

Proyecto “Promoviendo Alternativas e Innovación en la Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”



# EL ESTADO DE LA SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Análisis Institucional y de Contexto

Dr. Lester Ramírez Irías

30 de junio de 2014

## CONTENIDO

Contenido .....	2
Acrónimos.....	3
Resumen Ejecutivo.....	4
I. Introducción.....	8
II. Elementos metodológicos.....	9
III. Análisis Institucional y de Contexto .....	9
1. Antecedentes: La Injerencia Política en la Transparencia.....	10
2. Los Resultados en Cifras de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública .....	12
2.1. Pocas Solicitudes de Información presentadas.....	13
2.2. Incremento de Denegatorias de Información.....	14
2.3. Impedimento al acceso a información pública .....	15
2.4. Sanciones sin Poder Coercitivo .....	16
2.5. Verificación de Portales: valoraciones y usos diversos .....	17
2.6. Sin Incidencia en la Reducción de la Corrupción.....	20
3. Los Retos para la Transparencia y la Información Pública .....	21
3.1. Transcender del Papel a las Tecnologías de la Información y Comunicación.....	22
3.2. La Seguridad Nacional como limitante a la Transparencia y Rendición de Cuentas.....	23
3.3. Las nuevas modalidades de INVERSIÓN, Contratación y Administración de fondos Públicos.....	25
4. Las Políticas Públicas que inciden en la Transparencia.....	27
5. Análisis de las Partes Relevantes o Stakeholders .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
IV. Conclusiones .....	29
V. Recomendaciones.....	31
VI. Referencias bibliográficas .....	33

Anexo- FODA Oficiales de Información Pública- Gestión de Portales de Transparencia

## ACRÓNIMOS

APP	Alianza Público-Privada
CONADESE	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad
DNII	Dirección Nacional de Inteligencia e Investigación
FFAA	Fuerzas Armadas
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICA	Análisis Institucional y de Contexto
IMPACTOS	Programa Impulsando Participación Ciudadana, Transparencia y Oportunidades Sociales
IO	Institución Obligada
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MP	Ministerio Público
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
OIP	Oficial de Información Pública
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
SINAIP	Sistema Nacional de Información Pública
TI	Transparencia Internacional

## RESUMEN EJECUTIVO

Prácticamente en cualquier organización del sector público hondureño, la temática de la transparencia tendrá un fuerte matiz político, pues implica alterar hábitos y pautas de comportamientos bien arraigadas en administraciones patrimonialistas. Hablar de transparencia en Honduras ha sido hasta ahora, hablar de controlar el poder. No obstante, la transparencia cada vez se está viendo como una herramienta para acercar a la ciudadanía a los servicios públicos y entablar un dialogo con las autoridades públicas. En ambos casos, la transparencia se usa para recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad del Estado y propiciar participación ciudadana.

### LOS RESULTADOS EN CIFRAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Honduras, por más de 15 años ha venido desarrollando una institucionalidad pública en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; sin embargo, los resultados aún están por verse por la población. La poca voluntad de cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) y la limitada injerencia que ha tenido el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) en hacer que se cumpla la Ley, ha permitido que se mantenga la cultura del secreto y la discrecionalidad, especialmente en aquellas áreas que tradicionalmente han sido focos de corrupción como son las compras y contrataciones del Estado, la prestación de servicios públicos y el manejo de fondos públicos.

Si bien, ahora en Honduras se puede decir que existe un ***Sistema de Transparencia y Acceso a Información Pública*** articulado en instituciones, procesos y prácticas que ha motivado cambios en las rutinas y los comportamientos de las instituciones del Estado, existen múltiples rezagos, recurrentes trabas e incluso retrocesos. En gran medida, esto tiene que ver con los problemas estructurales ya conocidos (politización, corrupción, desigualdad social) en el país, sin olvidar las limitaciones organizativas y presupuestarias de la Administración Pública hondureña. Asimismo ha habido muy poca labor de vigilancia del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), mientras que las esporádicas sanciones que el IAIP ha impuesto, han sido leves; y su presencia institucional ha sido fundamentalmente a nivel del gobierno central, sin llegar aún a lo local - donde la ciudadanía tiene más cercanía con sus autoridades e interés sobre cómo se gestiona los recursos de su municipio.

A continuación se enlistan algunos datos empíricos que reflejan los resultados en materia de cumplimiento de la LTAIP:

- **SOLICITUDES DE INFORMACION REALIZADAS.** Un importante indicador del uso que ha tenido la LTAIP son las solicitudes de información que lo población presenta en las Instituciones Obligadas (IO) según Ley, pues esto refleja la demanda de información por la ciudadanía. ***De las 75 IO que reportaron al IAIP entre el 2008 a 2012, se logró contabilizar un total de 11,184 solicitudes en los cuatro años. Esta cifra implica, un promedio de 2237 solicitudes al año, 186 por mes, 41 a la semana y un poco más de 8 solicitudes al día.***

- **DENEGATORIAS DE ACCESO A INFORMACIÓN.** En lo que se refiere a la cultura del secreto aún vigente, un indicador que evidencia este fenómeno son las denegatorias al acceso a la información por parte de las autoridades públicas. *En ese sentido, la información pública más denegada en el período de 2008-2012, estuvo relacionada con ejecución presupuestaria, salarios y el proceso de contratación de servicios y proyectos.*
- **RESOLUCIONES A FAVOR DEL ACCESO A INFORMACIÓN.** En los primeros cuatro años de vigencia efectiva de la LTAIP se presentaron **600 recursos de revisión** por personas afectadas en su derecho de acceso a información pública. De esa cifra, **el 81% de las ocasiones que se denegaba información, las autoridades actuaban de manera arbitraria al denegar el acceso a la información sin razón alguna.**
- **CAPACIDAD SANCIONATORIA Y PODER COERCITIVO.** *En el período 2008-2012, únicamente se aplicó el reglamento de sanciones en 79 ocasiones, siendo las amonestaciones escritas el 83% de las acciones administrativas.*
- **VERIFICACIÓN DE PORTALES DE TRANSPARENCIA.** En la actualidad el número de portales que se verifican mensualmente es de 95, principalmente entidades que están bajo la órbita del Poder Ejecutivo (*i.e.*, secretarías de Estado y entes desconcentrados) o están radicadas en Tegucigalpa. *En lo que respecta a los resultados de la verificación de portales, las debilidades en transparencia de manera reiterada se encuentran en los componentes relacionados con la planeación, rendición de cuentas (incluye, compras y contrataciones) y finanzas.*
- **INCENTIVOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.** La entrada en vigencia de LTAIP no ha hecho que políticos, funcionarios y empleados públicos dejaran de cometer actos de corrupción, y tampoco aseguró que la información obtenida por las OSC y la ciudadanía en general, fuera utilizada efectivamente en reducir las oportunidades a la corrupción. **La alta percepción de la corrupción en Honduras desde el 2007 que entró en vigencia la LTAIP hasta el 2013, ha sido una constante con una puntuación promedio de 26, lo que lo mantiene en un país “altamente corrupto” según estándares de Transparencia Internacional.**

## **LA PARADOJA BAJA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA – MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA FUERTE**

Según la organización Freedom House, Honduras se considera una democracia “Parcialmente Libre”, en vista que presenta retos en materia de libertades civiles y derechos políticos. A pesar de su precariedad democrática, la evaluación que recibe el marco jurídico de la transparencia hondureño (la LTAIP, principalmente) en el *Global Right to Information Rating*, otorga una puntuación de 85, ocupando la posición 49 entre 98 países con leyes de transparencia –por encima de países que tienen una mejor calidad de la democracia como Holanda, Canadá, Noruega y Alemania.

***Mientras que en países con una tradición democrática más arraigada, no necesitan aprobar leyes de transparencia porque sus ciudadanos ya confían en las instituciones y éstas ya practican la transparencia, Honduras, si requiere de una ley de transparencia, pues de ella se espera que se responda a las demandas democráticas de los ciudadanos.*** La paradoja entre la calidad de la democracia hondureña y la fortaleza de su marco jurídico de la transparencia, evidencia el incentivo que hay por continuar trabajando y fortaleciendo la ley de transparencia en Honduras, pues de esto no solo depende el poder acceder a información de interés público, sino más importante aún, ***reencontrar el camino hacia la democracia.***

## LOS RETOS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Además de las debilidades institucionales ya revisadas, actualmente hay tres grandes retos que amenazan en involucionar la transparencia y la participación ciudadana en Honduras.

El primero es un reto relacionado con la cultura administrativa y el nivel de desarrollo de la gestión pública hondureña, pues el sector público hondureño aún se encuentra enfrascado en modelos tradicionales basados en el relacionamiento presencial, el papel y la prestación de servicios homogeneizados, sin reconocer el potencial que brinda las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de poder llegar a grandes y diversos segmentos poblacionales de manera eficiente. ***Todo esto contribuye a la ineficiencia, al desencanto ciudadano y no produce desarrollo con equidad.***

El segundo reto o más bien, amenaza, es la seguridad nacional, específicamente la interpretación antojadiza que se le da al término. Actualmente se está debilitando la transparencia, la rendición de cuentas institucional y el control social, a través de artilugios legales que se amparan en la proclama de seguridad nacional. Muestra de esto ha sido el marco normativo que se ha desarrollado detrás de los que comúnmente se conoce como la “*Tasa de Seguridad*” y más recientemente, mediante la “*Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional*”. ***Además de los efectos perversos que trae consigo la remilitarización del régimen (e.g., violación a derechos humanos, escuadrones de la muerte, agresiones a comunicadores sociales), otra consecuencia que se prevé es un incremento de la gran corrupción, con el aliciente de la impunidad.***

El tercer reto está ligado con la institucionalidad paralela que se ha desarrollado en materia de contratación, inversión y administración pública. Las Alianzas Público-Privadas (APP) y los fideicomisos públicos en los últimos 4 años, se han convertido en alternativas de inversión y administración que gozan de enorme apoyo político, ***pues tienen la particularidad de movilizar grandes cantidades de recursos financieros del sector privado (especialmente, banca privada y capital extranjero) para políticos que se encuentran altamente necesitados de financiamiento para cubrir su creciente carga burocrática y excesivo gasto corriente.*** La falta de transparencia, las debilidades regulatorias, la nebulosa legal existente y las vinculaciones entre políticos y grupos económicos, brinda el escenario propicio para esquemas corruptos.

Desafortunadamente, ante estos tres grandes retos, las OSC no han tenido mucho éxito en equilibrar la balanza. Donde existen espacios de trabajo es en la facilitación de información sobre la prestación de servicios básicos a nivel local (salud, educación, agua, infraestructura vial, etc.) a través de medios alternativos, ya que son los que menos afecta los intereses de grupos de poder (i.e., Fuerzas Armadas, COHEP, cúpulas políticas, crimen organizado, etc.). Esto evidencia la tendencia a sectorizar la transparencia,

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HACEN POLÍTICA**

Para el 2014, no se esperan cambios sustantivos por parte del Gobierno, pues es año de transición y las nuevas autoridades se estarán acomodando a sus puestos y nueva estructura administrativa. Para las organizaciones de sociedad civil (OSC), será el momento de participar en el diseño y formulación de iniciativas y políticas de gobernanza en materia de transparencia, ante un gobierno que quiere mostrar buena cara. Sin embargo, mucha cautela se ha de tener en caer en la vieja táctica que usan los gobiernos de abrirse a la participación durante el diseño, y cerrarse a la implementación, frustrando las propuestas de sociedad civil e impidiendo cambios sustanciales en la gestión pública. La cooperación internacional, mantendrá un importante papel de contrapeso; sin embargo, el reto de armonizar esfuerzos y enviar mensajes claros al gobierno, siempre estará latente. Una opción será la apuesta por un enfoque sectorial, algo que es compartido con OSC socias y puede ser mejor asimilado por los diferentes actores gubernamentales.

## INTRODUCCIÓN

El presente Análisis institucional y de Contexto (ICA, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> ha sido preparado en el mes de junio de 2014, después de transcurridos los primeros 100 días del Gobierno Juan Orlando Hernández Alvarado (2014-2018) y con una sociedad hondureña que en gran medida ha superado los efectos del golpe de Estado del 2009, lo cual se evidencia en un mejoramiento en la gobernabilidad y que ha de posibilitar la instauración de políticas de transparencia sectorizadas, formuladas por actores de gobierno y sociedad civil.

El trabajo brinda una fotografía del estado de la institucionalidad de la transparencia y lo que le depara, tomando en cuenta iniciativas de gobernanza como el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGAH), compromisos de gobierno como la Carta de Intenciones suscrita con Transparencia Internacional (TI) y los reajustes organizativos del Ejecutivo con nuevas instancias, como la Dirección Presidencial de Transparencia y Reforma del Estado. También toca los riesgos y amenazas para la transparencia y el derecho a la información pública en los sectores seguridad y defensa, así como las nuevas formas de contratación y administración de fondos públicos que han venido a crear vacíos legales y vulnerabilidades a la corrupción. Todo lo anterior, desde una óptica del gobierno central; sin embargo, tomando muy en cuenta la necesidad de expandir la presencia de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) a nivel local.

La hipótesis fundamental es que la transparencia es una acción política que tiene el riesgo de ser politizada –y en efecto, lo está–, pero que a la vez, una organización de sociedad civil (OSC) o un ciudadano, puede hacer uso de la información pública para controlar al poder político o participar activamente como usuario de servicios públicos.

El ICA parte de una breve revisión de los avances en materia de transparencia, especialmente en lo que se refiere al uso que se le ha dado a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), y el rol que ha tenido el Instituto de Acceso a Información Pública. Para esto se revisa algunos datos y cifras que se ha producido a través de reportes del mismo IAIP. Seguidamente, revisa algunas políticas que inciden de manera positiva o negativa en la transparencia. Se presenta un mapeo de los actores principales, conforme las reglas formales e informales que ejercen presión e incentivan. Seguidamente, se presentan los riesgos del entorno externo e interno, proponiendo algunas salidas para su mitigación. Finaliza, brindando algunos puntos de entrada para la gobernanza en transparencia y la innovación, donde se busque eficiencia y mayor cobertura.

---

<sup>1</sup> El ICA, básicamente es una revisión de los elementos sistémicos (actores, recursos, normas, incentivos) que conforman el actual contexto político en cierto sector e inciden en el desempeño institucional. Un análisis bajo la metodología ICA posibilita desarrollar estrategias programáticas, prevenir y mitigar algunas contingencias que se puedan dar en la vida de un proyecto o programa. Para mayor información véase UNDP (2012) *Institutional and Context Analysis Guidance Note*. Oslo Governance Centre, en <http://goo.gl/PZPbLw>

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Al ser un documento de trabajo enmarcado en los objetivos y actividades del Proyecto *“Promoviendo Alternativas e Innovación en la Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*, el ICA, visto como un diagnóstico del contexto político e institucional no tiene el rigor científico que un estudio más a profundidad sobre los efectos de una política o una ley de transparencia podría tener, aunque si se vislumbran algunos comportamientos e incentivos que la LTAIP está produciendo, a partir de elementos cualitativos y cuantitativos.

El objetivo principal del diagnóstico ICA se enfoca en describir y analizar cómo los diferentes actores, con sus diversos incentivos y constricciones, estarán definiendo las iniciativas y políticas en materia de transparencia para los próximos 4 años, y los resultados que podrán haber. Para eso se busca responder a la pregunta: ***¿Qué innovaciones en materia de transparencia y acceso a la información se pueden promover, según el actual contexto?***

Para implementar la metodología ICA, se realizó todo un proceso de recolección de información de diferentes fuentes y utilizando varias técnicas –unas formales, otras más informales- en un período de seis meses (enero a junio de 2014). Partió de la revisión bibliográfica más reciente sobre la temática (doctrina, informes IAIP 2008-2013, estudios internacionales, entre algunos), análisis de la normativa relevante, seguimiento a medios de comunicación, entrevistas a informantes claves, talleres con representantes de OSC y de gobierno, levantamiento de valoraciones mediante cuestionarios y participación en las diferentes iniciativas en desarrollo que la sociedad civil y el gobierno están llevando a cabo<sup>2</sup>.

## ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE CONTEXTO

Honduras, por más de 15 años ha venido desarrollando una institucionalidad pública en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; sin embargo, los resultados aún están por verse por la población. Durante los últimos cuatro años los intentos por combatir el flagelo de la corrupción han sido esporádicos y generalmente se han dado como respuesta a escándalos mediáticos o denuncias públicas que realizan OSC en su labor de monitoreo y control social. Al igual que el problema de la inseguridad ciudadana, las autoridades de gobierno tampoco han mostrado tener una propuesta

---

<sup>2</sup> El autor del presente diagnóstico, no solamente recolectó información en el marco del Proyecto *“Promoviendo Alternativas e Innovación en la Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*, sino en su condición de evaluador independiente del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto y posteriormente en la formulación del segundo plan de acción OGP. Asimismo, ha venido participando en el trabajo que se viene haciendo con Transparencia Internacional (TI) y el Gobierno de Honduras. También en este periodo de tiempo, formuló la Política Nacional de Auditoría Social de Honduras (PNASH), donde tuvo la oportunidad de conocer experiencias de actores a nivel local y el estado actual de la auditoría social.

consecuente en materia de combate a la corrupción, ni tampoco han mostrado interés en que se construya consensos para su discusión y solución.

En materia de transparencia, la poca voluntad de cumplir la LTAIP y la limitada injerencia que ha tenido el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) en hacer que se cumpla la Ley, ha permitido que se mantenga la cultura del secreto y la discrecionalidad, especialmente en aquellas áreas que tradicionalmente han sido focos de corrupción como son las compras y contrataciones del Estado, la prestación de servicios públicos y el manejo de fondos públicos.

El nuevo gobierno ha mostrado interés de revertir la falta de accionar en el combate a la corrupción. A un día de haber tomado posesión, el 28 enero de 2014, el Presidente Hernández suscribió una carta de intenciones con la organización Transparencia Internacional (TI) y su capítulo nacional, la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ). También ha mostrado intereses en cumplir con los compromisos de gobierno abierto y trabajar en la formulación de un plan de acción más inclusivo y participativo. Por último, están las intervenciones que se han dado en el Instituto de Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y la Secretaría de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (SOPTRAVI) que han venido a generar expectativas en la opinión pública.

A pesar de la voluntad de abrir el dialogo y la participación en materia de combate a la corrupción, el actual gobierno se ha mostrado selectivo. Para algunos actores de sociedad civil consultados temen que bajo ese enfoque, el problema sistémico no se atienda de manera integral.

## 1. ANTECEDENTES: LA INJERENCIA POLÍTICA EN LA TRANSPARENCIA

En el 2006, como parte de un movimiento social hacia mayor participación ciudadana y control de la gestión pública que venía desarrollándose desde el 2001 –inserto en un proceso regional latinoamericano-, el Congreso Nacional (CN) aprueba la LTAIP<sup>3</sup>. Previo a su aprobación, el proyecto se convertiría en parte del discurso electoral para el candidato presidencial José Manuel Zelaya Rosales<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El factor catalizador fue la confrontación entre un sector de la prensa y el entonces presidente, Carlos Flores Facussé (1998-2002), a causa de la publicación de notas relacionadas con el manejo de los recursos destinados (ayuda internacional) a la reconstrucción Mitch. Como resultado se produjeron intentos de censura, mediante el despido de los periodistas disidentes y presión a los dueños de los medios de comunicación que publicaban las noticias. Es por eso que los primeros esfuerzos por una ley de transparencia vendría de los periodistas que buscaban un instrumento jurídico para contrarrestar el secreto. (Valladares, L., 2013).

<sup>4</sup> En octubre de 2005, 16 organizaciones sociales se unirían para coordinar y ejecutar los esfuerzos en pro de la regulación del derecho al acceso a la información, a través de la coalición “Alianza 72”. En la “Alianza 72” (nombre inspirado en el Artículo 72 de la Constitución de Honduras que consagra Libertad de Expresión) participaron organizaciones como el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), el Foro Social de la Deuda Externa de Honduras

Seguidamente en el debate parlamentario, el entonces presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti Baín, se aseguraría que el poder político no fuera afectado, mediante la exclusión de la sociedad civil organizada<sup>5</sup>. Estos dos actos políticos, diferenciados en sus incentivos, vendrían a ser la semilla de la politización de la transparencia en Honduras, pues al fin y al cabo, es una herramienta para controlar el poder político<sup>6</sup>.

Pero la injerencia política no solo estuvo presente en diseño de la Ley, sino también en la conformación inicial del pleno de comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), donde el proceso de nombramiento y selección, estuvo impregnado de negociaciones políticas entre los partidos tradicionales, y al final, el criterio que primó fue la protección y defensa de los intereses políticos. La politización afectaría el giro inicial del IAIP y en el 2009 se produciría una severa crisis institucional producto de las luchas de poder entre los comisionados por el control de las contrataciones de personal<sup>7</sup>. Esta crisis le traería graves consecuencias ante la ciudadanía y la cooperación internacional.

El fenómeno de la transparencia a disposición del poder político, no solamente se ha evidenciado en el IAIP, en los últimos años también se ha visto en instancias como la Secretaría de Finanzas (SEFIN), donde ha habido injerencia política para no publicar el presupuesto del país para evitar que afecte campañas electorales; en el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), donde la población desconoce sus resultados en materia de control de los recursos públicos; en la Oficina de Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno de las Instituciones Públicas (ONADICI), la cual no tiene ni portal electrónico; y, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), con su limitada capacidad para obligar la publicación de los planes anuales de compras.

Prácticamente en cualquier organización del sector público hondureño, la temática de la transparencia tendrá un fuerte matiz político, pues implica alterar hábitos y pautas de comportamientos bien arraigadas en administraciones patrimonialistas que por muchas décadas han estado bajo el control político.

---

(FOSDEH), el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH) y fue coordinada por el Comité por la Libre Expresión (C-Libre).

<sup>5</sup> *"Las decisiones las toma el Congreso y no gente ni grupos de la calle que tienen sus intereses. Ellos no nos van a decir cómo legislar, los verdaderos representantes del pueblo somos nosotros, los diputados, así que les pido que no se dejen sorprender por esas protestas, porque no vamos aceptar imposiciones de ninguna naturaleza"* Roberto Micheletti Baín (C-Libre: 2007).

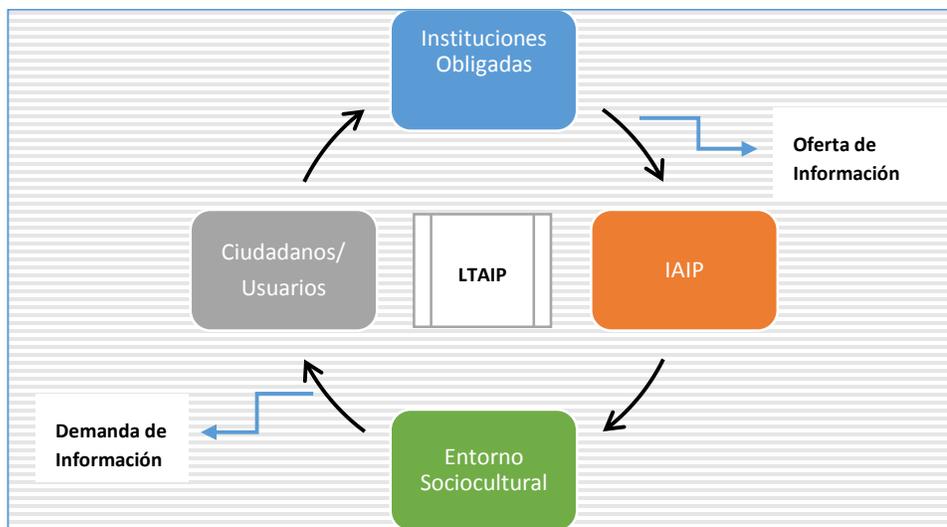
<sup>6</sup> Como resultado de la injerencia política, no menos de seis meses después de su aprobación por el CN, la LTAIP tendría que ser reformada debido a algunas inconsistencias. Entre sus cambios se le adicionó una función adicional al IAIP: "Garantizar que se publique la información que debe ser difundida de oficio según el Artículo 13 de esta Ley"

<sup>7</sup> Hubo incluso una investigación del Congreso Nacional que recomendó la destitución o renuncia de todos los implicados, pero que no llegó a ocurrir por todos los intereses de por medio. Solamente dimitió la entonces presidente comisionada Elizabeth Chuiz Sierra.

## 2. LOS RESULTADOS EN CIFRAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La construcción de un **Sistema de Transparencia y Acceso a Información Pública** articulado en instituciones, procesos y prácticas es un proceso en marcha, con logros notables pero aún insuficientes. Por un lado, la población tiene una Ley que reconoce el derecho de solicitar y obtener información sobre lo que hacen sus gobiernos y autoridades. Este marco normativo, a su vez, ha generado nuevas instancias, procesos administrativos y adaptaciones organizacionales, pues ahora hay oficinas de transparencia, oficiales de información pública (OIP), portales y murales de transparencia. Todo ello ha dado pie a cambios en las rutinas y los comportamientos de las instituciones, funcionarios y empleados públicos. Hoy por hoy, ningún servidor público puede argumentar que ignora la existencia de una legislación especial en materia de transparencia que le otorga el derecho a una persona a acceder a información, y a la vez, les establece obligaciones de transparencia a los empleados públicos.

Ilustración 1 Sistema de Transparencia y Acceso a Información Pública



Fuente: Elaboración propia

Por el otro lado, constantemente aparecen artículos en los diarios, informes de OSC y denuncias de ciudadanos que dan cuenta de múltiples rezagos, recurrentes trabas e incluso retrocesos en el acceso a información pública en las organizaciones del sector público. En gran medida, los rezagos, trabas y retrocesos tienen que ver con los retos estructurales ya conocidos (politización, corrupción, desigualdad social) en el país, sin olvidar las limitaciones organizativas y presupuestarias de la Administración Pública. Asimismo ha habido poca labor de vigilancia de organizaciones como el Consejo Nacional Anticorrupción

(CNA)<sup>8</sup>, mientras que las esporádicas sanciones que el IAIP ha impuesto, han sido leves; y su presencia institucional ha sido fundamentalmente a nivel del gobierno central, sin llegar aún a lo local, donde la ciudadanía tiene más cercanía con sus autoridades e interés sobre cómo se gestiona los recursos de su municipio.

A continuación se presentan algunos resultados de la LTAIP. Las cifras se tomaron principalmente de los informes que ha producido el IAIP entre el período 2008 al 2013, contrastada con valoraciones realizadas por algunos OIP, representantes de sociedad civil e investigaciones realizadas.

## 2.1. POCAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PRESENTADAS

Un importante indicador del uso que ha tenido la LTAIP son las solicitudes de información –transparencia reactiva- que se hacen, pues esto refleja la demanda de información por la ciudadanía. Como se puede observar en Tabla 1, *Infra.*, de las 75 Instituciones Obligadas (IO) que reportaron al IAIP –principalmente del Gobierno Central- entre el 2008 a 2012, se logró contabilizar un total de 11,184 solicitudes en los cuatro años (IAIP, 2012). ***Esta cifra implica un promedio de 2237 solicitudes al año, 186 por mes, 41 a la semana y un poco más de 8 solicitudes al día***<sup>9</sup>.

Tabla 1 Solicitudes de Información 2008-2012 (junio)

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Solicitudes de Información	1876	1802	2068	2842	2596	11,184
Denegadas	78	53	34	69	113	347
En Proceso de Revisión	-	20	96	145	127	388

Fuente: IAIP (2012; 2013)

Estas cifras evidencian claramente que la población no está solicitando información. La pregunta que se debe hacer es: ¿por qué? Si se ve desde una perspectiva economicista, se puede argumentar que tanto desde la oferta (e.g, calidad de la información, utilidad de la información, falta de masificación de la

<sup>8</sup> El artículo 30 de la LTAIP, dispone que el CNA, será el Órgano de Vigilancia de la Ley, para lo cual tendrá acceso a las instituciones y a la información que no sea declarada clasificada por el IAIP. El artículo 64 del Reglamento de la LTAIP, establece que el CNA vigilará y dará seguimiento a la aplicación efectiva de las sanciones impuestas por el IAIP, asimismo, en su informe anual que presenta el CN, incluirá lo relativo al cumplimiento de sus funciones como Órgano de Vigilancia. En el informe de evaluación del primer Plan de Gobierno Abierto de Honduras (PAGAH) 2012-2013, se menciona que el CNA fundamentalmente se ha centrado a fiscalizar la labor interna del IAIP, pero no ha realizado esfuerzos para atender denuncias sobre obstáculos en el acceso a información o vigilar el desempeño de las IO.

<sup>9</sup> Desafortunadamente, el IAIP no genera estadísticas de las visitas a portales de transparencia y la información que los usuarios están buscando o bajando. Estos serían otros indicador para medir el acceso a información y el uso que la ciudadanía le da la LTAIP.

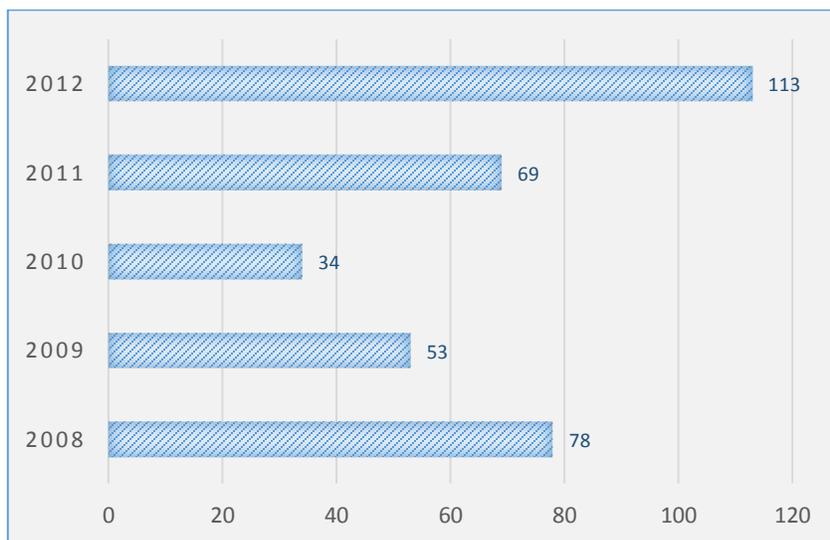
información, mediante medios electrónicos, politización, centralismo estatal, etc.), como la demanda de información (ciudadanía desconfiada, falta de conocimientos, falta de interés, etc.), incide en que no se está solicitando información.

## 2.2. INCREMENTO DE DENEGATORIAS DE INFORMACIÓN

Un indicador que evidencia la cultura del secreto que persiste, son las denegatorias al acceso a la información por parte de las autoridades públicas. La Gráfica 1, *Infra.*, ilustra cómo fueron en incremento las denegatorias después del 2010. Según datos del mismo IAIP, para el año 2012, se había contabilizado 113 denegatorias.

Según el Informe Rendición de Cuentas del IAIP 2007-2012 (IAIP, 2013) que recopila la gestión del primer pleno de comisionados del IAIP, los recursos de revisión por denegatoria fueron presentados principalmente por periodistas, comisiones ciudadanas de transparencia (CCT) y abogados (representantes legales)<sup>10</sup>. **La información pública más denegada estuvo relacionada con ejecución presupuestaria, salarios y el proceso de contratación de servicios y proyectos.** Lastimosamente, el informe de los comisionados salientes queda corto en mencionar cuáles fueron las IO que más denegaron información y qué medidas se tomaron en aquellos casos donde había recurrencia o tendencias al secreto.

Gráfica 1 Denegatorias de Información 2008-2012



Fuente: IAIP (2012; 2013)

<sup>10</sup> El Pleno de Comisionados durante el periodo 2008-2012 estuvo conformado por Guadalupe Jerezano Mejía, en su condición de Comisionada Presidente; Gilma Agurcia Valencia, Comisionado Miembro; y, Arturo Echenique Santos, Comisionado Miembro.

Es oportuno mencionar que las denegatorias se presentan ante el IAIP, cuando la IO no entrega la información solicitada en tiempo o en forma. Es decir, sin razón justificada no se entrega en el plazo máximo de 20 días hábiles que establece la Ley o no se entrega de manera completa. Desafortunadamente, las IO no llevan registros de las solicitudes de información que han sido respondidas y los tiempos de respuestas, con su respectiva evidencia documentada. Cifras como éstas podrían brindar una idea del incumplimiento de la LTAIP a nivel de la IO, pues, no todas las personas interponen recursos de revisión acciones ante el IAIP<sup>11</sup>.

---

### 2.3. IMPEDIMENTO AL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Según cifras del IAIP, entre el período 2008 a julio de 2012, se presentaron **600 recursos de revisión** por personas afectadas en su derecho de acceso a información pública. De esa cifra, el Pleno de Comisionados, emitió 490 resoluciones que le reconocían el derecho a las personas solicitantes (IAIP. 2012). ***En términos porcentuales, esto implica que el 81% de las ocasiones que se denegaba información, las autoridades actuaban de manera arbitraria al impedir el acceso a la información pública.***

Posiblemente la cifra de los 600 recursos de revisión puede ser más grande, dado la falta de una cultura de denuncia que hay en Honduras, el desconocimiento del derecho y los costos que implica interponer recursos de revisión<sup>12</sup>. Estos costos no necesariamente están ligados a la contratación de los servicios de un abogado, sino a tener que avocarse a las oficinas del IAIP para realizar el procedimiento administrativo. Aunque la normativa vigente permite la presentación de los recursos de revisión vía medio electrónico, una vez presentada, se activa el derecho administrativo, y con esto, los tiempos se extienden ante los formalismos.

En la práctica, la denegatoria al acceso a información no se interpreta como un derecho violentado, donde el IAIP debe buscar la restitución del daño. Esto hace que la carga de la prueba recaiga en el ciudadano, generando un desequilibrio en las relaciones de poder<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Asimismo, se puede documentar aquellos casos en que la IO cumple con la LTAIP, pero la persona solicitante nunca llega a recoger la información una vez el o la OIP ha realizada el trámite interno y realiza la notificación respectiva. En todo caso, se debería establecer un mecanismo de notificación pública para aquellos casos que la información solicitada sea en físico y la persona no tenga correo electrónico.

<sup>12</sup> En un estudio sobre el acceso a información a nivel local documentó que hay situaciones donde las personas expresaron tener temor en presentar recursos de revisión ante el IAIP. Fuente: FOPRIDEH (2013) *Acceso a la Información Pública entre comunidades pobres y/o marginadas en Honduras, con enfoque en las regiones Occidente y Centro.*

<sup>13</sup> Este fenómeno lo pudo experimentar de manera personal el autor del presente trabajo al interponer recursos de revisión ante el IAIP, por denegatoria de información en algunos de las investigaciones que ha realizado para OSC. Para los representantes del IAIP, el respeto de los procedimientos administrativos primaban, por sobre, el daño ocasionado a la persona.

## 2.4. SANCIONES SIN PODER COERCITIVO

Unas de las críticas que ha recibido el IAIP a lo largo de los años es la débil capacidad sancionatoria y el limitado poder coercitivo que han tenido las sanciones impuestas. El procedimiento sancionatorio tiende a ser engorroso, costoso en tiempo y recursos. Todo esto viene a desmotivar continuar con el proceso por parte de una persona afectada.

La Tabla 2 *Infra.*, presenta los resultados de las acciones sancionatorias entre el período 2008-2012. Como se puede observar, la gran mayoría de los 79 expedientes quedaron en amonestaciones escritas, y únicamente hubo 13 casos de reincidencia que llevó a la aplicación de sanciones económicas que no sobrepasaban la aplicación de multas equivalentes a medio salario mínimo.

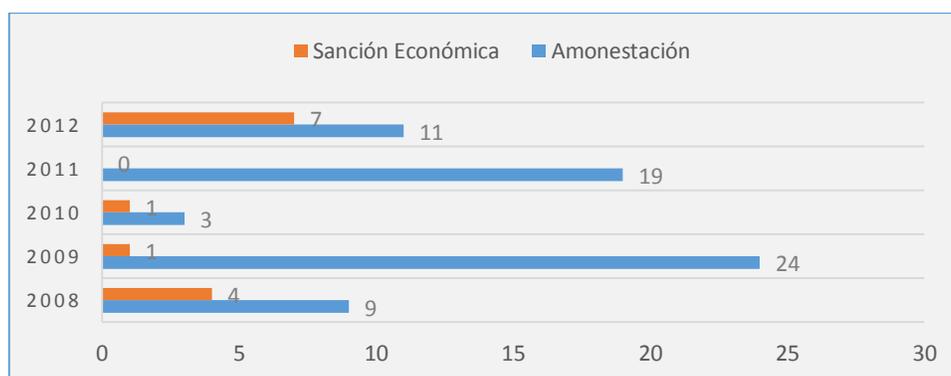
Tabla 2 Sanciones IAIP 2008-2012

Tipo	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Amonestación	9	24	3	19	11	66
Sanción Económica	4	1	1	0	7	13
	13	25	4	19	18	79

Fuente: IAIP (2012; 2013)

La Gráfica 2 *Infra.*, presenta las amonestaciones y las sanciones económicas en un plano comparativo. Como se puede observar no hay correlación entre los llamados de atención por escrito y las multas. Es decir, no necesariamente un año con muchas amonestaciones, implica un alza de sanciones por reincidencia.

Gráfica 2 Aplicación del Reglamento de Sanciones del IAIP 2008-2012



Fuente: IAIP (2012; 2013)

El 05 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial “La Gaceta” el nuevo Reglamento de Sanciones del IAIP, el cual presenta penalizaciones económicas más severas –prescindiendo de las amonestaciones escritas en gran medida<sup>14</sup>. **Otro elemento positivo del nuevo reglamento es la disposición que indica que el IAIP llevará un Registro de Sancionados, el cual será público y estará disponible en su portal institucional. De la misma manera, cada IO deberá publicar y mantener actualizado, en su respectivo portal, un listado de los servidores públicos que han sido sancionados por incumplimiento de la LTAIP<sup>15</sup>.** Cabe mencionar que a junio de 2014, estas dos disposiciones aún no se han cumplido, tanto por el IAIP o las IO.

Queda una gran interrogante al comparar recursos de revisión y sanciones interpuestas, pues como los mismos datos del IAIP han mostrado, **en el período 2008-2012 hubo 490 resoluciones a favor de personas afectadas en su derecho, pero únicamente se aplicó el reglamento de sanciones en 79 ocasiones, siendo amonestaciones escritas, el 83% de las acciones administrativas** (véase subsección 2.3 *Supra*). Esta incongruencia puede tener dos explicaciones. La primera, es que la persona afectada no solicitó que se aplicará una sanción al infractor. La segunda, es que el IAIP, no procedió a sancionar al infractor, y únicamente optó por solicitar la entrega de la información a la IO que había incumplido<sup>16</sup>.

---

## 2.5. VERIFICACIÓN DE PORTALES: VALORACIONES Y USOS DIVERSOS

En el 2010, el IAIP, presentó su primer informe de verificación de portales de transparencia y desde entonces periódicamente ha venido publicando los resultados, utilizándolos para reconocer el buen desempeño, motivar mejoras en los portales y sancionar incumplimientos del artículo 13 que trata sobre la publicación activa o de oficio. En el proceso, el IAIP ha desarrollado lineamientos que buscan estandarizar la estructura y contenidos de los portales de transparencia. A finales del 2012, se creó la Gerencia de Verificación como la instancia encargada de verificar los portales y brindar asistencia técnica a las IO.

La verificación de los portales, es la única medición cuantitativa y periódica en materia de transparencia en el país. El proceso se basa en una metodología que revisa el cumplimiento del artículo 13 de la LTAIP por la IO, que busca promover la divulgación de información de oficio –transparencia activa. Fundamentalmente la verificación se hace a información que cada IO debe publicar de oficio en torno a su estructura orgánica; planeación y rendición de cuentas; finanzas; normativa; y, participación ciudadana.

---

<sup>14</sup> Véase Acuerdo SE-007-2014 “Reglamento de Sanciones del Instituto de Acceso a Información Pública” en

<sup>15</sup> Véase artículo 38, Acuerdo SE-007-2014 “Reglamento de Sanciones del Instituto de Acceso a Información Pública”

<sup>16</sup> Es oportuno mencionar que el artículo 59, párrafo 2, establece que el IAIP podrá considerar la gravedad de la infracción administrativa, si la denegatoria al acceso a información fue hecha de manera intencional. Con tantas denegatorias, se infiere que muchas podrían haber sido hechas de manera intencional. Sin embargo, investigaciones de este tipo no se han realizado por el IAIP o el CNA.

En la actualidad el número de portales que se verifican mensualmente es de 95, principalmente entidades que están bajo la órbita del Poder Ejecutivo (*i.e.*, secretarías de Estado y entes desconcentrados) o están centralizadas, tal como lo detalla Cuadro 1, *Infra*.

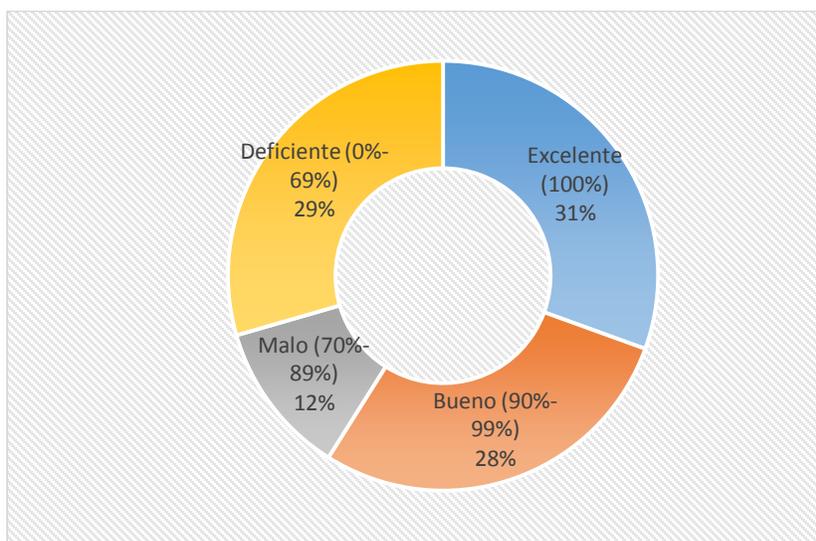
**Cuadro 1 Portales de Transparencia bajo verificación al 2013**

Instituciones Obligadas Verificadas a Junio 2013	Cantidad
Poderes del Estado	3
Secretarías del Estado	19
Órganos Constitucionales	6
Órganos Desconcentrados	23
Institutos Públicos Autónomos	20
Instituto de la Seguridad Social	1
Institutos de Previsión Social	4
Universidades Nacionales	3
Empresas Públicas Nacionales	8
Instituciones Públicas Financieras	6
Alcaldías	2
Instituciones aun no definidas según rubro	3
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>

Fuente: IAIP (2013)

Según esta metodología de “cumple/no cumple”, los resultados de las verificaciones se van a los extremos, entre aquellos portales que obtienen una evaluación alta por el simple hecho de colgar la información y aquellos que su puntuación es baja, al no colgar información (véase Gráfica 3, *Infra*).

**Gráfica 3 Resultados de Verificación de Portales 2013 (universo; 95 portales)**



Fuente: IAIP (2013)

Al desentrañar las interioridades de la verificación, se observa constantes que están muy presentes en la gran mayoría de los portales. Por ejemplo, la información acerca de las compras y contrataciones no se publica según el detalle requerido o simplemente, no se publica. Actualmente existen retos de coordinación y unificación de criterios entre lo que aparece en los portales de transparencia y el portal de compras del Estado “HonduCompras” que deben de ser atendidos entre el IAIP y ONCAE. Otro tema que se incumple de manera constante es la publicación de información del componente de “Finanzas”, que incluye las liquidaciones presupuestarias, los gastos y estados financieros. También muchos portales no publican información completa sobre su planificación, planes, programas y proyectos, actividades a realizar y la remuneración mensual.

El IAIP en sus informes de verificación es consciente que los resultados que obtienen las IO dependen en gran medida de las directrices de sus titulares. Los encargados de verificar, reconocen que la metodología queda corta de evaluar la calidad de la información y la facilidad de acceso a usuario. Asimismo, los resultados que se obtienen varían según situaciones coyunturales, como cambios de gobierno (IAIP, 2013; 2014). Por su parte, los y las OIP consultados reconocen que se debe atender cuestiones internas en sus IO, como poder subir información a tiempo, mejorar la calidad de la información, atender las ambigüedades del artículo 13, desarrollar formatos más amigables para los usuarios externos, mejorar la conectividad con el portal de compras del Estado “HonduCompras” y generar conocimiento de la LTAIP en los empleados públicos<sup>17</sup>.

Los resultados de la verificación de portales, tiene diferentes usos, según sean los intereses. Para algunos, es muestra que las IO pueden publicar información institucional y sobre su gestión de manera periódica, y en gran medida homologada. Para otros, los resultados se utilizan como instrumento propagandístico por parte de políticos y altos funcionarios para externalizar “transparencia”<sup>18</sup>. Por su parte, los medios de comunicación han utilizado los resultados para hacer noticia y evidenciar las IO menos transparentes en la opinión pública. Para representantes de la sociedad civil, la premiación que resulta de la verificación, no tiene credibilidad, pues al fin al cabo, se trata de un órgano de gobierno evaluando y premiando a otros órganos de gobierno.

Desafortunadamente, el IAIP no lleva registros de las visitas a los portales o la información más buscada por los usuarios. Para este diagnóstico, se consultó a técnicos de OSC y periodistas, sobre los portales que más visitan, entre los que está el de SEFIN, Secretaría de Seguridad y el Poder Judicial; en un segundo plano, los portales de la DEI, HonduCompras- ONCAE, Secretaría de Educación, Congreso Nacional, TSC, Fondo Vial y el Ministerio Público.

---

<sup>17</sup> Estas consultas se hicieron en el marco del taller denominada “Hacia una Metodología Concertada para la Verificación de Portales de Transparencia” el 15 de mayo de 2014, donde se les consultó a 15 OIP de mayor experiencia y conocimiento, sobre los principales retos que afrontaban en la gestión de los portales de transparencia. Unos de los resultados de este taller fue la preparación de un FODA. Para mayor información véase Anexo A.

<sup>18</sup> Peculiarmente, esta valoración la tuvo una OIP entrevistada, pues su apreciación era que muchos mandos superiores, con el hecho de cumplir con el artículo 13 de la LTAIP, ya los hacía transparente –esta es una de las razones de la pompa mediática que hay detrás de las premiaciones que hace el IAIP.

---

## 2.6. SIN INCIDENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El artículo 38 de la LTAIP dispone que el IAIP ha de ser el órgano responsable de cumplir con las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), le imponen a Honduras específicamente en materia de transparencia y de rendición de cuentas. La LTAIP, hasta la fecha ha sido un instrumento –y uno muy importante- para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, pero no ha tenido los suficientes resultados en reducir la corrupción, pues no se ha logrado asegurar su cumplimiento efectivo, ni tampoco ha generado los suficientes incentivos para modificar comportamientos.

Pera más importante que las razones que explican la falta de cambio están las causas. Como este documento plantea desde su origen, las leyes de transparencia confían el control de los políticos a los propios políticos, lo que no es la mejor manera de controlarlos. Por ejemplo, aunque la LTAIP obliga a hacer pública la información considerada de interés público, la decisión sobre qué información facilitar depende de los funcionarios, y aunque la Ley faculta a un pleno de comisionados del IAIP la responsabilidad de velar por su cumplimiento, este órgano colegiado depende del gobierno y de las decisiones de la clase política.

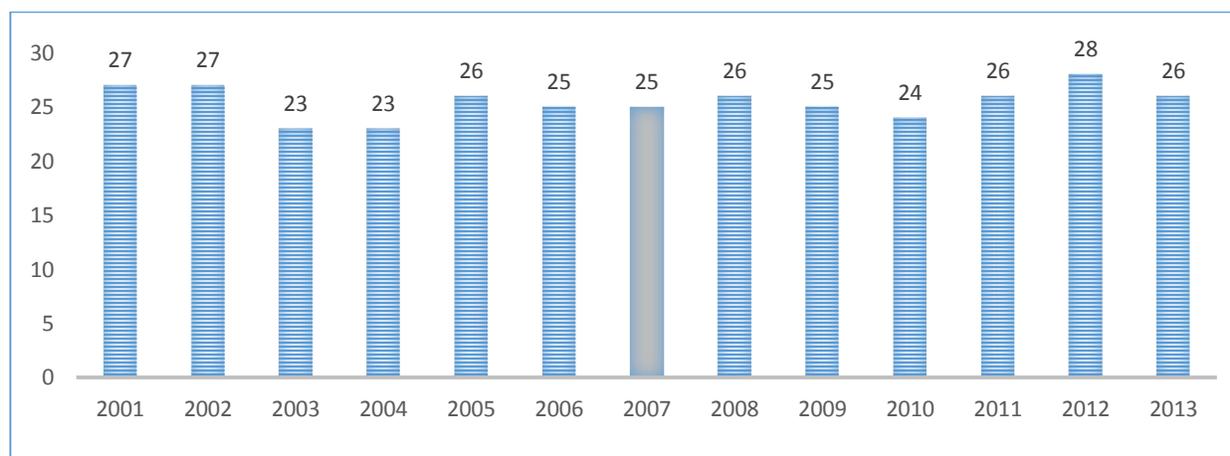
La entrada en vigencia de LTAIP no hizo que políticos, funcionarios y empleados públicos dejaran de cometer actos de corrupción, y tampoco aseguró que la información obtenida por las OSC y la ciudadanía en general, fuera utilizada efectivamente en reducir las oportunidades a la corrupción. Como se puede observar en la Gráfica 3, *Infra.*, la alta percepción de la corrupción en Honduras desde el 2007 que entró en vigencia la LTAIP hasta el 2013<sup>19</sup>, ha sido una constante con una puntuación promedio de 26, lo que lo mantiene en un país “altamente corrupto” según estándares de TI<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cabe mencionar, que para el 2013, en la región de las Américas, Honduras solo fue menos corrupto que Paraguay, Venezuela y Haití. Asimismo, fue el país más corrupto de Centro América, donde Costa Rica aún no tiene ley de transparencia y El Salvador, recién la acababa de promulgar en el 2011. Por su parte, Nicaragua promulgó su legislación en el 2007 y Guatemala en el 2008. Panamá, ha tenido legislación de acceso a la información desde el 2002. Fuente: Article 19 (2012) *National Laws and Regulations on the Right to Information*. Consultado en <http://www.article19.org/maps/>

<sup>20</sup> TI en su Índice de Percepción de la Corrupción (IPCO) califica los países en una escala de 0 a 100; entre más bajo llegan, más alto es su nivel de corrupción. Fuente: TI (2013) *Corruption Perceptions Index 2013*. Consultado en <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

Gráfica 4 Percepción de la Corrupción en Honduras 2001-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos IPCO de Transparencia Internacional

### 3. BAJA CALIDAD DEMOCRÁTICA CON UN MARCO JURIDICO DE LA TRANSPARENCIA ROBUSTO

Según la organización Freedom House (2013), Honduras se considera una democracia **“Parcialmente Libre”** con un *Freedom Rating* (Rating de Libertad) de 4, obteniendo 4 puntos en los indicadores de libertades civiles y derechos políticos<sup>21</sup>. A pesar del reto en materia democrática, la evaluación que recibe el marco jurídico de la transparencia de Honduras (LTAIP, principalmente) en el *Global Right to Information Rating* (Rating Global de Acceso a Información) de 2013, que desarrolla las organizaciones Access Info y el Centre for Law and Democracy, le otorga una puntuación de 85, ocupando la posición 49 entre 98 países con leyes de transparencia –por encima de países que tienen una mejor calidad de la democracia como Holanda, Canadá, Noruega y Alemania, que ocupan los puestos 53, 56, 57 y 95, respectivamente<sup>22</sup>.

Esta paradoja entre la baja calidad de la democracia y la calidad del marco jurídico de la transparencia, evidencia el incentivo que hay para continuar trabajando por la ley de transparencia en Honduras –a pesar de sus limitados resultados-, pues de ella se espera que se responda a las demandas democráticas de los ciudadanos. Mientras que en países con una tradición democrática más arraigada, no necesitan aprobar leyes de transparencia porque sus ciudadanos ya confían en las instituciones y éstas ya practican la transparencia, en países como Honduras, la ley de transparencia viene a ser una herramienta ciudadana para controlar el poder político y generar confianza.

<sup>21</sup> Según la medición de Freedom House, 1 es la evaluación más alta, y 7, la más baja que recibe un país. Fuente: Freedom House (2013) *Freedom in the World Report. Honduras Overview*. Consultado en <http://goo.gl/w1QXuV>

<sup>22</sup> Fuente: Global Right to Information Rating. Consultado en <http://goo.gl/sHuQAJ>

## 4. LOS RETOS Y AMENAZAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En los siguientes acápite se presenta tres grandes retos que vienen a poner en precariedad el desarrollo de la transparencia y la capacidad institucional del IAIP de cumplir su mandato legal. El primero, es un reto relacionado con la cultura administrativa y el nivel de desarrollo de la gestión pública hondureña, donde se continúa pensando en papel y una ciudadanía pasiva. El segundo reto, es el antagonismo entre los conceptos de seguridad nacional y transparencia, producto de interpretaciones antojadizas y sectores que buscan concentrar el poder y oportunidades para lucrarse. El tercer reto, es la limitada transparencia y rendición de cuentas en las nuevas modalidades de inversión, contratación y administración de recursos públicos donde participa el sector privado.

### 4.1. TRANSCENDER DEL PAPEL A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Si bien persiste en Honduras el secreto en muchas de las actividades de la gestión pública y existe un limitado ejercicio del derecho al acceso a información por parte de la población, de manera paralela, la ciudadanía está utilizando medios alternos para informarse, acceder a información y discutir sobre problemas públicos. Acompañando la globalización, ha estado la expansión de la red de telefonía celular que ya abarca un 90% de la población<sup>23</sup>, la aparición de medios de comunicación a nivel local, el acceso al Internet por jóvenes y segmentos populares, y su gradual penetración en el interior del país. Hoy por hoy, no se puede obviar el hecho que está surgiendo una nueva forma de participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)<sup>24</sup>.

A pesar de la brecha digital existente en Honduras –una de las más grandes en América Latina según la ONU (2012)-, cada vez más la ciudadanía está utilizando los medios electrónicos para comunicarse e interactuar en espacios públicos<sup>25</sup>. No obstante, el sector público hondureño aún se encuentra enfrascado en modelos tradicionales basados en el relacionamiento presencial, el papel y la prestación de servicios

---

<sup>23</sup> SEPLAN (2013) *Agenda Digital de Honduras 2014-2018*. Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación. Dirección General de Competitividad e Innovación. Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa. Tegucigalpa, M.D.C.

<sup>24</sup> El golpe de Estado de 2009, visto como un fenómeno sociopolítico, marcó el punto de partida para el Internet, visto como una alternativa a los medios tradicionales de comunicación que estaban polarizados y manipulados por los sectores en pugna. Se conoció el potencial movilizador del Internet, y desde entonces, la ciudadanía, políticos, gobernantes, administraciones públicas y medios de comunicación, hacen uso de los medios digitales para informar, informarse y acceder a información –las tres formas del derecho a la información.

<sup>25</sup> Según la última encuesta de hogares del INE, solamente el 14.2% de la población tiene una computadora en casa y el 11.8% accede al Internet de manera rutinaria. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2013) *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Consultada en <http://goo.gl/HsLUv4>

homogeneizados, sin reconocer el potencial que brinda las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de poder llegar a grandes y diversos segmentos poblacionales de manera económica y eficiente.

La posición de Honduras en el Índice de Desarrollo de Gobierno Digital (EGDI, por sus siglas en inglés) es reflejo de las limitaciones que tienen los gobiernos y tomadores de decisiones en comprender el potencial de las TIC en la temática de participación ciudadana, ya que la mayoría de sitios web del sector público solamente son de carácter informativo (*i.e.* introducción, estatus y noticias) y no permiten a los ciudadanos interactuar o comunicarse (SECPLAN, 2013)<sup>26</sup>.

---

## 4.2. LA SEGURIDAD NACIONAL COMO LIMITANTE A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Dada la crisis de gobernabilidad, la falta de empleos y la inseguridad rampante en Honduras, la ciudadanía cada vez más está dispuesta a prescindir de sus libertades y las garantías democráticas, a cambio de seguridad, oportunidades económicas y mano dura contra el crimen<sup>27</sup>. Políticos y altos funcionarios lo han adoptado como una estrategia para obtener legitimidad, contribuyendo en el proceso a la remilitarización del país.

Actualmente se está debilitando la transparencia, la rendición de cuentas institucional, el control social y la libertad de expresión, a través de artilugios legales que se amparan en la proclama de seguridad nacional<sup>28</sup>. Muestra de esto ha sido el marco normativo que se ha desarrollado detrás de los que comúnmente se conoce como la *“Tasa de Seguridad”* y más recientemente, mediante la *“Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional”*.

En el caso de la Tasa de Seguridad, el legislador reconoció que habría información que se tendría que publicar porque no estaba bajo la categoría de “seguridad nacional”. Sin embargo, en la práctica no se ha cumplido con las disposiciones legales de transparencia y rendición de cuentas<sup>29</sup>. Dado el diseño

---

<sup>26</sup> El EGDI -generado por las Naciones Unidas a través de una encuesta llamada “e-Government”- colocó a Honduras en la posición 117 de 190 países para el año 2012, bajando 10 escalones con respecto al año 2010. En relación a los países de la región centroamericana, Honduras ocupa la posición 5 de 6 (en 2010 ocupó la posición 4/6), muy por debajo de Panamá y El Salvador, superando únicamente a Nicaragua.

<sup>27</sup> Este fenómeno se ha venido evidenciando en los encuestas de cultura política que ha venido realizando el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt en las últimas mediciones que se han venido realizando desde el 2006. Para mayor información véase <http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras.php>

<sup>28</sup> Se ha documentado que buena parte de América Latina aún mantenía un concepto de “seguridad nacional” influenciado por la doctrina de la seguridad nacional de la Guerra Fría. Es decir, un concepto de seguridad nacional con una visión “militarista” -muy apetecible por los cuerpos de seguridad y clases conservadores-, en donde el objeto de protección es exclusivamente el gobierno o el territorio, en vez de las personas. Fuente: Universidad de Palermo (2012) *Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina: Estado de Situación y Desafíos*. Consultado en <http://goo.gl/wA3va8>

<sup>29</sup> Véase artículo 3- Ley de Seguridad Poblacional y artículo 5- Ley del de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional.

institucional del mecanismo de la Tasa de Seguridad, donde el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CONADESE) goza de absoluta discrecional sobre los fondos -mensualmente los ingresos rondan entre 90 a 100 millones de lempiras (\$5 millones)-, se vuelve prácticamente imposible fiscalizar y auditar el uso, destino y resultados, pues los contrapesos republicanos trabajan en contubernio<sup>30</sup>.

En lo que respecta a la *Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional*, la clandestinidad de esta Ley, viene a evidenciar la determinación de grupos de poder (políticos, empresarios y militares, entre algunos) de impedir que se transparente y rinda cuentas de la inversión, gestión, gasto y resultados en materia de seguridad y defensa, pues implicaría perder oportunidades para negocios privados y la concentración de poder<sup>31</sup>. En términos operativos, esta legislación, le quita las facultades al IAIP para clasificar la información como reservada y le concede poderes desmedidos al CONADESE para instaurar el secreto en las actividades de seguridad y defensa. En la práctica, un ciudadano no tendría un amparo legal para solicitar información acerca de los fondos de la Tasa de Seguridad, por ejemplo. Asimismo, un ministro de seguridad no tendría obligación de publicar cifras sobre homicidios, y en caso que llegue a publicar esos datos, las OSC y los medios de comunicación no podrían corroborar su veracidad, pues generar información de ese tipo, implicaría actuar en contra de la misma seguridad nacional<sup>32</sup>.

En síntesis, el IAIP, corre el riesgo de ser debilitado aún más. Ahora, cualquier político, alto funcionario, alcalde o burócrata podrá argumentar que la información que una persona le ha solicitado tener acceso tiene implicaciones de seguridad nacional, y se la turnara al CONADESE para que la reserve, sin manera que el ciudadano pueda apelar o pedir revisión, tal como lo dispone la LTAIP. En todo caso, la persona afectada tendrá que interponer un recurso de amparo, lo que será costoso, tedioso y largo, con pocas posibilidades que se la falle a favor dada la colusión existente entre los tres Poderes –una dictadura republicana.

---

<sup>30</sup> Los tres Poderes del Estado, el Ministerio Público (MP), la Dirección Nacional de Inteligencia e Investigación (DNII) y las Fuerzas Armadas (FFAA) conforman el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CONADESE). Este órgano que actúa como una especie de “junta de gobierno” decide cómo, quién y cuándo se utilizan los fondos. Fuente: APJ (2014) “*La Tasa de Seguridad ¿Información Pública o Secreto de Estado?*”. Consultado en <http://goo.gl/jbdIRO>

<sup>31</sup> El 7 de marzo de 2014, sale publicado en el Diario Oficial La Gaceta, el Decreto 418-2013 “*Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional*”, sancionada por el entonces Presidente de la República, Porfirio Lobo Sosa, en fecha 24 de enero de 2014. Según consultas realizadas, no existe evidencia documental alguna que haga constar que esta Ley fue discutida en el hemiciclo legislativo durante la legislatura 2013-2014.

<sup>32</sup> Es importante resaltar que esta Ley, no define el concepto de Seguridad Nacional, tampoco elabora en los criterios para clasificar información, ni en la prueba del daño al interés público, las obligaciones de custodia de la información clasificada o la de publicar las resoluciones de clasificación de información. Esta ley utiliza términos ambiguos y subjetivos como: “efectos institucionales no deseados”, “dañar o perjudicar internamente”, “serios daños internos y externos” y “daño interno y externo excesivamente grave”, como los criterios para clasificar la información puede o no declararse secreta.

---

### 4.3. LAS NUEVAS MODALIDADES DE INVERSIÓN, CONTRATACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS

En los últimos 4 años se ha observado un nuevo fenómeno que está profundizando aún más los problemas de transparencia y rendición de cuentas en materia de contratación pública, administración de recursos estatales y gasto público. Las alianzas público-privadas (APP) y los fideicomisos públicos se han convertido en alternativas de inversión pública, contratación y administración de fondos que gozan de enorme apoyo político, pues tienen la particularidad de movilizar grandes cantidades de recursos financieros del sector privado (especialmente, banca privada y capital extranjero) a gobiernos que se encuentran altamente necesitados de financiamiento para cubrir su creciente carga burocrática y excesivo gasto corriente.

Estas nuevas opciones de gestionar lo público traen consigo su propio marco jurídico e institucional, que en términos fácticos, los sitúan al margen de cualquier control Estatal. Instancias como la Comisión para la Promoción de Alianza Público Privado (COALIANZA), se han diseñado para ser unidades ejecutoras a disposición directa del Presidente de la República que no tienen en su razón de ser, actuar de manera transparente<sup>33</sup>. Por ejemplo, de acuerdo a la verificación que hace el IAIP, en el primer semestre del 2013, COALIANZA tuvo una puntuación de 96%. Para el segundo semestre de ese mismo año, la puntuación había bajado a 80%. El caso de COALIANZA ha sido un tira y encoje en materia de transparencia, al grado que el actual Pleno de Comisionados del IAIP tuvo que anular una resolución que había emitido el anterior Pleno en el 2012, donde declaraba como reservada la información sobre los procesos de contratación que realizaba<sup>34</sup>.

Constantemente se denuncia los riesgos y efectos que pueden tener la opacidad en materia de APP en términos sociales y económicos, pues no se ha logrado conocer la racionalidad detrás de la planificación en torno a los proyectos, los estudios de factibilidad que se realizan o las proyecciones financieras. Tampoco ha habido intereses de promover mecanismos participativos. Se teme que los actores de gobierno no tengan las capacidades técnicas aún para desarrollar proyectos, dado la limitada experiencia en la materia. Esto hace que el Estado se encuentre en una posición de desventaja al momento de negociar contratos. Otro grande riesgo es la capacidad regulatoria que tiene el Estado, pues hasta muy recientemente se conformó la Superintendencia de Alianza Público-Privada (SAPP)<sup>35</sup>, a pesar que ya se han adjudicado un sinnúmero de contratos multimillonarios de largo plazo<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> La Ley para la Promoción de las Alianzas Público-Privadas (Decreto Legislativo 143-2010 del 16 de septiembre de 2012) crea COALIANZA, como un ente desconcentrado que dependerá directamente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica y patrimonio público, encargada de gestionar y promover los proyectos y procesos de las alianzas público privadas.

<sup>34</sup> Para conocer la Resolución 014-2013/IAIP, véase <http://goo.gl/pnYsAM>

<sup>35</sup> Véase <http://www.sapp.gob.hn/>

<sup>36</sup> Por ejemplo, el contrato de la Terminal Especializada de Contenedores y Carga General de Puerto Cortés, tiene un monto estimado de US\$624 millones. Fuente: COALIANZA. Consultado en <http://goo.gl/7cQVwo>

Todo se encamina a que las APP sean administradas mediante fideicomisos públicos, ante las limitaciones financieras y técnicas del Estado hondureño, lo que ha venido abrir otra caja de pandora. Los fideicomisos se interpretan como contratos entre privados –se aplica el Código de Comercio-, donde la titularidad del patrimonio pasa al fiduciario (entidad bancaria) para su debida administración. La disyuntiva existente es que se trata de recursos públicos (servicios y fondos) que cumplen un fin público, y por ende, es de interés colectivo. Es importante resaltar que la Ley Orgánica del TSC y la misma LTAIP, disponen en su articulado facultades para intervenir entes privados que administran y gestionan fondos públicos, pero además del riesgo político existente, también está la limitada experiencia y poco normativa existente. ***Es por eso que lo recomendable sería formular una ley de fideicomisos públicos.***

El Cuadro 2, *Infra.*, detalla los recursos públicos que actualmente la banca está manejando. Además de existir una fuerte concentración del mercado, donde tres bancos controlan el 70% de los fideicomisos suscritos con el Estado de Honduras, también llama la atención las enormes sumas que están administrando, entrando a los miles de millones de lempira –convirtiéndose en una administración pública paralela, sin la transparencia y rendición de cuentas que la ley dispone.

**Cuadro 2 Repartición de Fideicomisos por Montos Globales y Mercado**

<b>POSICION DEL SISTEMA DE BANCOS PATRIMONIO ADMINISTRADO EN FIDEICOMISO Al 28 de Febrero de 2014</b> (Cifras Miles de Lempiras)			
INSTITUCIONES	TOTAL PATRIMONIO		RELACION
	SALDO	POSICION	(%)
<b>FICOHSA</b>	<b>22,756,581.8</b>	<b>1</b>	<b>42.8</b>
ATLANTIDA	10,581,595.3	2	19.9
BAC- HONDURAS	6,026,864.3	3	11.3
LAFISE	5,407,501.0	4	10.2
OCCIDENTE	3,367,810.7	5	6.3
FICENSA	2,117,686.5	6	4.0
BANPAIS	1,499,066.4	8	2.8
BANHCAFE	539,442.3	7	1.0
TRABAJADORES	482,394.9	9	0.9
CONTINENTAL	191,643.5	10	0.4
DAVIVIENDA	124,297.5	12	0.2
POPULAR	91,487.4	11	0.2
HONDURAS	-	13	0.0
PROMERICA	-	14	0.0
PROCREDIT	-	15	0.0
AZTECA	-	16	0.0
CITIBANK	-	17	0.0
<b>TOTALES</b>	<b>53,186,371.8</b>		<b>100</b>

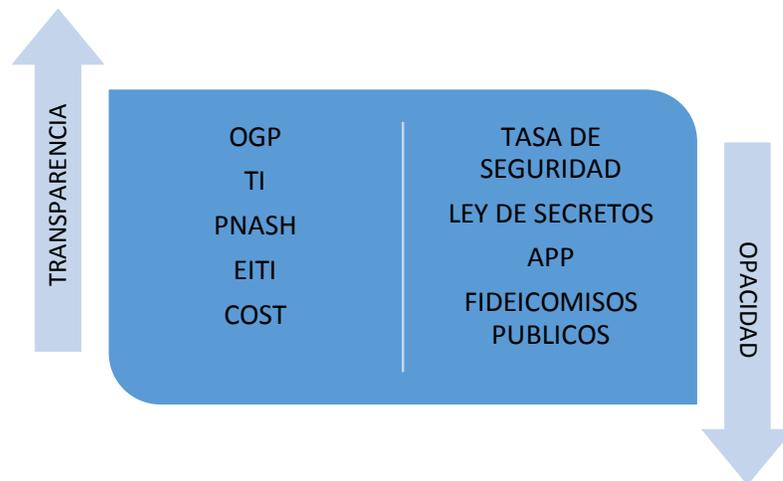
Fuente: Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)

## 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEN EN LA TRANSPARENCIA

Se han identificado políticas públicas que tienen el potencial de incidir positivamente en el desarrollo de la transparencia, y a la largo promover mayor eficiencia y confianza en la gestión. No obstante, también están presentes políticas que están generando incentivos para la opacidad y eventualmente oportunidades para la corrupción<sup>37</sup>. Estas divergencias, hacen que la transparencia se trabaje en sectores específicos –según la estrategia ante la opinión pública y los riesgos percibidos por los tomadores de decisiones.

La Ilustración 2, *Infra.*, hace un mapeo de las políticas públicas que están formuladas para promover transparencia y participación ciudadana, y aquellas que la transparencia y el control social vienen a arriesgar intereses privados. En todas estas políticas el denominador común es que el implementador es el Gobierno de Honduras. Sin embargo, los incentivos para los actores del sector público han de variar y en ocasiones entraran en conflicto. Posiblemente el actor más interesado será el IAIP; sin embargo, la Comisionada Presidente ha de requerir de aliados. Estos aliados principalmente vendrán de las OSC, dado las limitaciones internas que tienen el Instituto y las tensiones que ha tenido con el Ejecutivo. La organización pública que menos está motivada a participar en las políticas pro transparencia es el TSC dado su desempeño hasta el momento y el hecho que en el 2015 se nombran nuevos magistrados.

**Ilustración 2 Políticas Públicas en Pro y Contra Transparencia**



Fuente: Elaboración propia

<sup>37</sup> Para comprender el concepto de política pública se utilizará la definición que brinda Luis Aguilar Villanueva (2007), como el producto de una decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos.

- **GOBERNANZA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.** Por primera vez desde la formulación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), gobierno y sociedad civil organizada se han sentado a diseñar y formular políticas de transparencia. Esto ha demostrado cierta apertura del actual Gobierno, pero no se debe ser ingenuo de los intereses subyacentes (*e.g.*, imagen ante opinión pública y la cooperación Internacional).
- **CONTROL DE LA OPINION PÚBLICA.** El Gobierno mantiene un pacto -implícito- con los grandes medios de comunicación, los cuales comparten una misma línea ideológica (conservadora) y forman parte de los grandes grupos económicos que se beneficiado del Estado (contratos, acceso a justicia, exoneraciones tributarias, concesiones públicas, etc.). Este acuerdo implica una estrategia mediática que busca resaltar logros y a la vez, controlar la noticia para generar falsas percepciones.
- **CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** El reordenamiento del Poder Ejecutivo en siete Gabinetes Sectoriales bajo una Coordinación General de Gobierno está produciendo retrasos e incertidumbre, dado lo abrupto que ha sido el reajuste y lo monolítico que es el sector público. ***Esta hará que las políticas pro transparencia no se implementen adecuadamente dado los problemas de coordinación y comunicación que se darán.***
- **CONTRAPESOS DESDE SOCIEDAD CIVIL.** Si el Gobierno tiene el poder político, las OSC requieren del poder económico para hacer cierto contrapeso. Actualmente, el limitado grupo de OSC que trabajan la temática de transparencia y monitoreo de la gestión pública, presentan limitaciones en el acceso a financiamiento de largo plazo, lo que incide en el impacto de sus intervenciones y los posibles cambios que se produzcan. Esto hará que las políticas sean monitoreadas por un selecto grupo de OSC. El tema local, nuevamente será relegado.
- **ROL DEL IAIP.** El IAIP seguirá limitado por la injerencia política, específicamente el marginamiento que pueda tener del Gobierno. Ya se vio en enero de 2014 cuando se buscó aprobar una “Ley de Secretos” el nulo respaldo que obtuvo de la institucionalidad del Estado. El aliado más importante que tendrá la Comisionada Presidente, Doris Madrid, será las OSC. A lo interno, las limitaciones económicas afectarán el desarrollo de iniciativas para expandir la cobertura. El apoyo de la Cooperación Internacional posiblemente sea una alternativa, pero generalmente se apoya al Ejecutivo en materia de transparencia.
- **COORDINACIÓN GENERAL.** En el caso de la DPTMR, aún no ha mostrado capacidad técnica, pero tiene el apoyo del poder político. Sus incentivos dependerán del financiamiento que obtengan, pero no se vislumbra que realice cambios sustanciales al orden de las cosas. Al final los resultados positivos en materia de políticas de transparencia, no será producto del trabajo propositivo de las instancias de Gobierno, sino de la apertura que se tenga con OSC y la capacidad de coordinar con los implementadores de los compromisos.

## CONCLUSIONES

**CONTEXTO POLÍTICO PARA LA TRANSPARENCIA.** Suele decirse que los primeros 100 días de un Presidente son decisivos para el resto de su mandato. Durante esta “luna de miel”, su popularidad, liderazgo, y capacidad de incidir en las políticas públicas están en su punto más alto. Las líneas que trace en esos días de “enamoramamiento”, tanto hacia adentro como hacia afuera del gobierno, influirán durante toda su gestión. El nuevo gobierno como parte de sus primeras acciones fue reestructurar o sectorizar la administración, conformar una instancia coordinadora y promover un pacto por Honduras, inspirado en la experiencia mexicana. Los cambios del aparato administrativo han sido bruscos, costosos y tienen una curva de aprendizaje.

Se mantendrá el trabajo iniciado en el sistema educativo nacional, dado la situación deteriorada del gremio magisterial y la capacidad de liderazgo del actual ministerio, Marlon Escoto. En el sector salud, especialmente en el suministro de medicamentos, las autoridades gubernamentales se centraron principalmente en la adquisición y distribución de medicamentos, pero el tema de recursos humanos, calidad de medicamentos o el control de proveedores, tiene su riesgo político.

En el sector seguridad y defensa, aún no se vislumbra voluntad política por parte del gobierno de abrirse y transparentar su accionar, a pesar que la cooperación internacional y OSC están muy pendientes de este tema. Actualmente el Gobierno se ha centrado en promover una campaña mediática para informar sobre los logros en el combate a la criminalidad organizada, y de esta manera generar gobernabilidad. Sin embargo, estas victorias, son fragmentadas y realmente no han tenido un efecto de reducir drásticamente la delincuencia común. Asimismo, se percibe cierto control de los medios tradicionales, generalmente aquellos con fuertes nexos con las élites económicas tradicionales. El tema de la censura oficial del Estado, será algo que irá generando tensión, a medida los resultados del gobierno no cumplan las expectativas.

**ESTANCAMIENTO A CAUSA DE LA POLÍTICA.** El cumplimiento de la LTAIP, más que una obligación legal, ha sido una prerrogativa política. La clase política ha sido muy estratégica en mantener al IAIP a su mínima expresión, a través del control político y limitaciones presupuestarias, para evitar que cumpla sus funciones de promover y facilitar el acceso a los ciudadanos a la información. Esto ha hecho que el derecho al acceso a la información sufra un estancamiento en términos a su desarrollo.

**MENOS TRANSPARENCIA MÁS IMPUNIDAD.** El incumplimiento recurrente de la LTAIP y la falta de sanciones efectivas, no solo propicia oportunidades para la corrupción, sino que contribuye a la cultura de la impunidad del país. A pesar que unos de los propósitos de la LTAIP fue contribuir al combate de la corrupción, la falta de cumplimiento y vigilancia de la ley, permite que la corrupción se afiance. Los beneficios superan los costos, pues la impunidad es constante.

A junio de 2014, las disposiciones de publicar las sanciones aún están pendiente de ser implementadas por el IAIP y las IO. Por otro lado, el nuevo reglamento de sanciones queda corto, pues no dispone en qué

parte del portal (institucional o transparencia) y por cuánto tiempo se ha de publicar los nombres de las personas sancionadas.

**LA LTAIP ES NECESARIA PARA LA DEMOCRACIA HONDUREÑA.** Ante los limitados resultados que ha tenido la LTAIP en los últimos 6 años la pregunta que surge es: ¿se puede deducir que la Ley no ha mejorado el control democrático y que más bien, lo ha empeorado? La respuesta es no. La LTAIP no empeora la calidad de la democracia, aunque probablemente tampoco la ha mejorado, dado los problemas estructurales del país y la crisis recurrentes. No obstante, en un país con una baja calidad democrática como Honduras, se necesita tener leyes de transparencia para responder a la falta de confianza en las instituciones del Estado.

**EL NIVEL DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICO, UN RETO PARA LA TRANSPARENCIA.** Dada la sofisticación y tecnificación de la sociedad hondureña, cada vez más se exige información relevante, actualizada, fácilmente disponible y comprensible. Asimismo, que tenga una utilidad social; es decir, pueda ser reutilizable por el ciudadano para tomar decisiones, acceder a servicios públicos o incidir en sus gobernantes. No obstante, el sector público hondureño aún se encuentra enfrascado en modelos tradicionales basados en el relacionamiento presencial, el papel y la prestación de servicios homogeneizados, sin reconocer el potencial que brinda las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de poder llegar a grandes y diversos segmentos poblacionales de manera eficiente. Todo esto contribuye a la ineficiencia, al desencanto ciudadano y no produce desarrollo e equidad.

**EL CAMINO HACIA LA REFORMA EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** Vista desde las relaciones de poder, más que una herramienta que facilita el acceso a la información pública, es un instrumento para controlar el poder político desde la ciudadanía –posiblemente el único instrumento legal que goza la ciudadanía. Por eso que cualquier reforma a la LTAIP que venga a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, tendrá que ser producto de una serie de factores coyunturales, que no sólo dependerán de la incidencia que pueda hacer las OSC, los medios de comunicación o la cooperación internacional, sino de los incentivos que pueda haber para la clase política y las burocracias encargadas de implementar las decisiones.

## RECOMENDACIONES

**UN TRABAJO COLABORATIVO EN LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA LTAIP.** Ante los retos técnicos y presupuestarios que afrontan el IAIP y el CNA, se han de propiciar alianzas estratégicas con OSC que tengan experiencia en el uso de la LTAIP, con el objeto de identificar puntos críticos en el cumplimiento de la Ley. Es importante que desde la OSC se mantenga la verificación periódica del cumplimiento de la LTAIP.

**PUBLICAR ESTADÍSTICAS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LTAIP** El IAIP debe publicar en sus informes periódicos y en su portal institucional, datos relacionados con las principales razones por las que se está denegando información y las instituciones que más deniegan información. Esta información, es de suma importancia para monitorear los abusos que se cometen por las autoridades, pues cuando se deniega, es porque se oculta información que puede comprometer intereses privados. En general, el IAIP debe fortalecer su capacidad de generar cifras y estadísticas sobre el cumplimiento de la LTAIP. Asimismo las IO, como forma de rendir cuentas, deben generar estadísticas sobre la cantidad de solicitudes de información que se presentan, los tipos de solicitudes, los tiempos de respuesta, etc.

**SIMPLIFICAR RECURSOS DE REVISIÓN.** Simplificar y transparentar los procedimientos de los recursos de revisión ha de ser una gestión interna que tendrá que ser revisada por el IAIP. A medida las denegatorias de información incrementen, el IAIP se verá saturado con recursos de revisión.

**COMBATE A LA CORRUPCIÓN.** Para convertir a la LTAIP en una herramienta efectiva en el combate a la corrupción, indudablemente se tendrá que considerar la voluntad política para cumplirla y vigilar su cumplimiento, incentivar a los gobiernos a ser más abiertos a la participación ciudadana (especialmente, a la auditoría social), desarrollar capacidades organizativas y técnicas en las administraciones para generar información de calidad y de utilidad social, y el uso que la ciudadanía le dé a la Ley.

**MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** Les compete a los actores que conforman la gobernanza de la transparencia (Gobierno, IAIP, IO, OSC, medios de comunicación, sistema nacional de educación, etc.) promover el uso del derecho al acceso a la información pública desde el lado de la oferta como de la demanda. La clave será generar mayor interés entre la ciudadanía, visibilizando la importancia y efecto transformador del acceso a la información pública en sectores prioritarios (*e.g.*, salud, educación, seguridad, infraestructura, desarrollo económico.). Asimismo, hacer cumplir la legislación vigente y complementar la transparencia reactiva y activa, con la proactiva.

**LA APUESTA POR LA TRANSPARENCIA PROATIVA.** Indudablemente, cambiar el patrón cultural de transparencia reactiva-activa a una proactiva, implica en primer lugar identificar qué información tiene utilidad social, formular estrategias de difusión que permita que la información pueda llegar a grandes segmentos poblacionales (especialmente aquellos con menos oportunidades de participación dada su situación económica, lugar de residencia, sexo o edad) a través de medios como el teléfono celular y el

Internet comunitario. También tendrá que haber programas de alfabetización digital para el acceso y uso de la información en los portales<sup>38</sup>.

**INSTITUCIONES OBLIGADAS DE NATURALEZA PRIVADA QUE ADMINISTRAN O GESTIONEN FONDOS PUBLICOS.** Se debe considerar incluir un nuevo título en la LTAIP que desarrolle las condiciones en la organizaciones privadas obligadas deben cumplir la Ley, para esto se debe tomar en cuenta: a) Un catálogo de obligaciones de transparencia que refleje con exactitud la naturaleza especial de las actividades de organización; b) La exigencia de establecer sistemas físicos y electrónicos para recibir solicitudes y para informar al público; y c) Establecer procedimientos y mecanismos para la imposición efectiva de sanciones, en los casos de incumplimiento de la Ley.

**TRAZANDO LA LINEA DELGADA ENTRE SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSPARENCIA.** Para que una definición tan amplia de seguridad nacional no implique la reserva masiva de la información, el siguiente paso es la definición de un conjunto de criterios específicos que refine el concepto y sus partes para fines de clasificación de información. Para esto es oportuno aplicar lo que los juristas en la materia definen como la “prueba del daño”. Es decir, para reservar información por motivos de seguridad nacional es necesario demostrar, con argumentos precisos y claros, la existencia de ciertas circunstancias concretas que permiten determinar que la divulgación de la información causaría “un daño presente, probable y específico” a la seguridad nacional. En otras palabras, la clasificación de la información pública únicamente debe hacerse cuando el daño que puede producirse, es mayor que el interés público de conocer la misma.

---

<sup>38</sup> La alfabetización digital permite a los ciudadanos gozar de los beneficios que las tecnologías de información y comunicación ofrecen, eliminando barreras como el temor a su uso, causadas por el desconocimiento, por falta de una educación mínima en el tema.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar L. (2007) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política pública. Estudio Introductorio y Edición México.

C-Libre (2007) *Informe Nacional 2006: Estado de Libertad de Expresión y Derecho a la Información*. Comité por la Libre Expresión.

FOPRIDEH (2013) *Acceso a la Información Pública entre Comunidades Pobres y/o Marginadas en Honduras, con enfoque en las Regiones Occidente y Centro*. Proyecto “Mejorando la Confianza en Políticas e Instituciones Públicas”. Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). Elaborado por Lucila Valladares, consultora. Tegucigalpa.

IAIP (2012) *Informe Rendición de Cuentas del IAIP 2007-2012*. Instituto de Acceso a la Información Pública. Tegucigalpa.

(2012) *Informe Anual 2012*. Instituto de Acceso a la Información Pública. Tegucigalpa.

(2013) *Informe Semestral 2013*. Instituto de Acceso a la Información Pública. Tegucigalpa.

ITU (2012) *The State of Broadband 2012: Achieving Digital Inclusion For All*. Broadband Commission for Digital Development. International Telecommunication Union (ITU). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

OGP (2014) *Honduras Informe de Avance 2012-13*. Mecanismo de Revisión Independiente. Elaborado por Lester Ramírez Irías, Investigador Independiente. Washington.

Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2006) *Enforcing the Rule of Law, Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburg Press, Pittsburg, PA.

SEPLAN (2013) *Agenda Digital de Honduras, 2014-2018*. Unidad de Tecnologías de Información y Comunicación. Dirección General de Competitividad e Innovación. Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa. Tegucigalpa.

UNDP (2012) *Institutional and Context Analysis Guidance Note*. Oslo Governance Centre, en <http://goo.gl/PZPbLw>