requiere tiempo y recursos considerables y, lo que es más importante, debe apoyarse en una metodología clara (OECD, 2021^[2]).

Para ello, Honduras ya ha empezado a implementar un enfoque más centrado de la evaluación, seleccionando un programa para evaluarlo cada año. Definir un número limitado de evaluaciones que se llevarán a cabo en un año determinado se considera una buena práctica, teniendo en cuenta que una evaluación adecuada requiere un enfoque más centrado, ya que las actividades de evaluación exigen tiempo y recursos significativos. Por ejemplo, desde 2018 la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación encargó cuatro evaluaciones externas sobre programas y proyectos estratégicos específicos, entre ellos los programas *CONVIVIENDA*, *Con Chamba Vivís Mejor* y *Vida Mejor*.

Sin embargo, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría desarrollar aún más este enfoque centrado definiendo y comunicando claramente una agenda de evaluación anual y desarrollando un calendario específico para las evaluaciones.

Promover la calidad de los procesos de seguimiento y evaluación

Es necesario mejorar los indicadores de desempeño como primer paso hacia la producción de evidencia sólida de seguimiento

El seguimiento de una política, programa o proyecto implica la identificación de indicadores que sean metodológicamente robustos. Para que los indicadores proporcionen a los responsables de la toma de decisiones información que pueda utilizarse para definir qué curso de acción seguir para alcanzar los objetivos políticos previstos, deben ir acompañados de información que permita interpretarlos adecuadamente (OECD, 2021^[2]). Independientemente de su tipología, todos los indicadores deben presentarse de forma que proporcionen la siguiente información:

- descripción del indicador: nombre, unidad de medida, fuente de datos y fórmula
- responsabilidad del indicador: institución, departamento o autoridad responsable de recopilar y reportar los datos
- frecuencia de recopilación de datos y actualización del indicador

- una base de referencia que sirva de punto de partida para medir los progresos
- objetivo o resultado esperado.

En el caso de Honduras, el país aún podría mejorar los indicadores de sus planes nacionales e institucionales, desarrollando una mezcla de indicadores sólidos que incluyan indicadores de proceso y de resultados/impacto, que permitan tanto monitorear la implementación de las políticas/programas como medir el efecto real de las iniciativas del gobierno. De hecho, los indicadores de proceso y los indicadores de resultados (*outcome* o *output*) son complementarios, en el sentido de que permiten monitorear objetivos diferentes. Los indicadores de proceso son útiles y recomendables para hacer un seguimiento de la implementación de los programas y a efectos de rendición de cuentas, ya que proporcionan flujos regulares de información sobre la ejecución de un programa/plan. Los indicadores de resultados (*outcome* o *output*), por su parte, son útiles para mejorar los procesos de toma de decisiones de alto nivel, ya que proporcionan información sobre si el programa está logrando los efectos previstos.

A nivel nacional, los indicadores de la Visión de País 2010-38, el Plan de Nación 2010-22 y el Plan Estratégico de Gobierno 2018-22 cumplen prácticamente todos los criterios de un indicador sólido, pero podrían considerarse mejoras específicas:

- Los indicadores de la Visión de País 2010-38 y del Plan de Nación 2010-22 se enuncian explícitamente e incluyen información sobre la fuente de datos, la base de referencia y los valores objetivo para 2013, 2017, 2022 y 2038, así como sobre la institución responsable de recopilar y actualizar el indicador. Sin embargo, los indicadores podrían mejorarse indicando claramente la unidad de medida y la fórmula para su cálculo.
- Los indicadores del Plan Estratégico de Gobierno 2018-22 se enuncian explícitamente, incluyen información sobre la base de referencia y los valores objetivo para 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Sin embargo, los indicadores podrían mejorarse al indicar explícitamente la institución o persona responsable de recopilar los datos y actualizar su información, y al incluir la unidad de medida y la fórmula para su cálculo.

A nivel institucional, las secretarías de Estado se esfuerzan por establecer indicadores clave de desempeño y utilizan principalmente indicadores de proceso (Recuadro 4.5.). Sin embargo, Honduras podría beneficiarse de disponer de una combinación de indicadores de proceso, calculados a partir de la información recopilada mensualmente en el SGPR, y de indicadores de resultado/impacto, calculados a partir de datos administrativos o incluso de datos de encuestas de percepción ad hoc. Además, los planes institucionales con indicadores clave de desempeño deben ser públicos y comunicarse a las principales partes interesadas, fomentando tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Recuadro 4.5. Tipología de los indicadores de gobernanza

Los responsables políticos deben decidir continuamente qué elementos de una política deben monitorearse y cómo puede hacerse un seguimiento de los mismos a través de diversos indicadores. Una tipología de indicadores de gobernanza distingue entre:

- Los *indicadores de entrada (input)* miden la cantidad y el tipo de recursos, como personal, dinero, tiempo, equipos, etc., que el gobierno invierte para lograr una política pública específica.
- Los *indicadores de proceso* se refieren a los procesos reales empleados, a menudo con la evaluación de la eficacia por parte de personas implicadas en la política.
- Los *indicadores de resultados output* se refieren a la cantidad, el tipo y la calidad de los bienes o servicios producidos por la política gubernamental. Pueden incluir objetivos operativos como el número de reuniones celebradas.
- Los *indicadores de resultados outcome/impacto* miden el efecto estratégico y el cambio producido por la política implementada. Los indicadores de resultado *outcome* suelen referirse al efecto a corto plazo o inmediato, mientras que los indicadores de impacto se refieren al efecto a largo plazo.

Fuente: (OECD, 2020^[4]).

Además, Honduras podría beneficiarse del desarrollo de un marco sistemático para vincular los indicadores institucionales con los objetivos prioritarios nacionales y las líneas estratégicas de los planes nacionales. El desarrollo de indicadores de desempeño, su base de referencia y sus objetivos es una etapa importante de la planificación institucional y la identificación de las prioridades de las políticas (OECD, 2021^[2]). El artículo 1 del Decreto 266-2013 estableció que la SCGG era responsable de definir los mecanismos y procedimientos para monitorear y evaluar los resultados de la gestión gubernamental. Sin embargo, todavía no existe un marco explícito o sistemático para el diseño de indicadores de seguimiento y evaluación.

De hecho, como se analizó en el Capítulo 3, hubo una falta de vinculación sistemática entre los planes nacionales (Visión de País 2010-38, Plan de Nación 2010-22 y Plan Estratégico de Gobierno 2018-22) y los planes institucionales. Esto dificulta a las partes interesadas el seguimiento de los avances en términos de objetivos prioritarios nacionales y líneas estratégicas, o la comprensión de cómo los planes institucionales contribuyen a los planes estratégicos. Si bien las secretarías de Estado han identificado un conjunto de indicadores en sus propios planes, éstos no se presentan de manera que indiquen claramente su conexión con elementos de la Visión de País 2010-38 (objetivos prioritarios nacionales) y el Plan de Nación 2010-22 (líneas estratégicas).

Por lo tanto, vincular explícitamente cada indicador y los objetivos prioritarios nacionales sería esencial para aclarar la estructura de seguimiento de los planes nacionales. Este vínculo podría hacerse visualmente en los documentos de planificación institucional. El ejercicio debería ser realizado por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación, junto con las diferentes UPEG, para informar a las secretarías de Estado sobre los objetivos prioritarios nacionales y las líneas estratégicas a las que contribuyen. Dicho análisis también se beneficiaría de la vinculación de indicadores de resultados *output* actualizados periódicamente para informar al gobierno sobre el desempeño de su administración en relación a los objetivos a nivel de resultados *outcome* incluidos en su Visión de País.

Honduras podría considerar la implementación de iniciativas para superar la falta de datos suficientes y las dificultades de acceso a la información

Un buen sistema de seguimiento y evaluación se basa en datos completos, de múltiples fuentes y de alta calidad (Recuadro 4.6.), que estén fácilmente disponibles y en un formato fácil de utilizar como parte del proceso de evaluación. De hecho, la implementación de un programa basado en evidencia implica aprovechar los datos disponibles con fines analíticos como parte del proceso de seguimiento y evaluación (Mathot and Giannini, 2022^[10]). La evaluación de políticas públicas, por ejemplo, puede verse obstaculizada por la falta de datos adecuados y fáciles de utilizar. En este sentido, un sistema estadístico nacional de alta calidad y unas bases de datos y registros actualizados que comuniquen y desglosen mutuamente los datos al nivel deseado son parte integrante de un sistema robusto de seguimiento y evaluación.

Recuadro 4.6. Fuentes potenciales de datos de calidad para la evaluación de políticas

Las fuentes de datos de calidad importantes para la evaluación de políticas son:

- *Datos administrativos* - Este tipo de datos suele recopilarse a través de sistemas administrativos gestionados por departamentos gubernamentales o ministerios, y suele referirse a conjuntos enteros de individuos, comunidades y empresas que se ocupan de una política concreta. Algunos ejemplos de datos administrativos son los datos sobre vivienda y los registros fiscales.
- *Datos estadísticos* - Este tipo de datos se utiliza habitualmente en investigación y corresponde a los datos censales o, más en general, a la información sobre una población determinada recopilada mediante encuestas nacionales o internacionales.
- *Macrodatos (Big data)* - Este tipo de datos se define en términos generales como "una colección de grandes volúmenes de datos" (UN Global Pulse, 2016^[11]). Obtenidos principalmente de diversas fuentes, como las aportaciones de los ciudadanos y el sector privado, los macrodatos suelen ser digitales y se generan continuamente. Tienen la ventaja de presentarse en mayor volumen y variedad, por lo que representan un método rentable para garantizar una gran amplitud del muestreo y la recopilación de información sobre grupos de difícil acceso.
- *Datos de evaluación* - Este tipo de datos se recopila con fines de evaluación. Puede adoptar la forma de cuestionarios cualitativos, observaciones in situ, grupos focales o datos experimentales.

La combinación de diferentes fuentes de datos tiene el potencial de desvelar perspectivas relevantes para la evaluación de políticas.

Fuente: (OECD, 2020^[3]; UN Global Pulse, 2016^[11]).

En Honduras, no existe una infraestructura de datos integrada que facilite el acceso o el intercambio de datos administrativos de forma horizontal entre las secretarías de Estado, una situación que crea silos de datos e impide que los evaluadores tengan acceso a datos o información relevantes para sus propios fines analíticos (un reto destacado en el Capítulo 3). En consecuencia, las secretarías de Estado que operan en sectores similares y complementarios no pueden compartir fácilmente datos e información entre ellas o no son necesariamente conscientes de todos los datos que existen y que podrían utilizarse en la evaluación.

Consciente de estas limitaciones, Honduras puede considerar la implementación de iniciativas para evitar la fragmentación y la duplicación de esfuerzos (por ejemplo, mediante el desarrollo de una infraestructura independiente de intercambio de datos) a través de las secretarías de Estado y la promoción de la integración y la cohesión del sector público. Para ello, Honduras puede considerar comenzar por llevar a cabo un inventario exhaustivo de datos que dé cuenta de todos los activos de datos creados y recopilados por las secretarías de Estado, y desarrollar una estrategia para fomentar el acceso sistemático a los datos administrativos y su uso. Estados Unidos, por ejemplo, ha institucionalizado e implementado un enfoque estructural más sistemático para facilitar el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia (Recuadro 4.7.).

Recuadro 4.7. La Ley de fundamentos para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia (*Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*) en Estados Unidos

La Ley de fundamentos para la elaboración de políticas basadas en evidencia de 2018 en Estados Unidos se firmó y promulgó el 14 de enero de 2019. La Ley de Evidencia pretende que los organismos federales adquieran, accedan y utilicen de la mejor manera la evidencia para fundamentar la toma de decisiones, y garantizar que existan las estructuras de calidad y revisión de datos necesarias para apoyar el uso de datos administrativos en las evaluaciones.

La Ley de Evidencia incorpora la Ley de Datos Abiertos del Gobierno (*Open Government Data Act*), que exige a los organismos publicar información en línea como datos abiertos, utilizando formatos de datos normalizados y legibles por máquina. La Ley de Evidencia también hace hincapié en la coordinación para avanzar en las funciones de gestión y acceso a los datos de las agencias, ordenando un enfoque de gobierno abierto a los datos. El sitio web Data.gov, lanzado en 2009 y gestionado por la Administración de Servicios Generales de EE. UU., proporciona acceso a conjuntos de datos gubernamentales sobre una amplia gama de temas. La Administración de Servicios Generales de EE. UU. debe mantener un "Catálogo Federal de Datos" como punto de entrada en línea dedicado a compartir los activos de datos de la agencia con el público. La Oficina de Gestión y Presupuesto está preparando directrices adicionales para el acceso y la gestión de datos abiertos y para el acceso a datos con fines estadísticos.

Se solicita a las agencias que desarrollen y mantengan un inventario de datos exhaustivo que dé cuenta de todos los activos de datos creados y recopilados por ellas. La Oficina de Gestión y Presupuesto ha creado un Comité Asesor sobre Datos para el Desarrollo de Evidencia a nivel federal con el fin de revisar, analizar y hacer recomendaciones sobre cómo promover el uso de datos federales para el desarrollo de evidencia y cómo facilitar el intercambio y la vinculación de datos.

Fuente: (Mathot and Giannini, 2022^[10]).

Además, Honduras cuenta con varios sistemas de información, como el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIPH), entre otros. Para garantizar que los datos relevantes puedan ser comparados y combinados entre fuentes para apoyar una toma de decisiones y políticas públicas mejor informadas, Honduras podría promover la interoperabilidad entre los sistemas de información existentes y nuevos dentro del sector público. La interoperabilidad se refiere a la capacidad de los distintos sistemas de información para conectarse, trabajar juntos y comunicarse entre sí de forma coordinada. Al permitir la interoperabilidad de los sistemas, Honduras garantiza que los sistemas de información puedan comunicar

y compartir datos de forma más eficaz, reforzando la toma de decisiones y la elaboración de políticas y mejorando las actividades de seguimiento y evaluación. Dicha recomendación está en consonancia con la *Recomendación del Consejo sobre la mejora del acceso e intercambio de datos* de la OCDE de 2021, que recomienda a los Adherentes "fomentar, cuando proceda, la localización, accesibilidad, interoperabilidad y reusabilidad de los datos en todas las organizaciones, incluidos los sectores público y privado" (OECD, 2021^[12]).

Además, aunque el país cuenta con un Sistema Nacional de Estadística dirigido por el Instituto Nacional de Estadística de Honduras, el sistema ha sido incapaz de generar los datos estadísticos que las secretarías de Estado necesitan para llevar a cabo la evaluación de programas y políticas. Un sistema estadístico nacional sólido es fundamental para mejorar la forma en que el gobierno recopila, gestiona, comparte y almacena los datos para que sean más útiles a la hora de elaborar políticas públicas basadas en evidencia (Mathot and Giannini, 2022^[10]).

La creación de una oficina de análisis estadístico y evaluación de indicadores en la DIGER, que trabaja con las UPEG en el establecimiento de indicadores, representa un paso en la dirección correcta. En este sentido, Honduras también puede considerar el fortalecimiento de su sistema nacional de estadística contando con funcionarios estadísticos dentro de las UPEG de las secretarías de Estado. El papel de estos funcionarios estadísticos consistiría en asesorar sobre las técnicas y los procedimientos estadísticos a lo largo de todo el ciclo de las políticas y contribuir a garantizar que los datos necesarios en el proceso de evaluación se recopilen sistemáticamente desde el principio de una intervención. Los funcionarios estadísticos también colaborarían y consultarían regularmente con el Instituto Nacional de Estadística de Honduras para asegurarse de que los datos estadísticos nacionales cumplen el propósito y las necesidades de las secretarías de Estado para llevar a cabo la evaluación. Teniendo en cuenta que las competencias de los funcionarios estadísticos son de alto nivel y específicas, Honduras también podría considerar el desarrollo de una estrecha cooperación entre el Sistema Nacional de Estadística y el mundo académico para garantizar que se desarrollan en los futuros graduados las competencias adecuadas en los ámbitos estadístico y económico.

Podrían desarrollarse adicionalmente los mecanismos de garantía y control de calidad

Los mecanismos de garantía de calidad buscan asegurar que los resultados de una evaluación se basen en una interpretación objetiva y defendible de los resultados, y guarden relación con los objetivos originales de la evaluación (HM Treasury, 2020^[13]). Los mecanismos de control de calidad buscan garantizar que el diseño, la planificación y la realización de la evaluación se hayan llevado a cabo correctamente para cumplir unos criterios de calidad predeterminados (OECD, 2021^[2]). La mayoría de los países de la OCDE (24 de 35) cuentan con uno o varios mecanismos para promover la calidad de las evaluaciones a través de diversos medios (OECD, 2020^[3]).

En Honduras, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación implementó acciones para promover el seguimiento de calidad de informes y evaluaciones, incluyendo el desarrollo de guías metodológicas dirigidas a abordar tanto la calidad técnica como la buena gobernanza del seguimiento y la evaluación. Estas directrices ayudan en el diseño, el impacto y la evaluación de resultados, e incluyen consejos sobre la formulación y aprobación de políticas públicas.

Teniendo en cuenta que los mecanismos de garantía de calidad se centran en las prácticas de evaluación más que en el seguimiento del desempeño, Honduras podría publicar directrices adicionales para aclarar los métodos de trabajo y las herramientas que apoyarán las prácticas de seguimiento en todo el gobierno. Estas directrices también podrían especificar los procesos de garantía de calidad en el contexto del ejercicio de seguimiento que deberían aplicar todas las secretarías de Estado.

Además, Honduras no cuenta con mecanismos de control de calidad para sus evaluaciones, como revisiones por pares del producto de la evaluación, metaevaluaciones, herramientas de autoevaluación y listas de verificación, o auditorías de la función de evaluación. Los datos de la OCDE muestran que los mecanismos de control de calidad son mucho menos comunes que los de garantía de calidad, ya que sólo los utilizan aproximadamente un tercio de los países encuestados (OECD, 2020^[3]). Sin embargo, estos mecanismos son fundamentales para garantizar que los informes de evaluación y la evidencia fruto de la evaluación sean de elevada calidad. En este sentido, Honduras podría desarrollar uno o varios mecanismos de control de los presentados a continuación.

El mecanismo de control de calidad más utilizado por los países es el proceso de revisión por pares. Las revisiones por pares consisten en que un panel o grupo de referencia, compuesto por expertos externos o internos, somete una evaluación a un análisis de su calidad técnica y contenido sustantivo (OECD, 2020^[3]). El proceso de revisión por pares ayuda a determinar si la evaluación cumple las normas de calidad adecuadas y, por tanto, puede publicarse. En Honduras, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría considerar someter sus evaluaciones a revisión por pares expertos (por ejemplo, académicos y expertos internacionales) antes de publicarlas.

Los países también han desarrollado herramientas dirigidas a los propios evaluadores (es decir, autoevaluación) o al equipo gestor o encargado (por ejemplo, listas de verificación de control de calidad) para ayudarles a verificar si su trabajo cumple los criterios de calidad adecuados (OECD, 2020^[3]). La autoevaluación es una revisión crítica del desempeño del proyecto/programa por parte del equipo de operaciones encargado de la intervención, ya que sirven para normalizar las prácticas a la hora de revisar los resultados de la evaluación. Las listas de verificación de control de calidad tienen por objeto estandarizar las prácticas de control de calidad de los resultados de la evaluación y, como tales, pueden ser útiles para que los gestores de la evaluación, los comisionados, los responsables de la toma de decisiones u otras partes interesadas revisen las evaluaciones en función de una serie de criterios predeterminados (Stufflebeam, 2001^[14]). La institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría considerar la posibilidad de diseñar una lista de verificación de este tipo, para ayudar a las secretarías de Estado y a sí misma a controlar la calidad de su trabajo. Ejemplos como la lista de verificación para la autoevaluación del Ministerio polaco de Infraestructura y Desarrollo (Recuadro 4.8.) muestran cómo pueden implementarse iniciativas de listas de verificación para la autoevaluación para fomentar la calidad técnica de las evaluaciones.

Recuadro 4.8. Lista de verificación para la autoevaluación del Ministerio polaco de Infraestructura y Desarrollo

Esta lista de verificación para la autoevaluación, presentada en las directrices nacionales sobre la evaluación de la política de cohesión para 2014-20, tiene por objeto prevenir que se implementen las recomendaciones de evaluaciones de baja calidad. La lista de verificación, que también utilizan las unidades de evaluación a nivel regional, es uno de los componentes de las metaevaluaciones, ya que se centra en las competencias y prácticas de los evaluadores más que en la evaluación en general. Incluye criterios como el grado de consecución de los objetivos, la metodología empleada y la fiabilidad de los datos. Cada criterio recibe una calificación numérica que puede complementarse con comentarios cualitativos.

Fuente: (OECD, 2021^[15]).

Por último, los datos de la OCDE muestran que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) también pueden asumir un papel activo en la promoción de la calidad de la evaluación (OECD, 2020^[16]). Las EFS pueden convertirse en actores clave del discurso nacional sobre la calidad de la evaluación. Gracias a su especial experiencia en auditoría de gestión, pueden aportar a los gobiernos perspectivas externas sobre cómo gestionar mejor la evidencia sobre el desempeño y mejorar la calidad de sus sistemas de evaluación. Además, las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden a veces realizar ellas mismas evaluaciones, incluso de los sistemas de gestión de la información y de los sistemas de evaluación de las políticas, empleando sus propias normas de calidad. En Honduras, aunque el Tribunal Superior de Cuentas reportó que también ha comenzado a realizar auditorías de gestión para medir el impacto de programas específicos (por ejemplo, relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y auditorías sobre la ejecución presupuestaria, su enfoque sigue siendo el cumplimiento *ex post*, las adquisiciones y las auditorías financieras.

Teniendo en cuenta que el Tribunal Superior de Cuentas está empezando a realizar auditorías de gestión, Honduras podría considerar la posibilidad de fomentar la implementación de este tipo de auditorías que permiten analizar la eficiencia y eficacia de las políticas y programas públicos clave. A tal fin, el Tribunal Supremo de Cuentas podría considerar la posibilidad de incluir en su plan anual de auditoría una cantidad mínima de auditorías de gestión de políticas públicas o programas específicos que el gobierno considere estratégicos.

Es necesario desarrollar de forma adicional las competencias en todo el gobierno para reforzar los procesos de seguimiento y evaluación en Honduras

Para implementar un sistema de seguimiento y evaluación capaz de producir datos y análisis creíbles y pertinentes, las personas que lleven a cabo estas actividades deben contar con las competencias, conocimientos, experiencia y capacidades adecuadas. Los países de la OCDE son conscientes del papel crucial de las competencias para promover evaluaciones de calidad: los datos muestran que 13 de los 35 países de la OCDE utilizan mecanismos para apoyar el desarrollo de las competencias de los evaluadores (OECD, 2020^[3]).

En Honduras, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación implementó acciones para promover las competencias de las personas que realizan seguimiento y evaluación. La SCGG, junto con la Escuela de Alta Gerencia Pública, desarrolló cursos de capacitación en línea y presenciales destinados a ayudar a desarrollar las competencias para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en todas las secretarías de Estado.

Sin embargo, Honduras podría considerar la posibilidad de seguir desarrollando adicionalmente competencias adecuadas para el seguimiento. El seguimiento requiere disponer de recursos y capacidades suficientes para recopilar datos periódicamente, calcular indicadores, analizar datos, etc., todo lo cual requiere a su vez una cantidad relevante de personas formadas. En Honduras, estos recursos se encontraban en la UPEG y en la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación de la División de seguimiento. Contar con unidades dedicadas a esta función en las secretarías de Estado es un paso importante en la movilización de recursos hacia las actividades de seguimiento. Un paso adicional consiste en seguir reforzando las competencias adecuadas de las unidades de seguimiento tanto dentro de las secretarías de Estado como de la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación; entre ellas es clave la capacidad de definir los indicadores de desempeño concretos que permitan recopilar los datos pertinentes para las distintas prioridades políticas y objetivos políticos que vinculen la información sobre el desempeño de políticas sectoriales y multisectoriales relacionadas.

En cuanto a la evaluación, esta actividad requiere disponer de las habilidades técnicas pertinentes para llevarla a cabo. En Honduras, la evaluación fue llevada a cabo principalmente por evaluadores externos del sector privado o del mundo académico debido a la falta de conocimientos técnicos y al escaso personal de las secretarías de Estado y de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación en la División de

Evaluación. Además, existen dificultades recurrentes para contratar personal con las competencias adecuadas para la evaluación, principalmente porque las normas de recursos humanos de la administración pública dificultan y retardan la contratación de personal especializado ajeno a la administración pública.

Para reforzar las competencias de seguimiento y remediar la falta de habilidades y de personal para realizar evaluaciones de alta calidad, es necesario seguir implementando mecanismos de apoyo al desarrollo de competencias adecuadas para ambas prácticas. De hecho, varios entrevistados destacaron que Honduras se enfrentaba a retos a la hora de atraer y desarrollar las competencias adecuadas dentro de la SCGG y las secretarías de Estado necesarias para llevar a cabo actividades internas de seguimiento y evaluación. Para garantizar la calidad técnica de los resultados de estas actividades, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación tal vez desee implementar diferentes mecanismos complementarios, entre los que se incluyen los siguientes:

- En primer lugar, Honduras podría continuar desarrollando e implementando los cursos de capacitación en línea y presenciales que la Escuela de Alta Gerencia Pública comenzó a ofrecer en 2018. Estos cursos han permitido formar a cientos de personas en las distintas secretarías de Estado, sentar las bases para llevar a cabo un seguimiento y una evaluación internos, y empezar a construir una comprensión coherente del sistema de seguimiento y evaluación en Honduras.
- En segundo lugar, Honduras puede considerar la posibilidad de desarrollar cursos de capacitación específicos que complementen los generales ya existentes. De hecho, las secretarías de Estado también requieren cursos de capacitación específicos que les permitan abordar los retos particulares que se derivan de la especificidad de sus sectores. En este sentido, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación y la Escuela de Alta Gerencia Pública podrían crear programas de capacitación de evaluadores a nivel de las distintas secretarías de Estado, lo que permitiría a los evaluadores profundizar sus conocimientos sobre la evaluación de un tema político específico relevante para su sector particular.
- Por último, otra forma de desarrollar las competencias de los evaluadores es fomentar las redes de intercambio de conocimientos entre evaluadores. Según datos de la OCDE, un mecanismo de garantía de calidad utilizado con frecuencia que los países han implementado es la creación de una red de evaluadores para intercambiar experiencias prácticas y técnicas relacionadas con la evaluación (OECD, 2021^[2]), como el Grupo de Evaluación Intergubernamental (*Cross-Government Evaluation Group*) del Reino Unido (Recuadro 4.9.). La institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría considerar reforzar su papel como paladín de la evaluación en Honduras mediante la creación de una red de evaluadores que conecte a las personas responsables del seguimiento y la evaluación dentro de la UPEG en las diferentes secretarías de Estado con los académicos, el sector privado y la comunidad internacional.

Recuadro 4.9. El Grupo de Evaluación Intergubernamental del Reino Unido

En el Reino Unido, los evaluadores de los departamentos gubernamentales han creado mecanismos informales para intercambiar información sobre las prácticas de seguimiento y evaluación.

El Grupo de Evaluación Intergubernamental es un grupo interdepartamental e interdisciplinar formado por responsables de evaluación de los distintos departamentos gubernamentales. El objetivo de este Grupo es mejorar la oferta, estimular la demanda y fomentar el uso de evidencia de elevada calidad fruto de la evaluación en la toma de decisiones gubernamentales compartiendo buenas prácticas y soluciones para problemas comunes y colaborar en proyectos conjuntos. Por ejemplo, el Grupo dirigió la reescritura del Libro Magenta en 2020, una de las principales directrices sobre lo que hay que considerar al diseñar una evaluación. El Grupo de Evaluación Intergubernamental se reúne unas cinco veces al año y actualmente está presidido por el jefe de Evaluación del Departamento de Transportes.

Fuente: Elaboración del autor.

Además, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría considerar el desarrollo de normas de calidad para la subcontratación y el encargo de evaluaciones de políticas públicas. En la actualidad, Honduras depende principalmente de las competencias de evaluadores externos para llevar a cabo las evaluaciones debido a la falta de competencias internas. Teniendo esto en cuenta y considerando que el desarrollo de las competencias adecuadas para llevar a cabo evaluaciones internas requiere tiempo, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría definir algunas normas de calidad que se incluirían en los términos de referencia (TdR) para la subcontratación y el encargo de evaluaciones de políticas a partes interesadas externas. Los TdR proporcionan las directrices para el trabajo que deberá llevarse a cabo durante el proceso de evaluación y, por tanto, constituyen una herramienta esencial para la garantía de calidad (OECD, 2020^[3]). La institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación también podría desarrollar directrices adicionales para especificar que los TdR deben ser redactados por el gestor de la evaluación (OECD, 2020^[3]), y para asegurarse de que los TdR describen adecuada y claramente la finalidad, los objetivos, los criterios y las preguntas clave de la evaluación.

Promover el uso de los resultados y la evidencia del seguimiento y la evaluación

Uno de los principales objetivos del seguimiento y la evaluación es respaldar la toma de decisiones con información útil sobre cuestiones públicas y datos sobre el impacto de las políticas y sus mecanismos de cambio subyacentes (OECD, 2020^[3]). Independientemente de sus muchos usuarios potenciales, el uso de los resultados del seguimiento y la evaluación sigue siendo un reto constante y a menudo no cumple las expectativas.

A noviembre de 2021, en Honduras, el seguimiento de los planes nacionales e institucionales se llevó a cabo en los siguientes escenarios:

- Mensualmente, las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión de las diferentes secretarías de Estado reportaron el avance de la implementación de sus planes institucionales y los indicadores correspondientes del Plan Nacional en el SGPR. Este proceso contó con el apoyo de los gabinetes sectoriales, que coordinaron directamente el proceso de presentación de informes de las distintas instituciones de su sector correspondiente. Sin embargo, no hubo debates sobre el desempeño de las políticas.

- Dos veces al año, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, con el apoyo de los gabinetes sectoriales, elaboró un informe de seguimiento del Plan Nacional, con base en la información enviada por las distintas instituciones. Como parte del informe, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación identificó los principales retos en relación con el proceso de implementación del Plan, así como aquellos retos que deben ser considerados para mejorar la gestión en el futuro inmediato.

Sin embargo, como se destacó en el Capítulo 3, hubo una ausencia de conexión entre el sistema de planificación (seguimiento para la presentación de informes y rendición de cuentas) y el proceso de toma de decisiones llevado a cabo en el centro de gobierno por el presidente, los secretarios de Estado, los jefes de las instituciones públicas, etc. Aunque existía un sistema de seguimiento de Metas Presidenciales, estaba desconectado del sistema de planificación regular (Visión de País 2010-38 y Plan de Nación 2010-22), lo que dificultaba el uso de los resultados del seguimiento más allá del propósito de presentación de informes y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones. Estos retos deben tenerse en cuenta a la hora de establecer nuevas estructuras de planificación, seguimiento y evaluación.

Honduras podría mejorar la publicidad y la comunicación de los resultados del seguimiento y la evaluación

La SCGG comunicó los distintos resultados de las actividades de seguimiento y evaluación tanto interna como externamente, compartiendo sus informes de seguimiento y evaluación con las partes interesadas internas y externas. La comunicación de los resultados del seguimiento y la evaluación incluyó lo siguiente:

- Según el Decreto Legislativo 182-2020, la SCGG debía publicar en su página web el informe de avance de la Visión de País 2010-38 y del Plan de Nación 2010-22 (desde 2012, este informe se elabora y se publica cada dos años, no anualmente como establecía inicialmente el Decreto Legislativo). La SCGG también debía presentar estos informes al presidente de la República, al Tribunal Superior de Cuentas, al Instituto de Acceso a la Información Pública y al Congreso Nacional (a través de la Comisión Ordinaria de Presupuesto), para informarles directamente sobre los avances en la implementación de los planes.
- La SCGG elaboró y publicó informes anuales sobre la implementación del Plan de Gobierno correspondiente.
- La SCGG debía enviar informes trimestrales con los resultados de síntesis de las evaluaciones *ex ante* realizadas por los departamentos gubernamentales a los vicecoordinadores de los gabinetes sectoriales y al jefe de cada departamento gubernamental.
- Todos los informes relativos al seguimiento y evaluación de las políticas públicas debían ser publicados por la SCGG en el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados, accesible al público y a los responsables políticos.

Sin embargo, para promover el uso de estos resultados, la evidencia no sólo debe ser accesible al público y a los responsables políticos, sino que también debe presentarse de forma estratégica y estar orientada por los objetivos del seguimiento y la evaluación, así como por las necesidades de los usuarios previstos (OECD, 2021^[2]). La evidencia demuestra que las síntesis adaptadas y contextualizadas, los seminarios y el asesoramiento de intermediarios del conocimiento e investigadores parecen ser los medios más prometedores para mejorar el acceso a los resultados de la evaluación (OECD, 2020^[17]).

Para adaptar la evidencia y los resultados a los diferentes públicos, la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación podría considerar la posibilidad de desarrollar una estrategia de comunicación y difusión para adaptar la forma en que se presentan los informes de seguimiento y los resultados de la evaluación a sus usuarios potenciales (responsables políticos, funcionarios públicos, responsables de la toma de decisiones de alto nivel, Congreso Nacional, ciudadanos, mundo académico, etc.). Una estrategia de este tipo podría incluir el uso de infografías, síntesis adaptadas de evidencia (por ejemplo, en forma de

informes o resúmenes ejecutivos), seminarios para presentar los principales resultados de las evaluaciones, "piezas de información" (*information nuggets*) y fragmentos de narraciones que pueden difundirse a través de cuentas de redes sociales, para divulgar los principales mensajes de los informes clave sobre políticas y evaluaciones (OECD, 2020^[17]). Esta estrategia también podría abarcar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones estratégicas realizadas por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación (presentadas en la sección; podrían desarrollarse adicionalmente las orientaciones a nivel macro para el seguimiento y la evaluación). De hecho, establecer una metodología específica para comunicar los resultados de estas evaluaciones podría permitir informar del tipo de respuestas formales que se esperan de las instituciones públicas, mejorar la implementación de las recomendaciones y permitir el seguimiento. Entre los países en los que se han desarrollado este tipo de estrategias de comunicación y difusión adaptadas, que aumentan el acceso a los resultados de la investigación presentados con claridad, se encuentran México, Nueva Zelanda y el Reino Unido (Recuadro 4.10.).

Recuadro 4.10. Ejemplos de países con estrategias de comunicación y difusión adaptadas

- *México* - El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) comparte periódicamente en su sitio web diferentes infografías que resumen con breves textos e imágenes algunas iniciativas de evaluación emprendidas por el CONEVAL y sus resultados para los ciudadanos, así como resúmenes que incluyen los principales resultados de sus evaluaciones.
- *Nueva Zelanda* - El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio ha invertido esfuerzos en condensar los resultados de la evaluación y variar los formatos de las presentaciones para que la información esté disponible para diversos fines. Los cafés del conocimiento y los talleres de evaluación están ayudando no sólo a compartir información, sino también a solicitar el apoyo de colegas para resolver problemas en proyectos o evaluaciones concretos.
- *Reino Unido* - La red *What Works*, que incluye la *Education Endowment Foundation*, *Early Intervention* y el *What Works Centre for Local Economic Growth*, elabora una serie de informes de políticas para difundir mensajes clave entre su público objetivo. La red *What Works* pretende apoyar al gobierno y a otras organizaciones a crear, compartir y utilizar evidencia de alta calidad para tomar mejores decisiones que mejoren los servicios públicos.

Fuente: (OECD, 2021^[2]); (OECD, 2020^[17]); (OECD, 2016^[18]).

La integración de los resultados del seguimiento y la evaluación en el ciclo de elaboración de políticas públicas podría ayudar a Honduras a mejorar el uso de los resultados de evaluación

El uso de las evaluaciones está vinculado a la existencia de estructuras y sistemas organizativos que permitan y fomenten la producción (oferta) y el uso (demanda) de evidencia. Estas estructuras y sistemas pueden encontrarse a nivel de instituciones específicas, como los mecanismos de respuesta de la gestión, o dentro del ciclo político más amplio, como mediante la incorporación de los resultados de la evaluación de políticas públicas en el ciclo presupuestario o los debates sobre los resultados al más alto nivel político (OECD, 2021^[2]). La incorporación de los resultados de evaluación en el ciclo presupuestario es uno de los mecanismos más utilizados para promover el uso de las evaluaciones. Según datos de la OCDE, 21 países de la OCDE incorporan los resultados de las evaluaciones al ciclo presupuestario (OECD, 2020^[3]).

En Honduras, el Congreso Nacional es el encargado de aprobar el Presupuesto General de la República, que elabora cada año la Secretaría de Finanzas junto con las instituciones gubernamentales. Cada año, antes del 15 de septiembre, la Secretaría de Finanzas envía el proyecto de presupuesto al Congreso Nacional, donde tienen lugar una serie de debates técnicos entre la Oficina de Presupuesto y la Comisión de Presupuesto del Congreso. Las Secretarías de Estado también pueden participar en estos debates, justificando cambios excepcionales en sus presupuestos específicos. Una forma de mejorar el uso de los resultados de evaluación en Honduras sería fomentar el uso de las evaluaciones de políticas realizadas por el centro de gobierno y las diferentes secretarías de Estado como parte de los debates presupuestarios en el Congreso para informar las decisiones presupuestarias. Por ejemplo, las evaluaciones de políticas y programas específicos podrían incluirse como anexo en el documento presupuestario principal, cuando corresponda.

Además, el centro de gobierno podría considerar la celebración sistemática de debates sobre los resultados de evaluación al más alto nivel político. El Consejo de Ministros ya estaba llevando a cabo debates semestrales sobre los informes de progreso de la Visión de País 2010-38 y el Plan de Nación 2010-22. La función del Consejo de Ministros podría verse reforzada si los principales resultados de las evaluaciones de los programas estratégicos y las políticas públicas (los priorizados en la agenda de evaluación fijada anualmente) se debatieran también en esta fase, junto con el proyecto de presupuesto o los informes de progreso de los planes nacionales.

Honduras podría aprovechar el ecosistema de evaluación que se ha desarrollado más allá del poder ejecutivo para generar una mayor demanda de toma de decisiones basada en evidencia

En Honduras, hay instituciones más allá del centro de gobierno que pueden ayudar a transmitir un mensaje firme relacionado con la importancia de la toma de decisiones basada en evidencia. En primer lugar, los parlamentos tienen un papel especial que desempeñar en la promoción del uso de las evaluaciones. Dependen de datos verificables y sólidos en los que basar sus iniciativas políticas y, por tanto, pueden presionar para que se establezca un enfoque estructurado para recopilar esta información (OECD, 2020^[3]). La mayoría de los parlamentos cuentan con servicios de investigación e información que ayudan a los parlamentarios a encargar, comprender o solicitar informes de evaluación.

Por lo tanto, Honduras podría beneficiarse de apoyar y capacitar a los miembros del Congreso en su papel de usuarios de evidencia como parte de los debates presupuestarios y generales. Para ello, Honduras podría crear una unidad especializada dentro del Congreso Nacional destinada a proporcionar soporte técnico a los miembros del Congreso a la hora de analizar y utilizar los resultados de las evaluaciones realizadas por el Ejecutivo sobre sus principales programas y políticas. Entre los países que cuentan con oficinas especializadas dentro del congreso/parlamento que apoyan el uso adecuado de la evidencia por parte de sus miembros se encuentran Canadá y el Reino Unido (Recuadro 4.11.).

Recuadro 4.11. Ejemplos de países con oficinas especializadas en el parlamento que promueven el uso de los resultados de evaluación

- En *Canadá*, el Parlamento es el destinatario de todas las evaluaciones de programas e informes de resultados elaborados por los departamentos gubernamentales. Para facilitar el acceso de los Parlamentarios individuales a estos informes, los departamentos y organismos gubernamentales deben enumerar todas las evaluaciones realizadas en sus Informes de Rendimiento Departamental e incluir una lista de todas las evaluaciones previstas en sus Informes sobre Planes y Prioridades. Además, existe una Oficina Parlamentaria Presupuestaria

encargada de proporcionar análisis financieros y económicos independientes y no partidistas sobre las acciones del gobierno, elevar la calidad de los debates parlamentarios y promover la transparencia y rendición de cuentas presupuestarias.

- En el *Reino Unido*, la Unidad de Escrutinio del Parlamento ofrece a los Miembros del Parlamento y a los Comités Especiales apoyo y asesoramiento para que puedan interpretar, analizar y examinar mejor la información financiera facilitada y/o publicada por el Gobierno. La Unidad de Escrutinio también asiste a la Cámara de los Comunes en el escrutinio de los anteproyectos de ley y en la coordinación de la recopilación de pruebas de los comités de proyectos de ley públicos.

Fuente: (Mathot and Giannini, 2022^[10]).

En segundo lugar, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras podría contribuir al uso de la información y los resultados del seguimiento y la evaluación al valorar el uso de evidencia por parte de las entidades gubernamentales en la toma de decisiones como parte de su mandato de auditar el uso eficaz y eficiente de los bienes y recursos públicos. Por ejemplo, la oficina de rendición de cuentas del Gobierno de EE. UU. elabora informes y recomendaciones dirigidos tanto al ejecutivo como al Congreso sobre la implementación de la Ley de Desempeño y Resultados (*Performance and Results Act*) del Gobierno de EE. UU., que otorga a la Oficina de Gestión y Presupuesto un papel importante en la difusión e integración de un enfoque de la administración pública basado en los resultados y el desempeño (OECD, 2020^[3]).

Además, las instituciones independientes responsables del seguimiento y la evaluación de diferentes aspectos de la implementación de los planes nacionales en Honduras podrían contribuir al uso de los resultados del seguimiento y la evaluación incluyendo valoraciones sobre el uso de evidencia en la toma de decisiones relativas a la definición de los nuevos planes. Esto incluye el Consejo Nacional Anticorrupción, responsable de monitorear el uso transparente de los recursos públicos asignados para la implementación del Plan de Nación, y el Foro Nacional de Convergencia, un organismo de la sociedad civil responsable de verificar y monitorear la ejecución de la Visión de País 2010-38 y el Plan de Nación 2010-22 utilizando un enfoque independiente (Decreto 286 de 2009). Estas instituciones podrían desempeñar un papel clave a la hora de animar al gobierno a formular un nuevo plan estratégico basado en evidencia, las lecciones aprendidas y los resultados de evaluaciones anteriores.

Recomendaciones

Esta sección enumera las recomendaciones presentadas en el capítulo con el fin de ayudar al gobierno hondureño a reforzar su cultura de seguimiento y evaluación y promover el uso de evidencia y resultados en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

Crear un marco institucional sólido para el seguimiento y la evaluación en Honduras

- Desarrollar y adoptar un marco jurídico sólido y robusto para que toda la administración oriente y lleve a cabo actividades de seguimiento y evaluación en todo el gobierno. Dicho marco jurídico podría desarrollarse dentro del marco más amplio del sistema de planificación/desempeño y debería incluir:
 - Definiciones claras y completas de seguimiento y evaluación, con información sobre los objetivos y ventajas de estas actividades.

- Mandatos claros para actores institucionales específicos sobre cuándo y cómo realizar actividades de seguimiento y evaluación.
- Mandatos claros para la Secretaría de Finanzas en la promoción de resultados de seguimiento y evaluación como parte de la toma de decisiones presupuestarias.
- Definir una agenda de evaluación anual, comunicar ampliamente sus hallazgos y supervisar su implementación. En particular:
 - Continuar desarrollando un enfoque centrado en la evaluación definiendo y comunicando claramente una agenda anual de evaluación, que especifique cuántos y qué programas y políticas se evaluarán, los evaluadores (qué competencias deben tener, si las evaluaciones las realizarán partes interesadas internas o externas), y cuándo y cómo deben realizarse las evaluaciones.
 - Definir una metodología específica para comunicar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas por la institución del centro de gobierno responsable del seguimiento y la evaluación, para informar del tipo de respuestas formales que se esperan de las instituciones públicas y para permitir el seguimiento de la implementación de dichas recomendaciones.
- Elaborar directrices y manuales detallados y adaptados sobre prácticas de evaluación. En particular:
 - Elaborar orientaciones sobre seguimiento que articulen claramente las actividades de seguimiento para los distintos planes nacionales (Visión de País 2010-38, Plan de Nación 2010-22 y Plan Estratégico de Gobierno 2018-22) y los planes institucionales, y que establezcan claramente los actores implicados y sus mandatos, el calendario y las herramientas y metodología para el seguimiento.

Promover la calidad de los procesos de seguimiento y evaluación

- Las secretarías de Estado deben mejorar la calidad de los indicadores utilizados y de los datos producidos para el seguimiento y la evaluación. En particular, las secretarías de Estado deberían:
 - Vincular explícitamente cada indicador institucional (incluido en el plan institucional) con al menos un objetivo prioritario y una estrategia nacionales (incluidos en el Plan de Nación 2010-22 y el Plan Estratégico de Gobierno 2018-22, respectivamente), y aclarar la coherencia entre ese plan institucional y los planes nacionales.
 - Reforzar la solidez de los indicadores de los planes nacionales e institucionales incluyendo información general clave para facilitar su seguimiento y evaluación. La información general debe incluir una descripción del indicador (con la fórmula para sus cálculos, la unidad de medida y la fuente de datos), el organismo responsable de la recopilación y presentación de informes del indicador, la frecuencia de la recopilación de datos y la actualización del indicador, así como la base de referencia y los objetivos.
 - Realizar un inventario exhaustivo de datos que dé cuenta de todos los activos de datos creados y recopilados por las secretarías de Estado, como primer paso para desarrollar una estrategia que fomente el acceso sistemático a los datos administrativos y su uso.
 - Contratar funcionarios de estadística en las UPEG, para que asesoren sobre política, técnicas y procedimientos estadísticos a lo largo del ciclo político y ayuden a garantizar que los datos necesarios en el proceso de evaluación se recopilen sistemáticamente desde el principio de una intervención.
- Seguir reforzando las metodologías y el control de calidad del seguimiento y la evaluación en todo el gobierno. En particular:

- Publicar directrices adicionales para aclarar los métodos de trabajo y las herramientas que apoyarán las prácticas de seguimiento en todo el gobierno.
- Desarrollar mecanismos de control de calidad explícitos y sistemáticos para garantizar que el diseño, la planificación, la realización y la presentación de informes de la evaluación se llevan a cabo correctamente y cumplen criterios de calidad predeterminados, como:
 - Someter las evaluaciones elaboradas o encargadas por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación a una revisión por pares por parte de expertos académicos o internacionales antes de su publicación.
 - Diseñar listas de verificación de autoevaluación para ayudar a los evaluadores de las secretarías de Estado y de la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación a controlar la calidad de su trabajo.
- Fortalecer la función del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras en la promoción de la calidad de la evaluación, incluyendo en su plan anual de auditoría una cantidad mínima de auditorías de gestión de políticas o programas específicos que el gobierno considere estratégicos, y realizando evaluaciones de los sistemas de evaluación de políticas del país.
- Seguir creando capacidad y reforzando las competencias de seguimiento y evaluación en todas las dependencias gubernamentales. En particular:
 - Reforzar las competencias de las unidades de seguimiento para desarrollar indicadores clave de desempeño.
 - Definir las normas de calidad que deben incluirse en los términos de referencia para la subcontratación y el encargo de evaluaciones de políticas a partes interesadas externas, que permitan a las secretarías de Estado y a la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación identificar a los evaluadores externos con las competencias adecuadas para llevar a cabo dichas evaluaciones.
 - Desarrollar competencias para llevar a cabo evaluaciones internas continuando la oferta de cursos de capacitación en línea y presenciales junto con la Escuela de Alta Gerencia Pública, y desarrollando cursos de capacitación específicos a nivel de las distintas secretarías de Estado.
 - Fomentar el intercambio de conocimientos a través de una red de evaluadores que conecte a los responsables de seguimiento y evaluación de la UPEG de las distintas secretarías de Estado con el mundo académico, el sector privado y la comunidad internacional.

Promover el uso de los resultados y la evidencia del seguimiento y la evaluación

- Promover el uso de los resultados y la evidencia del seguimiento y la evaluación en la toma de decisiones y, en particular, en el proceso de negociación presupuestaria, por ejemplo, fomentando el uso de las evaluaciones políticas realizadas como parte de los debates presupuestarios en el Congreso Nacional. En particular:
 - Desarrollar una estrategia de comunicación y difusión para adaptar la forma de presentar los resultados de la evaluación a sus posibles usuarios (responsables políticos, funcionarios, Congreso Nacional, ciudadanos, mundo académico, etc.). Una estrategia de este tipo puede incluir el uso de infografías, síntesis adaptadas de pruebas (por ejemplo, en forma de informes o resúmenes ejecutivos), seminarios para presentar los principales resultados de las evaluaciones, "piezas de información" (*information nuggets*) y fragmentos de narraciones que pueden difundirse a través de cuentas de redes sociales, para divulgar los principales mensajes de los informes clave sobre políticas y evaluaciones (OECD, 2020^[17]).
- Otros actores también podrían contribuir a aumentar el uso de los resultados del seguimiento y la evaluación. En particular:

- Incorporar los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario informando las decisiones presupuestarias con evidencia derivada de las evaluaciones de impacto y desempeño realizadas por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación, así como las secretarías de Estado.
- El Congreso Nacional podría crear una unidad especializada destinada a proporcionar soporte técnico a los miembros del Congreso para analizar y utilizar los resultados de las evaluaciones realizadas por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación y las secretarías de Estado sobre sus principales programas y políticas.
- El Consejo de Ministros podría debatir los resultados de las evaluaciones al más alto nivel político realizando sistemáticamente consultas sobre los principales hallazgos de las evaluaciones realizadas por la institución del CdG responsable del seguimiento y la evaluación.

Referencias

- Congreso Nacional de Honduras (2020), *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2021*, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/varios/973-presupuesto-general-de-ingresos-y-egresos-de-la-republica-ejercicio-fiscal-2021> (accessed on 7 October 2021). [9]
- HM Treasury (2020), *Magenta Book Central Government guidance on evaluation*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf (accessed on 13 October 2021). [13]
- Mathot, A. and F. Giannini (2022), "Evaluation Framework and Practices: A comparative analysis of five OECD countries", *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/911cc792-en>. [10]
- OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [15]
- OECD (2021), *Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ba79961-en>. [2]
- OECD (2021), *OECD Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0463>. [12]
- OECD (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>. [17]
- OECD (2020), *How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence Informed Policy Making? Highlights from an OECD comparative study*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/policy-evaluation-comparative-study-highlights.pdf> (accessed on 7 October 2021). [16]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [3]

- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [4]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [7]
- OECD (2018), *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, <http://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf> (accessed on 7 October 2021). [8]
- OECD (2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262065-en>. [18]
- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [1]
- Secretaría de Coordinación General de Gobierno (2017), *Guía Metodológica: Evaluación de Diseño*, <https://sgpr.gob.hn/SGPR.Admin2019/Repositorio/Details2/73> (accessed on 5 October 2021). [6]
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (2012), *Guía para la Formulación de Indicadores*, <https://www.yumpu.com/es/document/read/14342669/guia-para-la-formulacion-de-indicadores-seplan> (accessed on 5 October 2021). [5]
- Stufflebeam, D. (2001), *Method Notes Evaluation Checklists: Practical Tools for Guiding and Judging Evaluations*, <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/>. [14]
- UN Global Pulse (2016), *Integrating Big Data into the Monitoring and Evaluation of Development Programmes*, <https://www.unglobalpulse.org/wp-content/uploads/2016/12/integratingbigdataintomedpwebunqp-161213223139.pdf> (accessed on 7 October 2021). [11]

Nota

¹ Un marco de políticas es un documento o conjunto de documentos que proporcionan dirección estratégica y principios rectores al gobierno sobre un sector o área temática específicos.

5

Gobierno Abierto en Honduras: Hacia una implementación eficaz

Este capítulo analiza la agenda de gobierno abierto en Honduras dentro del contexto más amplio de las reformas en proceso del sector público, haciendo especial hincapié en la ambición del gobierno de aumentar la transparencia del sector público. El capítulo concluye que Honduras ha realizado importantes avances en el establecimiento de normas, gobernanza y marcos de implementación. En particular, el país lleva muchos años implementando planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y su ambición de construir un Estado abierto se ha expresado mediante la adopción de una Declaración de Gobierno Abierto. Sin embargo, Honduras se enfrenta a varios retos en lo que respecta a que el gobierno abierto cumpla su promesa de un gobierno más transparente, responsable y participativo, en particular en relación con la falta de una implementación y evaluación adecuadas.

Introducción

El gobierno abierto es una cultura de gobernanza que, si se implementa correctamente, tiene profundas implicaciones en la forma en que interactúan los ciudadanos y el Estado. El gobierno abierto afecta a todos y cada uno de los aspectos de la gobernanza pública y se basa en la idea de que los ciudadanos deben poder comprender, influir, monitorear y evaluar las decisiones y acciones públicas. La OCDE hace hincapié en que el gobierno abierto es fundamental para fomentar la confianza de los ciudadanos y es un factor clave para lograr resultados de las políticas públicas en diversos ámbitos, incluyendo la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y la modernización del sector público en general, así como todos los principales objetivos socioeconómicos en el marco de la Agenda Global 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OECD, 2017^[1]).

La región de América Latina y el Caribe (ALC) ha promovido numerosas iniciativas para hacer realidad la transición a un Estado abierto. En particular, la OCDE ha reunido evidencia que demuestra que el 70% de los países de ALC estaba implementando iniciativas para promover la apertura en la legislatura, y el 60% lo estaba haciendo en el nivel subnacional de gobierno (OECD, 2016^[2]). Honduras forma parte de esta tendencia, con una clara ambición de ampliar la agenda de gobierno abierto al nivel subnacional, así como a otros poderes del Estado, como el legislativo y el judicial. Esta ambición se refleja en la adopción de una Declaración de Gobierno Abierto en 2018 y con un Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) que integra a otros actores más allá del Ejecutivo, como el Congreso Nacional e instituciones independientes.

El propósito de este capítulo es analizar la agenda del gobierno abierto en Honduras dentro del contexto más amplio de las reformas en proceso del sector público. Reconoce que el país ha realizado importantes avances en el establecimiento de marcos de gobernanza e implementación para el gobierno abierto. En particular, Honduras lleva muchos años implementando los planes de acción de la OGP¹ y ha desarrollado medidas concretas para construir un Estado abierto. Para avanzar hacia una cultura de gobierno abierto es necesario redoblar los esfuerzos para fomentar la implementación efectiva de políticas y prácticas de gobierno abierto en todos los niveles del gobierno. Reconociendo los recientes cambios de gobierno tras las elecciones de noviembre de 2021, este capítulo pretende proporcionar a Honduras orientaciones y acciones sobre políticas públicas a corto, medio y largo plazo para reforzar la agenda de gobierno abierto del país.

Este capítulo evalúa a Honduras con respecto a las disposiciones clave de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto* (OECD, 2017^[1]). Compara los esfuerzos del país en este campo con los de los miembros y socios de la OCDE, con base en los datos recopilados a través de la Encuesta de la OCDE 2020 sobre Gobierno Abierto, a la que Honduras contribuyó.

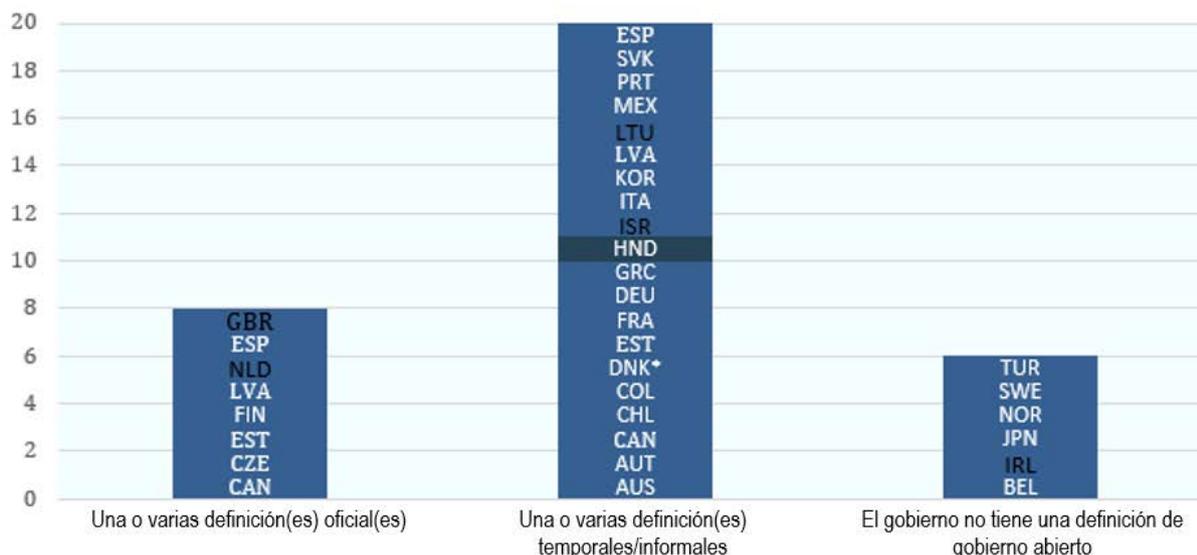
Desarrollar una comprensión coherente y ambiciosa del gobierno abierto en Honduras

Establecer una definición -es decir, un entendimiento oficial o común de lo que implica el gobierno abierto- es un primer paso fundamental para construir una agenda de gobierno abierto coherente, ya que puede ayudar a crear conciencia dentro y fuera del gobierno sobre el concepto, sus beneficios y los resultados esperados.

Según los resultados preliminares de la *Encuesta de la OCDE de 2020 sobre Gobierno Abierto*, 21 de los 27 países miembros de la OCDE que proporcionaron respuestas y Honduras han adoptado una definición oficial o temporal/informal de gobierno abierto (Figura 5.1). La mayoría de estas definiciones se inspiran en la de la OCDE (13) o en la de la OGP (13) y suelen vincular el gobierno abierto con los conceptos de

transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración (OCDE, de próxima publicación).

Figura 5.1. Uso de las definiciones de gobierno abierto en los países de la OCDE y Honduras



Nota: El eje izquierdo representa el número de países. N=33. Posibilidad de selección múltiple. *Los datos de Dinamarca son preliminares.
Fuente: OCDE (2021^[3]), Encuesta de la OCDE de 2020 sobre Gobierno Abierto.

Honduras podría beneficiarse de una comprensión coherente y optimizada del gobierno abierto y sus principios

Honduras ha establecido dos definiciones de gobierno abierto (véase el Recuadro 5.1.). La definición más reciente acuñada por la antigua Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (en adelante SDT)² se ajusta a la *Recomendación del Consejo de la OCDE de Gobierno Abierto*. Incluye referencias a los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, con el objetivo de hacer del gobierno abierto una cultura de gobernanza. De acuerdo con la definición, los ciudadanos deben estar en el centro de la toma de decisiones públicas con el objetivo último de mejorar la democracia y el bienestar colectivo.

Sin embargo, esta definición aún no se ha generalizado entre todas las partes interesadas pertinentes involucradas en la agenda del gobierno abierto. La mayoría de las partes interesadas entrevistadas asociaron el gobierno abierto principalmente con la lucha contra la corrupción, la publicación de datos gubernamentales abiertos y/o con el concepto de transparencia, que se entiende, al mismo tiempo, como sinónimo de lucha contra la corrupción. Las políticas y prácticas relativas a la participación y la rendición de cuentas de los ciudadanos y las partes interesadas se consideraron con menos frecuencia parte integrante de la agenda del gobierno abierto.

Recuadro 5.1. Definiciones de gobierno abierto en Honduras

Los principales documentos que describen la agenda de gobierno abierto en Honduras, como los Planes de Acción de OGP, la Declaración de Gobierno Abierto y la Visión de País, entre otros, se refieren al gobierno abierto como un medio para combatir la corrupción, mejorar la probidad y la integridad, y apoyar la agenda de desarrollo del país.

Declaración de Gobierno Abierto (2018)

La Declaración para un Gobierno Abierto en Honduras describe el gobierno abierto como "los esfuerzos basados en los pilares de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, con el objetivo de combatir la corrupción, generar confianza en las instituciones públicas y promover el uso eficiente de los recursos públicos".

Secretaría de Transparencia (2020)

La SDT, entidad coordinadora de la agenda de gobierno abierto en Honduras, define gobierno abierto como: "el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, con base en los pilares de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación, enfocando e incluyendo a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de las políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo."

Fuente: Elaboración del autor.

Además, parece haber una falta de comprensión armonizada de los principios del gobierno abierto y un solapamiento entre los conceptos de transparencia y gobierno abierto. Honduras tiene varias definiciones de transparencia, que van desde el acceso a la información hasta la participación ciudadana y el buen gobierno (véase el Cuadro 5.1). La existencia de diferentes definiciones o interpretaciones puede constituir un obstáculo para la implementación armoniosa de las reformas del gobierno abierto (OECD, 2016^[2]). Los principales documentos políticos relacionados con el gobierno abierto (como la Política Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública) utilizan la transparencia como concepto global que incluye la participación, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción (IAIP, 2015^[4]). Sin embargo, el marco para este conjunto de prácticas sería idealmente un "gobierno abierto" (o un Estado abierto) y no un "gobierno transparente", ya que la transparencia en sí misma no cubre el lado interactivo y responsivo del gobierno abierto (es decir, la participación y la rendición social de cuentas).

Cuadro 5.1. Definiciones del concepto de Transparencia en Honduras

Institución pública	Definición / descripción de transparencia	Fuente
Estado de Honduras	El conjunto de disposiciones y medidas que garantizan la publicidad de la información sobre los actos de las Instituciones competentes y el acceso del público a esta información.	Artículo 3(1) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)	La transparencia en sí misma es una política pública. La transparencia pública es y debe ser una política pública en cualquier Estado, ya que está asociada a la profundización de la democracia, el buen gobierno y la prevención y lucha contra la corrupción. <i>(No es una definición propiamente dicha, sino una descripción de la interpretación del IAIP).</i>	Política Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Tribunal Superior de Cuentas (TSC)	Gestión pública clara, veraz y objetiva a través de la implementación y desarrollo de sistemas de control, supervisión, probidad, ética y promoción de la participación ciudadana.	Artículo 2 de la Ley sobre el Tribunal Superior de Cuentas

Fuente: Elaboración del autor.

Honduras podría considerar co-crear (es decir, diseñar una nueva definición) o adoptar (es decir, seleccionar una de las definiciones existentes) una única definición de gobierno abierto que sea aceptada por todo el sector público y por las partes interesadas externas. Esta definición debería tener como objetivo diferenciar los conceptos de gobierno abierto y transparencia, estableciendo el gobierno abierto como el marco de los diferentes principios de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación. También podría vincular la agenda del gobierno abierto a objetivos de políticas públicas más amplios, como la lucha contra la corrupción y la modernización del sector público. Para apoyar el cumplimiento y la adopción de la nueva definición, Honduras podría considerar el lanzamiento de un proceso participativo para desarrollar la definición oficial de gobierno abierto con todas las partes interesadas pertinentes del gobierno, el mundo académico y la sociedad civil.

La nueva definición de gobierno abierto podría comunicarse ampliamente para garantizar que todos los funcionarios públicos y las partes interesadas no públicas la conozcan. La institución que lidera la agenda de gobierno abierto en Honduras podría considerar organizar una campaña de comunicación dedicada a promover una definición revisada. Por ejemplo, en Colombia, la definición de gobierno abierto está anclada en políticas públicas de alto nivel como el Plan Nacional de Desarrollo, y se incluye regularmente en discursos de autoridades de alto nivel como el vicepresidente.

Recuadro 5.2. Hitos de la agenda de gobierno abierto en Honduras (2011-21)

El inicio de la agenda de gobierno abierto en Honduras se remonta a su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2011, aunque ya existían algunas prácticas vinculadas a un gobierno abierto. La siguiente lista resume algunos de los hitos principales de la agenda:

- 2006: Ley de Acceso a la Información Pública (como parte de la participación del país en el Pacto de Estocolmo en 1998)
- 2006: Ley de Participación Ciudadana
- 2011: Honduras se une a la Alianza para el Gobierno Abierto
- 2012: Primer Plan de Acción de la OGP
- 2013: Portal Único de Transparencia (en el marco de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública)
- 2014: Segundo Plan de Acción de la OGP
- 2016: Tercer Plan de Acción de la OGP
- 2018: Declaración de Gobierno Abierto
- 2018: Cuarto Plan de Acción de la OGP
- 2018: Adopción de la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción

Fuente: Elaboración del autor con base en la información facilitada por la Secretaría de Transparencia.

Honduras podría integrar la protección del espacio cívico como parte de su comprensión del gobierno abierto

La OCDE entiende un espacio cívico saludable como condición previa esencial y facilitadora de las iniciativas de gobierno abierto. La OCDE define el espacio cívico como "el conjunto de condiciones jurídicas, políticas, institucionales y prácticas necesarias para que los actores no gubernamentales puedan acceder a la información, expresarse, asociarse, organizarse y participar en la vida pública" (OECD, 2021^[5]). El enfoque para evaluar el espacio cívico se basa en un marco que examina cuatro áreas temáticas clave (OECD, 2021^[5]):

- derechos y libertades cívicas (es decir, libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de asociación, acceso a la información y protección de activistas y defensores de los derechos humanos)
- derechos y libertades digitales y de los medios de comunicación (por ejemplo, el derecho a una prensa libre, a un internet abierto, a la privacidad y a la protección de datos, y cuestiones relacionadas con las tecnologías emergentes)
- el entorno operativo propicio creado por el gobierno para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) operen y prosperen
- participación cívica y de las OSC en la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

Este capítulo no pretende ofrecer un análisis exhaustivo del espacio cívico hondureño. Más bien, pretende señalar ciertos retos que pueden obstaculizar la implementación general de la agenda de gobierno abierto y que el gobierno de Honduras podría tener en cuenta.

La información recopilada por organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos, y por la Secretaría de la OCDE durante la misión de investigación, apunta a un entorno restringido para el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil. CIVICUS (2021^[6]), Amnistía Internacional

(2020^[7]) y las partes interesadas entrevistadas destacan que las organizaciones de la sociedad civil, los activistas de derechos humanos y los defensores del medio ambiente se enfrentan a retos financieros, jurídicos y políticos para operar en Honduras, con efectos sobre su seguridad personal. Los entrevistados también destacaron como principales obstáculos la falta de recursos de las OSC, la dependencia de las agencias de desarrollo y los fondos internacionales, y una relación compleja con ciertas autoridades públicas. Por ejemplo, los cambios en la Ley Especial contra el Lavado de Activos adoptada en 2021 incluyen a las organizaciones de la sociedad civil y a sus miembros como "Personas Expuestas Políticamente" (PEP³). Este cambio jurídico sitúa a las OSC y a sus miembros al mismo nivel que los individuos políticamente responsables, lo que a su vez permite el escrutinio y ciertas obligaciones legales que pueden utilizarse para presionar a los activistas y obstaculizar el trabajo de las OSC (Swissinfo, 2021^[8]). Esto va en contra de las recomendaciones internacionales, como las de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y hace que las OSC y las personas que trabajan en ellas sean vulnerables al acoso, la opresión y las acciones legales y judiciales injustificadas.

Además de un entorno operativo difícil para las OSC, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019^[9]) destacó los alarmantes niveles de violencia como uno de los principales retos para el espacio cívico en Honduras. A pesar de una reciente tendencia decreciente, Human Rights Watch (2020^[10]) observó que la tasa de homicidios en Honduras sigue siendo una de las más altas del mundo y denunció "el uso injustificado de la fuerza letal y otro uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante una represión policial y militar de protestas públicas entre marzo y julio de 2019". Además, varias organizaciones internacionales y de derechos humanos (entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019^[9]), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y CIVICUS⁴) señalaron que determinados grupos y minorías están amenazados en Honduras. Entre los grupos especialmente afectados se encuentran las mujeres, las minorías sexuales, los niños, los defensores de los derechos humanos, las comunidades indígenas y las personas migrantes. Así lo ilustran los niveles de violencia basados en la identidad de género o la orientación sexual, con 299 mujeres asesinadas en 2019 y al menos 26 personas LGBTI asesinadas entre enero y agosto del mismo año (CEPAL, 2020^[11]). Honduras tiene la tasa de feminicidios más alta de Latinoamérica, con 6.2 mujeres asesinadas por cada 100 000 habitantes. Las Naciones Unidas, a través de su Relator Especial sobre Derechos Humanos (2019^[12]) y el Examen Periódico Universal (2020^[13]) adoptado por el Consejo de Derechos Humanos, han destacado que la corrupción, la falta de acceso a la justicia y los altos niveles de impunidad en Honduras son factores que contribuyen a los graves abusos contra los derechos humanos en el país. El gobierno recién elegido ya ha dado pasos en la dirección correcta al colaborar con grupos de defensa de los derechos de la mujer en la redacción de una ley para abordar la impunidad en casos de violencia contra las mujeres (The Guardian, 2022^[14]).

Recuadro 5.3. Prácticas participativas para fomentar la inclusión de las minorías

Canadá - Consultas a pueblos aborígenes

El gobierno de Canadá consulta a los canadienses aborígenes sobre asuntos que les interesan y preocupan como parte importante del buen gobierno, el desarrollo de políticas sólidas y la toma de decisiones. El gobierno pretende reforzar las relaciones y asociaciones con los pueblos aborígenes y alcanzar así los objetivos de reconciliación. Una orientación específica apoya a los departamentos y organismos en el cumplimiento de las obligaciones de consulta y adaptación con los pueblos aborígenes para apoyar los objetivos de las políticas departamentales y generales del gobierno. Los Coordinadores Regionales de Consulta actúan como enlace entre los departamentos federales, los gobiernos provinciales y territoriales y las organizaciones y comunidades aborígenes, para facilitar las relaciones en expedientes de consulta clave y garantizar que se atienden los intereses de Canadá.

También se han emprendido iniciativas para integrar mejor la consulta a los pueblos aborígenes en las evaluaciones ambientales y los procesos regulatorios, sobre todo en relación con los grandes proyectos de recursos naturales e infraestructuras.

Brasil - Consejos y conferencias de la juventud

En Brasil, los jóvenes y las organizaciones y asociaciones juveniles pueden participar en el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) y en la Conferencia Nacional de la Juventud (CNJ). El CONJUVE es un consejo consultivo de la juventud establecido por la Ley 11.129 de 2005 y el Decreto 10.069 de 2019, y está compuesto por un tercio de representantes del Gobierno y dos tercios de representantes de la sociedad civil. El mandato del Consejo es formular y proponer directrices para la acción gubernamental y las políticas dirigidas a los jóvenes, así como articular y promover el intercambio entre las partes interesadas gubernamentales y no públicas que trabajan con y para los jóvenes. Las Conferencias de la Juventud pretenden reunir a las partes interesadas gubernamentales y no públicas para deliberar y coproducir directrices para las políticas públicas dirigidas a los jóvenes en Brasil. La primera Conferencia Nacional de la Juventud se organizó en 2008 y reunió a más de 400 000 personas, cifra que alcanzó casi los 550 000 participantes en la segunda Conferencia de 2011.

Fuente: OCDE (2022^[15]), *Revisión de Gobierno Abierto de Brasil*; OCDE (2021^[16]), *Guía sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos.htm> (consultado el 31 de octubre de 2022).

Los retos mencionados podrían socavar los resultados de las reformas de gobierno abierto en Honduras. Este es el caso, en particular, de la violencia que sufren ciertos grupos de la sociedad, especialmente los grupos subrepresentados, ya que impide una participación inclusiva, segura y representativa en la vida pública. Además, es necesario proteger el entorno en el que operan las OSC para garantizar una relación constructiva con el gobierno y crear espacios de participación y rendición de cuentas. La sociedad civil puede ser un aliado para aumentar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto y la lucha contra la corrupción, haciendo uso de la información pública publicada por el gobierno o garantizando que las autoridades públicas rindan cuentas y sean abiertas (véase Recuadro 5.4.). Por último, la impunidad y la falta de acceso a la justicia pueden disminuir la confianza general en las instituciones públicas y la democracia.

Honduras podría considerar priorizar la protección y promoción del espacio cívico como objetivo central del gobierno abierto y como condición previa para un Estado abierto. Por ejemplo, al desarrollar una nueva definición de gobierno abierto, Honduras podría incluir un espacio cívico saludable como prerrequisito; la Declaración de Gobierno Abierto podría actualizarse para incluir compromisos de espacio cívico; y los futuros planes de acción de la OGP podrían incluir compromisos para apoyar el trabajo de las OSC, y mejorar la salud general del espacio cívico. Además, Honduras podría aumentar la representación de las minorías y garantizar la igualdad y la inclusión en la elaboración de políticas, en particular en el diseño y la implementación de su agenda de gobierno abierto, poniendo en marcha mecanismos específicos para las comunidades subrepresentadas, como los jóvenes, las comunidades indígenas y LGBTI. En este sentido, Honduras podría seguir el ejemplo de Costa Rica y Canadá e implementar instancias dedicadas para que las comunidades indígenas participen en la elaboración de políticas o inspirarse en las iniciativas de Brasil que buscan dar voz a comunidades como la Juvenil y LGBTI en el proceso de toma de decisiones.

Recuadro 5.4. Buenas prácticas de iniciativas de gobierno abierto lideradas por la sociedad civil en Honduras

Laboratorio de Innovación Ciudadana

NuupLab es un laboratorio de innovación ciudadana creado en 2018 por ciudadanos y partes interesadas no gubernamentales. Su objetivo es proporcionar un espacio abierto, inclusivo, colaborativo y experimental para que la sociedad civil influya en las políticas públicas de Honduras. Entre sus proyectos, NuupLab ha desarrollado un mapa colaborativo para apoyar la respuesta gubernamental a COVID 19, innovaciones sociales para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible y capacitación para organizaciones juveniles sobre metodologías colaborativas.

Construyendo transparencia durante COVID-19

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) (capítulo hondureño de Transparencia Internacional) promueve la lucha contra la corrupción mediante la evaluación de los recursos humanos, las adquisiciones y el desempeño de instituciones gubernamentales clave, y es un actor central en el movimiento de gobierno abierto. En 2021, la ASJ implementó el proyecto Construyendo transparencia durante COVID-19, destinado a luchar contra la corrupción en las adquisiciones de emergencia durante la pandemia, utilizando una metodología innovadora para auditar adquisiciones estatales de emergencia por USD 80 millones en pruebas COVID-19, ventiladores, equipos de bioseguridad y hospitales móviles. Este proyecto recibió el premio World Justice Project 2021.

Transparencia legislativa

Observatorio del Poder es una iniciativa de transparencia basada en una plataforma web y móvil que apoya el seguimiento del Congreso Nacional con información, datos, visualizaciones y análisis de los representantes electos y su actividad legislativa. Además, proporciona un canal de interacción para dar a los ciudadanos la oportunidad de comunicarse, preguntar y hacer aportaciones a los diputados. Esta iniciativa liderada por la sociedad civil tiene como objetivo apoyar un Parlamento Abierto en Honduras.

Fuente: NuupLab, <https://www.nuuplab.org/>; Asociación para una Sociedad más Justa, <https://asjhonduras.com/webhn/asj-gana-world-justice-challenge-2021-en-categoria-anticorrupcion-y-gobierno-abierto/>; Observatorio del Poder, <http://elobservatoriodelpoder.com/> (enlaces consultados el 31 de octubre de 2022).

Honduras podría considerar la posibilidad de promulgar un decreto de Estado abierto que proporcione una base jurídica a sus agendas de Estado abierto y Gobierno abierto

El marco jurídico hondureño ya incluye varios elementos relacionados con la implementación de políticas y prácticas de gobierno abierto, incluyendo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo, el marco legal que establece la gobernanza de la agenda de gobierno abierto podría ser más detallado.

Siguiendo el ejemplo de miembros y no miembros de la OCDE como Canadá y Brasil, Honduras podría adoptar un decreto sobre Estado abierto, como base jurídica integrada para su agenda de gobierno abierto. Este Decreto también podría ser una herramienta para implementar las recomendaciones sugeridas en este capítulo y apoyar el avance del país hacia una agenda integrada de gobierno abierto y Estado abierto. El decreto sugerido se detalla en la sección de recomendaciones de este capítulo.

Reforzar los marcos de transparencia y participación para aumentar el impacto del gobierno abierto

En la mayoría de los países, el entorno propicio para el gobierno abierto es el resultado de una combinación de diferentes estratos de leyes, políticas e instituciones. El marco legal y reglamentario establece las condiciones previas para que los gobiernos pongan en práctica los principios del gobierno abierto (OECD, de próxima publicación). Define las normas y determina los derechos y obligaciones de los ciudadanos, las partes interesadas y el gobierno. Tradicionalmente, el marco jurídico del gobierno abierto se compone de leyes que contienen disposiciones sobre diferentes políticas de gobierno abierto (por ejemplo, participación ciudadana, datos abiertos, rendición de cuentas, etc.), así como referencias a los derechos democráticos fundamentales (por ejemplo, libertad de expresión, asociación y reunión) (OECD, 2020^[17]).

Honduras no tiene una ley de gobierno abierto y podría consagrar el derecho a la información en la Constitución

Como la mayoría de los países de la OCDE, Honduras no cuenta con una legislación específica sobre gobierno abierto. En cambio, su marco legal para el gobierno abierto se compone de diversas leyes y normas regulatorias, cada uno de los cuales aborda elementos de transparencia, participación, rendición de cuentas y protección del espacio cívico. Cuando el marco jurídico es coherente y se aplica de manera consistente e integrada, este mosaico de legislaciones no constituye per se un problema.

La Constitución Política de la República de Honduras se adoptó en enero de 1982. Al igual que las constituciones de la mayoría de los países miembros de la OCDE, la Constitución de Honduras no incluye ninguna referencia específica al concepto de gobierno abierto. Sin embargo, contiene una serie de disposiciones relativas a los principios de participación, integridad y rendición de cuentas, así como numerosas disposiciones relativas a la protección y promoción del espacio cívico (véase la Cuadro 5.2 para una descripción detallada).

A diferencia de muchos miembros de la OCDE, como Grecia y Portugal (Recuadro 5.5.), Honduras no tiene el derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución. Aunque la Constitución reconoce el *habeas data* (derecho de acceso a los datos personales) en el Artículo 182, el acceso a la información no se menciona explícitamente (Government of Honduras, 1982^[18]). No obstante, Honduras ha adherido a tratados internacionales y convenciones regionales relevantes que reconocen el derecho a la información, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. A largo plazo, Honduras podría considerar la posibilidad de consagrar el derecho a la información en la Constitución para proporcionar el necesario reconocimiento de alto nivel del acceso a la información como un derecho humano fundamental y para preservarlo y protegerlo a lo largo de los cambiantes ciclos políticos. El nuevo Gobierno ha dado pasos en la dirección correcta al presentar un anteproyecto de ley en este sentido.

Recuadro 5.5. Constituciones que reconocen el derecho de acceso a la información

Constitución griega

Artículo 5(A): "1. Todas las personas tienen derecho a la información, tal y como especifica la ley. La ley sólo podrá imponer restricciones a este derecho en la medida en que sean absolutamente necesarias y estén justificadas por razones de seguridad nacional, de lucha contra la delincuencia o de protección de los derechos e intereses de terceros. 2. Todas las personas tienen derecho a participar en la Sociedad de la Información. Facilitar el acceso a la información transmitida electrónicamente, así como su producción, intercambio y difusión, constituye una obligación del Estado, siempre en observancia de las garantías de los artículos 9, 9A y 19."

Constitución portuguesa

Artículo 268: "1. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados por la Administración, siempre que lo soliciten, del estado de tramitación de los procedimientos y expedientes en los que tengan un interés directo, así como a conocer las decisiones definitivas que se adopten en relación con los mismos. 2. Sin perjuicio de la legislación que regula las cuestiones relativas a la seguridad interior y exterior, la investigación de carácter penal y la privacidad personal, los ciudadanos también tienen derecho a acceder a los archivos y registros administrativos."

Fuente: Constitución de Grecia, https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156_aggliko.pdf; Constitución de Portugal, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf>.

Cuadro 5.2. Leyes y normas regulatorias relativas a los principios de gobierno abierto en Honduras

Año	Nombre	Descripción	Principio(s) de OG pertinente(s)
1982	Constitución Política de la República de Honduras	La Constitución crea un marco de derechos, obligaciones y principios que hacen posible un gobierno abierto. El artículo 5 detalla los mecanismos de participación ciudadana y de las partes interesadas, como el referéndum, el plebiscito, las consultas ciudadanas y la iniciativa legislativa ciudadana. El artículo 45 garantiza que la participación de los ciudadanos en la vida pública está protegida por la Constitución. El artículo 80 establece el derecho de cualquier persona a enviar peticiones a cualquier autoridad pública y recibir una respuesta en un plazo límite especificado por la ley. Este derecho garantiza un gobierno responsivo y promueve la participación ciudadana en la vida pública. Varios artículos hacen referencia a la protección de los derechos individuales y colectivos, esenciales para un espacio cívico sano (Artículo 72 sobre libertad de expresión, Artículo 75 sobre libertad de prensa, Artículos 78 y 79 sobre libertad de reunión y asociación) El artículo 222 establece el Tribunal Superior de Cuentas como la principal entidad encargada de la rendición de cuentas del Estado, especialmente en materia de auditoría fiscal y supervisión de la ejecución presupuestaria.	Participación Rendición de cuentas Espacio cívico
1990	Ley de Municipalidades	La ley obliga a las autoridades municipales a organizar procesos participativos como cabildos abiertos y plebiscitos, y crea las Comisiones Ciudadanas de Transparencia como órganos participativos que actúan como mecanismos de rendición social de cuentas para supervisar y monitorear el uso de los recursos	Participación

		públicos.	
2003	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (<i>Cuentas</i>)	Esta ley crea el Tribunal Superior de Cuentas como institución independiente encargada de la rendición de cuentas del Estado y de los funcionarios públicos. Encarga a esta institución que supervise y monitoree el uso de los recursos públicos, garantice la integridad en el sector público y promueva el seguimiento basado en resultados.	Responsabilidad Integridad
2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	La ley reconoce el derecho de acceso a la información y establece disposiciones para la divulgación proactiva y reactiva, las exenciones y denegaciones para conceder información al público, la posibilidad de presentar apelaciones y las responsabilidades institucionales de supervisión e implementación.	Transparencia Integridad Participación
2006	Ley de Participación Ciudadana	La ley define la participación ciudadana en Honduras y establece una lista de mecanismos para su aplicación práctica, incluyendo plebiscito; referéndum; cabildos abiertos; iniciativa ciudadana (que en este contexto se entiende como consultas públicas y la inclusión de ciudadanos y/o partes interesadas en la implementación y gestión de servicios públicos o infraestructuras).	Participación
2016	Ley de Descentralización del Estado	La ley pretende "hacer más democrática, eficiente, transparente y participativa la gestión pública" y hace especial hincapié en la importancia de la participación ciudadana en todo el proceso de toma de decisiones a nivel local, incluyendo la planificación, el seguimiento y la evaluación. En particular, esta ley encarga a la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización que supervise la participación a nivel local.	Participación

Fuente: Elaboración del autor.

La ley de acceso a la información se ajusta a las normas de la OCDE, pero se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar su implementación

El derecho de acceso a la información pública es el núcleo de un gobierno abierto. Se entiende como la capacidad de un individuo para buscar, recibir, impartir y utilizar información (UNESCO, n.d.^[19]). A nivel nacional, la ejecución del derecho de acceso a la información se lleva a cabo principalmente mediante leyes de acceso a la información, presentes en 134 países, 37 de ellos miembros de la OCDE (RTI Rating, n.d.^[20]). Honduras aprobó en 2006 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Ley ATI). La ley define el derecho de acceso a la información como "el derecho que tiene todo ciudadano a acceder a la información generada, gestionada o en poder de las instituciones obligadas previstas en esta ley" (Government of Honduras, 2006^[21]). De acuerdo con la Calificación Global del Derecho a la Información (*Global Right to Information Rating*, RTI), que mide la calidad de las disposiciones legales de las leyes de acceso a la información, en febrero de 2022, la puntuación de la ley ATI hondureña (84) se sitúa ligeramente por encima de la media de la OCDE (81), pero por debajo de la región de América Latina y el Caribe (93) (RTI Rating, n.d.^[22]).

La ley ATI hondureña tiene un amplio ámbito de aplicación, que abarca todos los poderes y niveles de gobierno, así como cualquier persona física o jurídica que reciba o gestione fondos públicos, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los partidos políticos (artículo 3 de la ley ATI hondureña). Esto supone 428 instituciones públicas en Honduras (IAIP, 2021^[23]). Además, el artículo 13 define la información que debe publicarse de forma proactiva,⁵ incluyendo: el organigrama, las funciones y los servicios de los organismos públicos; los informes de auditoría de las instituciones; los informes anuales de actividad; los salarios de los funcionarios públicos; la legislación (por ejemplo, la Constitución, las leyes orgánicas, los decretos, las normas regulatorias); los documentos presupuestarios (por ejemplo, el presupuesto aprobado); las licitaciones (adquisiciones públicas); los mecanismos que permiten la participación de las partes interesadas; así como el nombre y la información de los funcionarios públicos encargados de las solicitudes de acceso a la información. La mayor parte de esta información se publica

en el Portal Único de Transparencia.⁶ Además del Portal de Transparencia, también se ha desarrollado un Portal de Datos Abiertos, que centraliza conjuntos de datos abiertos relativos a las adquisiciones y contratación públicas⁷ (IAIP, n.d.^[24]). Esta divulgación voluntaria de información favorece la transparencia y reduce los costos y las cargas administrativas asociadas a la respuesta a las solicitudes de información.

De acuerdo con el informe de 2021 del Instituto de Acceso a la Información Pública (en adelante IAIP) que evalúa el cumplimiento de las obligaciones proactivas, el 63% de las instituciones públicas publicaron toda la información requerida para el 1^{er} semestre de 2021. Según el mismo informe, el 37% que no cumplió plenamente las disposiciones en materia de divulgación no reveló públicamente la información relativa al presupuesto, la planificación y la auditoría (IAIP, 2021^[23]). A pesar de los avances en la cantidad de información y datos publicados, los resultados de la misión de investigación mostraron que la calidad de la información no siempre estaba a la altura de las normas de la OCDE. Esto se debe en parte a la falta de capacidades y recursos de los funcionarios públicos y al escaso conocimiento sobre los beneficios de una cultura de transparencia (véase la sección a continuación). Como resultado, la divulgación proactiva a menudo acaba siendo un ejercicio simbólico. La misión de investigación reveló que otro factor que obstaculiza la calidad de la información está relacionado con la inadecuación de la tecnología y los sistemas de gestión del sector público.

A nivel subnacional, el IAIP también ha desarrollado, en colaboración con socios internacionales y la Asociación Municipal de Honduras, un Índice de Transparencia Municipal y un Modelo de Gestión de la Transparencia Municipal (EUROsociAL+, 2020^[25]). De acuerdo con las partes interesadas entrevistadas durante la misión de investigación, ambas iniciativas han facilitado el acceso y el seguimiento de las obligaciones de divulgación proactiva en los municipios. Sin embargo, se necesitan esfuerzos adicionales para aumentar la facilidad de uso y la interoperabilidad de estos mecanismos. Para ello, el gobierno podría considerar la posibilidad de realizar consultas con las partes interesadas para priorizar la información más útil, y dónde y cómo podría divulgarse de forma proactiva. Esto puede ayudar a garantizar la pertinencia y facilidad de uso de la información publicada de forma proactiva, así como la accesibilidad de los mecanismos para proporcionarla.

Una solicitud de información en Honduras puede presentarse por escrito o por medios electrónicos, indicando claramente la información solicitada, sin necesidad de explicar la motivación o cualquier otra razón que justifique la solicitud (artículo 34 de los estatutos de la ley ATI en relación con el artículo 20). Sin embargo, no se garantiza el anonimato: al presentar una solicitud, los nacionales, los residentes legales en el país, los residentes sin estatus legal, las OSC y las empresas nacionales y extranjeras deben presentar un documento que acredite su identidad (artículo 36 de los estatutos de la ley ATI). La posibilidad de ser identificados puede disuadir a las partes interesadas de solicitar información, ya que pueden temer represalias. Por este motivo, la OCDE y los países socios permiten cada vez más las solicitudes anónimas, ya sea *de jure*, con una legislación que protege explícitamente la integridad y la privacidad de las personas y las partes que presentan una solicitud de información, como México, Estonia y Noruega; o *de facto*, donde los países no exigen pruebas de identidad y sólo piden un correo electrónico o una dirección de contacto para enviar la información solicitada, como en Chile y Brasil (a nivel federal).

Para facilitar el proceso de solicitud de información, Honduras implementó el Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO).⁸ El SIELHO es una plataforma en línea en la que las partes interesadas pueden presentar solicitudes de información y apelaciones. El sistema redirige las solicitudes de información a los Oficiales de Información Pública (OIP) competentes de cada institución y proporciona información sobre el estatus de una solicitud. También recoge estadísticas sobre el tipo de información solicitada, el estatus de las solicitudes o el motivo por el que no se facilita la información.

Las leyes de acceso a la información suelen especificar también el plazo de espera para obtener una respuesta. El artículo 21 de la Ley ATI de Honduras y el artículo 39 de sus estatutos establecen un plazo máximo de 10 días para responder a la solicitud, frente a un promedio de 20 días hábiles en los países de la OCDE (OECD, 2016^[2]). Las instituciones públicas sujetas a la ley ATI pueden denegar el acceso a

información que entre en una lista de excepciones, incluyendo la seguridad nacional, las relaciones internacionales, los datos personales y la salud y seguridad públicas, entre otras (artículo 25 de los estatutos de la ley ATI). Un importante avance en este sentido es la derogación de la Ley de Secretos en marzo de 2022. Aprobada en 2013, la ley se utilizó a menudo para clasificar información y justificar la denegación de solicitudes de información (France24, 2022^[26]). Si se deniega una solicitud de información, debe facilitarse una justificación al solicitante. Una vez que se haya notificado al solicitante la denegación de la solicitud, podrá interponer una apelación ante el IAIP. A continuación, el IAIP dispone de 10 días para revisar la apelación. Como último recurso, los solicitantes pueden apelar la decisión del IAIP mediante un amparo, que será resuelto por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque el proceso legal general para la divulgación reactiva se ajusta a las normas de la OCDE, la implementación se está quedando atrás. El Plan Estratégico Institucional del IAIP identificó una falta general de accesibilidad y credibilidad de la información debido, entre otras razones, a una ineficaz estrategia de comunicación de los mecanismos existentes para solicitar información, a los limitados métodos de acceso a la información y a la falta de respuesta a determinadas solicitudes de información (IAIP, 2018^[27]). Este problema se confirmó durante la misión de investigación, en la que las partes interesadas mencionaron una falta general de confianza en la información proporcionada por el gobierno. Aunque el solicitante también puede presentar una solicitud en persona, las partes interesadas señalaron las limitaciones del SIELHO para las solicitudes electrónicas, en particular en las zonas rurales, donde las habilidades digitales y la alfabetización digital son limitados. De hecho, el Banco Mundial sugiere que sólo el 32% de las personas utilizan Internet en Honduras (World Bank, n.d.^[28]). Esto implica que la eficacia de los mecanismos de acceso a la información existentes sigue siendo limitada. De forma similar a las iniciativas tomadas en Colombia y México (ver Recuadro 5.6.), Honduras podría considerar mecanismos multicanal para crear conciencia sobre el derecho de acceso a la información y fomentar medidas de divulgación tanto proactivas como reactivas para contrarrestar la brecha digital existente y garantizar un acceso inclusivo y equitativo a la información.

Recuadro 5.6. Aumento de la inclusión del acceso a la información en Colombia y México

Colombia

La Procuraduría General de la Nación desarrolló una serie de herramientas para orientar a los funcionarios públicos con respecto a proporcionar acceso a la información pública a las personas que se encuentran en situación de discapacidad, así como a los miembros de las comunidades indígenas y otras minorías del país. Dicha Oficina también ha creado folletos específicos para estos miembros de la sociedad, con el fin de garantizar que conozcan su derecho de acceso a la información y sepan cómo utilizarlo. Estos materiales, dirigidos a funcionarios públicos, se crearon siguiendo una serie de criterios, entre ellos: 1) su lenguaje debía ser sencillo, evitando tecnicismos jurídicos; 2) el texto debía ser comprensible para personas sin conocimientos del tema; 3) debían ser breves; y 4) los aspectos teóricos y técnicos sólo debían incluirse cuando fuera estrictamente necesario. Colombia también desarrolló un vídeo explicativo en lengua de señas para ciudadanos con discapacidad o deficiencia auditiva con el fin de presentar la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La ley ATI colombiana se transformó al braille y se puso a disposición de los ciudadanos con discapacidad visual en tipografía grande. Por último, Colombia tiene una población indígena de 2 millones de personas; la ley ATI se ha traducido a seis lenguas indígenas: *arhuaco*, *chamí*, *koreguaje*, *katío*, *nasa* y *wayuu*.

México

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México (INAI) organiza periódicamente talleres y realiza actividades de divulgación con grupos

vulnerables que se enfrentan a barreras estructurales que pueden impedir el acceso a la información. Uno de los resultados de estos talleres fue la elaboración de guías sobre alfabetización digital para ciudadanos de la tercera edad y mujeres de zonas rurales. El INAI también utiliza radios comunitarias en lenguas indígenas para promover el uso y el acceso a la información.

Fuente: *Guía sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos.htm> (consultado el 31 de octubre de 2022); <https://home.inai.org.mx/> (consultado el 1 de noviembre de 2022.)

Podrían reforzarse las capacidades institucionales para llevar a cabo la supervisión de la ley ATI

Un factor importante para la implementación efectiva de las leyes ATI es la existencia de acuerdos institucionales sólidos que garanticen su aplicación. La función de estos organismos varía mucho entre los países miembros y socios de la OCDE, pero pueden agruparse en: 1) la ejecución, como la consolidación de la información divulgada de forma proactiva, la tramitación de quejas y la sanción del incumplimiento; 2) el seguimiento, como el proceso interno de apelación y el cumplimiento de la propia ley; y 3) la promoción de la ley, como el asesoramiento a las instituciones públicas y la capacitación, entre otras medidas. La ley ATI hondureña establece tres organismos con diferentes obligaciones: el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP); los funcionarios de acceso a la información (OIP); y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA).

El IAIP se encarga de promover y facilitar el acceso a la información pública a las partes interesadas, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones sujetas a la ley en materia de protección, clasificación y custodia de la información pública. El IAIP es un organismo autónomo, con independencia operativa, de toma de decisiones y presupuestaria. Se compone de tres comisarios, elegidos por el Congreso Nacional por un período de cinco años (IAIP, n.d.^[29]). El IAIP tiene, entre otras, las siguientes funciones y competencias:

- dar seguimiento y resolver apelaciones
- establecer los manuales e instrucciones de clasificación, archivo, salvaguarda y protección de la información pública, que deben aplicar las instituciones públicas
- establecer los criterios y recomendaciones para el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Pública
- aplicar sanciones por incumplimiento de la ley ATI y de las directrices de verificación
- llevar a cabo los procedimientos administrativos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos
- presentar un informe semestral de actividades a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional
- llevar a cabo actividades de promoción y divulgación sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información
- garantizar la divulgación de información proactiva según el artículo 13 de la ley ATI.

Según el Plan Estratégico Institucional 2019-23 del IAIP, un reto relevante es la falta de cultura de transparencia en el sector público (IAIP, 2018^[27]). Esto se debe a una serie de factores, como la politización de las instituciones públicas, valores cívicos limitados, la debilidad de la lucha contra la corrupción y la falta de interés de la sociedad civil. Durante la misión de investigación, las partes interesadas reconocieron el mandato y los esfuerzos del IAIP por promover el derecho de acceso a la información y garantizar su implementación legal. Sin embargo, se expresó preocupación por los limitados recursos humanos y financieros del Instituto, que dificultan su capacidad para cumplir eficazmente su

mandato. Por lo tanto, es necesario seguir reforzando las capacidades del IAIP para aumentar su capacidad de aplicación, incluidas las obligaciones de promoción y supervisión de la ley ATI, garantizando un nivel adecuado de recursos humanos y financieros. En términos de aplicación, esto permitiría al IAIP aumentar la supervisión a las 428 instituciones públicas sujetas a la ley ATI.

Además del IAIP, el CNA desempeña un papel crucial a la hora de garantizar la correcta implementación de la Ley ATI al recibir del IAIP cifras actualizadas sobre apelaciones y sanciones, así como el informe semestral de actividades para monitorear la aplicación de la Ley ATI. El CNA es un organismo independiente con personalidad jurídica integrado por partes interesadas de la sociedad civil, creado por el Decreto Legislativo Núm. 07-2005 con el objetivo de apoyar las políticas y acciones emprendidas en la lucha contra la corrupción por el gobierno de la República de Honduras (CNA, n.d.^[30]).

Por último, los funcionarios de acceso a la información u OIP son la(s) persona(s) designada(s) por cada una de las 428 instituciones sujetas a la ley como responsable de la gestión eficaz de las obligaciones de divulgación proactiva y reactiva, función que existe en el 50% de los países de la OCDE. La designación de funcionarios de acceso a la información en todas las instituciones públicas con los recursos adecuados es esencial para implementar eficazmente una ley de acceso a la información. Sin embargo, según la misión de investigación, los OIP carecen a menudo de capacidades y recursos, tanto humanos como financieros, para desempeñar adecuadamente sus funciones. Esto dificulta la calidad de la información facilitada a los solicitantes, tanto de forma proactiva como reactiva. El IAIP ofrece capacitación a los OIP para reforzar sus capacidades, por ejemplo, con un programa de certificación, y ha creado una red informal de funcionarios en cada departamento. Sin embargo, la falta de continuidad de los funcionarios, en particular a nivel local debido a los cambios durante las transiciones políticas, es otro reto relevante. En términos de capacidades, el IAIP podría aprovechar el programa de certificación existente y la red informal para ampliar la capacitación y establecer una red formal entre los funcionarios públicos OIP para llevar a cabo el desarrollo de capacidades y promover la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias. En Brasil, la Red del Servicio de Información al Ciudadano (*Serviço de Informação ao Cidadão* - SIC) (RedeSIC) es un ejemplo relevante de red formal que ofrece capacitación a funcionarios de acceso a la información de todos los niveles y ramas del gobierno, incluidos miembros de los medios de comunicación y expertos académicos.

Honduras adoptó un marco legal sobre la participación ciudadana y de las partes interesadas, cuya ambición podría aumentarse

Honduras adoptó su Ley de Participación Ciudadana en 2006 como "medio para modernizar la forma en que los ciudadanos pueden participar en la vida pública como parte del principio de democracia participativa que consagra la unidad nacional". La ley define la participación ciudadana como "la inclusión de los ciudadanos en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado", e introduce cuatro mecanismos (Government of Honduras, 2006^[31]):

- plebiscito
- referéndum
- cabildos abiertos
- iniciativa ciudadana.

Además, el marco legal del país para la participación ciudadana (véase la Cuadro 5.2) incluye la Ley de Municipalidades de 1990, que creó las Comisiones Ciudadanas de Transparencia como órganos de participación para actuar como mecanismo de rendición social de cuentas para supervisar y monitorear el uso de los recursos públicos y garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a nivel municipal (Government of Honduras, 1990^[32]). La Ley de Descentralización del Estado de 2016 encargó a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización "promover la gobernanza local a través del fortalecimiento de la participación ciudadana y la rendición social de cuentas

para lograr un proceso de descentralización sostenible y transparente" (Government of Honduras, 2016^[33]).

La adopción de un marco legal sobre la participación de los ciudadanos y las partes interesadas contribuye a aclarar las responsabilidades de las autoridades públicas y apoya la institucionalización de la participación. Honduras ha adoptado tres importantes instrumentos legislativos en materia de participación. Sin embargo, aún quedan algunos retos para garantizar que este marco contribuya eficazmente al desarrollo de una cultura de participación en Honduras. La evidencia recopilada por la OCDE sugiere que el marco legal existente sobre participación no se implementa correctamente y carece de mecanismos de seguimiento. Por ejemplo, el Foro Nacional de Participación Ciudadana nunca llegó a crearse, y los distintos mecanismos enumerados en la legislación rara vez se organizan o tienen un impacto mínimo en la toma de decisiones (LATINNO, 2017^[34]).

El marco legal del país podría enriquecerse con formas adicionales y más ambiciosas de participación ciudadana y de las partes interesadas. La Ley de Participación Ciudadana (2006) podría revisarse para incluir mecanismos más atractivos y significativos como los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas⁹ o los procesos deliberativos¹⁰. Honduras podría inspirarse en países miembros y socios de la OCDE, como México, Colombia o Brasil, que han incluido un conjunto diverso de mecanismos participativos en su legislación (véase Recuadro 5.7.).

Dado el contexto de Honduras, determinadas prácticas de otros países latinoamericanos podrían servir de inspiración. Por ejemplo, los presupuestos participativos en Brasil han demostrado ser una herramienta eficaz para involucrar a ciudadanos y partes interesadas en las decisiones públicas, con efectos concretos y tangibles sobre la inclusión, la calidad democrática y la reducción de la corrupción.

Recuadro 5.7. Legislación sobre participación ciudadana y de las partes interesadas en los países miembros y socios de la OCDE

Ley 1757 de 2015 de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia

La Ley 1757 de 2015 de promoción y protección del derecho a la participación democrática tiene por objeto promover, proteger y garantizar el derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como el control del poder político. El Artículo 2 estipula que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas para involucrar a las personas en las decisiones que les afecten y apoyar diferentes formas de organizar la sociedad. Del mismo modo, los planes de gestión de las instituciones públicas deben indicar explícitamente cómo van a facilitar y promover la participación de los ciudadanos en sus ámbitos de responsabilidad. La Ley 1757 de 2015 creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, que asesora al Gobierno Nacional en la definición, desarrollo, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Ley de Participación Ciudadana de 2019 en la Ciudad de México (México)

Esta ley establece los distintos mecanismos que tienen los ciudadanos y las partes interesadas para participar en las decisiones públicas. La ley enmarca la participación ciudadana y establece veinte mecanismos e instrumentos para su implementación, organizados por tipo de democracia: seis mecanismos de democracia directa, seis mecanismos de democracia participativa y ocho mecanismos de democracia representativa. Los instrumentos establecidos por la ley son diversos, e incluyen consultas públicas, presupuestos participativos, asambleas de ciudadanos e iniciativas ciudadanas. La ley también establece mecanismos de gobernanza e institucionales para garantizar la participación

efectiva de los ciudadanos con un enfoque de Estado abierto, mediante la participación de representantes del ejecutivo, el legislativo, el judicial y las instituciones independientes.

Ley 10.257 de 2001 sobre el Estatuto de la Ciudad (Estatuto da Cidade) en Brasil

Esta legislación ordena que todas las políticas urbanas de Brasil garanticen una "gestión democrática mediante la participación de ciudadanos y asociaciones que representen a diversos segmentos de la comunidad, en la formulación, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos". Esta ley incluye un capítulo sobre la "gobernanza democrática de la ciudad", con disposiciones que establecen los mecanismos para que los ciudadanos y las partes interesadas influyan y controlen las políticas y la gestión urbanas, incluidos los presupuestos participativos, los órganos colegiados, las consultas públicas y los mecanismos de democracia directa. Establece la obligatoriedad de involucrar a los ciudadanos y a las partes interesadas en la elaboración de los planes plurianuales, las directrices fiscales y las propuestas presupuestarias. El artículo 44 detalla los mecanismos de un presupuesto participativo, incluidos debates públicos, audiencias y consultas.

Fuente: OCDE (2021), *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de Gobierno Abierto en Colombia*, <https://www.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022); Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019), "Nueva Ley de Participación Ciudadana", <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/09/InfografialPCCM.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022); OCDE (2022), *Revisión de Gobierno Abierto de Brasil*.

La arquitectura institucional para la participación ciudadana y de las partes interesadas en Honduras podría mejorarse para apoyar su implementación

El marco legal de Honduras encarga a dos autoridades públicas la supervisión de la agenda de participación ciudadana. Por un lado, la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT)¹¹ se encarga de promover la participación ciudadana en materia de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Por otro lado, la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD) es la encargada de diseñar e implementar la política nacional de participación ciudadana a nivel subnacional, y garantizar la implicación de la sociedad civil. Además de estos organismos, la legislación crea diferentes mecanismos de coordinación dentro del gobierno y con partes interesadas no gubernamentales, concretamente, el Foro Nacional de Participación Ciudadana,¹² los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental y las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana.

La evidencia recopilada por la OCDE durante la misión de investigación sugiere que esta arquitectura institucional en el nivel central de gobierno podría reforzarse. En primer lugar, Honduras podría clarificar el liderazgo institucional para la agenda de participación a nivel nacional estableciendo este mandato en una oficina dedicada, ya sea en la institución encargada de la agenda de gobierno abierto o en la SGJD. Una Unidad de Participación Ciudadana específica podría seguir los ejemplos de los países de la OCDE (véase Recuadro 5.8.) y encargarse de la implementación de los procesos participativos y de la coordinación con otras autoridades nacionales, y podría funcionar como un centro de conocimientos especializados que prestara soporte técnico en materia de participación ciudadana a todas las instituciones públicas. Esta función de apoyo podría reforzarse conjuntamente con la institución competente encargada de la capacitación de los funcionarios.¹³ Este mandato debería estar respaldado por recursos suficientes, ya que las entrevistas revelaron que la SDT no disponía de recursos humanos específicos ni de mecanismos para dirigir la agenda de participación. Alternativamente, añadiendo a sus responsabilidades subnacionales y de espacio cívico, la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización podría ampliar su papel y abarcar la agenda nacional de participación ciudadana.

En segundo lugar, el propuesto Foro Nacional de Participación Ciudadana nunca se creó, y no hay una comprensión clara del papel/responsabilidades de los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental ni de las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana. Estos órganos colegiados y deliberativos podrían apoyar a la institución bajo mandato en su función de dirigir y promover la participación ciudadana en todo el país. El Foro Nacional de Participación Ciudadana (FNPC) podría implementarse como un espacio de colaboración entre partes interesadas públicas y no públicas sobre prácticas participativas tanto a nivel local como nacional. Honduras podría implementar este Foro como espacio de diálogo, coordinación, seguimiento e intercambio de buenas prácticas. El Foro podría inspirarse en los Consejos de Política Nacional brasileños, en los que las autoridades públicas y los representantes de la sociedad civil configuran colectivamente las políticas y los servicios en ámbitos políticos específicos. Como parte de estos organismos, Honduras debería fomentar la colaboración con actores clave de la sociedad civil, como el FONAC (Foro Nacional de Convergencia).

Recuadro 5.8. Entornos institucionales para la participación ciudadana en los países de la OCDE

Colombia

En Colombia, la agenda de participación ciudadana está coordinada a nivel nacional por el departamento encargado de la gestión pública (Departamento Administrativo de la Función Pública). Este Departamento supervisa la implementación de la Política Nacional de Participación Ciudadana y tiene el mandato de promover enfoques participativos en el servicio público y la gestión pública. Los ministerios competentes (por ejemplo, sanidad o educación) son responsables de implementar una guía institucional de participación ciudadana y de coordinarse con el Departamento Administrativo de la Función Pública para garantizar la coherencia y la armonización.

Francia

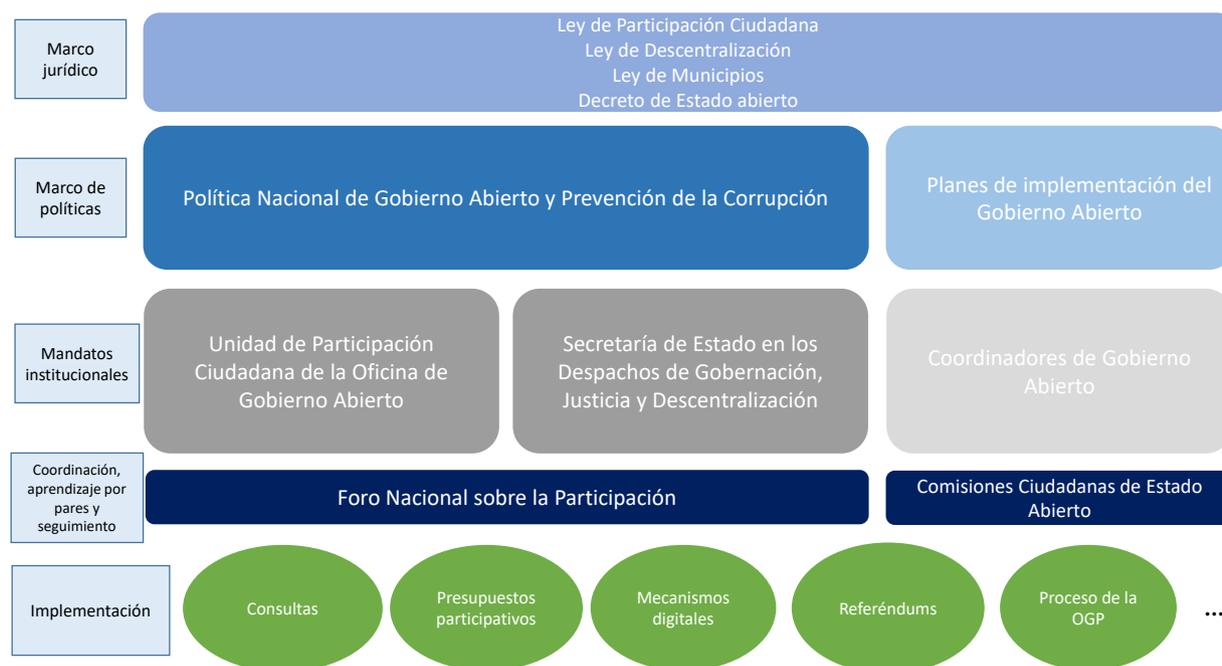
La agenda de participación ciudadana tiene una dirección política, una coordinación administrativa y una evaluación independiente. La agenda está dirigida por un ministro específico (Ministro de Relaciones con el Parlamento y Participación Ciudadana), coordinada por la Dirección Interministerial para la Transformación Pública (DITP) y supervisada por un organismo independiente (Comisión Nacional para el Debate Público - CNDP). La DITP también está a cargo de la agenda de gobierno abierto y del proceso de la OGP en Francia, y funciona como un centro de experiencia que proporciona soporte técnico sobre participación ciudadana a todas las instituciones públicas.

México

México cuenta con dos oficinas que coordinan y lideran la implementación de la agenda de participación, una ubicada en el centro del gobierno a cargo de la coordinación entre el gobierno y partes interesadas no públicas como la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos). La otra oficina es la que dirige el gobierno abierto y se encarga de orientar y apoyar a otras entidades federales (Secretaría de la Función Pública).

Fuente: Elaboración del autor con base en OCDE (2021), *Encuesta sobre Gobierno Abierto*.

Figura 5.2. Entorno propicio sugerido para la participación ciudadana en Honduras



Fuente: Elaboración del autor.

Traducir objetivos de alto nivel en acciones concretas y medibles en la primera Política Nacional de Gobierno Abierto de Honduras

El entorno propicio para el gobierno abierto incluye políticas que orientan al gobierno a medio y/o largo plazo. El marco de políticas establece la guía para las reformas del gobierno abierto definiendo el "qué" y el "cómo" (OECD, 2016^[2]). El marco de políticas suele consistir en documentos de políticas (por ejemplo, estrategias, planes de acción) que detallan iniciativas, compromisos y proyectos destinados a fomentar los principios del gobierno abierto.

En Honduras, el documento de políticas más importante en materia de gobierno abierto es el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Sin embargo, las referencias a la promoción de los principios de gobierno abierto también se incluyen en otros documentos de políticas como la Visión de País 2010-38 y la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción publicada en 2018. Los documentos de políticas más relevantes para el gobierno abierto en Honduras se presentan en Cuadro 5.3.

Cuadro 5.3. Descripción general de los principales documentos de políticas existentes sobre gobierno abierto en Honduras

Nombre	Objetivo principal	Principios de Gobierno Abierto	Validez	Institución líder (en noviembre de 2021)
4º Plan de Acción para el Estado Abierto en Honduras 2018-2020	Incluye compromisos de las autoridades públicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de instituciones independientes, para promover los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas.	Todos	2018-2020	Secretaría de Transparencia
Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción	Consolidar un Estado abierto, transparente, ágil, responsable de la rendición de cuentas y eficiente que promueva el desarrollo de Honduras en una democracia participativa y deliberativa, a la vez que promueva una mayor corresponsabilidad entre todas las fuerzas sociales del país en la transformación cultural y ética de la sociedad; en el desarrollo de una mayor colaboración armónica entre todas las entidades del Estado; en el mayor compromiso con una lucha frontal, total y radical contra la corrupción, la impunidad y el abuso de la función pública en todas sus formas.	Todos	2018 - 2030	Secretaría de Transparencia
Política Nacional y Plan de Acción sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública	Proporcionar un marco estratégico que oriente las acciones y fomente la cooperación entre las entidades del Estado, la sociedad y el sector privado, con miras a generalizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en las instituciones públicas y consolidar una cultura de transparencia en las instituciones públicas y privadas.	Transparencia	2015 - 2030	IAIP
Política nacional de datos abiertos	Promover el uso de datos abiertos como herramienta de transparencia.	Transparencia		Secretaría de Transparencia
Declaración de Gobierno Abierto	Establece objetivos de alto nivel de todos los poderes del Estado e instituciones independientes para consolidar un Estado abierto centrado en los principios de un gobierno abierto.	Todos		Presidencia de la República
Visión de país 2010-38	Proporciona una visión a largo plazo para el desarrollo del país, incluyendo áreas políticas clave como el desarrollo económico, las políticas sociales y la descentralización regional. Este documento establece directrices inspiradas en los principios de un gobierno abierto.	Transparencia Participación	2010 - 2038	Presidencia de la República

Nota: Esta tabla sólo incluye los documentos de políticas que se están implementando actualmente.

Fuente: Elaboración del autor.

El plan de acción de la OGP constituye la plataforma para hacer operativa la agenda de gobierno abierto en Honduras

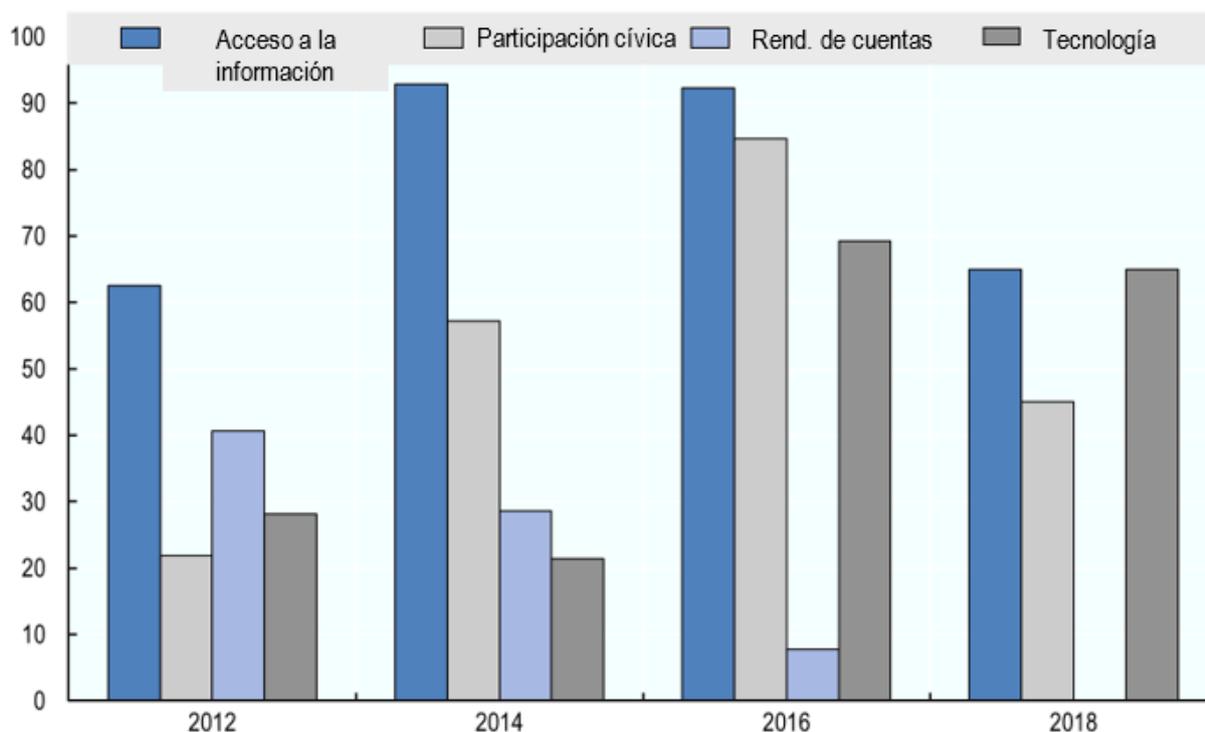
Honduras se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2011. De acuerdo con las normas de la OGP, los miembros tienen que elaborar planes de acción semestrales. Estos planes tienen que ser el producto de un proceso de co-creación en el que las instituciones gubernamentales y la sociedad civil trabajen juntas para diseñar compromisos que tengan como objetivo fomentar los principios del gobierno abierto (OECD, 2020^[17]). En toda la zona de la OCDE, los planes de acción de la OGP se han convertido en la forma más común de marcos políticos orientados a la acción para la promoción de la apertura. Al redactar este informe, 29 de los 38 países de la OCDE eran miembros de la OGP (OGP, 2021^[35]).

El plan de acción de la OGP 2011-2013 de Honduras supuso el primer intento del país de agrupar una serie de iniciativas de gobierno abierto en un único documento político. Entre 2011 y 2021, Honduras elaboró cuatro planes de acción, incluyendo 67 compromisos en diferentes áreas de gobierno abierto. Los planes de acción de la OGP han constituido la piedra angular de la agenda de gobierno abierto en Honduras y el proceso de la OGP ha servido como punto de partida para el desarrollo de agendas políticas en una serie de áreas de gobierno abierto. Por ejemplo, el segundo plan de acción sirvió de plataforma para crear la Política de Transparencia del país, y la Política Nacional de Datos Abiertos fue el resultado

del tercer plan de acción de la OGP. El proceso de la OGP fue también la base sobre la que se adoptó la Declaración de Gobierno Abierto.

Un análisis de los cuatro Planes de Acción de la OGP de Honduras revela que estos planes han tenido un fuerte enfoque en el lado informativo de la apertura,¹⁴ es decir, acciones relacionadas con el acceso a la información, la transparencia y los datos abiertos (Figura 5.3.). Como en muchos países de la OCDE, los compromisos relacionados con una ciudadanía más comprometida han sido menos frecuentes. Más concretamente, el acceso a la información ha sido la categoría más destacada en los cuatro planes de acción. Más del 90% de los compromisos del segundo y tercer plan están relacionados con el acceso a la información. Mientras que la participación ciudadana figura en aproximadamente la mitad (52.2%) de los compromisos en promedio, la rendición pública de cuentas sólo lo hace en uno de cada cinco compromisos (19.2%). El último plan de acción no incluye ningún compromiso relacionado con la rendición de cuentas. Además, la tecnología ha ido adquiriendo cada vez más importancia con el paso del tiempo. Mientras que ligeramente más de una cuarta parte del primer plan de acción (28.1%) se refería a la tecnología, este valor ha aumentado más del doble en los dos últimos planes de acción. Ahora representa el 65% de los compromisos y ha sido tan prominente como el Acceso a la Información en la versión de 2018. Honduras podría considerar incluir más compromisos sobre las otras áreas de apertura más allá del acceso a la información, especialmente la participación ciudadana y la rendición de cuentas, para asegurar que los Planes de Acción que siguen contribuyen a una comprensión más ambiciosa del gobierno abierto.

Figura 5.3. Los planes de acción de la OGP en Honduras se centran en el acceso a la información

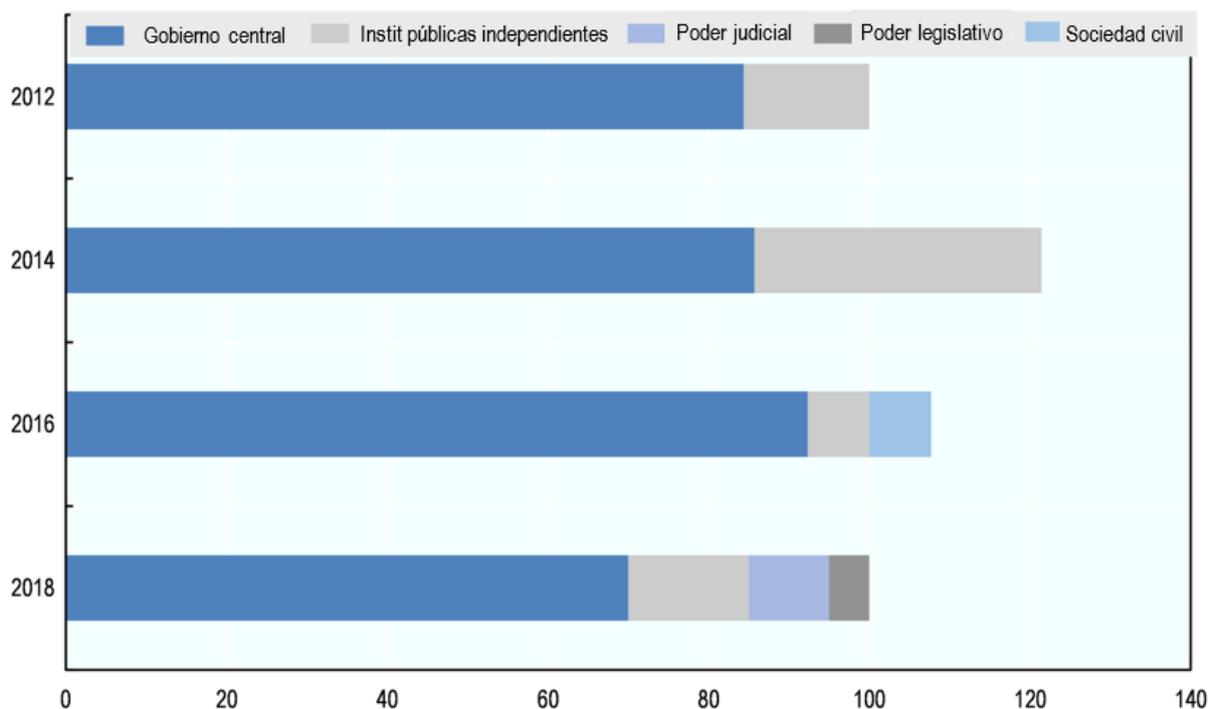


Nota: En porcentaje del total de compromisos de la OGP. Posibilidad de varias categorías por compromiso. La base de datos de la OGP subdivide algunos de los compromisos del primer Plan de Acción en múltiples compromisos, lo que da lugar a 32 iniciativas para ese documento.

Fuente: Ilustración del autor basada en la Alianza para el Gobierno Abierto (s.f.), base de datos de compromisos de la OGP, <https://www.opengovpartnership.org/open-data/> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

La ambición de avanzar hacia un Estado abierto se refleja en el aumento gradual de diferentes actores, más allá del poder ejecutivo, que participan en el diseño y la implementación de los compromisos de la OGP. Honduras podría continuar sus esfuerzos para aumentar la diversidad de los actores involucrados en el proceso de la OGP. Reconociendo su autonomía, el nivel central podría llegar a más gobiernos subnacionales para integrar el proceso de la OGP. En este sentido, Honduras podría alinear los compromisos asumidos por las diferentes partes interesadas en la Declaración de Gobierno Abierto con los compromisos de la OGP, para utilizar estos planes de acción como una herramienta para hacer operativos los compromisos de alto nivel, aumentar la evaluación y apoyar un movimiento coherente hacia un Estado abierto.

Figura 5.4. Los planes de acción de la OGP en Honduras son cada vez más diversos, pero permanecen dominados por las instituciones del gobierno central

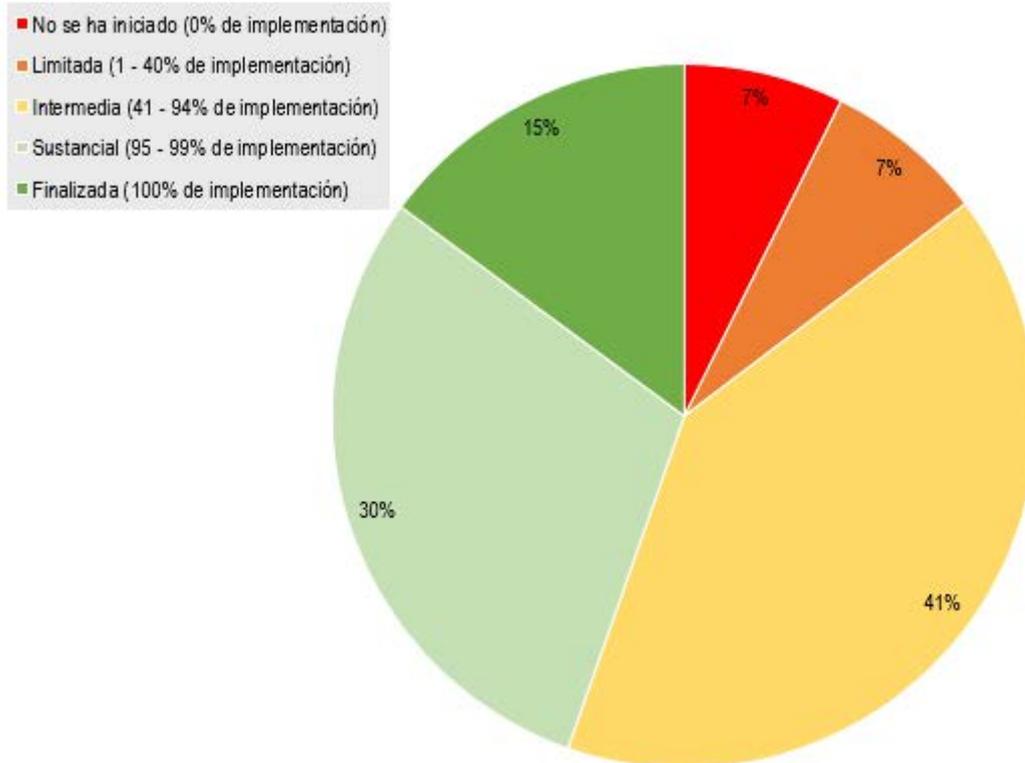


Nota: Porcentaje de compromisos de la OGP. Sólo se considera la institución principal por compromiso. Posibilidad de varias categorías por compromiso, si más de una institución designada como institución principal.

Fuente: Ilustración del autor basada en la Alianza para el Gobierno Abierto (s.f.), base de datos de compromisos de la OGP, <https://www.opengovpartnership.org/open-data/> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

La evidencia recopilada apunta a que la implementación de los Planes de Acción de la OGP en Honduras debería mejorarse. Los datos del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Alianza Gobierno Abierto Honduras (SIMAGAH) muestran que, para el tercer Plan de Acción de la OGP, no se completó ni un solo compromiso y el 61.54% se implementó parcialmente (menos del 40% de cumplimiento). En cuanto al cuarto Plan de Acción de la OGP (2018-21), solo se ha completado el 14.51% de los compromisos (véase la Figura 5.5), aunque cabe señalar que las restricciones relacionadas con COVID-19 repercutieron en la implementación de esta y otras políticas. La implementación insuficiente no es sólo un problema de los Planes de Acción de la OGP en Honduras, ya que se hace eco del principal reto para el gobierno abierto en el país en general.

Figura 5.5. Tasa de implementación del 4º Plan de Acción de la OGP de Honduras



Fuente: Elaboración del autor con base en el Sistema Presidencial de Gestión de Resultados (SGPR), Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Alianza Gobierno Abierto Honduras (SIMAGAH).

Incluir el gobierno abierto y el Estado abierto en los documentos de políticas estratégicas de alto nivel

Como se ha expuesto en el Capítulo 3, Honduras ha adoptado documentos de políticas estratégicas de alto nivel para definir una visión a largo plazo del país y las aspiraciones en los ámbitos social, económico y político, como la Visión de País y el Plan de Nación. La experiencia de los países de la OCDE demuestra que la inclusión de elementos de gobierno abierto en los principales documentos de políticas estratégicas es beneficiosa, ya que aporta una visión a largo plazo a la agenda de gobierno abierto.

Honduras podría considerar incluir objetivos de alto nivel de sus agendas de gobierno abierto y Estado abierto en dichos documentos, abriendo una oportunidad para alinear la agenda de gobierno abierto con otros objetivos de políticas como la lucha contra la corrupción, una democracia más fuerte, un espacio cívico saludable y una administración pública más eficiente. Por ejemplo, Honduras podría incluir el objetivo de un Estado abierto, o acciones tangibles como el diseño de una Política de Gobierno Abierto para todo el gobierno, así como un conjunto de indicadores para medir su implementación como objetivo. Honduras también podría incluir iniciativas concretas de gobierno abierto para apoyar objetivos más amplios, como procesos participativos para mejorar el control ciudadano del gasto público, o datos abiertos para combatir la corrupción a través de la adquisición pública. Los miembros de la OCDE, como Colombia, podrían servir de inspiración en este sentido (Recuadro 5.9.).¹⁵

Recuadro 5.9. Política y directrices de Estado abierto en Colombia (CONPES)

En diciembre de 2021, Colombia aprobó sus Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto. El objetivo de este documento es fomentar la confianza en las instituciones públicas y mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos. Establece un modelo de Estado abierto, es decir, una acción pública más transparente, participativa y colaborativa. Este documento se estableció a través de una metodología participativa y forma parte de un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018-22.

La Política de Estado Abierto tiene cinco objetivos estratégicos que se aplicarán de 2022 a 2025:

- **Transparencia:**
 - promover el derecho de acceso a la información pública
 - promover iniciativas de transparencia dirigida
- **Integridad pública:**
 - fomentar la cultura de la integridad en la gestión de los recursos humanos
 - articular y difundir herramientas para gestionar y prevenir conflictos de intereses
- **Legalidad:**
 - promover un enfoque integrado de gestión de riesgos
 - mejorar la gestión de los informes y denuncias de corrupción y la protección de los denunciantes
 - desarrollar herramientas e información útil para la investigación y sanción de las prácticas de corrupción
- **Corresponsabilidad (participación ciudadana):**
 - fomentar mecanismos de rendición social de cuentas en la formulación y evaluación de las políticas públicas
 - promover la corresponsabilidad para generar confianza entre los ciudadanos
- **Innovación:**
 - promover iniciativas públicas de innovación como herramienta transversal para apoyar la consolidación de un Estado Abierto.

Fuente: Gobierno de Colombia (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022); Gobierno de Colombia (2021), *Documento CONPES 4070 Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

La Declaración de Estado Abierto trata de extender los beneficios del gobierno abierto a todos los poderes y todos los niveles de gobierno, pero se está quedando atrás en su implementación

Siguiendo los pasos de miembros de la OCDE como Costa Rica en 2015 y Colombia en 2017 (ver Recuadro 5.10.), Honduras adoptó la Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto (en adelante La Declaración) en 2018 como una declaración de alto nivel firmada por todos los poderes y el nivel subnacional de gobierno (ver Recuadro 5.11. para más detalles).

Recuadro 5.10. Iniciativas de Estado abierto en América Latina y el Caribe

- *Costa Rica* fue el Estado abierto pionero en la región. La *Declaración para la Creación de un Estado Abierto* de 2015, firmada por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Legislativa, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, constituyó la base del Convenio Marco de 2017 para promover un Estado Abierto en la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. El Marco establece políticas para construir un Estado abierto mediante compromisos conjuntos para garantizar la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción en los cuatro poderes del Estado. Fue el primer convenio del mundo sobre Estado Abierto y se elaboró mediante un proceso multisectorial con un importante soporte técnico de la OCDE.
- *Colombia* – La Declaración de Compromisos por un Estado Abierto del país fue firmada por representantes de todos los poderes del Estado en 2017. Guiadas por esta Declaración, las instituciones, incluidos los organismos electorales y de supervisión nacionales, están desarrollando enfoques de su trabajo y estructura basados en los pilares de la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de prevenir la corrupción y garantizar los derechos. Al mismo tiempo, se han realizado esfuerzos sistemáticos para incluir a los niveles subnacionales de gobierno en este proceso.

Fuente: OECD (2016), *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265424-en>; OECD (2019), "Public Governance Scan Colombia", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

Recuadro 5.11. Declaración de Honduras sobre el Estado Abierto

Honduras adoptó en 2018 un documento de alto nivel de todo el Estado para establecer una visión y directrices para construir un Estado abierto. La Declaración está firmada por todos los poderes del Estado:

- el Presidente de la República, en representación del poder ejecutivo
- el Presidente del Congreso Nacional, en representación del poder legislativo
- el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en representación del poder judicial
- el Procurador General de la República, el Presidente del Tribunal Superior de Cuentas y el Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública, en representación de las instituciones públicas independientes
- el Presidente de la Asociación Nacional de Municipios, en representación del nivel subnacional de gobierno.

Este documento de alto nivel tiene como objetivo apoyar la implementación de la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción de 2018 en todo el Estado, como una forma de construir un Estado abierto en Honduras. Su principal objetivo es "consolidar un Estado abierto, transparente, ágil, responsable y eficiente para fortalecer la democracia participativa y deliberativa de Honduras". Para ello, incluye 11 compromisos comunes a todos los poderes y niveles de gobierno, así como 11 compromisos para el poder ejecutivo, 5 para el legislativo, 7 para el judicial, 5 para las

instituciones independientes, 3 para el IAIP y 3 para la Asociación de Municipios independientes, 3 para el IAIP y 3 para la Asociación de Municipios.

Fuente: Gobierno de Honduras (2018), Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto.

Además de establecer una visión y unos objetivos para cada poder, como aumentar la transparencia y la participación del gobierno central y desarrollar una política de parlamento abierto por parte del poder legislativo, la Declaración crea la Mesa Inter-agencial de Transparencia y Anticorrupción (MITA) para coordinar la implementación de los compromisos y garantizar la colaboración entre los distintos poderes y niveles de gobierno. Esta Mesa también es responsable de la coordinación e implementación de la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción.

La OCDE reconoce el nivel de ambición de la Declaración. Sin embargo, la evidencia recogida durante la misión de investigación de la OCDE muestra que existe una buena comprensión del concepto de Estado abierto en todos los poderes, pero el nivel de implementación práctica sigue siendo desigual. Esto se debe en parte a que muchos de los compromisos incluidos en la Declaración no son medibles y carecen de indicadores para su evaluación. Por ejemplo, Honduras ha dado pasos positivos hacia una Justicia Abierta con compromisos en su último Plan de Acción de la OGP e iniciativas para aumentar la transparencia (datos abiertos, comunicación y lenguaje sencillo), fomentar la alfabetización en gobierno abierto (cursos y uso de medios tradicionales) y la participación ciudadana (líderes comunitarios, procesos participativos para seleccionar jueces). Mientras que el poder judicial parece haber avanzado, la evidencia muestra que el legislativo se está quedando atrás en términos de transparencia y participación. Por ejemplo, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020 otorgó a Honduras la calificación más baja de la región y destacó la ausencia de información sobre presupuesto y participación ciudadana (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2020^[36]).

Para que Honduras avance efectivamente hacia un Estado abierto, la Declaración debe hacerse operativa. Honduras podría considerar integrar los compromisos incluidos en la Declaración dentro de la Política de Gobierno Abierto sugerida y sus subsiguientes planes de acción. Como parte de esta ambición de todo el Estado, todos los poderes y niveles de gobierno podrían desarrollar su propio plan de acción para implementar los objetivos de la Declaración mediante acciones e hitos concretos. La Política de Estado Abierto adoptada recientemente en Colombia podría servir de inspiración para hacer operativa la Declaración de alto nivel (véase Recuadro 5.9.).

Figura 5.6. Propuesta de puesta en práctica de la Declaración de Estado Abierto



Fuente: Elaboración del autor.

Pasar de iniciativas dispersas a una agenda integrada de gobierno abierto mediante una Estrategia de Gobierno Abierto

Si bien el plan de acción de la OGP constituye la piedra angular de la agenda de gobierno abierto de Honduras, diferentes partes interesadas reconocieron durante la misión de investigación de la OCDE que el plan de acción de la OGP no permite una visión integrada sobre cómo todas las instituciones públicas, en todos los poderes, pueden contribuir a transformar Honduras para que sea un país más transparente, participativo y responsable de la rendición de cuentas.

Con respecto a la naturaleza del plan de acción de la OGP (a corto plazo y basado en compromisos), es una herramienta para crear una comunidad de promotores del gobierno abierto y establecer el entorno para reformas más amplias, pero no promueve un cambio de cultura ni proporciona una visión a largo plazo para el país. Con el fin de aplicar un enfoque verdaderamente integral a la promoción de la apertura, la OCDE invita a los países a considerar la adopción de una Estrategia de Gobierno Abierto integrada. La Recomendación del Consejo de la OCDE de Gobierno Abierto (2017^[1]) define una Política/Estrategia de Gobierno Abierto como:

"Un documento que define la agenda de gobierno abierto del gobierno central y/o de cualquiera de sus niveles subnacionales, así como la de una única institución pública o área temática, y que incluye iniciativas clave de gobierno abierto, junto con objetivos e indicadores a corto, medio y largo plazo".

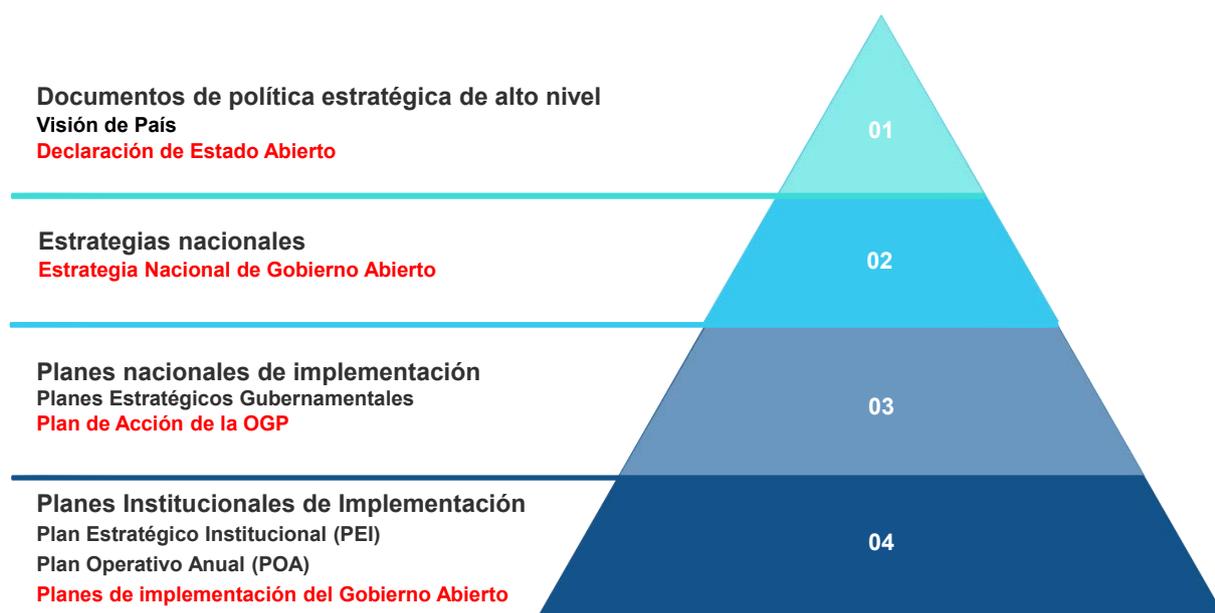
Una Estrategia de Gobierno Abierto proporciona un marco para alinear todos los documentos de políticas relacionados con la apertura (por ejemplo, el Plan de Acción de la OGP, la Política de Datos Abiertos, los Planes de Acceso a la Información, etc.) y reunirlos bajo una narrativa coherente a medio y largo plazo. Al reconocer los beneficios de contar con un marco de políticas general para el gobierno abierto, un número cada vez mayor de miembros y no miembros de la OCDE, entre ellos Canadá, Colombia, Italia y Argentina, han comenzado a diseñar y aplicar estrategias/políticas federales/centrales de gobierno abierto

(OECD, 2020^[17]). En última instancia, la Política/Estrategia de Gobierno Abierto de cada país debe adaptarse a su contexto y prioridades específicos.

Para avanzar hacia una agenda de gobierno abierto más integrada, y como mecanismo para mejorar la implementación de objetivos de alto nivel, Honduras podría considerar la adopción de su primera Estrategia de Gobierno Abierto para todo el gobierno. El documento sugerido podría centrarse en la implementación de los principios del gobierno abierto (transparencia, participación, rendición de cuentas) en todo el Estado. Podría ser la oportunidad de alinear los objetivos de alto nivel fijados en la Declaración de Gobierno Abierto con iniciativas procesables y mensurables. La Estrategia de Gobierno Abierto sugerida podría crear sinergias entre el gobierno abierto y áreas prioritarias clave del gobierno, como la lucha contra la corrupción.

Además de la Política de Gobierno Abierto, Honduras también podría considerar la adopción de un marco político dedicado a la integridad pública, que incluya todos los elementos que van más allá del ámbito del gobierno abierto, como la probidad, los códigos de conducta, la ética y la integridad electoral. Esta Política podría seguir los principios y orientaciones de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017^[37]), que define la integridad pública como la alineación coherente y la adhesión a valores éticos, principios y normas compartidos para defender y dar prioridad al interés público sobre los intereses privados en el sector público. Para más información sobre el enfoque de la OCDE en materia de integridad pública, véase el Recuadro 5.A1.2 del Anexo.

Figura 5.7. Alineación sugerida de documentos políticos para promover un gobierno abierto en Honduras



Fuente: Elaboración del autor

Optimizar la arquitectura institucional para reducir los solapamientos y aumentar la coordinación

El marco institucional para el gobierno abierto está formado por todas aquellas instituciones públicas que tienen responsabilidades relacionadas con la coordinación, promoción, supervisión e implementación de diferentes iniciativas de gobierno abierto en todo el gobierno. En cualquier país, diversas instituciones y entidades de todos los poderes del Estado y niveles de gobierno tienen mandatos y funciones que contribuyen al gobierno abierto (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Responsabilidades institucionales para el gobierno abierto en Honduras

Nombre	Mandato	Base jurídica
Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT)	Coordinación del proceso de la OGP y sirve como punto de contacto para la OGP en Honduras. Implementación de la Declaración de Gobierno Abierto para el Ejecutivo y coordinación con otras entidades. Responsable de la implementación de la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción.	Decreto PCM-111-2020 Decreto PCM-021-2021
Instituto de Acceso a la Información Pública	Promoción e implementación de la Política Nacional de Transparencia, y garantizar el derecho de acceso a la información pública como parte de los esfuerzos más amplios para fortalecer el estado de derecho y aumentar los estándares democráticos a través de la participación ciudadana. Regular y supervisar los procedimientos de las instituciones sujetas a la ley de acceso a la información en materia de protección, clasificación y custodia de la información pública.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tribunal Superior de Cuentas (TSC)	Garantizar la rendición de cuentas de las instituciones públicas, en relación con el uso de los fondos públicos y la ejecución de los programas. Promover la integridad y una cultura de rendición de cuentas en todo el sector público.	Ley del Tribunal Superior de Cuentas
Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización	Diseño e implementación de la política nacional de participación ciudadana y de las partes interesadas a nivel nacional y subnacional. Coordinación con organizaciones de la sociedad civil para promover la participación y la rendición social de cuentas.	Decreto PCM-055-2017
Secretaría de Derechos Humanos	Proteger y promover los derechos humanos en Honduras. Implementar las recomendaciones internacionales para mejorar el espacio cívico.	N/A
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)	Proteger el espacio cívico y los derechos humanos.	Ley sobre el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y Decreto PCM 153-95
Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)	Prevenir y combatir las prácticas de corrupción (sólo miembros de la sociedad civil).	Ley del Consejo Nacional Anticorrupción (Decreto 7-20)

Nota: Esta tabla se basa en la evidencia recopilada entre julio de 2021 y noviembre de 2021. No tiene en cuenta los cambios emprendidos por la administración electa en diciembre de 2021.

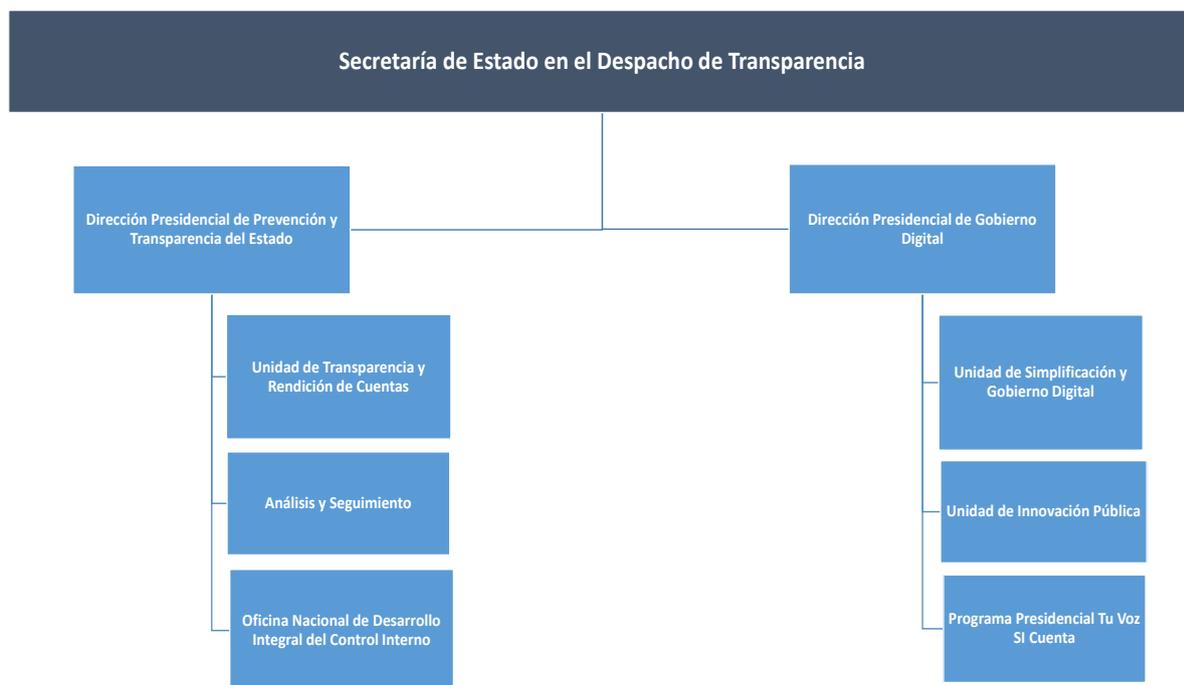
Fuente: Elaboración del autor.

Honduras podría crear una Oficina de Gobierno Abierto específica

Como ya se ha comentado, la agenda de gobierno abierto en Honduras está fuertemente vinculada a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). A partir de noviembre de 2021, la Secretaría de Transparencia fue el punto de contacto hondureño de la OGP y se encargó de coordinar el proceso de la OGP. La SDT se estableció por primera vez en la Presidencia de la República y adquirió rango ministerial en noviembre

de 2020. La SDT se dividió en tres Direcciones y siete Unidades, con las principales responsabilidades en materia de gobierno abierto cubiertas por la Dirección Presidencial de Prevención y Transparencia del Estado y la Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas. La actual administración (2022-26) anunció recientemente el organigrama del Gobierno, que a partir de junio de 2022 encomienda a la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción la dirección del gobierno abierto.

Figura 5.8. Organigrama de la Secretaría de Transparencia a partir de noviembre de 2021



Fuente: Elaboración del autor con base en el Decreto PCM-021-2021, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-021-2021.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

El mandato legal de la SDT, establecido mediante el Decreto PCM-111-2020 y modificado por el Decreto PCM-021-2021, no hacía mención explícita al concepto de gobierno abierto, pero sí enumeraba una lista de responsabilidades en relación con los pilares de transparencia, participación, rendición de cuentas y el avance hacia un Estado Abierto (Government of Honduras, 2020_[38]), incluyendo:

- Asesorar y asistir al Presidente y a su Gabinete en la formulación de políticas de transparencia, lucha contra la corrupción, gobierno digital y modernización del Estado.
- Coordinar las entidades implicadas en la implementación de la Política de Estado Abierto a nivel nacional y subnacional.
- Diseñar, coordinar e implementar directrices y mecanismos para reforzar la participación ciudadana, la rendición social de cuentas, el acceso a la información, la integridad y la transparencia.
- Formular indicadores para medir el nivel de transparencia de todas las instituciones públicas.
- Implementar el Índice Nacional de Transparencia y facilitar la coordinación con el mundo académico para la creación del Observatorio Nacional de Transparencia.
- Asesorar al Presidente y a su Gabinete en la implementación de mecanismos para fomentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y los funcionarios públicos.

- Asesorar al Presidente y a su Gabinete en la implementación de mecanismos para fomentar la participación ciudadana.
- Promover la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción.
- Implementar y supervisar el Sistema Nacional de Transparencia, como mecanismo para que los ciudadanos presenten denuncias sobre corrupción de las autoridades públicas.

La actual Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción se enmarca en el Decreto PCM 05-2022, que encomienda a esta autoridad la supervisión e implementación de la acción gubernamental en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y buen gobierno. Sin embargo, el Decreto PCM 05-2022 no menciona el gobierno abierto o el Estado abierto como parte de sus responsabilidades.

La creación de una entidad específica encargada de la agenda de gobierno abierto es una buena práctica entre los países de la OCDE, y está en consonancia con la Recomendación del Consejo de la OCDE de Gobierno Abierto. Si Honduras decide perseguir una visión integrada para su agenda de gobierno abierto, el país podría considerar el establecimiento de una Oficina de Gobierno Abierto a cargo de supervisar la implementación de la Política Nacional de Gobierno Abierto para el gobierno central, y apoyar el nivel subnacional y otros poderes del Estado, en coordinación con otras entidades como la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización. Esta oficina podría tener en cuenta responsabilidades adicionales relevantes como la transformación digital del Estado, la promoción de una cultura de integridad y la lucha contra la corrupción. Honduras podría integrar la Oficina de Gobierno Abierto en una institución ya existente, como la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, o crear una institución específica, como un Ministerio de Gestión Pública.

Este cambio requeriría una revisión del marco legal. En este sentido, Honduras podría revisar los Decretos existentes PCM-111-2020, PCM-021-2021 y PCM-05-2022, para incluir la creación de la Oficina de Gobierno Abierto en el Decreto de Estado Abierto sugerido o adoptar un Decreto específico. Esto también puede ser una oportunidad para aclarar el mandato de esta Oficina con respecto a otras instituciones de relevancia para la agenda de gobierno abierto, para integrar explícitamente el concepto de gobierno abierto y estado abierto en su mandato legal e incluir la dirección de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de Honduras como parte de sus responsabilidades principales.

Además de establecer una Oficina de Gobierno Abierto, Honduras podría considerar la creación de Coordinadores Institucionales de Gobierno/Estado Abierto específicos en todas las instituciones públicas, como medio para fomentar la coordinación y traducir los objetivos de alto nivel en realidades institucionales. Los Coordinadores Institucionales de Gobierno Abierto podrían garantizar que la agenda de gobierno abierto se traduzca en prácticas institucionales, y se coordinarían con la Oficina de Gobierno Abierto y todas las oficinas pertinentes (OIP, TSC, oficinas de auditoría interna, etc.) para garantizar la implementación de la Política Nacional de Gobierno Abierto y Anticorrupción. Honduras podría considerar la posibilidad de basarse en los actuales funcionarios de acceso a la información (OIP) e integrar más responsabilidades como la coordinación de la participación, la rendición social de cuentas y la coordinación con otros poderes y actores.

Figura 5.9. Sugerencias de cambios políticos e institucionales para avanzar hacia un enfoque integrado de gobierno abierto en Honduras



Fuente: Elaboración del autor.

El mandato de la Oficina de Gobierno Abierto debe evitar solapamientos con otras entidades encargadas de la implementación de las agendas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción

La creación de una institución específica en el gobierno central¹⁶ para dirigir las agendas de transparencia y lucha contra la corrupción ha demostrado la disposición de Honduras de situar la transparencia y el acceso a la información al frente de las prioridades del gobierno. Sin embargo, la evidencia recopilada por la OCDE durante la misión de investigación sugiere que la desaparecida Secretaría de Transparencia (SDT) creó un malentendido inicial y una duplicación de funciones con respecto a otras autoridades como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). Las partes interesadas entrevistadas señalaron una falta de comunicación y coordinación adecuadas para evitar la duplicación y el solapamiento en términos de mandato y recursos entre las autoridades mencionadas. El Decreto PCM-021-2021, que modificó el mandato original de la SDT, reconoció la importancia de la cooperación y la coordinación entre los organismos encargados de las agendas de acceso a la información y transparencia:

- Artículo 9 del Decreto PCM-021-2021: "*La SDT prestará el apoyo que requieran el IAIP, el TSC o el Ministerio Público para garantizar el debido cumplimiento de las normas regulatorias vigentes en materia de prevención de la corrupción y transparencia". Las disposiciones de este decreto no menoscaban, tergiversan, restringen o contradicen las leyes vigentes, especialmente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*"

En cuanto a las obligaciones de transparencia, la SDT tenía el mandato de supervisar y garantizar el cumplimiento de la divulgación proactiva de información, como la elaboración de indicadores de transparencia de la administración pública (artículo 7, Decreto PCM-111-2020). Si bien el Decreto destaca la necesidad de coordinar con las entidades públicas relacionadas con el tema, no reconoció el mandato del IAIP de implementar el Sistema Nacional de Acceso a la Información y de garantizar la divulgación de información proactiva. Además, la misión de investigación puso de manifiesto una falta de coordinación entre ambos organismos en cuanto a la planificación e implementación de las medidas de transparencia y responsabilidades mencionadas. Un reto similar existe en relación con el TSC y el CNA, donde el mandato otorgado a la SDT en las áreas de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción creó solapamientos y reduce la claridad sobre los actores implicados. Además de un solapamiento jurídico, la creación de una nueva entidad puede mermar el presupuesto y los recursos disponibles para instituciones independientes como el IAIP y el TSC. Este reto fue destacado por actores clave en Honduras como el

Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) (2020^[39]), el CNA (2020^[40]) y las organizaciones no gubernamentales, que también lamentaron la falta de coordinación y consulta previas. Honduras tiene la oportunidad de abordar esto como parte de los nuevos acuerdos institucionales, que se detallarán en próximos decretos.

El mandato de la Oficina de Gobierno Abierto sugerida debería evitar solapamientos y duplicaciones con las instituciones públicas existentes que tienen responsabilidades relevantes en el ámbito del gobierno abierto, como el IAIP y el TSC. En cuanto al acceso a la información, la Oficina de Gobierno Abierto podría contribuir a garantizar un apoyo de alto nivel a las políticas de transparencia, respetando al mismo tiempo el mandato del IAIP de implementar la ley ATI. Lo mismo ocurre con el marco legal de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción y el papel desempeñado por la sociedad civil en el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), y las responsabilidades de autoridades públicas como el TSC.

Honduras podría considerar adoptar un enfoque colaborativo para diseñar el mandato de la Oficina de Gobierno Abierto, consultando y garantizando el diálogo con autoridades relevantes como el CNA, el TSC, el IAIP y la sociedad civil. Estos esfuerzos podrían fomentar una relación constructiva entre las instituciones y aumentar la comunicación y la coordinación entre todas las instituciones públicas implicadas en la agenda del gobierno abierto.

Honduras podría optimizar sus mecanismos de coordinación para apoyar la coherencia y una implementación más eficiente

El gobierno abierto es transversal por naturaleza. El éxito de iniciativas como las que se centran en aumentar la transparencia o implicar a las partes interesadas en la toma de decisiones a menudo depende, por tanto, de una cooperación y coordinación eficaces (véase en el Capítulo 2 un análisis de la coordinación en el centro de gobierno). En consecuencia, la Disposición 4 de la Recomendación de la OCDE (2017^[1]) destaca la importancia de una coordinación horizontal eficaz (entre entidades del mismo nivel de gobierno) y vertical (entre diferentes niveles de gobierno) de las políticas de gobierno abierto "a través de los mecanismos institucionales necesarios (...) para garantizar que se alinean con todos los objetivos socioeconómicos relevantes y contribuyen a ellos".

La coordinación entre los distintos poderes del Estado y los diferentes niveles de gobierno es necesaria para apoyar una transición eficaz hacia un Estado abierto. Aunque está claro que los diferentes poderes del Estado son y deben ser independientes entre sí, en un país con un enfoque de Estado abierto toda la sociedad trabaja conjuntamente para desarrollar un entendimiento común y un compromiso con una mayor apertura (OECD, 2019^[41]).

De 2018 a 2022, Honduras había establecido dos mecanismos para coordinar su agenda de transparencia y la Declaración de Estado Abierto. Estos mecanismos incluían a partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales:

- la Mesa Interagencial de Transparencia y Anticorrupción (MITA) y
- el Consejo Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Sin embargo, la evidencia recopilada durante la misión de investigación de la OCDE revela que había solapamientos entre los objetivos y los mandatos de estos organismos, y que sus funciones en la agenda general de gobierno abierto no siempre estaban claras para todas las partes interesadas. Por ejemplo, las partes interesadas entrevistadas expresaron su preocupación por la duplicación entre la MITA y el Consejo Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas creado mediante el Decreto PCM-111-2020. Además de estos organismos, Honduras ha creado otros para coordinar e implementar el proceso de la OGP:

- el Consejo Interinstitucional de la Alianza por un Gobierno Abierto de Honduras
- el Comité Técnico de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP)

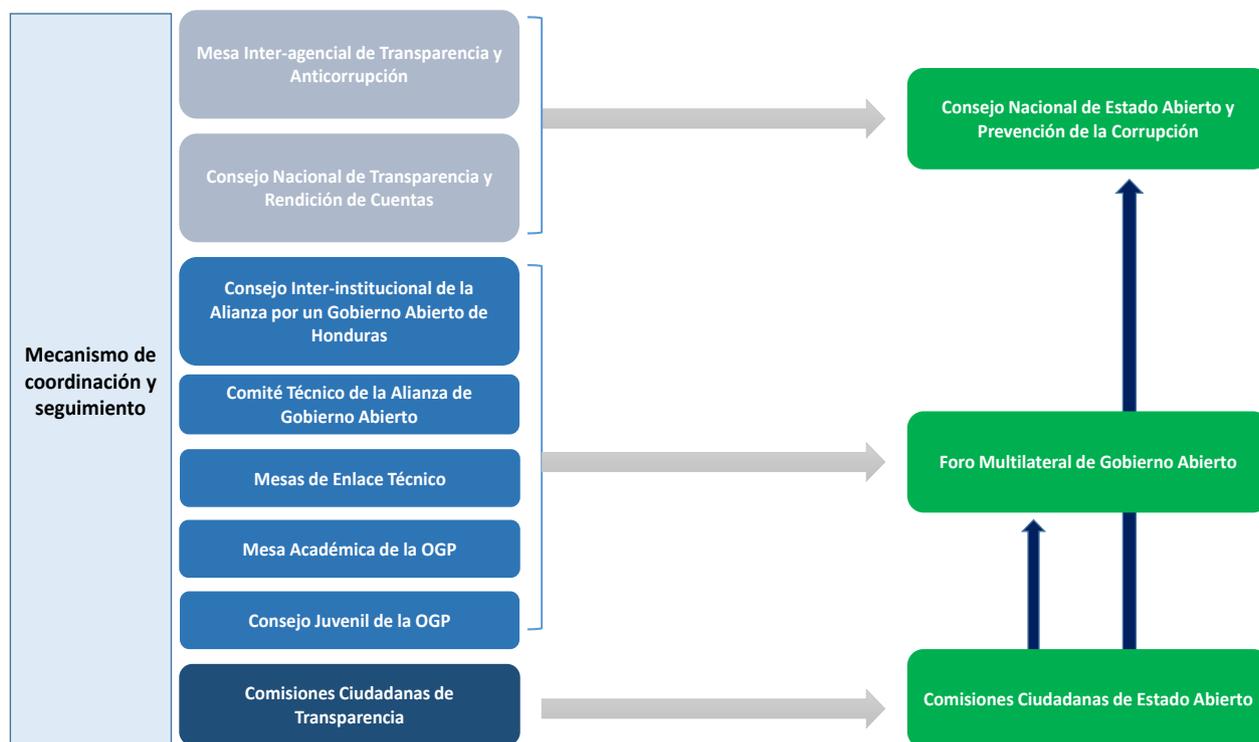
- las Mesas de Enlace Técnico
- la Mesa Académica de la OGP
- el Consejo Juvenil de la OGP.

Como parte de la reestructuración de la arquitectura institucional, Honduras podría establecer un conjunto de mecanismos para mejorar la coordinación, implementación y seguimiento de la agenda de gobierno abierto.

Esta nueva estructura podría incluir:

- El Consejo Nacional de Estado Abierto y Prevención de la Corrupción: un organismo de alto nivel para garantizar la coordinación e implementación de la Declaración de Gobierno Abierto y la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto sugerida. Este órgano podría estar integrado por representantes de alto nivel del poder ejecutivo y de los poderes legislativo y judicial, así como de instituciones independientes y del nivel subnacional de gobierno, y podría ser presidido por el Presidente de la República, y su Secretaría coordinada por la sugerida Oficina de Gobierno Abierto.
- Foro Multilateral de Gobierno Abierto: organismo técnico encargado de coordinar el proceso de la OGP.
- Comisiones Ciudadanas de Estado Abierto: con base en las actuales Comisiones Ciudadanas de Transparencia, estos organismos podrían ampliar el alcance de la rendición social de cuentas y permitir que los ciudadanos y las partes interesadas supervisen y evalúen las políticas más allá de la transparencia, incluido el gobierno abierto y el Estado abierto.

Figura 5.10. Enfoque sugerido para optimizar los mecanismos de coordinación de gobierno abierto en Honduras



Fuente: Elaboración del autor.

Mejorar la implementación de la agenda de gobierno abierto en Honduras mediante la alfabetización, el seguimiento y la evaluación del gobierno abierto

En los últimos años, Honduras ha comenzado a crear diferentes mecanismos para facilitar la implementación eficaz de su agenda de gobierno abierto. Esto incluye el diseño de actividades de capacitación, herramientas y comunicación. Como se ha discutido a lo largo de este capítulo, una de las debilidades de la agenda de gobierno abierto en Honduras es el nivel de implementación de sus documentos de políticas (es decir, el Plan de Acción de la OGP), del marco legal (es decir, la Ley ATI), de los mecanismos institucionales (es decir, el Foro Nacional de Participación Ciudadana) y de prácticas como los mecanismos de participación (es decir, los laboratorios de innovación ciudadana).

Para mejorar la implementación y aumentar el impacto de las reformas de gobierno abierto, la Recomendación de la OCDE (2017) invita a los adherentes a promover la alfabetización en gobierno abierto (Disposición 3) y fomentar el seguimiento y la evaluación (Disposición 5).

Honduras podría aumentar la alfabetización en gobierno abierto en el sector público y la sociedad en general para facilitar la implementación de iniciativas de gobierno abierto

La OCDE define la alfabetización en gobierno abierto como "la combinación de concienciación, conocimientos y habilidades que los funcionarios públicos y las partes interesadas necesitan para participar con éxito en estrategias e iniciativas de gobierno abierto" (OECD, 2017^[1]). Para desarrollar e implementar con éxito iniciativas de gobierno abierto, a cualquier nivel, se necesitan funcionarios públicos capaces. Los funcionarios públicos necesitan recursos y capacitación para trabajar en colaboración con las partes interesadas de la sociedad civil y poder responder a sus necesidades.

Honduras ha implementado algunas iniciativas que van en esta dirección, como el Diplomado Virtual de Gobierno Abierto, cuyo objetivo es capacitar a los actores relevantes en la materia, incluidos los funcionarios públicos y la sociedad civil. Este diplomado ha proporcionado certificación y concienciación en materia de gobierno abierto a más de 50 personas y, junto con las Ferias de Gobierno Abierto, organizadas a nivel subnacional, el gobierno ha dado pasos encaminados a aumentar la alfabetización en materia de gobierno abierto en todo el sector público. Honduras podría considerar ampliar este curso para que sea obligatorio para todos los funcionarios públicos como parte del plan de estudios de la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP). Esto podría ir acompañado de la organización periódica de Eventos de Gobierno Abierto en todo el país.

La gran mayoría de los países de la OCDE incluyen habilidades específicas relacionadas con el gobierno abierto en los marcos de competencias de los funcionarios públicos. Los marcos de competencias son esenciales para garantizar que los funcionarios públicos tengan las habilidades necesarias para poner en práctica los principios del gobierno abierto. Como muestran los datos de la Encuesta 2020 de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OECD, 2021^[3]), 20 de los 23 países de la OCDE (87%) aluden a temas centrales de gobierno abierto en estos marcos. En la ley que regula la administración pública, Honduras ha incluido elementos relativos a la transparencia como parte de los principios generales de la administración pública (1986^[42]) y en los principios rectores para todos los funcionarios públicos, el estatuto general de la administración pública (1999^[43]) y el código de conducta ética (2007^[44]). Sin embargo, el marco de competencias carece de elementos relacionados con la interacción con los ciudadanos o con el concepto más amplio de gobierno abierto. Honduras podría considerar la actualización de estos marcos para incluir el gobierno abierto, o la participación ciudadana.

Además, los funcionarios públicos necesitan apoyo práctico para implementar iniciativas de gobierno abierto. La mayoría de los gobiernos de los países miembros de la OCDE han elaborado directrices, conjuntos de herramientas y manuales sobre políticas y prácticas de gobierno abierto (OCDE, de próxima

publicación). El IAIP publicó un manual completo para apoyar la adopción e implementación de la ley ATI, pero Honduras podría considerar la posibilidad de elaborar un conjunto de herramientas para funcionarios públicos con orientaciones concretas sobre otros ámbitos del gobierno abierto, como la participación o la rendición social de cuentas. El Conjunto de Herramientas y el Navegador de Casos de la OCDE para el Gobierno Abierto, la Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos, o las próximas Directrices de Participación Ciudadana de la OCDE podrían servir de inspiración al Gobierno de Honduras.

Además de reforzar la alfabetización de los funcionarios, la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto sugiere comunicar y concienciar sobre el gobierno abierto a los ciudadanos y a la sociedad civil para aumentar el impacto de las distintas iniciativas. Honduras se comunica en las redes sociales sobre el proceso de la OGP, pero el alcance de estos esfuerzos es limitado y el sitio web oficial de la agenda de gobierno abierto ha estado inaccesible desde octubre de 2021.¹⁷ Para aumentar esos conocimientos entre la sociedad, el gobierno podría colaborar con organizaciones de la sociedad civil o lanzar campañas de comunicación pública específicas. Por ejemplo, Brasil ha creado un programa de educación cívica dirigido al público joven en colaboración con las OSC y el Ministerio de Educación. La guía "Communicating Open Government: A How-to Guide"¹⁸ desarrollada conjuntamente por la OCDE y la OGP ofrece un proceso paso a paso para desarrollar un plan de comunicaciones para una estrategia o iniciativa de gobierno abierto, y podría ser una referencia para el Gobierno de Honduras.

La alfabetización en materia de gobierno abierto de las partes interesadas no gubernamentales, como las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas, está estrechamente vinculada a la promoción y protección del espacio cívico. Honduras podría considerar invertir en el desarrollo de capacidades y en campañas de concienciación dirigidas a organizaciones de la sociedad civil, periodistas, organizaciones comunitarias, etc., para garantizar que las prácticas de gobierno abierto se extienden por toda la sociedad.

Fomentar el seguimiento y la evaluación de la agenda de gobierno abierto

Dado su carácter multidimensional y transversal, las iniciativas de gobierno abierto son difíciles de monitorear y evaluar. Los datos recopilados por la OCDE sugieren que, por el momento, pocos países han integrado sistemas de seguimiento y evaluación en sus agendas de gobierno abierto. La mayoría de los países también carecen actualmente de un modelo de madurez para el gobierno abierto que establezca indicadores, objetivos y puntos de referencia claros para las instituciones públicas, que les permitan evaluar su apertura e identificar dónde se sitúan en relación con las buenas prácticas nacionales.

Honduras ha implementado mecanismos de seguimiento para sus Planes de Acción de la OGP a través del Sistema Integrado de Monitoreo Alianza Gobierno Abierto Honduras (SIMAGAH). Además, la Declaración de Estado Abierto ordena la creación del Índice de Estado Abierto y la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción y cita como hito la creación de un Índice de Participación Ciudadana. Sin embargo, en noviembre de 2021 no se había desarrollado ninguno de estos conjuntos de indicadores.

Si Honduras decide adoptar la recomendación de diseñar una Política Nacional de Gobierno Abierto y los subsiguientes Planes Institucionales de Gobierno Abierto, su implementación necesita ser sistemáticamente monitoreada y, eventualmente, evaluada. Esta podría ser una oportunidad para que Honduras desarrolle un conjunto único de indicadores para medir la implementación de la agenda de gobierno abierto en todo el Estado, integrando el Índice de Participación Ciudadana y el Índice de Transparencia en un Índice de Estado Abierto.

Conclusión

En Honduras, la agenda de gobierno abierto está anclada en el proceso de la OGP y en los cuatro planes de acción consecutivos adoptados por el gobierno. Los principios del gobierno abierto se han incluido en otros documentos de políticas y legislaciones, así como en la Declaración de Estado Abierto adoptada en 2018 como muestra de un compromiso de alto nivel con esta agenda. Sin embargo, Honduras se enfrenta a varios retos para que el gobierno abierto desarrolle todo su potencial.

Honduras podría beneficiarse de reforzar su agenda de transparencia, aumentar la ambición de sus elementos participativos y llevar a la práctica el objetivo de la Declaración de Gobierno Abierto. Además, Honduras debería abordar la salud de su espacio cívico para garantizar que los ciudadanos y las OSC puedan construir una relación con las autoridades públicas basada en la confianza. En particular, Honduras debe tratar de reducir la violencia contra las mujeres y las minorías, proteger a periodistas y activistas y mejorar el entorno propicio para el funcionamiento de las OSC. Además, Honduras se enfrenta a un nivel insuficiente de implementación de sus obligaciones legales, objetivos políticos y compromisos de alto nivel. La arquitectura institucional de apoyo a la agenda de gobierno abierto ya se ha puesto en marcha; sin embargo, la evidencia apunta a que los solapamientos entre instituciones y mecanismos de coordinación están creando confusión e impidiendo una implementación eficaz. Honduras podría aumentar la ambición y reforzar la implementación de su agenda de gobierno abierto, para garantizar que cumple la promesa de un gobierno más transparente, responsable de la rendición de cuentas y participativo, y contribuye a objetivos de alto nivel como la lucha contra la corrupción.

Recomendaciones

- Desarrollar una comprensión común y optimizada del gobierno abierto y sus principios
 - Adoptar una definición oficial de gobierno abierto para establecer un entendimiento común del término, que vaya más allá del proceso de la OGP, y que sea aceptada por todo el sector público y las partes interesadas externas por igual. Esta definición, que podría elaborarse conjuntamente con todas las partes interesadas dentro y fuera del gobierno, podría servir de marco para la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y la participación.
 - Incluir la protección y promoción del espacio cívico en la comprensión conceptual de la definición de gobierno abierto y como condición previa para un estado abierto.
 - Utilizar la nueva definición para crear sinergias entre la agenda del gobierno abierto y otras prioridades gubernamentales, como la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia. Esto podría hacerse desarrollando una teoría del cambio, en la que la implementación de los principios del gobierno abierto (es decir, la transparencia en el gasto público y los servicios públicos orientados al ciudadano) contribuya a alcanzar objetivos de políticas más amplios y fomente la democracia participativa.
- Reforzar el marco jurídico del gobierno abierto y sus principios
 - Proporcionar una base jurídica a las agendas de estado abierto y gobierno abierto, por ejemplo, mediante la promulgación de un Decreto de Estado Abierto. El Decreto podría incluir los siguientes elementos basados en las recomendaciones de este capítulo:
 - introducción de una nueva definición de gobierno abierto
 - traducción de los compromisos de alto nivel incluidos en la Declaración sobre el Estado Abierto en obligaciones jurídicas
 - adopción de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto y de los Planes Institucionales de Gobierno Abierto

- creación de la Oficina de Gobierno Abierto del país, y coordinación con organismos existentes como el IAIP
- creación de Coordinadores de Gobierno Abierto como puntos de contacto institucionales y coordinadores de los Planes Institucionales de Gobierno Abierto
- lista de todas las instituciones con mandatos relevantes para la agenda de gobierno abierto, como la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD) en términos de participación ciudadana y espacio cívico
- creación del Consejo Nacional de Estado Abierto y Prevención de la Corrupción: un organismo de alto nivel para garantizar la coordinación y la implementación de la Declaración de Gobierno Abierto y la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto sugerida
- adopción del Foro Multilateral Nacional de Gobierno Abierto, incluyendo los cambios necesarios para articular los organismos que coordinan el proceso de la OGP
- creación del Foro Nacional de Participación Ciudadana, como entidad encargada de supervisar la agenda de participación ciudadana
- creación de las Comisiones Ciudadanas de Estado Abierto, con base en las Comisiones Ciudadanas de Transparencia ya existentes, como mecanismo ciudadano para monitorear la implementación de la agenda de gobierno abierto
- A largo plazo, considerar la posibilidad de consagrar el derecho a la información en la Constitución para proporcionar el necesario reconocimiento de alto nivel del acceso a la información como derecho humano fundamental.
- Enriquecer el marco jurídico para la participación de los ciudadanos y las partes interesadas con oportunidades más atractivas e impactantes para que los ciudadanos influyan, configuren y supervisen las políticas y los servicios públicos, como los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas o el control cívico.
- Mejorar la implementación del proceso OGP
 - Trabajar para aumentar la implementación de los compromisos incluidos en los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, proporcionando los recursos adecuados, tanto humanos como financieros.
 - Seguir la diversificación de los actores implicados en el diseño de estos planes de acción, ampliando más allá del poder ejecutivo y aumentando el número de partes interesadas de la sociedad civil en todo el proceso de diseño.
- Aumentar el impacto de la agenda de gobierno abierto y sus principios
 - Aumentar las capacidades de aplicación del IAIP garantizando un nivel adecuado de recursos humanos y financieros, incluidas las obligaciones de promoción y supervisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - Aumentar la calidad de la información publicada por todas las autoridades públicas, garantizando que sea completa, oportuna, fidedigna, pertinente y fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar por las partes interesadas. Con este fin, el gobierno podría considerar la realización de consultas con las partes interesadas para priorizar qué información es más útil y dónde y cómo podría divulgarse de forma proactiva.
 - Hacer uso de mecanismos multicanal digitales y no digitales, como radios comunitarias, televisión, medios sociales, sitios web gubernamentales y periódicos, para concienciar sobre el derecho al acceso a la información y fomentar medidas de divulgación tanto proactivas como reactivas para contrarrestar la brecha digital existente y garantizar un acceso inclusivo y equitativo a la información.
 - Garantizar la implementación eficaz del marco jurídico para la participación ciudadana a nivel nacional y subnacional, por ejemplo, a través del Foro Nacional de Participación Ciudadana.

- Avanzar hacia una agenda integrada de gobierno abierto y un entorno político coherente para transformar los objetivos de alto nivel en iniciativas mensurables
 - Adoptar la primera Estrategia Nacional de Gobierno Abierto en Honduras.
 - Aprovechar esta política para promover los principios del gobierno abierto (es decir, transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación) como forma de hacer operativo otro de los principales objetivos políticos de Honduras, que es reducir y prevenir la corrupción en el sector público.
 - Aprovechar la próxima actualización de los principales documentos de política estratégica de Honduras (es decir, el Plan de Nación y el Plan Estratégico de Gobierno) para incluir vínculos más ambiciosos con las agendas de gobierno abierto y estado abierto.
 - Incluir hitos de gobierno abierto en los próximos instrumentos de planificación, como los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y el Plan Operativo Anual (POA).
- Construir una arquitectura institucional que garantice la implementación, coordinación y colaboración de políticas y prácticas de gobierno abierto
 - Aclarar las responsabilidades institucionales y el liderazgo en los ámbitos de la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación. Para conseguirlo, hay que considerar la posibilidad de crear una Oficina de Gobierno Abierto encargada de coordinar el proceso de la OGP, implementar la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para el gobierno central y coordinar la Declaración de Estado Abierto. Esta Oficina podría formar parte de una institución ya existente, como la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, o de una institución específica, como un Ministerio de Gestión Pública.
 - Considerar la creación del Consejo Nacional de Estado Abierto, como organismo de alto nivel que garantice la coordinación e implementación de la Declaración de Estado Abierto y lidere los esfuerzos gubernamentales en materia de gobierno abierto y sus principios.
 - Aclarar el mandato de los diferentes organismos que coordinan el proceso de la OGP y fusionarlos en un Foro Multilateral de Gobierno Abierto con una Secretaría técnica albergada por la Oficina de Gobierno Abierto sugerida y con grupos de trabajo sectoriales que incluyan un Grupo de Trabajo sobre Juventud y un Grupo de Trabajo sobre Academia.
 - Crear Coordinadores Institucionales de Gobierno/Estado Abierto en todas las instituciones públicas, para fomentar la coordinación y traducir los objetivos de alto nivel en realidades institucionales. Considerar la posibilidad de basarse en los actuales funcionarios de acceso a la información (OIP) y Mesas Técnicas de Enlace, e integrar más responsabilidades, como la coordinación de la participación, la rendición de cuentas y la articulación con otras ramas y actores.
- Aumentar los conocimientos sobre gobierno abierto en todo el sector público para facilitar su implementación y un cambio cultural
 - Crear un curso obligatorio sobre gobierno abierto para todos los servidores públicos como parte del plan de estudios de la Escuela Nacional de Alta Dirección, tomando como base el curso virtual de Gobierno Abierto ya existente. Este curso debería reflejar la definición de gobierno abierto acuñada por Honduras.
 - Desarrollar un conjunto de herramientas para funcionarios públicos con orientaciones concretas y apoyo para poner en marcha iniciativas de gobierno abierto. El Conjunto de Herramientas y el Navegador de Casos de la OCDE para el Gobierno Abierto, la Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos o las Directrices de la OCDE para Procesos de Participación Ciudadana podrían servir como modelos para el Gobierno de Honduras.
 - Organizar actividades de capacitación y publicar orientaciones, como conjuntos de herramientas o manuales sobre gobierno abierto, dirigidas a organizaciones de la sociedad

civil, periodistas, organizaciones comunitarias, etc., para fomentar la capacidad y la concienciación, así como garantizar que las prácticas de gobierno abierto se extienden por toda la sociedad.

- Fomentar el seguimiento y la evaluación de la agenda de gobierno abierto
 - Apoyar el seguimiento y la evaluación de la Política Nacional de Gobierno Abierto sugerida y de los Planes Institucionales de Gobierno Abierto, mediante la inclusión de hitos mensurables e indicadores para realizar un seguimiento de los avances.
 - Seguir desarrollando métricas e indicadores combinando los Índices de Estado Abierto, de Participación Ciudadana y de Transparencia.
 - Fomentar el seguimiento ciudadano de la agenda de gobierno abierto trabajando con las autoridades subnacionales para empoderar a las Comisiones Ciudadanas de Estado Abierto sugeridas con un mandato y recursos para supervisar la implementación de la Declaración de Estado Abierto, la Política Nacional de Gobierno Abierto y los Planes Institucionales de Gobierno Abierto.

Referencias

- Amnesty International (2020), *Honduras 2020*, [7]
<https://www.amnesty.org/en/location/americas/central-america-and-the-caribbean/honduras/report-honduras/> (accessed on 21 February 2022).
- CEPAL (2020), *Feminicidio | Observatorio de Igualdad de Género*, [11]
<https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio> (accessed on 21 February 2022).
- CIVICUS (2021), *Hondruas*, <https://monitor.civicus.org/country/honduras/> (accessed on 21 February 2022). [6]
- CNA (n.d.), *Quiénes Somos - CNA | Consejo Nacional Anticorrupción*, [30]
<https://www.cna.hn/quienes-somos> (accessed on 21 February 2022).
- Consejo Hondureño de la Empresa Privada (2020), *Comunicado del COHEP sobre nueva Secretaría de Estado en los Despachos de la Transparencia*, [39]
<https://twitter.com/cohephonduras/status/1325878229010354177?lang=en> (accessed on 21 February 2022).
- Consejo Nacional Anticorrupción (2020), *Nueva Secretaría de Transparencia nace con los antecedentes del gobierno actual*: CNA » *Criterio.hn*, <https://criterio.hn/nueva-secretaria-de-transparencia-nace-con-los-antecedentes-del-gobierno-actual-cna/> (accessed on 21 February 2022). [40]
- EUROsociAL+ (2020), *Modelo de Gestión de Transparencia Municipal*. [25]
- France24 (2022), “Honduras deroga la ley de secretos para combatir la corrupción”, [26]
<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220302-honduras-deroga-la-ley-de-secretos-para-combatir-la-corrupci%C3%B3n> (accessed on 21 July 2022).
- Government of Honduras (2020), *Decreto ejecutivo PCM-111-2020*. [38]
- Government of Honduras (2016), *Ley de Descentralización del Estado de Honduras*. [33]

- Government of Honduras (2007), *CÓDIGO DE CONDUCTA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO*. [44]
- Government of Honduras (2006), *Ley de Participación Ciudadana*, <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-participacion-ciudadana-decreto-no-3-2006> (accessed on 21 February 2022). [31]
- Government of Honduras (2006), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. [21]
- Government of Honduras (1999), *Estatuto del Funcionario Público*. [43]
- Government of Honduras (1990), *Ley de Municipalidades*. [32]
- Government of Honduras (1986), *LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. [42]
- Government of Honduras (1982), “The Constitution of Honduras”. [18]
- Human Rights Watch (2020), *World Report 2020: Honduras | Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/honduras> (accessed on 21 February 2022). [10]
- IAIP (2021), “Informe de verificación de la Información de Oficio en Portales de Transparencia de las Instituciones Obligadas”. [23]
- IAIP (2018), *Plan Estratégico Institucional 2019-2023*. [27]
- IAIP (2015), *Política Pública De Transparencia Y Acceso A La Información*. [4]
- IAIP (n.d.), *IAIP - Datos Abiertos*, <https://portalunico.iaip.gob.hn/datosabierto/> (accessed on 21 February 2022). [24]
- IAIP (n.d.), *IAIP - Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)*, <https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=1> (accessed on 21 February 2022). [29]
- Inter-American Commission on Human Rights (2019), *Human Rights Situation in Honduras*. [9]
- LATINNO (2017), *Foro Nacional de Participación Ciudadana*, <https://www.latinno.net/es/case/12002/> (accessed on 21 February 2022). [34]
- OECD (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards and Integrated Open Government Agenda*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [15]
- OECD (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [5]
- OECD (2021), *Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>. [16]
- OECD (2021), *Survey on Open Government*. [3]
- OECD (2020), “Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders’ participation: Towards an Open Government Strategy”, [https://one.oecd.org/official-document/GOV/PGC/OG\(2020\)4/REV1/en](https://one.oecd.org/official-document/GOV/PGC/OG(2020)4/REV1/en) (accessed on 21 February 2022). [17]

- OECD (2019), *Open Government in Argentina*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [41]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (accessed on 18 February 2022). [1]
- OECD (2017), *Recommendation on Public Integrity*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/> (accessed on 21 February 2022). [37]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [2]
- OECD (n.d.), “Moving transparency and accountability forward”. [45]
- OGP (2021), *Members*, <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> (accessed on 28 February 2022). [35]
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2020), *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa – ILTL+ 2020* « Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, <https://www.transparencialegislativa.org/indice-2020/> (accessed on 21 February 2022). [36]
- RTI Rating (n.d.), *Country Detail - Honduras*, <https://www.rti-rating.org/country-data/Honduras/> (accessed on 21 February 2022). [22]
- RTI Rating (n.d.), *Data by Country*, <https://www.rti-rating.org/country-data> (accessed on 21 February 2022). [20]
- Swissinfo (2021), *Reformas aprobadas por Parlamento de Honduras limitan lucha contra corrupción*, https://www.swissinfo.ch/spa/honduras-corrupci%C3%B3n_reformas-aprobadas-por-parlamento-de-honduras-limitan-lucha-contra-corrupci%C3%B3n/47014440 (accessed on 21 February 2022). [8]
- The Guardian (2022), *Honduras: can first female president usher in a new era for women? | Women’s rights and gender equality | The Guardian*, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/26/honduras-first-female-president-xiomara-castro-women> (accessed on 18 February 2022). [14]
- UNESCO (n.d.), *Access to Information Laws*, <https://en.unesco.org/themes/access-information-laws> (accessed on 21 February 2022). [19]
- United Nations Human Rights Council (2020), *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 : Honduras*, <https://digitallibrary.un.org/record/3863347?ln=en> (accessed on 21 February 2022). [13]
- United Nations Human Rights Council (2019), *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Honduras (A/HRC/46/75)*, <https://reliefweb.int/report/honduras/report-special-rapporteur-situation-human-rights-honduras-ahrc4675-advance-unedited> (accessed on 21 February 2022). [12]

World Bank (n.d.), *Individuals using the Internet (% of population) - Honduras*, <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=HN> (accessed on 21 February 2022).

[28]

Notas

1 El sitio web institucional de la agenda de gobierno abierto y el proceso de la OGP en Honduras no fue accesible durante el proceso de redacción (noviembre de 2021 - enero de 2022).

2 La Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia no forma parte del organigrama gubernamental a partir de febrero de 2022.

3 El artículo 3(9), de la Directiva 2015/849 de la Unión Europea define a una PEP como: "una persona expuesta a riesgos particulares debido a las funciones políticas, jurisdiccionales o administrativas que desempeña o ha desempeñado o a las que desempeñan o han desempeñado los miembros de su familia inmediata o las personas que se sabe están estrechamente vinculadas a ella o que pasan a estar estrechamente vinculadas durante la relación de negocios". En Honduras, esta categoría legal se define en la Ley como individuos que desempeñan una función pública, o que a través de negocios o conexiones personales pueden influir en las decisiones públicas.

4 CIVICUS, analista líder sobre el estado del espacio cívico a nivel mundial, considera que el espacio cívico está "Reprimido" en Honduras a 2021, <https://monitor.civicus.org/country/honduras/> (consultado el 31 de octubre de 2022).

5 La información publicada proactivamente se refiere a la información que debe divulgarse públicamente sin una solicitud previa de publi

6 <https://portalunico.iajp.gob.hn/> (consultado el 1 de noviembre de 2022)

7 <https://portalunico.iajp.gob.hn/datosabierto/> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

8 <https://sielho.iajp.gob.hn/inicio/> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

9 La OCDE entiende la consulta como un nivel más avanzado de participación que implica una relación bidireccional en la que el público proporciona retroalimentación al gobierno y viceversa (comentarios, percepciones, información, consejos, experiencias e ideas). Se basa en la definición previa de la cuestión sobre la que se recaban opiniones y requiere el suministro de información pertinente, además de retroalimentación sobre los resultados del proceso. En la mayoría de los casos, no hay obligación de tener en cuenta las opiniones del público a la hora de modificar planes, tomar decisiones o establecer orientaciones. En la mayoría de las reuniones de consulta, los responsables de la toma de decisiones se comprometen únicamente a recibir el testimonio de los participantes y a tener en cuenta sus opiniones en sus propias deliberaciones.

10 La OCDE define un proceso deliberativo representativo como "cuando ciudadanos seleccionados al azar, que constituyen un microcosmos de una comunidad, dedican un tiempo significativo a aprender y colaborar mediante una deliberación facilitada para desarrollar recomendaciones colectivas informadas para las autoridades públicas"

11 Desde febrero de 2022, el nuevo Gobierno ha sustituido la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT) por un Ministro asesor en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.

12 Este Foro no está activo desde noviembre de 2021.

13 El gobierno ha publicado recientemente el Decreto PCM-05-2022, por el que se crea la Escuela de Buen Gobierno

14 Las prioridades reflejadas en los planes de acción de la OGP se han elaborado conjuntamente con las partes interesadas no gubernamentales, incluidos los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

15 Para más información sobre el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia como vehículo para fomentar un gobierno abierto, véase OCDE (2021), Guía de la OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.htm> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

16 Esta institución fue la Secretaría de Transparencia (2018-22) y actualmente la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

17 gobiernoabierto.honduras.org

18 <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf> (consultado el 2 de noviembre de 2022).

Annex 5.A. El enfoque de la OCDE sobre el gobierno abierto

¿Qué es el gobierno abierto? El enfoque de la OCDE sobre el gobierno abierto

La OCDE y sus miembros llevan más de 20 años al frente del movimiento mundial por un gobierno abierto. La Recomendación del Consejo de la OCDE de Gobierno Abierto adoptada en 2017 (en adelante, “la Recomendación”) es el primer y único instrumento jurídico internacional en este ámbito. Es el resultado de años de colaboración internacional e intercambio de experiencias, investigación y obtención de datos, y análisis de las políticas nacionales. La Recomendación define el gobierno abierto como: “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017^[1]).

Recuadro del anexo 5.A.1. Las diez disposiciones de la Recomendación del Consejo de la OCDE de Gobierno Abierto (2017)

1. Adoptar medidas, en todos los poderes y a todos los niveles de gobierno, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y fomentar el compromiso de políticos, parlamentarios, altos cargos de la administración pública y funcionarios, a fin de garantizar el éxito de la implementación y evitar o superar los obstáculos relacionados con la resistencia al cambio.
2. Garantizar la existencia e implementación del marco legal y reglamentario necesario en materia de gobierno abierto, incluso mediante el suministro de documentos de apoyo como directrices y manuales, al tiempo que se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar su cumplimiento.
3. Garantizar el éxito de la puesta en práctica y el inicio de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto:
4. proporcionar a los funcionarios del mandato lo necesario para diseñar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto eficaces, así como los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados, promoviendo al mismo tiempo una cultura organizativa de apoyo;
5. promover la alfabetización en materia de gobierno abierto en la administración, en todos los niveles de gobierno y entre las partes interesadas.
6. Coordinar, a través de los mecanismos institucionales necesarios, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto (horizontal y verticalmente) en todos los niveles de gobierno, para garantizar que se ajustan y contribuyen a todos los objetivos socioeconómicos pertinentes.
7. Desarrollar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto:
 - identificar a los agentes institucionales que se encargarán de obtener y difundir información y datos actualizados y fidedignos en un formato abierto;
 - desarrollar indicadores comparables para medir procesos, productos, resultados e impacto en colaboración con las partes interesadas;

- fomentar una cultura de seguimiento, evaluación y aprendizaje entre los funcionarios, aumentando su capacidad para realizar periódicamente ejercicios con estos fines en colaboración con las partes interesadas pertinentes.
8. Comunicar activamente las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, así como sus productos, resultados e impactos, con el fin de garantizar que sean bien conocidas dentro y fuera del gobierno, favorecer su aceptación y estimular la participación de las partes interesadas.
 9. Poner a disposición de forma proactiva datos e información del sector público claros, completos, oportunos, fidedignos y pertinentes que sean gratuitos, estén disponibles en un formato abierto y no propietario legible por máquina, y sean fáciles de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, asimismo, que se difundan a través de un enfoque multicanal, que se priorizará en consulta con las partes interesadas.
 10. Conceder a todas las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informadas y consultadas, asimismo, involucrarlas activamente en todas las fases del ciclo político y del diseño y prestación de servicios. Esto debe hacerse con tiempo suficiente y a un costo mínimo, evitando al mismo tiempo el duplicado para minimizar la fatiga de la consulta. Además, deben dedicarse esfuerzos específicos para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, subrepresentados o marginados de la sociedad, evitando al mismo tiempo la influencia indebida y la captura política.
 11. Promover formas innovadoras de colaborar eficazmente con las partes interesadas para generar ideas y crear conjuntamente soluciones, así como para aprovechar las oportunidades que brindan las herramientas de gobierno digital, incluido el uso de datos de gobierno abierto, para apoyar la consecución de los objetivos de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
 12. Al tiempo que se reconocen las funciones, prerrogativas e independencia general de todas las partes implicadas y de acuerdo con sus marcos jurídicos e institucionales existentes, explorar las posibilidades de pasar del concepto de gobierno abierto al de estado abierto.

Fuente: OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD Publishing, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (consultado el 2 de noviembre de 2022).

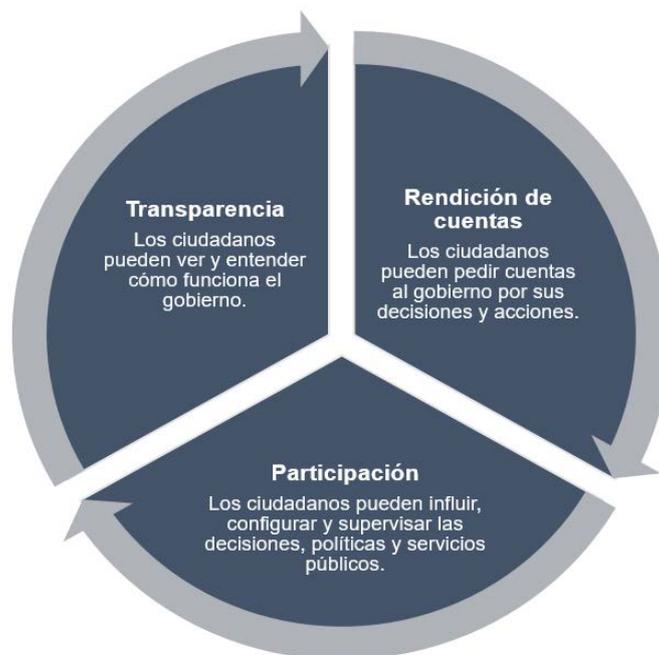
La definición de la OCDE hace referencia a los cuatro principios del gobierno abierto, que pueden definirse del siguiente modo:

- La transparencia se refiere al acceso de las partes interesadas a la información y los datos públicos, que pueden divulgarse tanto de forma proactiva como reactiva, así como a la apertura a lo largo de todo el proceso público de toma de decisiones (OECD, n.d.^[45]).
- La integridad pública se refiere a la coherencia y la adhesión a valores, principios y normas éticas compartidas para defender y dar prioridad al interés público sobre los intereses privados (OECD, 2017^[37]).
- La rendición de cuentas es una relación que hace referencia a la responsabilidad y el deber del gobierno, las entidades públicas, los funcionarios públicos y los responsables de la toma de decisiones de proporcionar información transparente sobre sus acciones, actividades y desempeño, así como ser responsables de ellos. También incluye el derecho y la responsabilidad de los ciudadanos y las partes interesadas de acceder a esta información y tener la capacidad de cuestionar al gobierno y beneficiar/sancionar el desempeño a través de canales electorales, institucionales, administrativos y sociales (OECD, n.d.^[45]).
- La participación ciudadana y de las partes interesadas incluye todas las formas en que las partes interesadas¹ pueden participar en el ciclo de las políticas públicas, o en el diseño y la prestación

de servicios. La participación puede llevarse a cabo mediante mecanismos de información, consulta y compromiso (OECD, 2017^[1]).

En la práctica, los cuatro principios están estrechamente interrelacionados (OECD, 2020^[17]). Todas ellas contribuyen a que los gobiernos sean más abiertos y a que los ciudadanos estén en el centro de la decisión y la acción públicas. Para lograrlo, los principios de un gobierno abierto deben implementarse de forma interconectada.

Figura del anexo 5.A.1. La interconexión de los principios de gobierno abierto



Fuente: Elaboración del autor con base en OCDE (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD Publishing, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (consultado el 2 de noviembre de 2022).

Hacia un estado abierto

El movimiento mundial de gobierno abierto se ha centrado durante muchos años en las reformas desarrolladas y ejecutadas por los gobiernos centrales/federales. Sin embargo, un número cada vez mayor de países está empezando a reconocer que las reformas de gobierno abierto no deben ser implementadas por el nivel central/federal de gobierno de forma aislada. Los ciudadanos esperan el mismo nivel de transparencia, rendición de cuentas y participación de todos los poderes del Estado y de todos los niveles de gobierno (OECD, 2020^[17]).

En consecuencia, cada vez más países están tomando medidas para pasar del concepto de gobierno abierto al de Estado abierto. La Recomendación también incluye la primera definición internacional de Estado abierto:

Cuando el ejecutivo, el legislativo, el judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno (reconociendo sus respectivas funciones, prerrogativas e independencia general de acuerdo con sus marcos jurídicos e institucionales existentes) colaboran, aprovechan las sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre sí y con otras partes interesadas para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. (OCDE, 2017^[1])

Recuadro del anexo 5.A.2. El enfoque de la OCDE sobre la integridad pública

Los conceptos de gobierno abierto e integridad del sector público están estrechamente relacionados. En consecuencia, la integridad es uno de los principios fundamentales que se incluyen en la definición de gobierno abierto de la OCDE. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública hace hincapié en que “mejorar la integridad pública es una misión compartida y una responsabilidad de todos los niveles de gobierno a través de sus diferentes mandatos y niveles de autonomía en consonancia con los marcos jurídicos e institucionales nacionales... para fomentar la confianza pública”; asimismo, promueve un enfoque de gobierno integral hacia la integridad pública, que incluye el nivel nacional y subnacional. Proporciona a los gobiernos nacionales y subnacionales una visión para una estrategia de integridad pública, basada en un enfoque dependiente del contexto, conductual y basado en el riesgo, con énfasis en el cultivo de una cultura de integridad.

Los trece principios de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública se organizan en torno a tres pilares:

1. *Un sistema de integridad coherente y exhaustivo*: para establecer un sistema de integridad exhaustivo es fundamental promover el compromiso político y de la alta dirección con la integridad, promover las responsabilidades institucionales claras en todo el sector público, incluidos los mecanismos de cooperación horizontal y vertical; promover un enfoque estratégico basado en evidencia para mitigar los riesgos para la integridad pública, especialmente la corrupción; y promover las normas de conducta estrictas que den prioridad al interés público y a la adhesión a los valores del sector público.
2. *Una cultura de integridad pública*: los gobiernos podrían tratar de implicar al sector privado, a la sociedad civil y a los individuos para promover una cultura de integridad en toda la sociedad. Esto podría implicar invertir en el liderazgo de la integridad; promover un sector público basado en el mérito, profesional y dedicado a los valores del servicio público y la buena gobernanza; y apoyar una cultura organizativa abierta que responda a los problemas de integridad, en la que los empleados se sientan seguros para hablar y exista un sistema eficaz de protección de los denunciantes, con especial atención a garantizar la existencia de normas regulatorias, procedimientos y canales claros para denunciar presuntas violaciones de la integridad.
3. *Rendición de cuentas eficaz*: para permitir una rendición de cuentas eficaz, es clave aplicar un marco de control interno y gestión de riesgos; garantizar que existan mecanismos de aplicación para dar una respuesta adecuada a las presuntas violaciones de las normas de integridad; reforzar la función de la supervisión y el control externos, por ejemplo a través de organismos de supervisión independientes, agencias de aplicación regulatoria y/o tribunales administrativos; y fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las etapas del proceso político y del ciclo político, incluso evitando la captura de políticas mediante la gestión de situaciones de conflicto de intereses, e inculcando la transparencia en las actividades de los grupos de presión y la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

Para aclarar lo que significan en la práctica los trece principios de la Recomendación e identificar los retos que plantea su implementación, la OCDE ha publicado el [Manual de Integridad Pública de la OCDE](#).

Fuente: OECD (2017), OECD Recommendation of the Council on Public Integrity, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consultado el 2 de noviembre de 2022); OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

Cuadro del anexo 5.A.1. Descripción general de los principales mecanismos de coordinación y colaboración existentes en materia de gobierno abierto en Honduras

Mecanismo de coordinación	Mandato	Miembros
<p>Consejo Interinstitucional de la Alianza por un Gobierno Abierto (OGP) de Honduras</p> <p>(Foro Multilateral de Honduras)</p>	<p>Organismo permanente de diálogo entre el sector público, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico, para la gestión eficaz del proceso de formulación, implementación y seguimiento de los planes de acción y compromisos de la OGP en relación con los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología.</p>	<p>Sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Transparencia • Instituto de Acceso a la Información Pública • Procuraduría General de la República • Comisionado Nacional de los Derechos Humanos • Instituto Hondureño de Geología y Minas • Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción • Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas • Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento • Banco Central de Honduras • Instituto de Conservación Forestal • Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente • Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas • Secretaría de Estado en los Despachos de Salud • Secretaría de Estado en los Despachos de Educación • Secretaría de Estado de Desarrollo Económico • Secretaría Coordinación General de Gobierno • Secretaría de Estado de Gobernación, Justicia y Descentralización • Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos • Secretaría de la Presidencia • Secretaría de Estado en los Despachos Energía • Secretaría de Derechos Humanos • Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social • Comisión Permanente de Contingencia • Representantes de los poderes Legislativo y Judicial <p>Sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional Anticorrupción • Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras • Asociación por una Sociedad más Justa • Asociación de Municipios de Honduras • Foro Nacional de Convergencia • Pastoral Social Cáritas Honduras • Fundación Democracias sin Fronteras • Red de Comisiones Ciudadanas de Transparencia • Asociación Libertad y Democracia • Asociación de Organismos no Gubernamentales • Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras • C-Libre • Alianza por la Paz y la Justicia • Espacio Regional Occidente • Servicios técnicos, legales y económicos • Instituto Nacional Demócrata (NDI) • Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) • Centro de Investigación Promoción de los Derechos Humanos • Coordinadora de Instituciones Privadas, en pro-niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus derechos • Red de Desarrollo Sostenible • Centro de Desarrollo Humano • El Pulso • El Taller <p>Academia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidad Tecnológica Centroamericana

Mecanismo de coordinación	Mandato	Miembros
		<ul style="list-style-type: none"> • Universidad José Cecilio del Valle • Universidad Pedagógica Nacional de Francisco Morazán • Universidad Nacional Autónoma de Honduras • Universidad Católica de Honduras • Universidad Politécnica de Ingeniería de Honduras • Escuela Agrícola Panamericana "Zamorano" • Centro de Diseño y Arquitectura y Construcción • Universidad Metropolitana de Honduras • Universidad de Defensa de Honduras <p>Sector privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Hondureño de la Empresa Privada • Federación de Cámaras de Comercio e Industrias de Honduras • Cámara de Comercio e Industrias de Cortes • Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa • Asociación Nacional de Industriales • Cámara Hondureña de Empresas de Consultoría • Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción • Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras • Cámara de Comercio Hondureño Americana • Asociación de Honduras de Instituciones Bancarias
<p>Comité Técnico de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP)</p>	<p>Organismo técnico que trabaja como Secretaría del Consejo Interinstitucional de la Alianza por un Gobierno Abierto (OGP)</p>	<p>Sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD) • Poder Legislativo (Congreso Nacional de la República) • Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) • (sin voto) Tribunal Superior de Cuentas (TSC) • (sin voto) Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) • (sin voto) Procuraduría General de la República (PGR) <p>Sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Estudios y Promoción [sic] de los Derechos Humanos (CIPRODEH) • Observatorio del Poder • C-libre • Fundación Democracia sin Fronteras <p>Academia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) • Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) • Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán (UNPFM) • Universidad Politécnica de Ingeniería (UPI) <p>Sector privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) • Federación de Cámaras de Comercio e Industrias de Honduras (FEDECAMARA) • Cámara de Comercio e Industrias de La Paz (CCIP) • Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT)
<p>Secretaría Técnica de la OGP</p>	<p>Secretaría del proceso de la OGP</p>	<p>Sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Transparencia
<p>Mesas de Enlaces Técnicos</p>	<p>Coordinar y supervisar la implementación de los compromisos de la OGP por institución</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Representante de la Secretaría de Estado de Gobernación, Justicia y Descentralización • Representante del Comité Técnico de la OGP • Representante de la institución encargada del compromiso en cuestión
<p>Consejo Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas</p>	<p>Coordinar a las autoridades nacionales, así como a las entidades subnacionales y a las partes interesadas no gubernamentales para</p>	<p>N/A</p>

Mecanismo de coordinación	Mandato	Miembros
	implementar la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción.	
Mesa Interagencial de Transparencia y Anticorrupción (MITA)	Implementación de la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción y de la Declaración de Estado Abierto.	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Presidente del Congreso Nacional • Presidente del Poder Judicial • Secretaría General del Gobierno • Fiscal General de la República • Presidente de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros • Secretaría de Finanzas • Presidente del IAIP • Comisionado Nacional de los Derechos Humanos • Presidente de la Asociación de Municipios • Secretaría de Transparencia
Mesa Académica del AGAH	Promover el diálogo y la representación del sector académico	12 universidades
Consejo Juvenil de la Alianza de Gobierno Abierto	Promover el diálogo y la representación de los jóvenes	Jóvenes representantes del mundo académico y de la sociedad civil
Foro Nacional de Participación Ciudadana	Promover y supervisar los mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional (esta instancia está contemplada en la Ley de Participación Ciudadana de 2006, pero nunca se implementó)	N/A
Comisiones Ciudadanas de Transparencia	Controlar los recursos y las acciones públicas a nivel subnacional, a través de la rendición de cuentas social y los mecanismos participativos	Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos a nivel subnacional

Fuente: Elaboración del autor con base en las respuestas de Honduras al Cuestionario de la OCDE sobre Prácticas de Gobierno Abierto.

Nota

1 La Recomendación sobre Gobierno Abierto define a las “partes interesadas” como “cualquier parte interesada y/o afectada, incluidos: individuos, independientemente de su edad, género, orientación sexual, afiliación religiosa y política; e instituciones y organizaciones, gubernamentales o no gubernamentales, de la sociedad civil, del mundo académico, de los medios de comunicación o del sector privado”.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Honduras

GOBERNANZA INCLUSIVA Y EFECTIVA PARA OBTENER MEJORES RESULTADOS

El Estudio de Gobernanza Pública de Honduras de la OCDE ofrece recomendaciones para reforzar la eficacia, coherencia y apertura del sector público del país y, en particular, de su centro de gobierno. En primer lugar, ofrece una descripción general del sector público de Honduras y evalúa su desempeño a través de dimensiones interrelacionadas. A continuación, examina áreas importantes de la gobernanza pública, como la función del centro de gobierno en la coordinación de políticas, la gestión basada en resultados en el gobierno, los esfuerzos para construir un sistema sólido de monitoreo y evaluación, y el diseño y la implementación del gobierno abierto en Honduras. Las recomendaciones de este informe pretenden apoyar a Honduras en la adopción de un enfoque de gobernanza pública inclusivo y orientado a resultados, capaz de ofrecer mejores resultados a sus ciudadanos.



Financiado por
la Unión Europea



IMPRESA ISBN 978-92-64-50749-4
PDF ISBN 978-92-64-77521-3



9 789264 507494