

Hacia un presupuesto nacional participativo

Edmundo Orellana Mercado



lección Ética e Integridad para el Desarrollo

52.4
568



Consejo Nacional Anticorrupción





CNA

Consejo Nacional Anticorrupción

Hacia un presupuesto nacional participativo

Edmundo Orellana Mercado

352.4
066
C.H.
Orellana Mercado, Edmundo
Hacia un presupuesto nacional participativo/Edmundo Orellana Mercado.
--[Tegucigalpa]: Consejo Nacional Anticorrupción/[Publicigráficas], [2008]
49 p.
Bibliografía al final de la obra
ISBN: 978-99926-752-7-4
1.- PRESUPUESTO. 2.- GASTOS PÚBLICOS.

Consejo Nacional Anticorrupción
"Levantemos los muros de la integridad"



Colección Ética e Integridad para el Desarrollo

Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2007.
Tegucigalpa, Honduras

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la *Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)*. En ningún momento debe considerarse que los análisis y propuestas del mismo expresan la opinión oficial de ASDI.

Supervisión de edición, diseño y diagramación:
Tania C. Martínez

Edición: Leda Chávez

Diseño de portada: Marla Lozano

Diseño y diagramación: Héctor Varela

Impreso en: Publicigráficas S. de R. L.

Índice

Presentación 7

Introducción..... 9

1. El sistema del presupuesto nacional en Honduras..... 11

2. El proceso presupuestario 17

3. El presupuesto participativo 31

4. Diseño del proceso de presupuestos participativos 43

5. Reflexiones acerca de la propuesta de un presupuesto nacional participativo 47

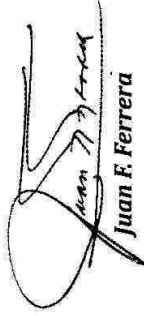
Bibliografía 49

Presentación

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) atendiendo a su mandato de ley de “Proponer políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir la corrupción en Honduras” ha iniciado un proceso de generación de conocimiento y análisis propositivo en torno a estudiar a fondo el fenómeno de la corrupción en Honduras, tanto en sus causas y consecuencias, así como un seguimiento y evaluación permanente de las estrategias e instituciones contraloras del Estado de Honduras para conocer su desempeño y desafíos con el fin de buscar los cambios necesarios para lograr mayor eficiencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

Consientes de que hay que convertir la lucha contra la corrupción en un reclamo ciudadano de alcance nacional que provoque una coyuntura óptima para poner en funcionamiento un sistema que, con la dosis adecuada de voluntad política, disminuya significativamente las motivaciones y oportunidades para cometer actos de corrupción, es que ofrece a los ciudadanos y ciudadanas, la presente Colección, gracias al apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), denominada *Ética e Integridad para el Desarrollo*, como un insumo y una herramienta analítica y propositiva para que la ciudadanía cuente con el conocimiento necesario para participar de manera consciente e informada en la lucha contra la corrupción.

Los trabajos publicados en esta colección son parte de la labor de investigación y análisis que realiza el CNA, pero quiere ser también un espacio de publicación para todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que actualmente están estudiando este fenómeno y presentan propuestas para su comprensión y erradicación. Siendo el CNA una instancia de sociedad civil quiere fortalecer la capacidad de sus organizaciones para demandar y generar mayor capacidad propositiva por la transparencia en Honduras. Por ello, esperamos que los trabajos aquí publicados respondan a las expectativas y requerimientos de conocimiento e información de la ciudadanía en los temas para fortalecer una ética e integridad para el desarrollo en nuestro país.



Juan F. Ferrera
Coordinador del CNA

Introducción

El presupuesto nacional es el documento que contiene la identificación de los ingresos y su distribución en las instituciones públicas de un país, aplicándolos a los programas y proyectos considerados estratégicos para satisfacer las necesidades sociales, apropiadamente individualizadas.

Estos ingresos provienen, fundamentalmente, de los impuestos que pagan los habitantes del país, nacionales y extranjeros, sin consideración de la edad, ya que el impuesto sobre ventas lo pagan todas las personas que adquieren un artículo dentro del territorio nacional; son recursos de los particulares de los cuales el Estado se apropia con el único propósito de revertirlos en obras y servicios.

El presupuesto nacional es, pues, un documento que atañe a toda la nación, no solamente a las instituciones públicas, sino a la sociedad en general. La ejecución del presupuesto, en efecto, va dirigida únicamente hacia la satisfacción de las demandas de la sociedad. Todo gasto, por ello, debe tener como justificación la atención de una necesidad pública. Cualquier desviación es juzgada como una irregularidad que debe ser subsanada y, en el marco de la normativa, la persona responsable es pasible de la pertinente sanción.

Por ello, el proceso de elaboración, supervisión y liquidación presupuestaria demanda la participación de la ciudadanía, debido a que a ésta va dirigida su ejecución y el establecimiento de los recaudos que aseguren la transparencia y rendición de cuentas.



El sistema del presupuesto nacional en Honduras

Principios constitucionales

Lo que dispone el ordenamiento jurídico

La Constitución de la República es la fuente de donde emana la legitimidad de todo el ordenamiento jurídico nacional y limita los alcances de éste. Por consiguiente, ninguna norma será legítima si de alguna manera restringe, desconoce o disminuye los principios, valores, declaraciones, derechos y prerrogativas que reconoce la Constitución de la República.

En tal sentido, el presupuesto del Estado es un documento de capital importancia para las acciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de las instituciones autónomas y de las municipalidades; pero también para todas aquellas organizaciones, empresariales o no, que, a cualquier título, reciben recursos provenientes del presupuesto nacional.

Los principios constitucionales que recortan el proceso presupuestario son los siguientes:

- a. Todo ingreso debe consignarse en el presupuesto (Art. 361 de la Constitución de la República).
- b. El presupuesto debe responder a la política planificada y con sujeción a los planes anuales operativos aprobados (Art. 362).
- c. El presupuesto debe ser el resultado de la participación de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad organizada, según lo previsto en el artículo 329 de la Constitución, que ordena que en la planificación deben participar “los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas”.
- d. No podrá hacerse ningún compromiso o efectuarse pago alguno fuera de las asignaciones aprobadas en el presupuesto o en contravención de normas presupuestarias (Art. 364).
- e. La fiscalización preventiva será del Poder Ejecutivo, cuando se trate del Presupuesto General de la República, es decir, del presupuesto que comprende a los poderes del Estado (Artículos 371, constitucio-

nal; y 10, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Presupuesto). No obstante, cuando se trate del presupuesto de las instituciones autónomas y de las municipalidades, la fiscalización preventiva se hará de conformidad con la ley respectiva (Art. 372); es decir, las leyes orgánicas, cuando se trate de instituciones autónomas, y de la Ley de Municipalidades, cuando se trate de corporaciones municipales.

f. La fiscalización a posteriori corresponde al Tribunal Superior de Cuentas (Art. 222).

Estos principios son de ineludible cumplimiento. El Estado, las instituciones autónomas y las municipalidades están obligados a obedecerlos; y en caso de incumplimiento, los responsables serán sancionados penal, civil y administrativamente.

Aplicación práctica

De estos principios, no todos se cumplen como está previsto, como se detalla a continuación:

a. El principio de que todo ingreso debe consignarse en el presupuesto. No se cumple totalmente, ya que se ha permitido que algunos servicios propios del Poder Ejecutivo se paguen sin que exista garantía alguna de que se contabilicen efectivamente como parte del pre-

supuesto respectivo. Este es el caso de los servicios prestados en los hospitales públicos, en los centros de educación pública (hasta una disposición reciente), los que se perciben en los centros penales por cobro a los reclusos, entre otros.

b. El principio que postula la necesidad de que el presupuesto se apruebe de acuerdo con la política económica planificada y con sujeción a los planes operativos anuales.

No existe política económica planificada; existen, sí, políticas en materia económica, pero no son el resultado de una política planificada del Estado en materia económica. Y los planes operativos anuales, aun que ordenados por la ley (Art. 22, numeral 3, Ley General de la Administración Pública; Art. 9, párrafos segundo y sexto de la Ley Orgánica de Presupuesto), no son la regla en la gestión administrativa pública. En definitiva, no existe evidencia alguna de que el consejo de ministros haya aprobado, en muchos años, el plan nacional de desarrollo y los planes operativos anuales, como lo ordenan los artículos 245, numeral 22, de la Constitución; y el numeral 2, y 3 de la Ley General de la Administración Pública.

Tampoco hay evidencia de que el Congreso Nacional haya aprobado alguna vez un plan nacional de desarrollo, como lo ordena el artículo

245, numeral 22, de la Constitución de la República. Finalmente, habrá que considerar lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el sentido de que la elaboración del Presupuesto General de la República ya no se sujetará al plan nacional de desarrollo, como ordena la Constitución, sino al denominado “marco macroeconómico” y al programa financiero de mediano plazo, cuestión que será analizada más adelante.

c. El principio de que el presupuesto es el resultado de la participación en la planificación del desarrollo económico y social.

La Ley de Planificación que se emitió en el año 1989 fue derogada en el año 1998 a iniciativa de algunos organismos internacionales, y con ello condenaron al Estado a no contar con una fuente de información debidamente procesada sobre la situación global del país y sugerencias sobre cómo enfrentar los problemas detectados en los diagnósticos intersectoriales periódicos que se elaboraban en la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación y Presupuesto. En conclusión, si no existe un sistema de planificación en el cual participen, en los diferentes niveles, órganos e instituciones públicas, partidos políticos y, en general, la sociedad organizada fijando objetivos, metas y los medios para alcanzarlos, se

puede afirmar que no se ha cumplido con este principio constitucional, negando de hecho a la ciudadanía su participación en la conformación del país en el que desean vivir y llegar a las futuras generaciones.

d. La fiscalización preventiva es exclusiva del Poder Ejecutivo, cuando se trate del Presupuesto General de la República, que comprende a los poderes del Estado, según los artículos 371 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

La Ley Orgánica del Presupuesto, en su artículo 118, numeral 1, dispone que la Secretaría de Finanzas, a la cual se asigna la función de fiscalizar preventivamente, solamente ejercerá su función “previa verificación de auditoría interna o externa sobre el mal ejercicio del control previo por parte de los responsables de las unidades ejecutoras”, es decir, que quien ejerce realmente la función de fiscalización preventiva es la unidad de auditoría interna de cada poder del Estado, porque solamente cuando se dé el supuesto previsto en la norma intervendrá la Secretaría de Finanzas.

En este tema habrá que considerar, además, que las unidades de auditoría interna son nombradas por el órgano objeto de la auditoría, en aplicación del artículo 47 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, que reconoce a los “sujetos pasivos” (es decir, a los sujetos a

quienes el Tribunal debe fiscalizar a posteriori) la función de aplicar “bajo su responsabilidad sistemas de control interno”.

Es cierto que, según el artículo 48 de esta Ley, “los funcionarios de la auditoría interna actuarán con total independencia funcional y de criterio en relación al respectivo órgano u organismo de la administración pública”, pero, de derecho, éstos tienen un superior jerárquico que normalmente es aquel a quien debe auditar su gestión y, de hecho, tiene ascendencia suficiente sobre ellos, como para que se sientan intimidados para ejercer debidamente sus funciones. Preguntémosnos: ¿podrá el auditor interno del Congreso Nacional o de la Corte Suprema de Justicia ejercer “con total independencia funcional y de criterio” su función auditora sabiendo que puede ser destituido en cualquier momento por quien lo nombró? Este caso es un claro ejemplo de que las leyes emitidas en los últimos años tienen el claro propósito de eliminar todo sistema de control autónomo, al excluir toda posibilidad de independencia funcional y de criterio.

La nueva Ley Orgánica del Presupuesto, siguiendo la línea que trazó la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas cuando eliminó la autonomía de criterio y funcional de las auditorías internas, no instituyó mecanismos adecuados

para que la fiscalización preventiva pueda ejercerse de forma independiente y sin temor a represalias, confirmando así el abandono del sistema creado en el pasado por la Ley General de la Administración Pública, en el que se le confirió independencia real a los auditores internos, porque no dependían de quienes eran los sujetos pasivos de su fiscalización. Volvió al sistema antiguo, contrariando lo dispuesto en la Constitución, permitiendo la creación de espacios caracterizados por la ambigüedad y la incertidumbre en el manejo de los bienes y recursos del Estado y fortaleciendo la sospecha generalizada de que los funcionarios no actúan con transparencia en la gestión de sus respectivas áreas de trabajo.

- e. La fiscalización a posteriori. Esta fiscalización, según la Constitución, no concluye con la simple comprobación de que los fondos, bienes y recursos han sido correctamente administrados, sino que debe evaluar la gestión y los resultados, con criterios de eficiencia, eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad; todo ello con un propósito definido: “el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos” (Art. 222, tercer párrafo). El Tribunal Superior de Cuentas cumple su función de practicar au-

ditorías, dentro de sus limitaciones, pero no existe evidencia alguna de que esté próximo el establecimiento de ese sistema de transparencia que le impone la Constitución. La imposibilidad de establecerlo ha llevado a la sociedad civil a exigir y proponer una ley que instituya un sistema de transparencia en la ges-

tión pública, recientemente aprobada en el Congreso Nacional. En conclusión, los principios constitucionales citados tienen problemas en su aplicación, algunos por los que no han sido desarrollados en la legislación; otros, porque no se aplican los criterios invocados en las leyes correspondientes.



El proceso presupuestario

El proceso presupuestario se integra con las etapas siguientes: formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del presupuesto (Art. 9, primer párrafo, Ley Orgánica del Presupuesto)¹.

El Presupuesto General de la República

Formulación

Como ya se dijo, a pesar de que la Constitución (Art. 362) ordena que el Presupuesto General de la República (comprende a los poderes del Estado, Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Procuraduría General de la República y Tribunal Supremo Electoral) se elabore con sujeción a la política económica planificada, es decir, de acuerdo con el plan nacional de desarrollo y los planes operativos anuales aprobados por el gobierno, la LOP dispone que será elaborado de acuerdo a la política presupuestaria aprobada, sujetándose al “marco macroeconómico” y al “programa financiero de mediano plazo”.

El marco macroeconómico se define, en el artículo 9, párrafo quinto, de la LOP, como “el conjunto de estimaciones que en forma integrada, sustentan las proyecciones del Plan Financiero de Mediano Plazo para el año específico objeto de presupuestación y que sirven para fijar directrices y límites al ejercicio de expresar el presupuesto plurianual en la formulación anual de los presupuestos de las entidades del Sector Público”.

El plan financiero de mediano plazo, según el párrafo cuarto del artículo 9 de la LOP, es el instrumento “que en concordancia con el plan nacional de desarrollo y para un período mínimo de tres (3) años, actualizables anualmente, proyectan tanto las variables macroeconómicas reales como los correspondientes flujos financieros de tal forma que se puedan compatibilizar los balances básicos: fiscal, de pagos y monetario...”.

Estas disposiciones de la LOP hacen difícil la aplicación de los principios constitucionales que rigen la formulación del presupuesto nacional.

1. En adelante se identificará como LOP en este documento.

Lo primero que resulta visible es que se amplía la distancia entre el presupuesto y el plan nacional de desarrollo y los planes operativos anuales aprobados por el gobierno, ya que entre éstos y aquél, la LOP coloca dos instrumentos más: el marco macroeconómico y el plan financiero de mediano plazo.

Lo segundo es que ambos documentos no llegan a constituir declaraciones oficiales del gobierno ni del Estado. En efecto, no se dispone que sean aprobados formalmente por los órganos del Estado, es decir, no se prevé la intervención en su aprobación del Presidente de la República o del Consejo de Ministros, ni del Congreso Nacional. Sin embargo, en el artículo 18 se establece que el Presidente debe aprobar la política presupuestaria con base en el marco macroeconómico y el programa financiero de mediano plazo. Es decir, el Presidente está sometido a lineamientos cuyo carácter oficial y de obligatorio cumplimiento no se ha establecido con certeza.

Un tercer aspecto derivado de este análisis es que el presupuesto es consecuencia de documentos elaborados con criterios eminentemente técnicos, sin ser actos jurídicos formales, sin consideración alguna de las necesidades de la población a la cual va dirigido. El plan nacional de desarrollo queda excluido como referencia obligada del presupuesto. Es cierto que éste no se formula ni aprueba por las autoridades

des obligadas a hacerlo, pero ésta es una situación de hecho. En el universo jurídico hondureño, la Constitución lo ordena y, por consiguiente, es deber de las autoridades cumplir con su función de elaborar y aprobar el plan nacional de desarrollo y tenerlo como referencia para la elaboración del presupuesto.

En cuarto lugar está una consideración derivada de la anterior. Si el presupuesto no se elabora en el contexto que ordena la Constitución, se excluye la posibilidad de la participación de la sociedad organizada, como ordena la Constitución de la República. Es decir, se hace más difícil la posibilidad de instituir los presupuestos participativos.

Seguimiento y evaluación

Está previsto que estas etapas son responsables de un solo órgano: la Dirección General de Presupuesto (Art. 45, primer párrafo, LOP), aunque en el reglamento de esta Ley, las denominadas unidades de planeamiento y evaluación también comparten esta responsabilidad (Art. 7 del Reglamento, numeral 2).

Para que se pueda cumplir la función de seguimiento, los órganos y organismos objeto del mismo, deberán realizar las siguientes tareas (Art. 45, LOP): llevar los registros de información financiera y física de la ejecución presupuestaria; remitir a la Dirección General de Presupuesto los resultados de la ejecución

de las metas del plan operativo anual; remitir a esta Dirección los informes de evaluación de los programas a su cargo, señalando los resultados logrados.

En la función de la evaluación, la Dirección General de Presupuesto realizará un análisis global de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos de éstos; interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, determinando sus causas; elaborará informes con recomendaciones que se remitirán al Presidente de la República para su conocimiento y evaluación en Consejo de Ministros (Art. 46, segundo párrafo) y a las autoridades superiores de los organismos evaluados (Art. 46, primer párrafo).

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que la LOP y su reglamento carecen de una sistematización en esta materia y, además, las normas son insuficientes. No se comprende por qué no se avanzó en esta materia, siendo que estas funciones son tan importantes para asegurar un buen gobierno, ya que de sus resultados dependerá la superación de los obstáculos o limitaciones encontrados.

La liquidación

Sobre la liquidación, las normas son todavía más escasas que las relativas al seguimiento y a la evaluación. Se refieren a temas de procedimiento, pero no abundan en el contenido de la liquidación (Arts. 42, 43 y 44).

Se crea lo que se denomina "Rendición de cuentas de la situación financiera del sector público", desarrollada en el artículo 100 de la LOP, pero referida a la liquidación, el informe consolidado del sector público y al balance general de la administración del Gobierno y a los patrimonios netos de las instituciones autónomas. Estos documentos, aun cuando son presentados tradicionalmente por el Ejecutivo cada año, tienen una característica en común: son totalmente incomprensibles para la ciudadanía; solamente son digeribles para aquellos que los formulan. De esa forma, la rendición de cuentas no tiene el efecto que se espera.

En las disposiciones generales del presupuesto del año 2007 se introdujo una disposición que impone al Poder Ejecutivo la obligación de presentar liquidaciones por departamento; es decir, debe indicar con claridad cuánto, cómo, en qué, dónde y para qué se utilizaron los fondos del Estado. Debe informar, entonces, de la ejecución presupuestaria de los proyectos en cada departamento del país, con el objeto de que todos los hondureños estén debidamente informados sobre el avance real de dichos proyectos.

Fiscalización preventiva

En la normativa de la LOP se le confiere importancia a la fiscalización preventiva, particularmente del Presupuesto General de la República; no obstante, es significativo el retorno al sistema

antiguo, en el que los responsables de fiscalizar temen recibir represalias, así como ser responsables solidarios en caso de manejos irregulares si no los reportan oportunamente al Tribunal Superior de Cuentas (Art. 119, LOP). De tal forma, se promueve un sistema de impunidad, puesto que, finalmente, los funcionarios se inclinan hacia donde exista mayor posibilidad de protección. Es de suponer que es más fácil convertir una irregularidad en un acto válido, justificándolo y fundamentándolo en hechos y consideraciones aceptadas por la normativa, que sostener el criterio de la violación a las reglas de ejecución presupuestaria, debido a que esta última posición los coloca directamente, sin protección alguna, bajo la natural reacción de sus jefes inmediatos.

Esta involución ha sido sistematizada por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, en cuyo contexto se tuvo la oportunidad de instituir un sistema más adecuado para preservar los recursos y bienes del pueblo hondureño, a través de la LOP; sin embargo, se prefirió seguir en la línea de la Ley del Tribunal Superior de Cuentas.

Presupuestos de las instituciones autónomas y de las municipalidades

Las reglas que se disponen para el Presupuesto General de la República se aplican a estos presupuestos; según

lo que dispone el artículo 1 de la LOP. Desde luego, no debe entenderse una aplicación literal, pues muchas de las normas de esta Ley no pueden aplicarse a esas instituciones que gozan de independencia conferida por la Constitución.

Instituciones autónomas

Las instituciones autónomas tienen su normativa, en primer lugar, en la Constitución; así, gozan de independencia funcional y administrativa, y a este efecto emitirán los reglamentos que sean necesarios (Art. 262); sin embargo, funcionan bajo la dirección del Estado (Art. 262, segundo párrafo). Someterán su respectivo plan operativo al gobierno central, acompañado de un presupuesto integral para su ejecución, con el objeto de verificar su congruencia con el plan nacional de desarrollo (Art. 266). Las juntas directivas de estas instituciones están obligadas a incorporar a sus respectivos planes operativos y presupuestos anuales las modificaciones propuestas en el dictamen que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas emitirá sobre estos, una vez aprobados por el Presidente (Art. 266).

Dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año, los organismos autónomos enviarán al Poder Legislativo los respectivos anteproyectos de presupuesto para su aprobación (Art. 267). Al finalizar

el período fiscal respectivo, las instituciones autónomas presentarán al Poder Ejecutivo un informe detallado de los resultados líquidos de las actividades financieras del ejercicio anterior y un informe sobre el progreso físico y financiero de todos los proyectos en ejecución, los cuales serán dictaminados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (Art. 268).

El Poder Ejecutivo puede disponer de las utilidades netas de las instituciones descentralizadas que realicen actividades económicas, cuidando de no afectar el desarrollo de las mismas, ni la ejecución de programas o proyectos prioritarios (Art. 269). Finalmente, cualquier modificación sustancial a los planes operativos anuales y a los presupuestos anuales de una institución autónoma requiere de un dictamen de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (Art. 271).

El ámbito de aplicación de la LOP (Art. 2, numerales 2) y 3) comprende a las instituciones autónomas denominadas institutos públicos, considerando su régimen propio, y se aplicará a las denominadas empresas públicas financieras con las excepciones que señalen sus propias leyes.

En este contexto, la LOP establece una normativa con relación a la función presupuestaria de las instituciones autónomas. En primer lugar, se le confiere a la Dirección General de Presupuesto la

potestad de velar por el cumplimiento de las políticas gubernamentales, elaborar un manual de indicadores de desempeño, analizar su gestión y presentar informes a las autoridades superiores de las instituciones mencionadas para la toma de decisiones; emitir opinión en materia de gestión, promover y coordinar la asistencia técnica en la materia, supervisar y evaluar el grado de eficiencia en la gestión y asistir a las reuniones de los órganos directivos (Art. 47). En segundo lugar, exige que los presupuestos estén de acuerdo con el marco macroeconómico y el programa financiero de mediano plazo, aun que la Constitución, en su artículo 266, segundo párrafo, claramente los vincula únicamente con el plan nacional de desarrollo (Art. 48). En tercer lugar, la presentación del presupuesto al Congreso se hace adjunta al Presupuesto General de la República (Art. 50). Aclaro que solamente si la modificación al presupuesto excede del dos por ciento (2%) del monto de ingresos corrientes aprobado, requerirá aprobación legislativa; si no excede de dicho porcentaje, bastará un dictamen de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas para aprobarla (Art. 51).

En los presupuestos deben incluir las asignaciones para atender las obligaciones del servicio de la deuda pública; de no hacerlo, Finanzas deviene obligada a señalarlo en el respectivo dictamen (Art. 52). La presentación del avance de los programas y proyectos

que ordena la Constitución se hará a Finanzas por medio de la Dirección de Presupuesto (Art. 53). No se harán aportes o transferencias a aquellas instituciones autónomas cuyos presupuestos no hayan sido presentados al Congreso Nacional dentro del plazo previsto en la Constitución y mientras esté pendiente la presentación tampoco podrán realizar operaciones de crédito público (Art. 54).

Las instituciones autónomas quedan comprendidas dentro del denominado Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Esto significa que se les aplica también las reglas relativas a la inversión pública (Título III de la LOP), al crédito público (Título IV), a la contabilidad gubernamental (Título VI) y al control interno (Título VII), atendiendo, desde luego, su especial organización y funcionamiento y respetando la autonomía funcional y administrativa que les reconoce la Constitución de la República.

En lo demás, las instituciones autónomas se rigen según lo dispuesto en sus propias leyes orgánicas y sus disposiciones administrativas emitidas por los órganos competentes para ello. En esta normativa se destaca lo siguiente:

- a. La obligación de elaborar los respectivos presupuestos con sujeción a los planes operativos aprobados y la necesidad de mantener su congruencia o compatibilidad con los planes del gobierno central, me-

dante los dictámenes de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Sin embargo, es válido hacerse la pregunta sobre cuál es el criterio que utiliza esta Secretaría de Estado para emitir su dictamen, dado que no existe un sistema de planificación que suministre elementos sobre los criterios que permiten establecer esta congruencia o compatibilidad.

- b. La obligación de remitir los presupuestos desglosados al Congreso Nacional para su aprobación, con el propósito de que este Poder del Estado verifique cómo se aplicarán los recursos aprobados. En la práctica esto nunca se ha cumplido, pues el Congreso Nacional acostumbra a aprobar partidas globales para las instituciones autónomas y éstas, posteriormente, disponen discrecionalmente la afectación de estos recursos, sin más control que el de la auditoría interna, la cual, como ya se indicó, no tiene posibilidad de ejercer con autoridad e independencia sus funciones. Así lo comprueba el caso de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en donde, a pesar del caos administrativo que ha imperado (ausencia absoluta de conciliaciones bancarias, sobregiro de cuentas por el orden de varios millones, etcétera), la auditoría no había ejercido sus funciones para imponer el orden, sino hasta que la Comisión de Transición nombró un nuevo auditor interno y le ordenó

que hiciera las investigaciones respectivas.

- c. La presentación de informes detallados, tanto sobre los resultados líquidos como sobre el avance físico y financiero en la ejecución de los programas y proyectos, con el propósito de que se puedan evaluar debidamente las actividades de estas instituciones. No obstante, esta función no ha resultado en una mejor ejecución de los programas y proyectos, ya que la deficiencia en la capacidad de ejecución en la gestión administrativa es uno de los factores que más se destaca en toda evaluación de la administración pública nacional.

- d. En materia de inversión pública es importante señalar que las aprobaciones legislativas de partidas presupuestarias para financiar programas y proyectos de inversión no responden a ningún programa de inversión pública, como lo exige el artículo 56 de la LOP, cuestión que torna nugatoria toda la normativa del Título III de la LOP, puesto que si el programa de inversión pública no es ampliamente conocido y respetado por las autoridades llamadas a cumplirlo, las normas que lo regulan no pasarán de ser simples declaraciones sin ningún efecto. Aquí nos encontramos con el tema recurrente de la ausencia de la planificación participativa, ya que según el artículo 56 de la LOP, segundo párrafo, ese programa de

inversión debe enmarcarse dentro de los lineamientos y políticas del plan nacional de desarrollo, pero éste no se ha formulado ni aprobado oficialmente. Ello viene a justificar la anarquía en el comportamiento de la inversión pública, ya que cualquier documento titulado programa de inversión pública no pasará de ser eso, un documento administrativo-técnico sin ubicación contextual ni justificación racional, susceptible de ser marginado en el proceso de adopción de decisiones entre los poderes del Estado y dentro del mismo Poder Ejecutivo, particularmente porque siempre habrá que preguntarse sobre el grado de conocimiento de los ministros y de sus asesores o ejecutivos sobre ese programa de inversión pública. No es admisible que un documento tan importante que rige pluri-anualmente sea desconocido y no sea aprobado con la formalidad que permita exigir su cumplimiento obligatorio; si no se le da un tratamiento diferente al que hasta ahora se le ha dispensado, continuará el caos en la aprobación del financiamiento para programas y proyectos, con el consiguiente daño a la imagen de la administración pública.

- e. Finalmente, no se puede pasar por alto que en la concepción de esta normativa no intervino la condición de los sectores en los que se ubican las instituciones autónomas. Se enfocan como si fuesen organismos

dependientes de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Nada en la legislación analizada permite ubicarlas dentro un sector específico, vinculadas, por razones de dirección, coordinación, supervisión y evaluación, a una Secretaría de Estado determinada, desde la cual se tutele la correcta aplicación de las políticas sectoriales. Se pasa por alto que la misma Constitución de la República establece que dichas instituciones estarán bajo la dirección y supervisión del Estado (Art. 262, párrafo segundo) y que la Ley General de la Administración Pública, ordenada por la misma Constitución (Art. 260, numeral 7), confiere a las Secretarías de Estado, por medio de sus respectivos titulares, la función de “ejercer sobre las entidades de la administración pública descentralizada, comprendidas dentro del sector que les asigna el Presidente de la República, las funciones de dirección, coordinación y control que les correspondan conforme esta Ley y las demás leyes” (Art. 36, numeral 11). No es saludable para la eficiencia y eficacia de la gestión de los programas y proyectos que la dirección, coordinación, supervisión y evaluación responda únicamente a criterios financieros, porque se dejan de lado otros aspectos sustanciales de la gestión administrativa, como la identificación y formulación de proyectos en función de las necesidades apre-

miantes emanadas de los sectores y la dirección, coordinación, supervisión y evaluación de la ejecución, atendiendo las metas y objetivos fijados por cada sector de la administración. La salud, la educación, la seguridad y los demás sectores no pueden ser abordados únicamente desde el punto de vista financiero; la eficiencia y la eficacia son valores que deben ser medidos en estos sectores con criterios distintos al financiero, para obtener los resultados esperados.

Las corporaciones municipales

Las municipalidades tienen también su normativa primaria en la Constitución, la cual reconoce su independencia de los poderes del Estado en sus funciones privativas (Art. 298), pero ordena que el desarrollo económico y social de los municipios forme parte de los programas de desarrollo nacional (Art. 299), reconociendo el derecho a contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones realizadas en su jurisdicción y a la participación por la explotación o industrialización de los recursos naturales de su respectivo término municipal (Art. 301).

El ámbito de aplicación de la LOP también comprende a las municipalidades, según el artículo 2, numeral 4. Sin embargo, advierte que sólo se aplicará “como referencia normativa obligatoria para el desarrollo de sus normas

específicas en el ámbito de sus autonomías y de la ley que rige las municipalidades”. Es decir, se respeta el principio constitucional de su independencia de los poderes del Estado en sus funciones privativas, y la función presupuestaria es una función privativa de la municipalidad en el sentido de que es imprescindible para su existencia y para facilitar su organización y funcionamiento. Ello no excluye la aplicación de los principios establecidos en la LOP, dado que éstos responden a la necesidad de mantener la unidad del sistema presupuestario del sector público, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo económico y social mediante la gestión eficiente, efectiva y eficaz de los recursos del pueblo hondureño.

La normativa municipal regula lo relativo al proceso presupuestario de las corporaciones municipales. Entre estas normas se destacan las siguientes: la definición del presupuesto (Art. 92); el contenido del presupuesto de egresos (Art. 93); el contenido del presupuesto de ingresos (Art. 94); a más tardar el 15 de septiembre debe someterse el presupuesto a la corporación para su aprobación con el voto afirmativo de la mitad más uno los miembros de ésta, y si no se aprobare al 31 de diciembre, se aplicará al año siguiente el del ejercicio anterior (Art. 95); en el sistema de codificación, nomenclatura y clasificación de cuentas del presu-

puesto por programas y estimación de ingresos, las municipalidades serán asistidas por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia (Art. 96).

En el artículo 98 de la Ley de Municipalidades se disponen las siguientes reglas:

- a. Los egresos, en ningún caso, podrán exceder a los ingresos.
- b. Los gastos fijos ordinarios solamente podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad.
- c. Sólo podrá disponerse de los ingresos extraordinarios a través de ampliaciones presupuestarias.
- d. Los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital.
- e. No podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto, o en contravención a disposiciones presupuestarias del mismo.
- f. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder de los siguientes límites, so pena de incurrir en responsabilidad (ver cuadro No. 1).
- g. No podrán hacerse nombramientos ni adquirir compromisos económicos cuando la asignación esté agotada o resulte insuficiente, sin perjuicio de la anulación de la acción y la deducción de las responsabilidades correspondientes.

Límites de los gastos de funcionamiento

Ingresos anuales corrientes		Gastos de funcionamiento
De 3.000.000,01	Hasta 3.000.000,00	hasta 65%
De 10.000.000,01	hasta 10.000.000,00	hasta 60%
De 20.000.000,01	hasta 20.000.000,00	hasta 55%
De 32.000.000,01	hasta 32.000.000,00	hasta 50%
De 50.000.000,01	hasta 50.000.000,00 en adelante	hasta 45% hasta 40%

Las municipalidades reciben, además de sus ingresos tradicionales (impuestos, tasas, etc.) transferencias del Gobierno Central. La Constitución dispone que “el producto de determinados impuestos y contribuciones generales sea dividido entre la hacienda nacional y la de los municipios, en proporciones o cantidades previamente señaladas” (Art. 363, segundo párrafo, in fine).

En cumplimiento del artículo 91 de la Ley de Municipalidades, se les transfiere el cinco por ciento de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, distribuidos así: el cuarenta por ciento en partes iguales a todas las municipalidades y el resto se asignará en proporción al número de habitantes conforme al último censo nacional de población. El destino de estos recursos es el siguiente: hasta un máximo de diez por ciento para gastos de administración propia y hasta un máximo de cinco por ciento para operaciones y mantenimiento de la infraestructura

social, comprendidos en ésta los salarios de maestros, enfermeras y otros necesarios para el sostenimiento de esa infraestructura; en aquellos municipios cuyos presupuestos no excedan de quinientos mil lempiras, pueden destinar para dichos fines el doble de este porcentaje. El resto se destinará a inversión.

Las municipalidades que quedan excluidas de este beneficio son las que están comprendidas en el Decreto No. 72-86, que reconoce a los municipios portuarios el cuatro por ciento de los ingresos anuales de la Empresa Nacional Portuaria y de la Administración de Aduanas y Rentas generados en el respectivo municipio; sin embargo, tienen la opción de renunciar ante la Secretaría de Finanzas a este beneficio y acogerse al régimen del cinco por ciento.

Otra transferencia adicional está constituida por los fondos provenientes del Programa de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, que el Gobierno decidió

otorgar directamente a las municipalidades y cuyo monto para el año 2007 estaba previsto que llegara a los 700 millones de lempiras. Esto implica que las municipalidades recibirán recursos adicionales a los tradicionales (impuestos, tasas, venta de bienes, préstamos y transferencias del Poder Ejecutivo) en cantidades significativas.

Pero, es necesario asegurarse de que los recursos sean destinados a proyectos que impulsen el desarrollo del país, para lo que el Gobierno debe diseñar mecanismos que lo garanticen. Sin embargo, la transferencia solamente se hará a aquellas municipalidades que acrediten, con el respectivo estudio, la aplicación de los recursos en proyectos ejecutables en beneficio de los vecinos del término municipal.

En la elaboración del presupuesto sólo intervienen los órganos competentes de la municipalidad con la asistencia, prevista legalmente, de la Secretaría de Gobernación y Justicia. En su aprobación está previsto que solamente intervenga la corporación municipal. Asimismo, en el tema de las modificaciones del presupuesto se prevé que el alcalde solamente debe elevar a la municipalidad aquellas que sean de urgente necesidad y que requieran de fondos adicionales no presupuestados (Art. 181, Reglamento de la Ley de Municipalidades), lo cual significa que el alcalde puede decidir modificar el presupuesto sin acudir a la Corporación,

cuando se trate de transferir los fondos presupuestados de una partida a otra; es decir, se le confiere una patente de corso para perpetrar todo tipo de irregularidades. Además, según el artículo 184 del Reglamento, es función directa del alcalde el seguimiento financiero, control y ejecución del presupuesto aprobado.

Sobre este tema, es preciso señalar que el alcalde tiene potestades que solamente se equiparan a las que tiene el Presidente, con la diferencia que éste tiene limitaciones y aquel no las tiene. Este es el caso de la potestad que le confiere al alcalde el artículo 44 de la Ley de Municipalidades, que consiste en lo siguiente: “sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la corporación municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades”. Esta es una potestad similar a la del Presidente para sancionar la ley, pero éste tiene un plazo definido en la Constitución (diez días) para sancionarla, pasado el cual se entenderá que ha sido sancionada y debe promulgarla como ley (Art. 216 de la Constitución, primer y segundo párrafos).

Pero en el caso del alcalde, esa potestad no tiene plazo, de modo que es legítimo plantearse la posibilidad de que el alcalde no sancione una decisión de la municipalidad relativa al presupuesto y por tanto que tal decisión jamás llegue a

adquirir vigencia. Habrá que admitir, en consecuencia, que el alcalde tiene más poder que la corporación municipal en pleno, lo que encierra un gravísimo peligro para la democracia local.

Finalmente, la fiscalización preventiva de los presupuestos municipales corresponde, como se señaló oportunamente, a las mismas municipalidades por mandato constitucional y legal. Esta función la cumplen las auditorías internas.

La liquidación debe estar completada al diez de enero de cada año, porque esta es la fecha señalada en el artículo 183 del Reglamento de la Ley de Municipalidades para remitir copia de la misma a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

En las municipalidades se han creado las comisiones de transparencia municipal, por iniciativa de las mismas municipalidades o de otras instituciones, entre las cuales se destaca el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, tales órganos, integrados por habitantes de los municipios, no tienen carácter legal, a pesar de que han demostrado trabajar con dedicación y obtener resultados satisfactorios para la comunidad, como lo demuestra el hecho de que en aquellos lugares donde mejor trabajan estas comisiones de transparencia, mayor es la voluntad de los vecinos para pagar sus impuestos.

El Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI)

El Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) fue creado en la Ley Orgánica de Presupuesto que entró en vigencia el 1 de enero de 2005, y se define como “el conjunto de principios, normas, sistemas, subsistemas, procesos y procedimientos utilizados para lograr el cumplimiento de las metas y objetivos del Estado, a través de la eficiente gestión de los recursos públicos, mediante su planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control óptimos” (Art. 1 de la ley citada). El rector del SIAFI es la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.

El SIAFI comprende los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, así como los mecanismos y elementos del sistema de control interno incorporados en los mismos. El sistema de administración financiera del sector público funcionará en forma articulada con los sistemas y/o subsistemas de inversión pública, contratación administrativa y administración de recursos humanos, así como con todo otro sistema horizontal de administración que incida en la gestión financiera de las entidades públicas, todo ello con el fin de lograr la integración sistémica de la gestión de finanzas públicas. No obstante, contrario a las expectativas, el control se reduce a centralizar los pagos y complicar el proceso de adop-

ción de decisiones, además de retrasar significativamente el cumplimiento de las obligaciones de pago en las instituciones que se han integrado al sistema, según fuentes consultadas del Tribunal Superior de Cuentas y del Comisionado Nacional de Derechos Humanos.

Por otro lado, según lo indican las fuentes consultadas, el SIAFI no verifica la pertinencia del gasto, lo que excluye toda posibilidad de imprimir eficiencia a la gestión de los recursos públicos, así como de alcanzar las metas y objetivos del Estado.

Del Tribunal Superior de Cuentas parte la consideración de que este sistema

no sirve en modo alguno para mejorar la fiscalización a posteriori que a esta institución corresponde; lo cual indica que no ha cumplido su objetivo de promover un sistema de contabilidad nacional, debido a que en Honduras no existe contabilidad nacional y las auditorías internas no diseñan sus respectivos sistemas adecuadamente, caracterizándose por la desorganización y la ineficiencia en las funciones.

Quizá porque se trata de un proyecto que comienza su ejecución no se ha desarrollado totalmente, sin embargo, se espera que en el futuro se alcancen los objetivos para bien del país.



El presupuesto participativo

Antecedentes

En 1986, en atención al mandato constitucional contenido en el artículo 329, el cual declara que es deber del Estado promover el desarrollo económico y social bajo un sistema de planificación en el que deben participar los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales debidamente representadas, se aprobó la Ley de Planificación, la cual introdujo a Honduras un sistema de participación en la elaboración de los planes y presupuestos del sector público.

Mediante el artículo 29 de esa Ley se creó un mecanismo denominado junta de planificación departamental; el 30 creó las juntas de planificaciones interdepartamentales o regionales; y el 33 creó las juntas de planificación municipal. Todos estos organismos tienen las funciones de fijar, en su respectivo nivel, los objetivos de desarrollo, aprobar las políticas de desarrollo, dictaminar los planes respectivos (municipal, departamental o regional, según el caso), dictaminar toda modificación a los planes, opinar sobre las evaluaciones periódicas y proponer las medidas

pertinentes para la expedita ejecución de los planes.

Las juntas de planificación departamental, presididas por el gobernador, estaban integradas por representantes de instituciones públicas y organizaciones gubernamentales; entre estas últimas se destacaban los partidos políticos, la empresa privada y las organizaciones obreras y campesinas.

Esta ley, desde su nacimiento, recibió la oposición de las autoridades, porque sentían que su poder disminuía frente a la posibilidad de permitir la participación a las organizaciones no estatales en la conformación de las políticas y objetivos de desarrollo; y particularmente, porque estarían sometidas a una evaluación continua sobre la ejecución de los programas y proyectos a nivel municipal, departamental, regional y nacional. Finalmente, por consejo de algunos organismos internacionales, se decidió derogar la ley y crear unidades de planificación en cada Secretaría de Estado, desvinculadas entre sí.

Así fracasó un intento de introducir la participación ciudadana en el proceso

de construcción del país, por la vía de fijar objetivos y metas, formular políticas y evaluar la ejecución de programas y proyectos.

Lo anterior significa que los hondureños intentamos impulsar un proceso de participación en la planificación y el presupuesto tres años antes de que la ciudad de Porto Alegre en Brasil, bajo la dirección del Partido de los Trabajadores, iniciara en 1989 el proceso de participación hoy conocido como presupuestos participativos. No obstante, dicho intento no se concretó debido a la complacencia del gobierno de la época frente a las instrucciones de los organismos internacionales.

Fundamentos del presupuesto participativo

Introducción

El presupuesto participativo se enmarca en un proceso en el que se integran el Estado y la sociedad en un propósito común de establecer las prioridades a los objetivos y metas fijadas, para racionalizar el uso de los recursos y bienes públicos disponibles.

Se trata, por tanto, de una cogestión en el proceso presupuestario en el que participan activa y responsablemente la autoridad política y el personal técnico; la autoridad política, porque este proceso de participación no debe

desconocer las potestades propias de los órganos del Estado en materia de decisión y, en consecuencia, serán éstos quienes, ejerciendo sus funciones legales, formalizarán, en las respectivas instancias del poder público, las propuestas discutidas y aprobadas en la instancia de participación; el personal técnico, porque les corresponderá analizar la viabilidad técnica y legal de las propuestas discutidas en las instancias de participación. Pero, lo más significativo, no obstante, es la participación de la ciudadanía.

El proceso exige, desde luego, un esfuerzo de planificación. Cualquier actividad tendiente a establecer prioridades, fijar objetivos y metas y racionalizar el uso de recursos, debe enmarcarse, necesariamente, en un procedimiento de planificación. Por consiguiente, el presupuesto participativo es el resultado de una visión sobre cómo atender los problemas identificados, forjada por la sociedad y el Estado.

La participación de la ciudadanía

La participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario debe ser necesariamente deliberativa. Por consiguiente, se abren espacios en los que el ciudadano se coloca directamente en los escenarios del poder público. Sus propuestas son discutidas exhaustivamente, analizando su viabilidad técnica, legal, financiera, etcétera. La ciudadanía delibera con la autoridad y los

técnicos en un escenario cuyo carácter oficial es otorgado por la presencia de estos funcionarios. Algunos aspectos de la participación ciudadana son los siguientes:

- En la elaboración del presupuesto. La ciudadanía debe ser amplia y fehacientemente informada de la disponibilidad de recursos financieros, de la capacidad organizativa y funcional, y demás aspectos de las instituciones públicas involucradas en este proceso. Sin esta información no estaría en posición de formular propuestas idóneas ni viables, y en la deliberación sus argumentos serían descalificados con facilidad. Con la información, la ciudadanía fortalecería su capacidad de deliberación porque sus argumentos estarían sustentados en datos dignos, provistos por la misma autoridad ante la cual debe impulsar sus propuestas. Asimismo, estaría en mayor capacidad para analizar la viabilidad de éstas, absteniéndose de presentar las que resulten inviables y luchar por aquellas que sean, en principio, posibles. La ciudadanía, de todos los estratos, oficios y profesiones, debe colaborar para, con la información recabada, formular las propuestas pertinentes. No es necesario el rigor técnico ni científico en su elaboración, basta con que se caractericen por su seriedad y su estrecha relación con la realidad económica y social.

Los presupuestos participativos, entonces, constituyen instrumentos que le permiten a la ciudadanía cooperar en la conformación de una visión de país y contribuir a diseñar la nación que desea legar a las próximas generaciones, aportar en la identificación de las prioridades de la acción pública, colaborar activamente en el establecimiento de los objetivos y metas de la gestión pública e identificar en conjunto con las autoridades programas y proyectos por ejecutar en su comunidad.

Un problema a enfrentar en este modelo de participación es la inclinación de los participantes a resolver problemas coyunturales, en lugar de los estructurales que afectan históricamente la comunidad, lo cual se explica porque los efectos de los primeros se experimentan con más intensidad que los segundos, considerando que las generaciones terminan por acostumbrarse a convivir con los problemas estructurales. En Honduras, el problema de la propiedad urbana es un problema histórico que, sin embargo, agita la sensibilidad diaria de los vecinos de los municipios de mayor desarrollo urbano, como el Distrito Central, por ejemplo. De modo que este problema, aunque estructural, tendería, seguramente, un tratamiento privilegiado en las deliberaciones que se generen en el contexto de los presupuestos participativos, lo que no

dejaría de causar alteraciones en el equilibrio que requiere el desarrollo de estos eventos de participación, por la magnitud de los intereses involucrados.

- En la ejecución del presupuesto. La ciudadanía también debe participar activamente en la ejecución del presupuesto; para ello debe integrarse en las instancias de seguimiento para tener acceso directo a la información sobre la gestión financiera y física de los programas y proyectos para verificar el cumplimiento de las metas programadas. También deben participar en las instancias de evaluación para comentar lo propuesto con los resultados; conocer los cambios en lo programado y sus causas; analizar el impacto de la ejecución de los programas y proyectos en el ámbito económico y social; aportar recomendaciones sobre todos estos aspectos, asegurándose de que se incorporen en los informes respectivos.

Los efectos de la participación

La participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario debe tener efectos vinculantes. No tendría ningún beneficio para la sociedad participar en un proceso de gestión pública, si esa participación no se tomara en cuenta en la etapa de toma de decisiones; es más, alimentaría el desinterés de la ciudadanía en la cosa pública y permi-

tiría mayores espacios a los burócratas para decidir en nombre del pueblo sobre el destino de éste.

Partiendo del hecho incontrovertible de que los recursos financieros y materiales que gestiona el Estado y sus entidades son, en rigor jurídico, del pueblo que los provee vía el pago de impuestos —que son los únicos ingresos reales de la estructura administrativa del poder público—, es legítimo exigir la participación efectiva de la ciudadanía en la gestión de esos recursos.

Es cierto que la Constitución vigente en Honduras reconoce que el sistema político se fundamenta en la representación (Art. 2), pero este principio no excluye la participación del pueblo en la adopción de decisiones que conciernen a su futuro. Por ello, cuando reconoce el sistema de planificación, también confiere dignidad constitucional a la participación en el sistema y los procesos de planificación que impulsan el desarrollo económico y social (Art. 329).

La participación ciudadana en estos procesos, por consiguiente, es legítima y exigible porque está reconocida en la Constitución. La participación en el proceso de presupuesto, que forma parte de los procesos de planificación, goza, en consecuencia, de la protección del ordenamiento jurídico vigente.

La participación de la ciudadanía en este proceso no atenta contra la potes-

tad conferida a las autoridades para decidir, ni pretende sustituirla. Se integra en el proceso de formación de las decisiones, pero éstas siguen siendo exclusividad de la autoridad a quien la ley confiere la potestad.

Dicho esto, la participación ciudadana no debe entenderse como una mera formalidad que se agota en la simple intervención y sin ninguna consideración de sus propuestas en la etapa de adopción de decisiones. En este punto es preciso considerar que la participación implica un esfuerzo que los ciudadanos y ciudadanas asumen a título gratuito, sólo animados por la expectativa de que la experiencia les permitirá influir personal y directamente en las decisiones de política pública.

Más allá de cualquier gratificación subjetiva, a lo que aspira el ciudadano es que su participación tenga un impacto en la decisión final, es decir, que los efectos de su participación sean vinculantes para la autoridad que debe tomar la decisión definitiva. Por ello, el modelo a adoptar debe garantizar un componente vinculante en la participación de la ciudadanía en el proceso de presupuesto.

Los beneficios de los presupuestos participativos

Con los presupuestos participativos se obtienen beneficios concretos en varios aspectos:

a. Se obtienen mejores resultados en la formulación y ejecución de las políticas públicas, porque la participación ciudadana asegura una aproximación mayor de la autoridad pública hacia la realidad social y económica de la población.

b. Se logra mayor efectividad y eficacia en la gestión de los programas y proyectos, porque la visión burocrática del proceso comienza a ceder espacio a una visión más dinámica. El objetivo es, entonces, mejorar la identificación de prioridades, objetivos, metas, programas y proyectos, así como la asignación de los recursos. Esto es posible a través de la participación ciudadana, la cual adquiere control sobre la formulación y ejecución de las políticas públicas, mediante su intervención activa, deliberativa, positiva y vinculante en el proceso presupuestario.

c. Se genera mayor confianza en la gestión pública, así, con la participación ciudadana en el proceso del presupuesto, se garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos financieros y en la ejecución de los programas y proyectos, porque la ciudadanía interviene en el proceso de adopción de decisiones, lo que le permite un considerable control sobre las políticas públicas.

Con los presupuestos participativos, la sociedad tiene la garantía de que la corrupción, la negligencia,

las influencias partidistas y demás factores que afectan la credibilidad de la administración frente a la sociedad, si bien no estarían erradicadas, porque esto resulta una quimera, tendrían cada vez menos espacios disponibles para manifestarse.

Al respecto, se puede citar el principio establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que estará vigente en Honduras tan pronto se deposite el instrumento de la ratificación, por el cual se instituye la promoción de la participación de la sociedad en la prevención de la corrupción (Art. 5, numeral 1).

d. Con los presupuestos participativos se eleva la calidad de la ciudadanía, porque la experiencia le permite adquirir más conocimientos y capacidades que le son útiles para replantearse el ejercicio tradicional de sus derechos y cuestionarse sobre su responsabilidades y deberes frente a la sociedad y el Estado, lo que, inevitablemente, le llevará a analizar con más profundidad sus compromisos con el sistema democrático. En definitiva, le permitirá aprovechar con más responsabilidad los espacios de participación que existen y exigir la apertura de otros necesarios para el desarrollo pleno de su condición ciudadana.

La participación en estos procesos le permite a la ciudadanía tradicionalmente excluida descubrir que

puede intervenir en escenarios aparentemente prohibidos o, sencillamente, inalcanzables. Comprueba que sus propuestas son discutidas en un plano de igualdad con las de aquellos de posición social y económica muy superior. En estos escenarios de participación, la ciudadanía objeto de exclusión social puede experimentar, por primera vez, el ejercicio real del derecho de igualdad garantizado por la Constitución. Pero, a su vez, pone a su disposición un poderoso instrumento por el cual sus propuestas pueden traducirse efectivamente en beneficios concretos para la sociedad.

e. Logra alterar los desequilibrios históricos en la relación servidor público-ciudadanía. Si no hay participación, el servidor público se distancia de la sociedad y la ciudadanía de la gestión pública. El funcionario o funcionaria asume que sus decisiones deben estar precedidas únicamente de su visión personal de la realidad o de los estudios que otros —igualmente distantes de esa realidad o, incluso, del país, por su condición de extranjeros— denominados “consultores”, le elaboren. Esto, si tiene voluntad de cumplir con su deber, que no es siempre el caso, pues las desviaciones están a la orden del día y no son pocos los casos en los que sus decisiones tienen su origen exclusivamente en su interés por satisfacer sus propios apetitos y los de sus allegados. La ciudadanía, por su parte, no pre-

ferente, generalmente, ningún interés serio en la gestión pública, porque la considera un monopolio de la tecnocracia, la imposición, la discrecionalidad, la ineficiencia, la prepotencia y el desinterés en resolver efectivamente los problemas nacionales, regionales o locales. De ahí la desconfianza y la falta de credibilidad en la conducta de los servidores públicos que se percibe en la ciudadanía, la cual, cuando se coloca frente a la autoridad, o se somete resignadamente a sus poderosos designios o bien la confronta violentamente.

f. Con la participación se replantea la relación servidor público-ciudadanía, la cual logra que sus propuestas se constituyan en el centro de atención del servidor o servidora pública: su presencia y sus problemas no serán, en adelante, ignorados por la autoridad.

La participación coloca en la posición correcta a ambos sujetos de la relación. Por un lado, la autoridad asume, por fin, la dualidad que le es propia: autoridad, porque debe ejercer una posición de poder; pero, fundamentalmente, de “servidor público” porque todos los instrumentos del poder a su disposición deben ejercerse únicamente para servir a la sociedad. La ciudadanía, por su parte, tiene el espacio que le permite, no en una actitud sumisa, pero sí cortés, formular sus propuestas, que deben ser escuchadas con la dignidad que una rela-

ción respetuosa impone, discutidas exhaustiva y rigurosamente y, en definitiva, consideradas en el proceso de decisiones, a efecto de que se traduzcan en soluciones efectivas a los problemas. Desde luego, esto implica que en el ámbito de la ciudadanía se creen programas de capacitación que le permitan obtener las herramientas básicas para poder compartir responsablemente con las autoridades y los equipos técnicos.

El presupuesto tradicional frente al presupuesto participativo

El presupuesto tradicional es concebido como un documento en el que se consignan el ingreso y el gasto. Es elaborado por servidores públicos a quienes se atribuye el carácter de personal técnico, porque su labor es especializada. Son quienes conocen los secretos del proceso presupuestario; hacen las reglas, los manuales y los instructivos para formular, aprobar, ejecutar, controlar, dar seguimiento, evaluar y liquidar el presupuesto; establecen los denominados “techos presupuestarios” en un ambiente altamente secreto, porque nadie sabe qué criterios aplican; crean partidas cuyo destino se desconoce.

El documento que resulta es excesivamente denso, de modo que quien se aventura en sus profundidades tiene que navegar por una enorme cantidad de documentos de soporte e inescrutables explicaciones.

Lo único visible son las multimillonarias partidas que manejará discretamente el Poder Ejecutivo, las igualmente multimillonarias asignaciones globales para el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y las instituciones autónomas, sin que se aclare en qué se destinarán.

En ningún momento del proceso participan aquellos a quienes se supone va dirigido el documento: el pueblo. Los diputados y diputadas, sus representantes, participan en la aprobación del presupuesto, pero sin conocerlo previamente. La Comisión de Presupuestos es la única que está en situación de conocerlo a fondo; no así el resto de los diputados, a quienes apenas recientemente se les ha distribuido copia.

Hoy, al menos, el documento no sólo se discute en el Consejo de Ministros y se publica en el Diario Oficial *La Gaceta*, sino que también se conoce formalmente en el Congreso Nacional. Sin embargo, en su ejecución el presupuesto sufre una metamorfosis, porque en la liquidación resulta uno muy distinto al aprobado originalmente: por ejemplo, la liquidación presupuestaria del Congreso Nacional del año 2005 revela que este Poder del Estado ejecutó mucho más de la cantidad aprobada oficialmente (aproximadamente 600 millones adicionales), sin que sus miembros lo decidieran.

Con los presupuestos de las instituciones autónomas y de las municipalida-

des, el secreto se eleva a condición de secreto de Estado, porque es discutido y aprobado por los órganos directivos y en ningún momento del proceso está previsto que los usuarios o los vecinos lo conozcan.

En el caso de las instituciones autónomas, la ciudadanía no tiene conocimiento alguno de cuál es el criterio utilizado para establecer las prioridades, cómo se asignan los recursos y a qué se destinan realmente. Ni siquiera el Congreso Nacional, que aprueba esos presupuestos por mandato constitucional, los llega a conocer en detalle, a pesar de que la misma Constitución en sus artículos 205, atribución 22 y 267, claramente disponen la obligación de remitir al Congreso Nacional los presupuestos desglosados de las instituciones autónomas para su aprobación. Es más, esta disposición jamás se ha cumplido; los presupuestos son aprobados mediante asignaciones globales para cada una de estas entidades.

En el caso de las municipalidades la exclusión de la ciudadanía es total, a pesar de que es ésta quien las sostiene económicamente, vía impuestos, contribuciones y tasas. La ciudadanía, en efecto, desconoce cuáles son los criterios de asignación del dinero que le entregan a sus respectivas municipalidades en esos conceptos.

Vale reconocer que algunos municipios han comenzado a crear mecanismos de rendición de cuentas, las antes men-

cionadas comisiones de transparencia municipal, dirigidas directamente por y hacia sus habitantes (el ejemplo más conocido es Santa Rosa Copán), pero sin control alguno en la etapa de asignación de los recursos; solamente intervienen en la de ejecución.

Con los presupuestos participativos se corre el velo de misterio que cubre el proceso del presupuesto tradicional, porque nada de éste queda exclusivamente en manos de la burocracia. Ésta debe compartir con la población todo el proceso, sin que por ello se menoscaben las potestades que la ley les asigna, pues la decisión siempre la tomarán las autoridades y a ellas serán imputables sus consecuencias.

La ciudadanía no es espectadora pasiva de un proceso que define sus vidas como ciudadanos o como vecinos, sino que se vuelve beligerante y propositiva en el diseño del país, región o municipio en el que desean vivir y legar a sus hijos.

El presupuesto participativo no garantiza un mejor presupuesto, pero es una opción que permite enriquecer la calidad de ciudadanía y que, tarde o temprano, se traduce en mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

La participación masiva y directa de la población no garantiza, en efecto, que el presupuesto se elabore mejor. Es más, podría inclinarse, como ya se advirtió, hacia la solución de problemas

coyunturales, marginando los estructurales, reduciendo todo el esfuerzo a una lista de pequeñas obras apremiantes para satisfacer sus necesidades más inmediatas; es decir, se puede imponer una visión de corto plazo, lo que dejaría intactas las causas de los problemas. Sin embargo, la ciudadanía evoluciona personal y colectivamente hacia estadios de mayor responsabilidad, porque llega a la convicción de que su participación es fundamental para la solución de sus problemas, tanto personales como de la comunidad.

Con ello se abre la posibilidad real de que, como producto de esta participación activa y cotidiana, se alcance una visión más amplia y de mayor calidad sobre cómo enfrentar los problemas.

Desde luego, este proceso podría acelerarse con la oportuna y pertinente intervención del personal de instituciones públicas especializado en materia de diagnósticos y formulación de proyectos, cuidando siempre de no caer en la tentación de ignorar los argumentos de la ciudadanía, alegando que carecen del sustento técnico adecuado e imponiendo sus propios criterios, o bien, descartarlos con el argumento manido de que no hay recursos suficientes para financiarlos.

El presupuesto participativo, entonces, no garantiza por sí mismos mejores presupuestos; no obstante, constituye el mejor vehículo para asegurar que la ciudadanía adquiriera conciencia de su responsabilidad en la construcción

de su futuro, por la vía de encontrarle soluciones más prácticas a sus problemas, tanto coyunturales como estructurales. Y ello permite, a su vez, que llegue a la convicción de que no corresponde únicamente al Estado el derecho y el deber de buscarle la solución adecuada a los problemas de la comunidad o de la nación, sino que también es responsabilidad de cada ciudadano y ciudadana y de la comunidad.

Niveles de participación

La participación presupuestaria puede darse en varios niveles; por segmentos de la población: gremios, grupos organizados (trabajadores, campesinos, etcétera) y otros similares, como funcionó el Consejo Superior de Planificación Económica. También puede dividirse por sectores: salud, educación, seguridad, etcétera, sin considerar el aspecto territorial. Pero lo más adecuado es garantizar la intervención de toda la ciudadanía y asegurar escenarios en donde la generalidad o dispersión de los temas no afecte el propósito de la participación.

Debe procurarse concentrarla territorialmente, aunque los problemas se aborden en una dimensión temática. La labor de identificar las prioridades, así como de fijar los objetivos y las metas, debe ser un proceso lo más sencillo posible, para que la tarea de asignar los recursos sea lo menos controvertida posible.

No debe perderse de vista que los presupuestos participativos persiguen la participación de la población que realmente enfrenta los problemas, para que tengan la oportunidad de formular las propuestas que consideren las más idóneas. Al respecto, aunque hasta ahora, las experiencias han sido a nivel local o municipal, pero nada impide que también ocurran a nivel nacional.

Existe un poderoso argumento para concentrar la experiencia a nivel local: facilita una participación más completa, porque es más factible formar ciudadanía participativa responsable con grupos debidamente focalizados, por territorio y por temas. Asimismo, los esfuerzos de la sociedad para pararse mejor para una participación de calidad son más fáciles de manejar desde una perspectiva local.

Los escenarios de participación ofrecen mejores condiciones de control por parte de todos los participantes, porque permiten arribar con mayor rapidez a la identificación de los temas a abordar. Admiten, además, mejores y más efectivos mecanismos de participación en todo el proceso de presupuesto. Y, finalmente, permiten detectar con más facilidad los beneficios de la participación, por cuanto sus resultados son visibles a corto plazo.

Cualquiera que sea el nivel de participación, siempre debe abrirse a toda la ciudadanía. Debe eliminarse cualquier

posibilidad de exclusión, para que los beneficios de la participación no se concentren en grupos o en organizaciones. La participación debe estimularse tanto en los individuos como en los grupos u organizaciones; sólo así se garantizará monopolizar la participación.

la participación real de la ciudadanía y, además, que sea fructífera. Descuidar este aspecto puede llevar a la distorsión de los presupuestos participativos, pues los grupos organizados pueden controlar el proceso y, por consiguiente, monopolizar la participación.



Diseño del proceso de presupuestos participativos

Niveles territoriales de participación

Debe definirse el ámbito territorial en el que se desarrollará la participación, identificando las zonas dentro de los barrios, colonias, aldeas y caseríos. En efecto, no podrá desarrollarse armónicamente una experiencia de participación, si no se dividen en zonas de concentraciones de población tan grandes como la Colonia Kennedy, por ejemplo. Pero, igualmente, es necesario crear un nivel que permita la participación de todo el vecindario de dicha colonia, para uniformar criterios y luego un nivel que integre a todo el Distrito Central. Para ello, debe diseñarse un mapa de participación en cada municipio.

drán integrarse con representantes de estas asambleas.

La distribución de nuestras concentraciones urbanas es la siguiente: caserío, aldea, colonia o barrio y ciudad. Los niveles de participación distintos de las asambleas debe considerar esta distribución. Siguiendo el ejemplo anterior, en una comunidad tan populosa como la Colonia Kennedy de Tegucigalpa, la asamblea debe operar en zonas y luego elevarse a juntas o consejos de la colonia, en donde participen los delegados de la asamblea.

El último nivel sería el de la ciudad, integrado por delegados y delegadas de todos los barrios o colonias y de las aldeas.

Organización, funciones y funcionamiento

Cada nivel territorial de participación debe tener su propia organización que aglutine a todas las personas participantes. El nivel básico de participación necesariamente será la asamblea y los demás niveles (consejos o juntas) po-

a. Asambleas

- Participantes

En las asambleas deben participar todas las personas mayores de dieciocho años con voz y voto, con facultad para establecer las prioridades, presentar las propuestas y elegir los representantes ante los

demás niveles. También deben participar las autoridades municipales para deliberar con los concurrentes sobre los temas que se aborden y el personal técnico para ilustrar a la asamblea sobre los aspectos legales, administrativos, financieros, etcétera.

- Funciones

En las asambleas se decidirá sobre las prioridades, programas, proyectos y sobre todo lo concerniente a la elaboración del presupuesto. Se conocerá, asimismo, el informe sobre el seguimiento, control, evaluación y liquidación de la ejecución presupuestaria. La elección de los delegados y delegadas que integrarán los otros niveles será también responsable de estas asambleas.

- Funcionamiento

La coordinación de la asamblea debe integrarse con autoridades del municipio y con ciudadanos y ciudadanas electos en la zona. Esta coordinación tendrá la función de moderar el debate y levantar acta de todo lo discutido y decidido, asumiendo la responsabilidad del manejo de la documentación. La lista de prioridades y de las propuestas de programas y proyectos debe ser expuesta con claridad al final de cada asamblea para que todas las personas participantes verifiquen que lo decidido es lo que se contiene en esas listas.

b. Juntas o consejos de colonia, barrio o aldea

- Participantes

Estarán integrados por los delegados y delegadas electos en las asambleas, las autoridades municipales y el personal técnico.

- Funciones

Corresponderá a estas juntas o consejos integrar el listado de prioridades, programas y proyectos generales de la colonia, barrio o aldea, incorporando todas las propuestas aprobadas en las asambleas.

- Funcionamiento

La coordinación de la junta o consejo estará a cargo de los delegados y delegadas que se elijan y las autoridades municipales. Será responsable de registrar todo cuanto se delibere y decida. Además, será su deber conservar la documentación respectiva.

c. Juntas o consejos de la ciudad

- Participantes

Los delegados y delegadas electos por cada colonia, barrio o aldea, las autoridades y el personal técnico.

- Funciones

A estas juntas o consejos se reserva la función de elaborar los listados finales de prioridades, programas y proyectos de la ciudad, basándose en

lo decidido en las respectivas asambleas y debidamente respaldadas por las juntas o consejos de barrio, colonia o aldea. Será su responsabilidad asegurarse de que la corporación municipal discuta y apruebe el listado de prioridades, programas y proyectos elaborado según lo indicado en el párrafo anterior.

- Funcionamiento

La coordinación estará a cargo de los delegados y delegadas electos para tal fin y las autoridades respectivas. Participarán todos los delegados y delegadas de las diferentes juntas o consejos de colonia, barrio o aldea, quienes tendrán el deber de promover lo decidido por sus respectivos niveles territoriales de participación.

d. Comisiones de apoyo

Es imprescindible prever grupos constituidos permanentemente para participar en las otras etapas del proceso de presupuesto, como son las de seguimiento y evaluación.

Su deber, entre otras funciones, será verificar la ejecución de los programas y proyectos; asegurarse de que el costo de los proyectos es el que impone el mercado; confrontar el gasto versus trabajo realizado por los ejecutores de los proyectos; comprobar que los materiales utilizados son los previstos en los respectivos diseños;

verificar que los supervisores ejecuten su trabajo adecuadamente; comprobar que los trámites de los desembolsos sean expeditos para evitar los atrasos en la ejecución de los proyectos y colaborar con las autoridades municipales en todo lo concerniente a la buena marcha de la ejecución presupuestaria.

En estas comisiones debe garantizarse la participación de quienes tengan los conocimientos que permitan obtener el resultado deseado. Lo ideal sería aprovechar las comisiones de transparencia que ya operan en los municipios, por la experiencia acumulada y la credibilidad que han generado en los vecinos.

e. Otras regulaciones

Es importante crear los recaudos para garantizar relaciones de cooperación entre los niveles de la sociedad y la estructura administrativa de las municipalidades, a efecto de que la determinación de las políticas, las prioridades y la asignación de los recursos se lleve a cabo en las mejores condiciones que estimulen la cordialidad y el entendimiento.

El éxito de esta experiencia dependerá de la forma en que se comporten las autoridades dentro del proceso. Debe tenerse en cuenta que éstas recelan de toda experiencia en la que se pretenda



compartir el ejercicio de funciones con la ciudadanía. Por su parte, ésta ve con sospecha al funcionario y con desconfianza a las instituciones, por lo que su actitud puede generar tensiones y hasta problemas de comunicación que tornen difícil la relación entre autoridades municipales y sociedad.

Otros niveles

Las instituciones autónomas y las Secretarías de Estado desarrollan sus actividades en las circunscripciones territoriales de los municipios, donde la autoridad es la municipalidad, no el Estado. Por ello, si se pretende incorporar al sistema a estas instituciones, se pueden utilizar los mecanismos creados para los municipios.

En tal sentido, para hacer efectiva la acción planificadora y racional en el uso de los recursos, se debe distribuir el esfuerzo siguiendo la clasificación

de los sectores en que está distribuida la acción del Gobierno Central. En este caso, habrá que crear instancias departamentales, regionales y nacionales para compatibilizar las prioridades, políticas, programas, proyectos y la asignación del gasto.

Las instancias departamentales pueden integrarse con representantes de las instancias de las ciudades; las instancias regionales con representantes de las departamentales; y las nacionales con representantes de éstas últimas. Es decir, reproduciendo el diseño que se propone para el nivel local.

Es importante que esas instancias se integren con quienes vienen desde abajo adquiriendo experiencia sobre el proceso de presupuestación, para asegurar la conexión directa entre lo discutido y aprobado a nivel municipal y lo que se discutirá y aprobará en los niveles siguientes.

Reflexiones acerca de la propuesta de un presupuesto nacional participativo

La decisión de implementar los presupuestos participativos no debe pasar por los mecanismos creados en la Ley de Participación Ciudadana, los cuales son inoperantes.

Al respecto, el artículo 7 de dicha Ley asigna a las denominadas instancias de participación ciudadana las funciones que se detallan a continuación:

Artículo 7.— Estas instancias de participación ciudadana tienen la responsabilidad de conocer los planes de desarrollo y estrategias de ejecución de la autoridad pública de la circunscripción territorial correspondiente, evaluar la gestión y resultados de estas instancias y emitir opiniones sobre éstos. Será su responsabilidad informar de las conclusiones de sus actividades al Foro Nacional de Participación Ciudadana.

Las municipalidades y autoridades departamentales están obligadas a otorgar participación real y efectiva en la planificación, ejecución y seguimiento de sus actividades en

consejos municipales, departamentales y comunitarios de la participación ciudadana, quienes velarán por la promoción y efectividad de la participación ciudadana para el desarrollo y la producción, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública.

De lo dispuesto en este artículo resulta evidente el porqué esta ley no puede ser funcional. Es imposible conocer los planes de desarrollo y estrategias de ejecución, pues no existen planes aprobados oficialmente.

En algunas municipalidades se pueden identificar esfuerzos en ese sentido, pero no en el gobierno central. La función de evaluar la gestión y resultados resulta limitada cuando se descubre que su único propósito es informar sus conclusiones al Foro Nacional de Convergencia (FONAC), que no es una instancia de toma de decisiones.

Finalmente, la participación real y efectiva en la planificación, ejecución y se-

guimiento de sus actividades, queda condicionada a que las municipalidades cumplan con la obligación de permitirla; en otras palabras, si deciden permitirla, están en libertad de imponer los términos bajo los cuales funcionará.

En estas condiciones, la participación se torna imposible o simplemente sin sentido, porque nadie estaría dispues-

to a dedicar su tiempo, que puede invertirse en actividades más productivas, en un esfuerzo comunitario que no tendrá ningún resultado apreciable.

Es necesario crear una normativa especial para los presupuestos participativos, al margen de lo que ya se ha legislado al respecto, que hasta ahora no ha sido efectivo.

Bibliografía

Código Penal: www.acnur.org

Constitución de la República: www.eficienciaytransparencia.gob.hn

Ley Orgánica del Presupuesto: www.ci-prodeh.org.hn

Ley de Municipalidades: www.ersaps.gob.hn

Ley General de la Administración Pública: www.eficienciaytransparencia.gob.hn

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas: www.tsc.gob.hn



www.cna.hn

Col. Las Minitas, Ave. Juan Lindo N. 502
Tel.(504)231-1095/231-1254/231-1289/Fax:231-1458



CEH CEH COHEP CRU CTH COCOCH FECOPRUH FOPRIDEH ANDEPH AMHON FONAC AMC