

# Honduras

## Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)

### INFORME FINAL

PRESENTADO A:

Gobierno de Honduras Y  
Millennium Challenge Corporation

PRESENTADO POR:

Hernan Pflücker  
Francis Conway  
Manlio Martinez  
Helmis Cárdenas

CONTRATISTA:

NORC at the  
University of Chicago  
Renée Hendley  
Senior Research Scientist  
4350 East-West Highway, 8th  
Floor, Bethesda MD 20814  
(301) 634-9489 (office)  
(301) 634-9301 (fax)

OCTUBRE 2011



*at the* UNIVERSITY *of* CHICAGO



**MONEDA Y TASA DE CAMBIO**  
Lempira (HNL)

HNL 1 = 0.0529 US\$ 1  
US\$ 1 = 18.8951 HNL

**AÑO FISCAL**  
1 de enero – 31 de diciembre

---

1 Fuente: Tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central de Honduras el 27 de junio de 2011



# Índice de materias

Prefacio .....	VIII
Lista de abreviaturas .....	X
Evaluación Resumida .....	1
I. Resultados principales de la evaluación PEFA .....	1
Credibilidad del presupuesto .....	2
Alcance y transparencia .....	3
Presupuestación basada en políticas .....	4
Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria .....	4
Contabilidad, registro e informes .....	5
Escrutinio y auditoría externa .....	5
Prácticas de entidades donantes .....	6
II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP .....	7
Disciplina fiscal agregada .....	7
Asignación estratégica de recursos .....	8
Eficiente prestación de servicios .....	9
III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas .....	11
1. Introducción .....	14
Objetivo del Informe .....	14
Proceso de preparación del Informe .....	14
Metodología de preparación del Informe .....	16
Alcance de la evaluación según lo previsto en el Informe .....	17
2. Información de antecedentes sobre el país .....	20
2.1. Descripción de la situación económica del país .....	20
2.2. Descripción de los resultados presupuestarios .....	24
2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP .....	30
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP .....	40
3.1. Credibilidad del presupuesto .....	40
3.2. Transparencia y universalidad .....	52
3.3. Presupuestación basada en políticas .....	75
3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria .....	87
3.5. Contabilidad, registro e información .....	140
3.6. Escrutinio y auditoría externa .....	156
3.7. Prácticas de Donantes .....	170
4. Proceso de reforma del sector público .....	180

4.1.	Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso .....	180
4.2.	Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas....	181
Anexo 1.	Datos de indicadores .....	183
Anexo 2.	Resumen de los indicadores de desempeño .....	186
Anexo 3.	Resumen de fuentes de información .....	206
Anexo 4.	Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas .....	219
Anexo 5.	Bibliografía .....	223
Anexo 6.	Comentarios recibidos sobre el Informe Preliminar.....	227

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> - Evaluación Resumida de Indicadores .....	12
<b>Tabla 2</b> - Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2011) .....	17
<b>Tabla 3</b> - Marco macroeconómico 2005 a 2010 .....	21
<b>Tabla 4</b> - Operaciones de la Administración Central (Porcentaje del PIB) 2005-2010 .....	25
<b>Tabla 5</b> - Ejecución Presupuestaria Real de la Administración Central, por Categorías de Clasificación Económica (Porcentaje del Gasto Total) 2005-2010 .....	28
<b>Tabla 6</b> - Ejecución Presupuestaria Real de la Administración Central, por Sectores (Porcentaje del Gasto Total) 2005-2010.....	29
<b>Tabla 7</b> - Gasto Primario Aprobado y Ejecutado 2008-2010 (millones de lempiras, porcentaje) .....	41
<b>Tabla 8</b> - Desviaciones del gasto a nivel administrativo 2008-2010 (porcentaje) .....	43
<b>Tabla 9</b> - Gasto ejecutado en la partida de imprevistos 2008 - 2010 .....	44
<b>Tabla 10</b> - Evolución del Ingreso Tributario por Año 2005-2010.....	46
<b>Tabla 11</b> - Comparación de los Ingresos Internos Aprobados y Recaudados por Año 2005-2010.....	46
<b>Tabla 12</b> - Evolución del total de cuentas por pagar en proporción al gasto ejecutado total 2005-2010 .	48
<b>Tabla 13</b> Saldo de cuentas por pagar pendientes 45 días o más al 31 de diciembre del 2010 (lempiras millones, porcentaje) .....	49
<b>Tabla 14</b> - Estructura de los clasificadores.....	53
<b>Tabla 16</b> - Información incluida en la documentación presupuestal presentada al Congreso de la República para la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual .....	55
<b>Tabla 17</b> - Presupuesto 2010 fondos nacionales: estimación, ejecución, liquidación (lempiras millones) 58	
<b>Tabla 18</b> - Presupuesto 2010 fondos externos: estimación, ejecución, liquidación (lempiras millones) ...	60
<b>Tabla 19</b> - FHIS: inversión ejecutada con fondos externos (millones de lempiras, %).....	61
<b>Tabla 20</b> - Donaciones incluidas en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 .....	61
<b>Tabla 21</b> - Nivel de ayuda oficial comparada con el gasto ejecutado con fondos externos .....	62
<b>Tabla 22</b> Transferencias a las municipalidades de todas las fuentes – 2010 (millones de lempiras) .....	64
<b>Tabla 23</b> Instituciones descentralizadas que presentan sus informes a tiempo – segundo trimestre del 2010 al primer trimestre del 2011 (total 33 instituciones) .....	69
<b>Tabla 24</b> - Evaluación de las instituciones descentralizadas al 31 de diciembre del 2010.....	70
<b>Tabla 25</b> - Documentación de Acceso Público.....	73
<b>Tabla 26</b> - Actividades de mayor duración en el proceso de elaborar el presupuesto 2011 (días hábiles)76	
<b>Tabla 27</b> - Secuencia y fecha de eventos clave en la elaboración del presupuesto del año 2011.....	77
<b>Tabla 28</b> - Fechas de presentación y aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional.....	79
<b>Tabla 29</b> - Comparación proyecciones hechas en 2008 y 2009 con proyectos de presupuesto del 2010 y 2011 .....	82

<b>Tabla 30</b> - Modificaciones al marco normativo tributario en los años 2010 y 2011 .....	88
<b>Tabla 31</b> - Estadística de reclamos administrativos de los contribuyentes .....	91
<b>Tabla 32</b> - Datos del registro de contribuyentes .....	93
<b>Tabla 33</b> - Saldos en cobranza publicados por la DEI a diciembre 2010 .....	98
<b>Tabla 34</b> - Flujo de caja acumulado al segundo trimestre 2011 (millones de lempiras) .....	104
<b>Tabla 35</b> - Situación de pago de los contratos de SOPTRAVI (millones de lempiras, %) .....	106
<b>Tabla 36</b> - Estadística de funcionarios sujetos al régimen de la Ley del Servicio Civil.....	116
<b>Tabla 37</b> - Estadística de atrasos y regularizaciones en la nómina (2011).....	119
<b>Tabla 38</b> - Plazos e informes establecidos en el marco normativo .....	149
<b>Tabla 39</b> - Fechas de presentación de la rendición de cuentas del Gobierno al Congreso Nacional. ....	154
<b>Tabla 40</b> - Alcance de las auditorías externas que abarcan el ejercicio fiscal 2009.....	158
<b>Tabla 41</b> - Modelo de informe que genera el SISERA .....	160
<b>Tabla 42</b> - Informes especiales remitidos por el TSC al Congreso Nacional 2008-2010 .....	168
<b>Tabla 43</b> - Ejecución del apoyo presupuestario ( <b>millones de Lempiras</b> ) .....	171
<b>Tabla 44</b> - Ayuda Oficial al Desarrollo (en millones de USD).....	175
<b>Tabla 45</b> - Recursos de Capital (millones de Lempiras) .....	178

## Índice de Ilustraciones

<b>Ilustración 1</b> - Resultados de la evaluación PEFA 2011 .....	2
<b>Ilustración 2</b> - Estructura Organizacional del Sector Público Hondureño .....	18
<b>Ilustración 3</b> - Ejemplo del informe de seguimiento a la antigüedad de pagos pendientes de la TGR ....	51
<b>Ilustración 4</b> - Información disponible al público en los portales de SEFIN y del TSC .....	73
<b>Ilustración 5</b> - Ejemplo de un componente del Flujo Financiero .....	104

## Índice de Cuadros

<b>Cuadro 1</b> - Normas contables y estadísticas referentes a gastos incurridos sin autorización y gastos devengados y no pagados al final de un ejercicio fiscal .....	26
<b>Cuadro 2</b> - Atribuciones del Congreso Nacional en temas de administración financiera .....	31
<b>Cuadro 3</b> - Atribuciones del Presidente de la República en temas de administración financiera .....	32
<b>Cuadro 4</b> - Evolución de la Cuenta Financiera al Manual de Finanzas Públicas 2001 .....	54
<b>Cuadro 5</b> - Ley del Servicio Civil – Del Campo de Aplicación - Artículo 3. ....	115
<b>Cuadro 6</b> - Marco Normativo de las Contrataciones del Estado.....	124
<b>Cuadro 7</b> - Alcance de la función de auditoría interna definido en el marco normativo gubernamental. ....	137



<b>Cuadro 8</b> - Procedimiento General de la Conciliación Bancaria Automática.....	142
<b>Cuadro 9</b> - Extracto del Informe del TSC sobre Gestión de Bienes Nacionales (2009).....	153
<b>Cuadro 10</b> - Remisión del informe anual de rendición de cuentas del sector público.....	159
<b>Cuadro 11</b> - Evolución del ejercicio fiscal del año 2010 .....	162

## Prefacio

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de Honduras fue realizado por el equipo técnico del “National Opinion Research Center at the University of Chicago” (NORC).

Esta evaluación fue financiada por el Millennium Challenge Corporation (MCC) y contó con la permanente cooperación del Gobierno de Honduras representado por la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia (SDP). A iniciativa del Gobierno y del MCC se constituyó una Comisión de Seguimiento del Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas, la cual está integrada de la siguiente manera:

- Representantes de los cooperantes:
  - ▶ Maria Luisa Benítez-Donoso, Consejera y Segunda Jefatura de la Embajada de España;
  - ▶ Elena Gutiérrez, Coordinadora General de AECI;
  - ▶ Willy Hick, Agregado de Cooperación de la Unión Europea;
  - ▶ Ezequiel Miranda, consultor del Banco Mundial en Honduras; y,
  - ▶ José Simón Rezk, Especialista en Administración Financiera de la Oficina del Banco Mundial en Honduras.
- Representantes del Gobierno:
  - ▶ Rodrigo Garcia, Viceministro de la SDP, quien asumió la Presidencia de la Comisión;
  - ▶ Julio Raudales, Viceministro de SEPLAN;
  - ▶ Jorge Navarro, Asesor de SEFIN;
  - ▶ Manuel Ramirez, Asesor en Transparencia Fiscal para la SDP/UATP, quien ejerció la función de gerente y coordinador de la evaluación PEFA; y,
  - ▶ Tatiana Perez Asesora de Proyectos Externos de la SDP.
- El equipo técnico de consultores para la evaluación PEFA (NORC)
  - ▶ Hernán Pflücker, consultor internacional y líder técnico del equipo;
  - ▶ Francis Conway, consultor internacional y experto en administración pública;
  - ▶ Manlio Martinez, consultor local experto en administración pública y miembro del equipo de evaluación del PEFA 2009, y;
  - ▶ Helmis Cárdenas, consultor local experto administración pública.

La Comisión fue constituida durante la misión PEFA, pero los representantes del gobierno que la integran tuvieron una participación intensa en todo el proceso de coordinación previa con el MCC, que incluyó la preparación de la Nota de Concepto y de los Términos de Referencia para la contratación del equipo de

consultores. La nota de concepto y los términos de referencia fueron concluidos en marzo 2011. En el mes de junio fueron notificados a la Secretaría PEFA quien los revisó y comentó. Gracias a la activa participación de los representantes del gobierno en la Comisión, se pudo coordinar la agenda de la misión PEFA que involucró a 14 entidades del gobierno, 4 agencias de cooperación y 3 entidades de la sociedad civil.

Un informe en borrador de la evaluación fue presentado a todos los miembros de la Comisión el día 2 de septiembre del 2011. La Comisión distribuyó el informe y solicitó comentarios sobre el mismo a las entidades públicas que participaron en el proceso de evaluación. Copia de informe fue también remitido a la Secretaría PEFA, quien emitió por escrito sus comentarios el día 16 de septiembre. El gobierno presentó de la misma manera una versión consolidada de todos los comentarios recibidos sobre el informe el día 19 de septiembre. Durante el plazo previsto para la presentación de comentarios al informe preliminar no se recibió por escrito ningún comentario de las agencias de cooperación que integraron la Comisión de Seguimiento, aunque varios de ellos asistieron al taller de presentación de resultados realizado en setiembre.

El equipo de consultores presentó las conclusiones y detalles de la evaluación realizada en un taller de trabajo especialmente organizado para tal fin, el cual se realizó los días 12 y 13 de septiembre. En dicho taller participaron autoridades del Gobierno Central y de otros Poderes del Estado, representantes de diversas agencias de cooperación internacional y oficiales del gobierno que estuvieron involucradas con el proceso de evaluación. Diversos comentarios y aclaraciones fueron recibidos por el equipo de consultores en dicha oportunidad.

Los autores del informe son los responsables principales de su contenido. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Millennium Challenge Corporation (MCC), del Gobierno de Honduras o del Secretariado PEFA, entidades que emitieron sus comentarios a la versión preliminar del informe.

Los integrantes del equipo técnico expresan su agradecimiento a las autoridades, los funcionarios y el personal de las entidades públicas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que contribuyeron a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Igualmente, agradecen la asistencia, acompañamiento y colaboración permanentes por parte del Gobierno de Honduras.

## Lista de abreviaturas

Abreviatura	Entidad
AHM	Asociación Hondureña de Maquiladores
AMHON	Asociación de Municipalidades Hondureñas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCH	Banco Central de Honduras
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCIT	Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa
CGR	Contaduría General de la República en SEFIN
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONAH	Congreso Nacional de Honduras
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSJ-GA	Gerencia Administrativa
CSJ-UAI	Unidad Auditoría Interna
CSJ-UPEG	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGCP	Dirección General de Crédito Público en SEFIN
DGIP	Dirección General de Inversión Pública en SEFIN
DGP	Dirección General de Presupuesto en SEFIN
DGSC	Dirección General de Servicio Civil en SDP
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FHIS-GA	Gerencia Administrativa
FHIS-UAI	Unidad Auditoría Interna
FHIS-UPEG	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSDEH	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IBP	International Budget Partnership
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MCC	Millennium Challenge Corporation
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
NORC	National Opinion Research Center at the University of Chicago
OBI	Open Budget Initiative

Abreviatura	Entidad
ONCAE	Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
POA	Plan Operativo Anual
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (programa del FMI)
SALUD	Secretaría de Salud
SALUD-GA	Gerencia Administrativa
SALUD-UAI	Unidad Auditoría Interna
SALUD-UPEG	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión
SAMI	Sistema de Administración Municipal Integrada
SDP	Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia
SEDUC	Secretaría de Educación
SDPAUTP	Unidad de Apoyo Técnico Presidencial
SEDUC-GA	Gerencia Administrativa
SEDUC-UAI	Unidad Auditoría Interna
SEDUC-UPEG	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEIP	Secretaría del Interior y Población
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SOPTRAVI-GA	Gerencia Administrativa
SOPTRAVI-UAI	Unidad Auditoría Interna
SOPTRAVI-UPEG	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión
TGR	Tesorería General de la República en SEFIN
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UE	Unión Europea
UPEG	Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión de SEFIN

## Evaluación Resumida

La evaluación PEFA hace un análisis del estado de seis elementos principales de la gestión de las finanzas públicas con el propósito de medir la calidad de los mismos mediante comparación con las buenas prácticas internacionales. El análisis consiste en la medición del estado de 28 indicadores de alto nivel, los cuales son evaluados de manera objetiva y mediante procedimientos estandarizados, permitiendo así hacer un seguimiento a través del tiempo sobre el comportamiento de los diversos parámetros considerados.

El PEFA aunque detecta algunos aspectos que pueden tener un desarrollo incipiente, no constituye un diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas. Las posibles debilidades identificadas durante la evaluación deben ser analizadas posteriormente a fin de determinar sus causas, la conveniencia de su fortalecimiento y la forma más conveniente para lograrlo. En todo caso, la evaluación PEFA puede proveer de insumos útiles a los gestores de reformas con el fin de fortalecer y mejorar el estado de las iniciativas de reformas y la consolidación de los seis elementos de la gestión de las finanzas públicas.

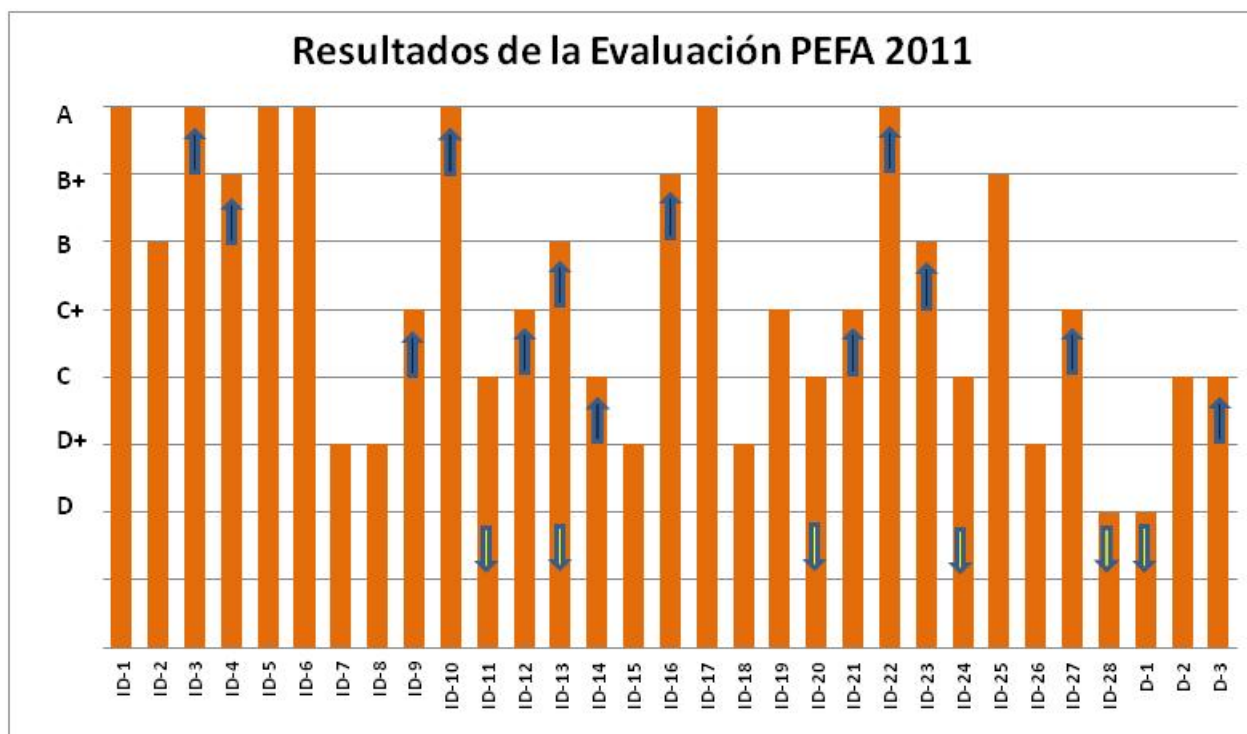
### I. Resultados principales de la evaluación PEFA

La evaluación detallada de los indicadores PEFA ha permitido concluir que el desempeño en la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en Honduras, para el periodo analizado (2008 – 2010, y algunos aspectos del año 2011 en algunos indicadores), ha evidenciado elementos de la gestión cuyo desempeño ha mejorado al igual que otros cuyo desempeño ha aminorado.

La **Ilustración 1** muestra gráficamente que aspectos de la gestión se han fortalecido desde la evaluación PEFA del año 2009 y que otros aspectos se han debilitado en el mismo periodo. Debido a que los criterios de evaluación aplicados en el PEFA del año 2009 no siguieron, adecuadamente y en todos, los casos la metodología PEFA; y que además en el año 2011 el Secretariado del PEFA modificó la metodología de evaluación de los indicadores ID-2, ID-3 y ID-19, todo lo cual hizo que en 21 de los 31 indicadores analizados la comparación de resultados no resulte posible, las mejoras y debilitamientos mostrados en la ilustración referida no se basan en las calificaciones PEFA, sino en la comparación de las características de la gestión tal como se realizaba en dichos periodos. Los indicadores marcados con flechas ascendentes muestran mejoras en la gestión identificadas en la presente evaluación PEFA, y las flechas descendentes

muestran debilitamiento en algunos elementos de la gestión. El detalle de estas mejoras y debilitamientos se describe en los indicadores respectivos.

**Ilustración 1** - Resultados de la evaluación PEFA 2011



Es importante destacar que en el periodo analizado se produjeron circunstancias especiales tanto en la economía mundial como internamente en Honduras que afectaron la gestión del Gobierno, y que impactaron de modo significativo algunos de los indicadores PEFA.

A continuación se presenta las conclusiones más relevantes sobre las dimensiones principales de la metodología PEFA.

**Credibilidad del presupuesto.**

En el periodo 2008-2010 que cubre este PEFA coinciden una serie de eventos que hacen más difícil la gestión de las finanzas públicas en Honduras. A raíz de la crisis económica mundial que empieza a sentirse en el 2008, la crisis política interna del 2009 y el problema de la deuda flotante que surge al finalizar el ejercicio fiscal del año 2009 salen a relucir limitaciones en el sistema impositivo y dificultades en la estimación de ingresos (sobre todo en las modificaciones del presupuesto). Además se toma conocimiento de gastos significativos incurridos sin autorización y sin haber sido registrados en el SIAFI.

Estas circunstancias, a su vez, llevan a la acumulación de atrasos internos en las operaciones del gobierno y con el sector privado, a un aumento en el déficit fiscal y a un problema de liquidez fiscal que dificulta el manejo del flujo de caja.

El hecho es que estos problemas no nacieron en el 2009 y 2010. Las presiones intensas sobre las finanzas públicas que generan los eventos antes descritos parecen haber agravado problemas estructurales en la gestión de las finanzas públicas que existían desde años atrás pero no se habían manifestado tan claramente como al final del ejercicio fiscal 2009 e inicios del ejercicio 2010. Esos problemas estructurales en su mayoría caen bajo los indicadores del PEFA que miden la previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto (ID-13 al ID-21), sobre todo en las áreas de la administración tributaria, controles de la nómina y del gasto no salarial y en los controles y la auditoría interna.

Al sentirse de forma tan severa el efecto de estos problemas estructurales en la gestión de las finanzas públicas se genera un sentido de urgencia por resolverlas de una vez para todas. Es así que surgen los compromisos en la carta de intenciones que le presenta el gobierno al FMI en septiembre del 2010 y es por esto que surgen otras medidas que se adoptan como parte de las disposiciones generales del presupuesto a partir del 2011.

### **Alcance y transparencia.**

---

La crisis fiscal que ocurre al final del 2009 e inicios del 2010 demuestra igualmente la presencia de problemas estructurales relacionados con el gasto público especialmente con respecto a los fondos de previsión y los subsidios a los servicios que ofrecen las empresas públicas nacionales. Si bien muchas de las medidas relevantes son de carácter legal o tienen que ver con las políticas públicas de subsidios, también es cierto que los problemas evidenciados demuestran ciertas debilidades existentes en la gestión de las finanzas públicas de las instituciones descentralizadas que no están plenamente integradas al SIAFI, por lo que es menos ágil el seguimiento a la ejecución de sus presupuestos y la supervisión de los riesgos fiscales producto de sus operaciones. Los mismos problemas de seguimiento y supervisión existen con las finanzas municipales, y éstos irán cobrando importancia al irse aumentando el porcentaje de los ingresos tributarios nacionales que se le transfieren a las municipalidades de un 7% en el 2010, hasta alcanzar el 11% en el 2014.

El Gobierno publica una gran cantidad de información útil en sus portales institucionales y en los sub portales de transparencia que requiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El área de las finanzas de las instituciones descentralizadas es una en la que hay poca transparencia, en parte por los problemas señalados anteriormente. Además, la crisis fiscal del final del 2009 y el inicio del 2010



pone de manifiesto que el propio Gobierno no cuenta internamente con información completa y oportuna sobre ciertos aspectos clave de las finanzas públicas y eso hace que sea aún más difícil para los que observan las finanzas públicas desde afuera conocer y entender claramente cuál es la situación fiscal y cómo se están usando los recursos públicos. Muchos de estas limitaciones caen bajo los indicadores del PEFA relacionados con la contabilidad, registro e informes financieros (ID-22 al ID-25). No habrá mayor progreso en aumentar la transparencia hasta que éstas se empiecen a reducir y se generen estados financieros compatibles con las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector público (NICSP) que sean instrumentos efectivos de información y apoyo a la gestión financiera.

### **Presupuestación basada en políticas.**

---

El proceso anual de elaboración del presupuesto se basa en un calendario bien concebido y funciona razonablemente bien, aunque hay instituciones que quisieran contar con más tiempo para formular su anteproyecto de presupuesto luego de recibir los techos de SEFIN.

Las limitaciones mayores identificadas en este PEFA son en el área de Presupuestación basada en políticas. El periodo de este PEFA coincide con un gran esfuerzo por parte de SEPLAN y SEFIN de redirigir el gasto público en función de los objetivos y las metas de la Visión de País y Plan de Nación adoptados por ley en febrero del 2010. Ese esfuerzo ha demostrado lo difícil que es cambiar la trayectoria del gasto público sobre todo porque no existe una vinculación real y práctica entre el POA como instrumento de programación y el presupuesto institucional como medio de traducir el POA en acciones concretas y porque las estrategias sectoriales no incluyen una cuantificación del impacto presupuestario de las medidas de política y los programas que en ellas se proponen. El presupuesto plurianual existente cubre únicamente la cuenta financiera del gobierno. Si bien eso es importante y necesario, lo cierto es que no es suficiente como guía multianual para la gestión del gasto público. Aun no se tiene una estrategia de desarrollo sectorial de mediano plazo detallada anualmente. SEPLAN reconoce que este es un proceso aún incompleto que se irá perfeccionando paulatinamente.

### **Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria.**

---

La capacidad del gobierno para recaudar ingresos en cantidad suficiente y de manera previsible es uno de los elementos más críticos de la administración financiera pública. Esta capacidad se ha visto fortalecida recientemente con una reforma tributaria que está mostrando resultados positivos. La DEI, el organismo responsable de la administración de ingresos, está también pasando por un proceso de fortalecimiento que entre otros aspectos la ha convertido en un ente descentralizado que le permitirá mejorar sus políticas internas a fin de dotarla de personal adecuado y de darle mayor eficiencia a su gestión. Pero aun hay

debilidades en el sistema de ingresos internos que afectan el marco tributario que aun cuenta con excesivas excepciones, y que afectan la capacidad operativa de la DEI en su capacidad de cobranza de adeudos, en su capacidad para hacer inteligencia fiscal y orientar de modo más eficaz sus recursos de fiscalización y auditoría, y en su capacidad de ampliar la masa de contribuyentes. La TGR está demostrando su capacidad para administrarse en épocas de crisis y ha logrado mantener el adecuado registro y orden de la caja fiscal en base a acertados procesos de programación de caja y seguimiento de los saldos. La auditoría interna con un nuevo enfoque desde fines del año 2010 está asumiendo de manera progresiva su verdadero rol en las instituciones lo cual redundará en beneficio de la gestión institucional. Los controles sobre la nómina son aun débiles y la dispersión de regímenes así como el empleo de procedimientos desconcentrados poco eficientes, no facilitan la gestión de nómina y de recursos humanos así como su eficaz control y registro oportuno de las transacciones.

### **Contabilidad, registro e informes.**

---

El registro adecuado de las transacciones es el elemento más crítico de los sistemas de información de la administración financiera, y el control sobre estos ha sido una debilidad de los últimos años que está impactando negativamente la ejecución presupuestal actual. Actualmente se han evidenciado acciones tendientes a fortalecer y a sincerar las cuentas, pero aun se observan algunas debilidades en los registros contables, muchas de ellas originados por saldos históricos no aclarados, que socavan la calidad de los informes contables. La Contaduría por su parte, ha iniciado un proceso de fortalecimiento que incluye entre otros aspectos la adopción de las normas internacionales de contabilidad pública y la depuración de las cuentas.

### **Escrutinio y auditoría externa.**

---

La auditoría externa que realiza el TSC ha ido mejorando consistentemente pero este es un proceso lento de evolución de una práctica que todavía no ha logrado establecerse como una función importante en la gestión de las finanzas públicas en Honduras. Mucho del énfasis ha recaído sobre el informe anual de rendición de cuentas que prepara el TSC sobre la base de la liquidación anual del presupuesto cuando en realidad son los informes de auditoría financiera y cumplimiento legal de las instituciones que realiza el TSC los que más pueden contribuir a fortalecer la gestión de las finanzas en el país. Esas auditorías todavía no alcanzan a cubrir una mayoría del gasto público. La falta casi total de atención y divulgación por parte del Congreso Nacional a las auditorías contribuye a disminuir su importancia e impacto.

Existe otra área en la que la acción del TSC es muy útil. En efecto, en los compromisos y en las medidas de reformas adoptadas a raíz de la crisis fiscal que ocurre al final del 2009 e inicios del 2010 existen

lagunas en cuanto al fortalecimiento de los controles internos y la auditoría interna. Aunque estas son actividades que se miden bajo los indicadores del PEFA que examinan la previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto (ID-20 e ID-21), lo cierto es que el TSC tiene jurisdicción por ley sobre ambas actividades y, además, son temas que cubren en sus auditorías externas. El TSC puede contribuir a fortalecer estas actividades.

### **Prácticas de entidades donantes.**

---

El periodo analizado por el PEFA involucró eventos políticos que afectaron los procesos de cooperación internacional y que impactaron de manera muy notoria las finanzas públicas hondureñas. Durante el año 2009 los procesos de asistencia se vieron reducidos en una proporción muy alta que aun no se recupera del todo. Por otro lado, con asistencia de la cooperación, el gobierno ha logrado potenciar sus sistemas de registro presupuestario para algunos proyectos (SIAFI-UEPEX) lo cual permitirá un mayor uso de los sistemas de país por la comunidad de donantes (de momento sólo por el BID y el Banco Mundial). Similarmente, la creación de SEPLAN permitirá fortalecer la coordinación con las agencias de cooperación y sus programas de asistencia, especialmente en temas de donaciones y de apoyo al desarrollo del país, siguiendo estrategias globales y sectoriales de mediano plazo y basadas en los planes de largo plazo debidamente estructurados que se vuelquen en los Planes de Gobierno, y estos en los POA de cada institución y estos a su vez en los presupuestos plurianuales y anuales.

## II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

### Disciplina fiscal agregada.

El desempeño fiscal en el período 2005 – 2010 empieza con “los resultados más positivos de los últimos ocho años” según el PEFA 2009. Eso cambia en el periodo de este PEFA. La crisis económica internacional que empieza a sentirse en el 2008 y se acelera en el 2009 se refleja en la disminución de los ingresos propios, que pasan del 17.5% del PIB en el 2007 a 16.0% en el 2009. Los problemas ocasionados por la caída del ingreso propio se agudizan al tener que registrar al cierre del año 2009 12,725.0 millones de lempiras en gastos que se ejecutaron en el período comprendido entre 2006-2009 y que estaban pendientes de pago. Esto hace que crezca déficit primario de 2.9% del PIB en el 2007 a 4.5% en el 2010.

Si bien es cierto que el déficit fiscal refleja el impacto de la crisis económica mundial (que se hace sentir de forma igual en muchos otros países), también es cierto que las dificultades evidenciadas en la gestión de las finanzas públicas en el periodo que cubre este PEFA – 2008-2010 – contribuyen al aumento del déficit fiscal. A pesar de la caída en los ingresos, las modificaciones al presupuesto autorizadas por el Congreso Nacional en esos tres años incorporan nuevas estimaciones de ingresos propios que luego no se cumplen y que reflejan en parte la insuficiencia del sistema tributario. A partir del 2006 empieza a crecer el gasto corriente impulsado por el aumento rápido de la masa salarial y los subsidios. Todo esto lo agrava la incidencia de gastos no autorizados ni registrados que apuntan a una debilidad en los controles internos. Los informes de ejecución del presupuesto y los estados financieros resultan insuficientes ante el crecimiento de los atrasos de pago, entre otras consideraciones porque no generan información sobre la antigüedad de los pagos vencidos ni sobre los pasivos contingentes de devolución de impuestos y demandas judiciales por aspectos laborales e incumplimientos contractuales.

El Gobierno está en pleno proceso de corregir estas limitaciones. Mientras tanto, ha hecho uso efectivo del análisis y las estimaciones de la cuenta corriente para identificar e implantar medidas de política pública que le permiten vigilar, controlar el déficit fiscal y estabilizar la relación PIB/deuda pública. Este es un logro meritorio. Las medidas que ha adoptado SEFIN para atender las dificultades en la ejecución y seguimiento del presupuesto y en otros aspectos de la gestión de las finanzas públicas son importantes para consolidar ese logro.

Las reformas tributarias iniciadas en 2010, el cambio de función de la auditoría interna y el sinceramiento de las cuentas que este gobierno está propiciando, son algunos de los pilares en que se soporta el proceso de fortalecimiento del control sobre la ejecución presupuestal. Por otro lado, la programación del gasto parecería estar aun ajena a la situación de crisis de la caja fiscal y se ha incrementado progresivamente en los últimos tres años.

La calidad de la información sobre la ejecución presupuestal es un elemento clave para propiciar y supervisar el acatamiento de la disciplina fiscal. El fortalecimiento iniciado sobre los sistemas informáticos del SIAFI y sobre la gestión contable del gobierno, redundarán en la producción de informes confiables y más completos de la gestión. Por otro lado la información estadística de ingresos resulta aún incipiente.

### **Asignación estratégica de recursos.**

---

Aunque la proporción del gasto orientado a los servicios sociales en los últimos años se mantiene más o menos estable, esto es producto de un aumento en la masa salarial mayormente en el sector de educación, que se compensa con una caída abrupta de los gastos de capital. En el 2010 el Gobierno se compromete a mejorar la composición del gasto fiscal en favor de la inversión y el gasto anti-pobreza pero ahora en función de los objetivos de la Visión de País 2010–2038 y los ejes estratégicos del Plan de Nación.

SEFIN y SEPLAN están conscientes de la necesidad de impartirle una dirección más clara y mejor coordinada al gasto público. Se han trazado como objetivo en la formulación del presupuesto del 2012 lograr que el Plan Operativo Anual (POA) de las instituciones de la administración central y descentralizada se conforme a las metas y objetivos de la Visión de País y el Plan de Nación. A su vez, el POA debe guiar la estimación de recursos que sirvan como justificación para el presupuesto anual de cada institución. SEFIN y SEPLAN reconocen que tomará tiempo lograr esta coordinación de planes, programas y presupuesto.

En este proceso las limitaciones en el área de presupuestación basada en políticas (indicadores PEFA ID-11 e ID-12) señaladas en la sección anterior son un factor limitante. El presupuesto plurianual basado en la estimación de la cuenta financiera que está sirviendo tan bien para vigilar y controlar el déficit fiscal resulta insuficiente como herramienta para facilitar y dirigir la reorientación y asignación estratégica del gasto. No será fácil superar esta limitante que requiere que las estrategias sectoriales y otras incluyan una cuantificación del impacto presupuestario de las medidas de política y los programas que en ellas se proponen para poder analizar la demanda futura de gasto corriente y de capital, identificar posibles

conflictos y establecer prioridades a mediano plazo que sirvan de base para los techos presupuestarios anuales.

No se ha logrado obtener un balance entre necesidades y prioridades, lo cual conjugado con las limitaciones de la caja fiscal, no permite satisfacer adecuadamente los requerimientos sectoriales. El control se ejerce sobre el gasto realizado pero no sobre su programación. Muchas entidades han dimensionado sus objetivos sin coordinarlos con la disponibilidad de recursos para alcanzarlos, lo cual no permite hacer una distribución adecuada, racional y estratégica de los recursos públicos.

Existen reportes recurrentes de la gestión que informan sobre el gasto y el cumplimiento de las metas institucionales, pero que aun no se coordinan adecuadamente con la posibilidad real de gestión financiera. Debido a que en muchos casos estos son preparados por entidades con operación desconcentrada, la información sobre los recursos recibidos y utilizados no siempre es actual y completa. Hay entidades que cuentan con almacenes regionales desde donde distribuyen sus recursos materiales, los cuales no necesariamente responden a las demandas y dinámica de las entidades desconcentradas. Los reportes normalmente son presupuestarios o contables y los reportes sobre inventarios y uso de recursos físicos son poco frecuentes.

### **Eficiente prestación de servicios.**

---

El aumento en la masa salarial que se viene manifestando desde el 2006 sumado a la necesidad reciente de dedicar una parte de los recursos relativamente escasos de la cuenta única al pago de atrasos no solamente se ha compensado con una caída en la inversión sino que también ha agudizado las deficiencias en los renglones no-salariales del gasto corriente. Esto afecta la prestación de servicios fundamentales de salud y educación, entre otros, según se pudo confirmar en la visita al Hospital Escuela en Tegucigalpa. Los esfuerzos intensos que realiza el Gobierno al presente para estabilizar la masa salarial y reducir la incidencia de los atrasos contribuirán a mejorar esta situación.

El PEFA identificó otra posible limitante que también puede afectar de forma negativa la prestación de servicios. El análisis del indicador ID-12 concluye que no parece hacerse una programación futura del gasto corriente necesario para la operación y mantenimiento de las obras y facilidades incluidas en el programa de inversiones. En tanto esto sea cierto plantea la posibilidad de que no se haya incluido ese gasto en el presupuesto y que el beneficio en forma de mejores servicios que derivan de las inversiones no se manifieste total o parcialmente. En este año SEFIN está modificando la metodología de revisión de proyectos de inversión para incluir un estimado del gasto corriente.

La calidad de los servicios prestados es función de la identificación del alcance del servicio que se desea prestar, de la capacidad para prestarlos y de las estrategias sectoriales que identifican los medios más eficientes y eficaces para su provisión. Los sistemas de control existentes no aseguran una coordinación adecuada entre estos tres aspectos, ya que se orientan principalmente a la ejecución presupuestaria, no a la verificación de los aspectos estratégicos, del alcance y límites del servicio que se piensa prestar, y de la posibilidad de obtener los recursos necesarios para proveerlos.

Los informes recurrentes contienen principalmente información cuantitativa de la prestación de servicios, siendo la información cualitativa menos frecuente, incompleta o inexistente. El objetivo de contar con información sobre la prestación de servicios públicos debe permitir prevenir y dar soluciones anticipadas a posibles problemas, lo cual no se da. Los informes por lo general muestran datos estadísticos diversos de comportamiento sectorial, útiles para la toma de decisiones estratégicas y de largo plazo, pero no para tomar medidas correctivas inmediatas sobre casos particulares.

### III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El proceso de reforma del sector público en Honduras es amplio y ambicioso. A mediados del año 2011 existen varias iniciativas importantes de reformas que tienen como objetivo específico mejorar la gestión de las finanzas públicas o que contemplan acciones que inciden sobre esa gestión. Todas se enmarcan en el Plan de Gobierno 2010-2014. Este plan concretiza los principios de desarrollo, objetivos y metas de la Visión de País hacia el año 2038 y los lineamientos estratégicos e indicadores del Plan de Nación 2010-2022. El Objetivo 4 de este plan que describe los objetivos y las medidas de política relacionados con “Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo” es el de mayor relevancia para la planificación y aplicación de reformas en la gestión de las finanzas públicas. Estas incluyen:

- El Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas
- El Nuevo SIAFI
- El programa económico del Gobierno y el marco de políticas para 2011-2012
- Otras reformas puntuales a la administración pública

El conjunto de procesos de reforma es amplio y ambicioso lo que lleva a cuestionar si es factible que todos reciban el mismo nivel de atención por parte de las máximas autoridades del gobierno y cuenten con el presupuesto y los recursos humanos necesarios. Existen dos factores que sugieren que las reformas tienen perspectivas razonables de éxito.

- Las reformas cuentan con apoyo político de alto nivel
- Los procesos de reforma se fundamentan en argumentos persuasivos y estudios técnicos apoyados por programas de instituciones multilaterales y bilaterales

Irónicamente, estos mismos factores que presentan perspectivas razonables de éxito son también una fuente de riesgo. Los organismos y funcionarios públicos del más alto nivel en el Gobierno de Honduras que apoyan las distintas reformas tienen la capacidad de actuar con cierto grado de independencia y exigir que las instituciones técnicas y de línea dediquen tiempo y recursos a las reformas específicas que ellos apoyan y están promoviendo. Esta situación se repite a nivel de los organismos e agencias internacionales que cuentan cada una con programas que apoyan.



**Tabla 1** - Evaluación Resumida de Indicadores

Indicador	Concepto	Calificación	
		2009	2011
<b>A. Resultados de la GFP: Credibilidad del presupuesto</b>			
ID - 1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	A	A
ID - 2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	B <sup>(N/C*)</sup>	B
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A <sup>(N/C*)</sup>	A
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+ <sup>(N/C**)</sup>	B+
<b>B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia</b>			
ID - 5	Clasificación del presupuesto	A	A
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	C <sup>(N/C**)</sup>	A
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	D+ <sup>(N/C**)</sup>	D+
ID - 8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C <sup>(N/C**)</sup>	D+
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	D+	C+
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	C	A
<b>C. Ciclo presupuestario</b>			
<b>c.i) Presupuestación basada en políticas</b>			
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A <sup>(N/C**)</sup>	C
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+ <sup>(N/C**)</sup>	C+
<b>c.ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>			
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	B
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B <sup>(N/C**)</sup>	C+
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+ <sup>(N/C**)</sup>	D+
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+ <sup>(N/C**)</sup>	B+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	A <sup>(N/C**)</sup>	A
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	C+ <sup>(N/C**)</sup>	D+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B <sup>(N/C*)</sup>	C+
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	C+	C
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C	C+
<b>c.iii) Contabilidad, registro e informes</b>			
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	A <sup>(N/C**)</sup>	A

Indicador	Concepto	Calificación	
		2009	2011
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	B
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+ <sup>(N/C**)</sup>	C
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	B+	B+
<b>c.iv) Escrutinio y auditoría externa</b>			
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+ <sup>(N/C**)</sup>	D+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	D+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D+ <sup>(N/C**)</sup>	D
<b>D. Prácticas de entidades donantes</b>			
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	C <sup>(N/C**)</sup>	D
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D <sup>(N/C**)</sup>	C
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	C
<p>Notas:</p> <p>(N/C*) Los resultados de la medición no son comparables dado que el criterio de medición del indicador ha sido modificado por la Secretaría PEFA en Febrero del 2011.</p> <p>(N/C**) Los resultados de la medición actual no son comparables con los de la medición del año 2009 dado que el criterio de evaluación empleado en la medición del año 2009 omitió/incluyó elementos sustantivos de la gestión que afectan la calificación (las omisiones/inclusiones son descritas en el análisis del indicador respectivo).</p>			

## 1. Introducción

En esta sección se describe el proceso y la metodología de elaboración del Informe PEFA, a fin de facilitar la comprensión de la información mostrada, del contexto en el que se desarrolló el proceso de evaluación y la redacción del Informe, y del alcance de la evaluación de la Gestión Financiera Pública (GFP).

### Objetivo del Informe

---

La presente evaluación es producto de un proceso de coordinaciones entre el Gobierno de Honduras y el MCC y forma parte de un proceso de asistencia técnica iniciado por el MCC que entre otros aspectos incluye la medición de los indicadores de transparencia presupuestaria establecidos para el “Open Budget Initiative (OBI)” del International Budget Partnership (IBP) y la medición de los indicadores del Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA).

Es necesario remarcar que la GFP hondureña fue evaluada en el año 2009 mediante la metodología PEFA, y los resultados de dicha evaluación constituyen una línea de base para posteriores evaluaciones con dicha metodología. Por dicho motivo, la presente evaluación sirve principalmente para medir el cambio ocurrido en el desempeño de la GFP en el periodo 2008 a 2011.

El Gobierno hondureño está desarrollando un proceso de reformas y de modernización de las finanzas públicas tendientes a mejorar la gestión presupuestaria y su transparencia ante la ciudadanía, por lo que la medición de los indicadores de desempeño y transparencia proporcionarán una pauta para identificar ventanas de oportunidad para estos procesos de reforma, así como para establecer el grado de alineamiento de la gestión con las mejores prácticas internacionales. La metodología PEFA proporcionará información relevante de la gestión actual y permitirá establecer los cambios ocurridos en el desempeño, facilitando así la formulación o ajuste de la estrategia de reforma y la mejora de la calidad de la GFP.

### Proceso de preparación del Informe

---

La evaluación PEFA fue financiada por el MCC quien contrató a la Universidad de Chicago representada por su unidad especializada “National Opinion Research Center” (NORC) para conducir la evaluación. Por parte del Gobierno, el liderazgo de la misión fue asumido por la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia.

El MCC jugó un papel decisivo en la formulación de los términos de referencia, la organización de las actividades preliminares, la facilitación del acceso a las autoridades hondureñas y a la comunidad de donantes, la supervisión del proceso de evaluación, y en el apoyo a los consultores durante la misión de evaluación.

La participación de la SDP fue crucial para la realización de la presente evaluación. Desde un primer momento fue el propulsor de la metodología PEFA entre las autoridades hondureñas y el gran motivador durante todo el proceso de evaluación, permitiendo visualizar y entender el proceso de reforma y facilitando el acceso a la información sobre la gestión y a las diversas unidades del sector público.

El proceso de evaluación empezó con una fase preparatoria que transcurrió del 16 de junio al 3 de julio de 2011. En esta primera etapa, se preparó el plan de trabajo que incluía el calendario, los principales interlocutores del ejercicio, una programación preliminar de reuniones y una lista de documentación complementaria. También se prepararon unos “temas de conversación” que recogían -para cada interlocutor identificado- las principales cuestiones que querían ser abordadas durante las reuniones.

La segunda fase del trabajo se inició con la ejecución de la misión principal de evaluación que con una duración de tres semanas se inició el 4 de julio de 2011. Durante la primera semana se celebró un taller de trabajo con funcionarios y técnicos de la administración pública (75 participantes). Por parte del Gobierno estaban representadas varias direcciones y unidades de la Secretaría de Finanzas, unidades financieras institucionales de las secretarías encargadas de las carteras de salud, educación y obras públicas, y representantes del sistema de contrataciones del Estado, del sistema de recursos humanos del Estado y del Tribunal Superior de Cuentas. El taller permitió introducir y explicar el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño (Secretaría PEFA\_MR1, 2005). El trabajo de campo, mediante numerosas reuniones realizadas a lo largo de toda esta fase, se concentró en obtener la información y evidencias necesarias para tratar los indicadores que sustentan la evaluación (presentados en la Sección 3). El proceso de levantamiento de información culminó en el mes de agosto del 2011.

La fase de redacción se inició durante la misión de campo, luego de transcurrida la primera semana de reuniones con las entidades gubernamentales, y se extendió hasta el último día del mes de agosto en que concluyó con la presentación del primer borrador del informe PEFA.

La fase de validación se inició con la presentación del informe en borrador a la Comisión de Seguimiento. En esta fase se realizó un taller de trabajo en el cual los consultores presentaron sus conclusiones sobre la evaluación realizada así como sus observaciones y hallazgos que justificaron la calificación de cada uno de los 31 indicadores PEFA evaluados. El taller que tuvo una duración de dos días y contó con la

asistencia de autoridades políticas, oficiales del gobierno y donantes, permitiendo discutir, comentar y/o validar las conclusiones de los consultores, la idoneidad de las evidencias recabadas, y la veracidad y exactitud de los conceptos y apreciaciones que sirvieron de base para establecer las respectivas calificaciones de los indicadores. Esta fase concluyó con la recepción de todos los comentarios verbales y escritos proporcionados por el gobierno, los donantes y la Secretaría PEFA respecto al contenido del informe y a la justificación de las calificaciones.

Durante la fase de finalización que concluyó el 30 de setiembre del 2011, se integraron los comentarios recibidos en una versión final del informe.

## Metodología de preparación del Informe

---

Inicialmente se consideraron los elementos centrales a evaluar para cada indicador y dimensión, de acuerdo a la metodología PEFA, y se hizo un reparto de tareas entre el equipo. También se examinaron los datos y documentos existentes sobre la GFP Hondureña. Estas labores permitieron preparar el plan de trabajo (calendario, identificación de interlocutores, agenda preliminar y listado de documentación) y los temas de conversación.

La recolección de la información y evidencia necesaria sobre los temas de evaluación se realizó durante la misión a Tegucigalpa, a partir de: (i) la organización de un taller de formación con los principales interlocutores para familiarizarlos con el ejercicio; (ii) la celebración de reuniones con autoridades y funcionarios de las instituciones públicas y con representantes de los donantes y de la sociedad civil; (iii) la realización de varias consultas en aplicaciones informáticas de la administración; (iv) la recopilación de estadísticas y datos necesarios relativos al ejercicio fiscal 2008 en adelante; (v) la aplicación de chequeos de consistencia cruzando datos de diferentes fuentes y (vi) la realización de ‘entrevistas de control’ con fines de sondear la solidez de la información obtenida.

El análisis y la evaluación de la información se llevó a cabo aplicando: (i) el marco de evaluación PEFA (Secretaría PEFA\_MR1, 2005), (ii) las orientaciones sobre el alcance de la evaluación y las fuentes de información requerida (Secretaría PEFA\_G1, 2007), (iii) las aclaraciones publicadas por el Secretariado PEFA (Secretaría PEFA\_C1, 2008), (iv) las recientes modificaciones a los indicadores ID-2, ID-3 e ID-19 (Secretaría PEFA\_MR2, 2011), y las referencias a buenas prácticas en las evaluaciones PEFA repetitivas (Secretaría PEFA\_GP1, 2010). Primero se asignó un puntaje a cada dimensión (según una escala A, B, C o D). El puntaje de cada indicador se calculó combinando los puntajes de sus dimensiones, según los métodos de clasificación M1 ó M2 (obteniendo puntajes según una escala A, B+, B, C+, C, D+ y D). La

evidencia que respalda las calificaciones de los 28+3 indicadores fue objeto de redacción detallada y permitió realizar la evaluación integrada del desempeño de la GFP.

Se ha trabajado principalmente con datos de los ejercicios presupuestarios programados y ejecutados en los años 2008, 2009 y 2010. Para casos específicos, y siguiendo los términos establecidos por la metodología PEFA, se ha tenido en cuenta la gestión a como es realizada al momento de la evaluación (2011).

## Alcance de la evaluación según lo previsto en el Informe

La presente evaluación se refiere a las operaciones del gobierno central. Únicamente en el análisis de algunos indicadores (ID-8, ID-9, ID-23), se ha incluido información sobre otros niveles del sector público no financiero (SPNF), como son las municipalidades y las empresas públicas. El ejercicio PEFA no examina el sector público financiero.

El Manual de Clasificadores Presupuestarios (SEFIN\_DGP\_M1, 2005) Capítulo II, Clasificaciones Válidas para todas las Transacciones Públicas, establece una estructura organizacional del Sector Público que incluye los grupos institucionales mostrados en la **Ilustración 2**.

**Tabla 2** - Distribución del gasto agregado entre las entidades del sector público (2011)

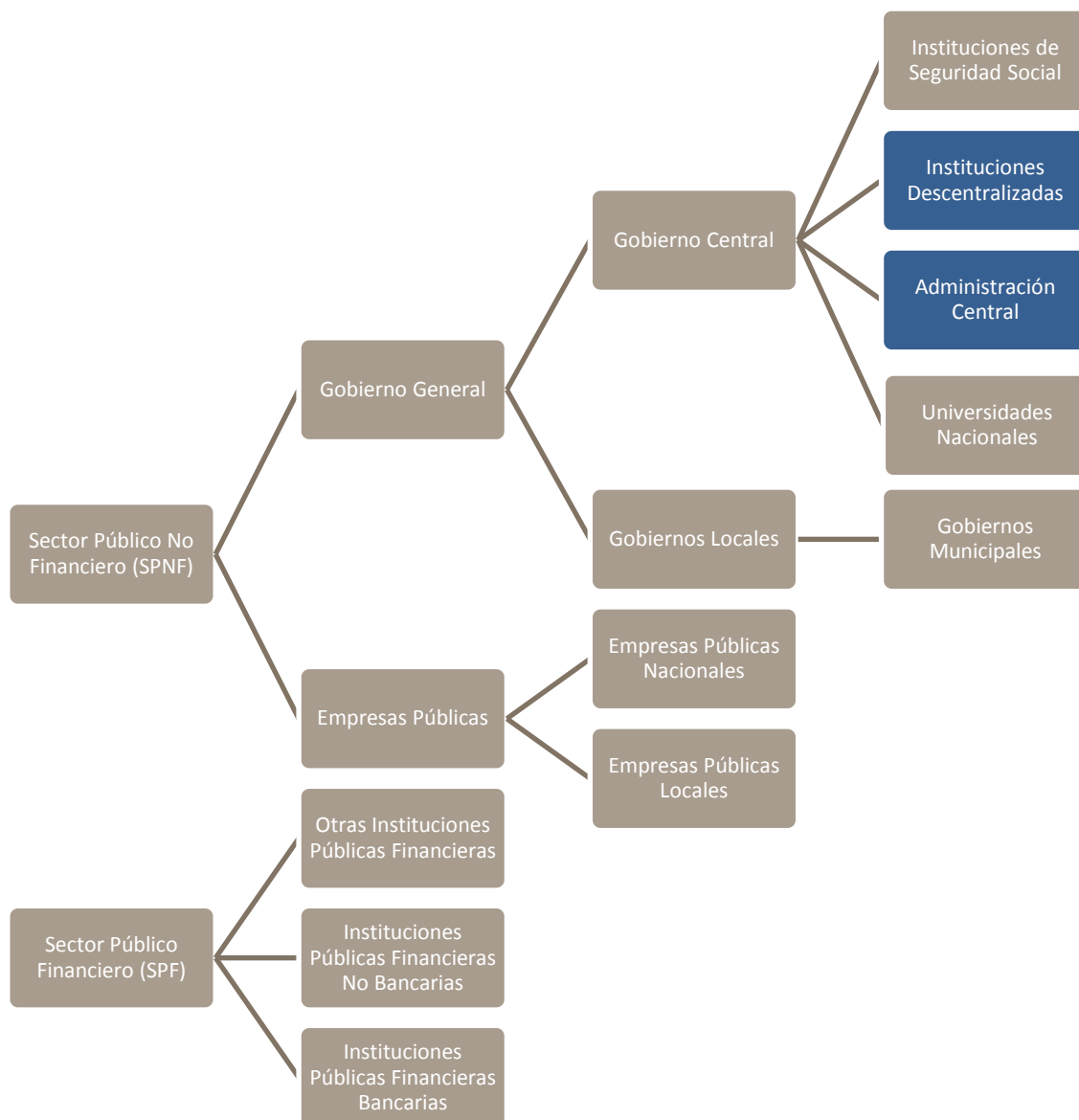
Instituciones	Nº de entidades	Gasto público agregado	
		en millones HNL	en %
Administración Central	56 <sup>(*)</sup>	75,675	56.8%
Instituciones Descentralizadas	14	1,969	1.5%
Entidades de Seguridad Social	5	17,474	13.1%
Universidades Públicas	3	3,570	2.7%
Empresas Públicas	8	26,224	19.7%
Instituciones Públicas Financieras Bancarias	3	8,015	6.0%
Instituciones Públicas Financieras No Bancarias	1	361	0.3%
<b>Total gasto Sector Público</b>	<b>90</b>	<b>133,288</b>	

Fuente: Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 (Congreso Nacional\_Decreto264, 2010)  
 (\*) Incluye Servicio de Deuda que es considerada una entidad presupuestaria

Tomando como referencia la definición del sector público incluida en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI\_M1, 2001, pág. 15), para efectos de la presente evaluación se considera que el

gobierno central está conformado por la Administración Central y las Instituciones Descentralizadas, tal como se presenta en las casillas azules de la siguiente ilustración.

**Ilustración 2-** Estructura Organizacional del Sector Público Hondureño



La Administración Central la integran a cada uno de los poderes establecidos en la Constitución de la Republica. Las Instituciones Descentralizadas son aquellas creadas por decretos legislativos a las cuales se les asigna personalidad jurídica y patrimonio propio. En todos los casos, el marco normativo de administración financiera incluye a estas entidades dentro de su ámbito de aplicación.

La lista de entidades que figuran explícitamente en el presupuesto del gobierno para el año 2011 puede resumirse de la siguiente manera:

- Congreso Nacional
- Presidencia de la República
- Poder Judicial
- Tribunal Superior de Cuentas
- Tribunal Supremo Electoral
- Comisionado Nacional de Derechos Humanos
- Registro Nacional de las Personas
- Ministerio Público
- Procuraduría General de la República
- 19 Secretarías de Estado
- 24 Entes Descentralizados No Autónomos
- 15 Institutos Públicos Autónomos
- 5 Institutos de Seguridad Social
- 3 Universidades Nacionales
- 8 Empresas Públicas Nacionales, y
- 4 Instituciones Públicas Financieras.



## 2. Información de antecedentes sobre el país

### 2.1. Descripción de la situación económica del país

#### Contexto del país

Honduras es un país geográficamente pequeño, en efecto su extensión total es 112,492 kilómetros cuadrados. Está localizado en el istmo centroamericano y en la parte central de las Américas, posición que lo convierte en un punto nodal estratégico para el movimiento comercial americano. Tiene dos costas, una en el Atlántico y otra en el Pacífico, que le da una posición geoeconómica especial para su desarrollo hacia el exterior y para ser un punto de comunicación comercial y económica entre las cuencas del Pacífico y del Atlántico.

En 2010, según los registros censales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población fue de 8'045,990 personas la cual está dispersa en todo el territorio, lo que extiende sustancialmente el mercado nacional y obliga a construir y mantener un extenso sistema de transporte terrestre para integrar el territorio y sus diferentes potenciales geográficos y de mercado. Además, la posición geográfica ecuatorial coloca al país como un sitio con elevado potencial hídrico, que lo hace viable para un futuro desarrollo hidroeléctrico, una moderna agricultura húmeda y un polo de atracción industrial.

Hasta ahora, el desarrollo del país se ha concentrado alrededor del sector primario. Principalmente en la agricultura tradicional de granos básicos con poca intensidad tecnológica, aunque ha promovido la ganadería de carne y leche, la minería y la explotación de madera. Recientemente ha impulsado la agricultura moderna para la exportación, como vegetales orientales, frutas tropicales, café de alta calidad, camarones cultivados y aceites vegetales. Adicionalmente se ha desarrollado con eficiencia el sector de producción maquiladora en textiles y confección, logrando procesos de alta integración. También sobresale la actividad de la “micro, pequeña y mediana empresa comercial, agrícola e industrial” (MIPYMES) aunque aun es tecnológicamente débil.

Tal como se menciona en la **Tabla 3**, Honduras es un país subdesarrollado, con un ingreso bajo, una elevada pobreza, dependiente de las condiciones volátiles del mercado internacional y de economía es abierta. Del lado de las importaciones estas representaron, en el año 2000 el 59.8% del PIB y del lado de las exportaciones estas representaron el 52.6% del PIB. Sus exportaciones proceden fundamentalmente del sector primario: agropecuario, forestal, minero y piscícola. Recientemente se agrega el sector de producción maquilero en el área textil y de la confección. El país es dependiente de las importaciones de

materias primas, combustibles, equipo y maquinaria y bienes de consumo final. Las remesas de inmigrantes alcanzan sumas anuales superiores a los 2400 millones de dólares, lo cual ha permitido compensar las caídas en los ingresos de exportaciones y ha ayudado a financiar las importaciones proveyendo una fuente adicional de divisas.

**Tabla 3 - Marco macroeconómico 2005 a 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Población y empleo</b>						
Población (en miles)	7,197.3	7,367.0	7,536.9	7,706.9	7,876.7	8,045.9
Crecimiento poblacional (%)	2.36	2.31	2.26	2.21	2.15	2.10
Fuerza laboral ocupada (en miles)	2,627.1	2,695.8	2,773.5	2,901.1	3,135.6	3,254.0
Tasa de Desempleo (%)	4.8	3.5	3.1	3.0	3.1	3.9
<b>Ingreso nacional y precios</b>						
PIB a precios constantes del 2000 (crecimiento anual)	6.1	6.6	6.2	4.2	-2.1	2.8
Formación bruta de capital fijo (porcentaje del PIB)	24,9%	27,3%	32,2%	33,7%	22,5%	23,4%
Ahorro nacional bruto (porcentaje del PIB)	24,7%	24,8%	24,0%	20,6%	15,8%	16,2%
Precios al consumidor (cambio anual)	7.7	5.3	8.9	10.8	3.0	6.5
Tipo de cambio real efectivo (variación interanual)	3.6	0.9	2.3	9.4	0.9	3.8
<b>Dinero y Crédito</b>						
Crédito al sector privado (Variación Interanual)	17%	28%	0.33	0.12	0.03	0.03
Base monetaria amplia (Variación interanual)	-23%	46%	-0.1%	1%	8%	34%
<b>Sector Externo</b>						
Importaciones/PIB (%)	75,4	73,6	76,9	75,5	55,8	59,8
Exportaciones/PIB (%)	63,7	60,7	58,6	56,7	51,0	52,6
Balance Cuenta Corriente (porcentaje del PIB)	-3.0	-3.7	-9.0	-15.3	-3.6	-6.2
Saldo Balanza de Pagos (millones de dólares)	186.9	283.4	-186.2	-156.8	-424.2	568.6
Reservas Oficiales Brutas (millones de dólares)	2,526.3	2,823.9	2,732.7	2,690.5	2,230.5	2,931.3
Reservas Internacionales en meses de importación	5	5	3.9	3.4	3.6	4.1
<b>Sector Publico</b>						
Deuda pública oficialmente garantizada(% del PIB)	48.6%	30.8%	19.0%	21.4%	25.2%	31.2%
Deuda Interna	3.8	3.2	2.8	4.8	8.2	13
Deuda Externa	44.8	27.6	16.2	16.6	17.0	18.4
Carga tributaria (porcentajes del PIB)	14,5	15.2	16.4	16.1	14.6	14.8
PIB Nominal (en millones de dólares)	9,757	10,917	12,361	13,888	14,176	15,400
Fuente: SEFIN, Banco Central, INE						

El crecimiento de la economía hondureña ha dependido de los cambios en el sector de exportaciones, su volumen y sus precios. Actualmente, el café se ha convertido en el sector dinámico, con la ventaja de que el ingreso llega a un número elevado de productores pequeños. Lo mismo pasa con las remesas familiares, llegan a grupos pobres y estimulan la demanda y dinamizan la producción local. Aunque también aumentan las importaciones.

No obstante que internacionalmente se le clasifica como una economía de ingreso medio bajo, que en el año 2010 alcanzó un monto de 1,601 dólares estadounidenses per cápita, es efectivamente una economía muy pobre, siendo la población en estado de pobreza el 66.3% y la población en estado de extrema pobreza el 45.2% (INE). La población económicamente activa en el año 2010 fue 3'387,717, la población ocupada fue para dicho año 3'252,980, y la población en condiciones de subempleo fue de 1'311,211. La tasa de desempleo abierta fue de 3.9% en el año 2010 (INE).

Además de las ventajas que da la posición geográfica a Honduras, ella también le acarrea los problemas de enfrentar periódicamente los embates de la naturaleza como los huracanes del Caribe, que obligan a operaciones e inversiones contingentes que deben patrocinar y financiar el gobierno central y los gobiernos locales. En 1998 se experimentaron los efectos de alta incidencia del huracán Mitch en la economía y sociedad del país. Ello obligo a esfuerzos sustanciales de inversión pública en los siguientes años, para recuperar infraestructura económica y social, reacondicionar sistemas productivos, y reestructurar los sistemas financieros públicos que se debilitaron con el daño del huracán. Además, la dependencia de la exportación de productos de demanda volátil afectó el crecimiento nacional y redujo la capacidad del potencial de ingresos tributarios. La cooperación internacional compensó esa debilidad y fue esencial en el esfuerzo de recuperación.

En los años 2002 a 2005, la economía hondureña saneo su marco macroeconómico creando bases sólidas para aprovechar la tendencia mundial de mejoramiento económico que se estaba registrando. Posteriormente, en los años 2005, 2006 y 2007, Honduras creció a tasas que superaron el 6% anual. La crisis financiera mundial de los años 2007-2008 impactó fuertemente en los ingresos por las remesas, en los flujos de la inversión extranjera y la exportación, principalmente a los Estados Unidos de América. Como consecuencia la economía hondureña redujo su crecimiento en el año 2008 a 4.2%, y en el año 2009 se contrajo a -2.1%. El saldo de la balanza de pagos fue negativo, en esos años. A ese decrecimiento contribuyó la crisis política que el país experimentó con el cambio del presidente Zelaya, en junio de 2009. La cooperación internacional se bloqueó, la inversión extranjera se detuvo, y la capacidad fiscal del gobierno se redujo por la caída del consumo final y la debilidad de acción del gobierno en inversiones.

Ante esa debilidad financiera el gobierno tuvo que acudir al financiamiento interno con la colocación de bonos. La rehabilitación internacional tomó cerca de dos años.

El sistema tributario hondureño no es un sistema fuerte con suficiencia de generación de ingresos. La presión tributaria se ha mantenido entre 14% y 16%. Esa situación de debilidad financiera fiscal se vio afectada aun más por la crisis internacional financiera del 2007 y 2008. Aun ahora, su capacidad financiera no ha podido recuperarse del impacto recibido en el año 2009. En los años del 2004 al 2008 la presión tributaria subió a cerca de 16% por ciento, pero bajó a 14 por ciento en los años 2009 y 2010, en el año 2008 el crecimiento se redujo de 21.7 por ciento a 10.6 por ciento, en tanto que en el año 2009 el crecimiento fue negativo -7.8 por ciento. Si bien en el año 2010 hubo una mejora en el crecimiento, el rendimiento fiscal solo alcanzó a crecer 10.6 por ciento que no es suficiente para atender las necesidades de gasto e inversión del Gobierno Central.

En el presente año las condiciones de movilidad del mercado internacional para sus productos de exportación ha ayudado a la economía de exportación hondureña, como el caso del café y los mariscos, y la sostenibilidad del mercado de frutas y de vegetales orientales, generando un flujo sostenido de divisas que ha permitido mantener una política de incremento de las reservas internacionales, que ha facilitado mantener un tipo de cambio alrededor de 18.80 lempiras por dólar, y lograr una apreciación moderada del tipo de cambio. A ello ha contribuido la política monetaria seguida por las autoridades hondureñas, que además ha mantenido la estabilidad económica. Sin embargo, la insuficiencia financiera del sistema tributario se ha mantenido en el año 2010, obligando a utilizar el financiamiento con deuda interna, si bien se ha logrado hacerlo con cautela económica.

### **Programa global de reforma del sector público**

La insuficiencia financiera tributaria ha obligado a que periódicamente se hagan reformas parciales de impuestos, y en los años 2010 y 2011 se emprendieron esfuerzos de esta naturaleza, los cuales lograron compensar temporalmente la debilidad fiscal, pero no cambiaron las fallas estructurales del sistema, como el ser una baja carga tributaria, mantenimiento de una generosa oferta de exenciones tributarias en leyes generales y leyes especiales, así como una diversidad de impuestos que debilita los esfuerzos de la administración tributaria.

En el año 2009 se aprobó la Ley para el “Establecimiento de Una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación” (Congreso Nacional\_Decreto286, 2009) para Honduras, que significa restablecer la función de la planificación en el proceso fiscal del Gobierno. La ley creó la Secretaria Técnica de Planificación y Cooperación Externa que se encargaría de liderar la planificación del desarrollo nacional. El esquema

incorpora primero, una Visión de Largo Plazo que se refiere a la visión del país que habrá de construirse en veinte y ocho años (28), la cual establece cuatro objetivos y veinte y dos (22) metas de prioridad nacional, y segundo, un marco de mediano plazo para la ejecución que es el Plan de Nación, el que contempla un período de doce años, desde el año 2010 al 2022 o sea doce años.

El Plan de Nación se realizará en tres periodos de cuatro años cada uno, este marco dará las bases para el Plan de cada gobierno, el cual debe contener los objetivos y metas que en cada período cuatrienal se van a proseguir, mas el ajuste por el contexto estructural del país y la situación coyuntural que se enfrenta. Estos planes tendrán que estar ligados con los subsiguientes y con la estrategia de largo plazo. Además, ese marco de planificación incluye un enfoque de regionalización del desarrollo que significa aprovechar los potenciales regionales, económicos y geográficos y formular planes regionales. Además plantea áreas de competencia del Gobierno Central que respaldarán un plan nacional tanto en los campos macroeconómicos y fiscales, como en la formulación de un modelo de transformación estructural del sistema de producción al que debe aspirar el país. El Gobierno del Presidente Porfirio Lobo Sosa tiene un marco esquemático para los años 2010 al 2014.

## 2.2. Descripción de los resultados presupuestarios

---

Este PEFA mide el desempeño en la gestión de las finanzas públicas en Honduras en los años 2008 a 2010. La situación fiscal difícil que enfrenta el país en ese período refleja las consecuencias adversas de tendencias en el gasto público que empiezan a sentirse en los años que abarca el PEFA anterior, es decir entre el 2005 y el 2007. La crisis económica y política del 2009 acelera el deterioro fiscal.

### Desempeño fiscal

El desempeño fiscal en el período 2005 – 2010 empieza con “los resultados más positivos de los últimos ocho años.” (Consultores Evaluación PEFA, 2009) Sin embargo, en el 2006 empieza a crecer el gasto corriente impulsado por el aumento rápido de la masa salarial y los subsidios que desplazan el gasto social y las inversiones. Como resultado no se concluye la cuarta revisión del PRGF programada para abril del 2006 debido a la falta de acuerdo sobre políticas clave y el programa vence en febrero del 2007. (FMI, 2008) El riesgo fiscal se agrava en el 2009 ante el impacto adverso conjunto de la crisis económica internacional y la crisis política interna en Honduras. La economía nacional se contrae en un 2 por ciento y aumenta el déficit fiscal financiado mayormente por un fuerte aumento en la deuda interna (FMI\_STB, 2010), tendencia que continúa en el 2010. (Ver **Tabla 4**).

**Tabla 4** - Operaciones de la Administración Central (Porcentaje del PIB) 2005-2010

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso Agregado	17.6	18.2	19.1	18.1	17.9	17.5
Ingreso Propio	16.4	16.7	17.5	16.4	16.0	16.0
Donaciones	1.1	1.5	1.6	1.7	1.9	1.6
Total del Gasto	19.9	19.3	22.0	21.9	22.2	22.1
Gasto no relacionado con intereses	18.6	18.3	21.4	21.0	21.6	20.9
Gasto relacionado con intereses	1.3	1.0	0.6	1.0	0.6	1.1
Déficit agregado (incluidas donaciones)	-2.3	-1.1	-2.9	-3.8	-4.3	-4.5
Déficit primario	-1.1	-0.1	-2.3	-2.8	-3.8	-3.4
Financiamiento neto	2.3	1.1	2.9	3.8	4.3	4.5
Externo	1.9	1.2	1.9	1.5	0.9	1.3
Interno	0.5	0.1	1.0	2.2	3.5	3.2

Fuentes: Cifras 2005-2007 (FMI, 2008); Cifras 2008-2010; (SEFIN\_UPEG, 2011)

Ante esta situación el Gobierno de Honduras solicita en marzo del 2008 un Acuerdo de Derechos Especiales de Giro para el año 2008 que el FMI aprueba el mes siguiente. El acuerdo contempla medidas para detener el crecimiento de la masa salarial, incrementar el gasto prioritario, reducir el déficit fiscal del sector público consolidado y estabilizar la relación PIB/deuda pública. El resultado positivo de estas medidas se pierde ante el impacto de la crisis económica internacional que empieza a sentirse en el 2008 y se acelera en el 2009 y cuyo impacto se refleja en la disminución de los ingresos propios. Según se puede apreciar en la **Tabla 4**, éstos pasan del 17.5% del PIB en el 2007 a 16.0 en el 2009, cifra que se refleja en un crecimiento del déficit primario en igual proporción.

A los problemas ocasionados por la caída del ingreso propio se añade el de la deuda flotante. Al cierre del ejercicio fiscal del año 2009 SEFIN identifica ciertos gastos que se ejecutaron en el período comprendido entre 2006-2009 y que estaban pendientes de pago al cierre del año, y que además no se registraron como cuentas por pagar en el año correspondiente. A solicitud de SEFIN el Congreso Nacional autoriza la reapertura del presupuesto del año 2009 y para el 16 de abril de 2010 cuando se concluye el proceso se había registrado en el SIAFI el monto de L 12,725.0 millones, cuyo origen se encuentra entre aportaciones patronales a institutos de pensiones y jubilaciones y de afiliados pendientes de pagar a las instituciones respectivas, pagos a contratistas de obras de infraestructura y de proveedores de bienes y servicio, transferencias municipales y pasivos contingentes de devolución de impuestos y demandas judiciales por aspectos laborales e incumplimientos contractuales. Una parte de estos gastos se paga con los recursos sobrantes del año 2009, otra en el 2010, y aun permanece un saldo en el 2011.

(SEFIN\_Memoria, 2010)

El **Cuadro 1** describe el tratamiento que tienen la deuda flotante y los gastos incurridos sin haber sido debidamente autorizados en la contabilidad pública y en las estadísticas de las finanzas públicas (EFP).

---

### **Cuadro 1** - Normas contables y estadísticas referentes a gastos incurridos sin autorización y gastos devengados y no pagados al final de un ejercicio fiscal

---

El tratamiento que tienen la deuda flotante y los gastos incurridos sin haber sido debidamente autorizados en el presupuesto o registrados en el SIAFI en la contabilidad pública y en las estadísticas de las finanzas públicas (EFP) es un tema de gran importancia para este PEFA ya que afecta la información sobre la gestión de las finanzas públicas que sirve de base para el análisis de los indicadores.

- La ejecución del presupuesto se mide a nivel del gasto devengado y éste se contabiliza en la ejecución del presupuesto de ese año aunque no haya sido pagado
- Los gastos incurridos sin haber sido debidamente autorizados deben ser incorporados en el presupuesto mediante una modificación de la partida correspondiente para luego ser registrados en el SIAFI como devengados
- Los gastos devengados y no pagados al final de un ejercicio y los que han quedado pendientes de ejercicios anteriores se convierten en gastos sin imputación presupuestaria en el ejercicio siguiente y se pagan según las prioridades de esa gestión. Por lo tanto, el pago de los gastos devengados y no pagados en el próximo ejercicio fiscal no afecta la ejecución del presupuesto de ese año pero sí afecta la salida de efectivo y el uso de los recursos disponibles de la Tesorería General en ese año
- Para fines contables, la deuda flotante queda registrada como deuda interna (SEFIN\_Memoria, 2009)
- Para fines de las estadísticas de las finanzas públicas (EFP 2001) son deudas los atrasos, penalidades e indemnizaciones por daños establecidos por sentencia judicial en relación con el incumplimiento de un pago exigible en virtud de una obligación contractual que constituye una deuda. La falta de pago de una suma exigible en virtud de una obligación que no se considera deuda según esta definición (por ejemplo, el pago contra entrega) no da origen a una deuda. (FMI\_STB, 2010)

El problema de gastos incurridos sin haber sido debidamente autorizados en el presupuesto o registrados en el SIAFI no se ha resuelto en su totalidad pero parece estar disminuyendo. Existe evidencia documental que demuestra que en el 2010 las instituciones solicitaron y SEFIN autorizó las modificaciones a las partidas afectadas por gastos incurridos sin autorización. Dichos gastos fueron registrados como devengados en el SIAFI. (Ver discusión de la dimensión iii del Indicador ID-16) Al cierre del año 2010 los gastos ejecutados no pagados de la administración central sumaban L 4,754.8 millones (SEFIN\_Memoria, 2010) cuyos gastos figuran como ejecutados en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010. Las exigencias de liquidez que genera el pago de gastos incurridos en ejercicios fiscales anteriores se reflejan en un creciente financiamiento del gasto mediante la emisión de deuda, mayormente en el mercado de capital nacional según lo demuestra la **Tabla 4**.

En septiembre del 2010 el Gobierno acude ante el FMI para solicitar un acuerdo de 18 meses de duración. El FMI aprueba la solicitud el mes siguiente. El Gobierno cumple con todas las metas cuantitativas fijadas



para el 2010 y llega a un acuerdo con el Fondo sobre las metas para el 2011, que son las vigentes al momento de redactar este informe. En el ejercicio fiscal del año 2011, SEFIN toma medidas estrictas para evitar nuevos casos de gastos incurridos sin haber sido debidamente autorizados en el presupuesto y por lo tanto no registrados en el SIAFI. Estas se reflejan en las Disposiciones Generales del Presupuesto del 2011 (SEFIN\_AnteProy, 2011) e incluyen:

- No tramitar ninguna solicitud de modificación después de que la institución solicitante haya efectuado erogaciones en los objetos de gastos sujetos a aprobación
- Disponer que la contratación de personal será responsabilidad del titular de cada Institución
- Con el fin de asegurar el pago a los diferentes contratistas y proveedores elaborar un registro independiente en donde el compromiso figurará como una Reserva de Crédito, el cual registrará el total de la obligación adquirida
- Prohibir el nombramiento o contratación de servicios personales sin contar con la asignación presupuestaria previamente aprobada. Actuaciones contrarias serán nulas sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda
- Incorporar la nómina de docentes del sistema SIARH al SIAFI y emitir los pagos a través de bancos

### Asignación de recursos

En la **Tabla 5**, abajo se notan claramente las tendencias en el gasto corriente y en los ingresos tributarios que generan la situación fiscal difícil en el período 2008-2010, objeto de este PEFA. La masa salarial de la administración central empieza a crecer debido a los elevados aumentos salariales concedidos en el 2006, incluyendo un acuerdo con los maestros de cuatro años de duración. Simultáneamente se nota un crecimiento elevado en las transferencias en respuesta a un aumento en los subsidios a la energía eléctrica, los combustibles y el transporte público. (FMI, 2008) En la misma tabla se nota que si bien se logra una disminución gradual en la proporción de las transferencias en el gasto total a partir del 2008, los sueldos y salarios reclaman una proporción mayor del gasto total en cada año hasta estabilizarse en el 2010. La tabla muestra igualmente el peso decreciente de los ingresos tributarios a partir del 2007 con una caída fuerte en el 2009 ante el impacto adverso de la crisis económica. La combinación del crecimiento en el gasto corriente y la reducción en los ingresos tributarios hace que el déficit fiscal de la administración central se duplique y que el déficit primario se triplique entre el 2005 y 2010 según se puede apreciar en la **Tabla 4**.



**Tabla 5** - Ejecución Presupuestaria Real de la Administración Central, por Categorías de Clasificación Económica (Porcentaje del Gasto Total) 2005-2010

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Ingresos	88.9	94.2	86.9	89.3	73.8	78.3
Ingresos Corrientes	82.4	86.2	79.5	79.7	65.9	72.0
d/c Tributarios	73.4	79.4	74.4	72.2	61.3	67.0
Total Gastos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto Corriente	77.3	83.3	81.8	78.2	80.7	83.3
d/c	72.7	78.9	78.1	77.8	80.3	82.7
Sueldos y Salarios	37.7	39.3	38.3	41.8	47.0	49.5
Bienes y Servicios	11.9	13.2	13.4	11.7	12.9	11.5
Pago de Intereses	4.4	4.4	2.5	2.2	2.8	3.9
Transferencias	18.7	21.9	23.8	22.1	17.5	17.8
Gastos de Capital	22.7	16.7	18.2	21.8	19.3	16.8

Fuentes: Cifras 2005-2010 (SEFIN\_UPEG, 2011)

Entre el 2006 y 2007 los donantes condonan \$4 mil millones de la deuda externa de Honduras bajo el programa HIPC.<sup>2</sup> A cambio, el Gobierno se compromete a la asignación de recursos en conformidad con las metas y los principios de los acuerdos de condonación de la deuda externa, de la estrategia de reducción de la pobreza y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que incluyen una mayor racionalidad en el gasto público y la reducción de los gastos de consumo para aumentar las inversiones en los programas sociales e infraestructura (la deuda social) a ritmos que faciliten un crecimiento económico sostenido y equitativo. (USAID, 2009) Aunque la proporción del gasto orientado a los servicios sociales se mantiene mas o menos estable, esto es producto de un aumento en la masa salarial mayormente en el sector de educación que se compensa con una caída abrupta de los gastos de capital (ver **Tabla 4**). El Gobierno reconoce en el 2008 que estos resultados contravienen sus compromisos con el FMI. En el 2010 el Gobierno se compromete a mejorar la composición del gasto fiscal en favor de la inversión y el gasto anti-pobreza<sup>3</sup> pero ahora en función de los objetivos de la Visión de País 2010–2038 y los ejes estratégicos del Plan de Nación 2010–2022 aprobados por ley en el 2009. (Congreso Nacional\_Decreto286, 2009)

<sup>2</sup> Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC según sus siglas en inglés) – Honduras cumple con los criterios para condonación de la deuda en abril del 2005.

<sup>3</sup> Como parte de los criterios de desempeño indicativos del programa con el FMI, en septiembre del 2010 el Gobierno se compromete a mantener los siguientes pisos en el gasto de inversión social: fin diciembre 2010 - 1,197 millones de lempiras; fin diciembre 2011 - 3,477 millones de lempiras. (FMI, 2010)

La **Tabla 6** muestra la falta de tendencias claras el comportamiento del gasto de la administración central por sectores en los últimos seis años. Más bien, la proporción de gastos por sectores parece fluctuar un poco al azar de año en año. Por ejemplo, en el 2007 y 2008 cae abruptamente la proporción del gasto en salud para luego recuperarse en los dos años siguientes.

**Tabla 6** - Ejecución Presupuestaria Real de la Administración Central, por Sectores (Porcentaje del Gasto Total) 2005-2010

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Servicios Generales	33.2	34.4	31.7	34.9	32.9	33.1
Despacho Presidencial	1.2	1.8	2.4	3.0	4.1	3.3
Secretaría del Interior y Población	4.8	6.2	6.4	5.4	5.7	4.9
Secretaría de Relaciones Exteriores	1.0	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9
Secretaría de Defensa Nacional	2.9	3.4	3.1	3.2	3.7	4.1
Secretaría de Seguridad	4.0	5.1	4.6	4.5	4.8	5.0
Otros	19.2	16.7	14.1	17.8	13.7	14.9
Servicios Sociales	46.4	48.0	45.6	46.2	46.8	50.4
Salud	14.0	14.4	12.2	12.3	15.2	15.2
Educación	31.0	32.3	32.3	32.6	30.4	33.9
Trabajo y Seguridad Social	1.0	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9
Cultura, Artes y Deportes	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Servicios Económicos	13.9	10.7	10.4	11.5	11.3	10.0
Agricultura y Ganadería	4.2	3.1	2.9	2.7	2.1	1.9
Obras Públicas, Transporte y Vivienda	8.4	6.7	6.6	7.8	8.4	7.3
Industria, Comercio y Turismo	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Turismo	0.8	0.6	0.7	0.7	0.5	0.5
Servicios Financieros (Finanzas)	4.0	3.8	5.0	4.6	6.8	4.6
Protección Ambiental (Recursos Naturales)	2.6	3.1	7.2	2.7	2.2	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: (SEFIN\_UPEG, 2011)

SEFIN y SEPLAN están conscientes de la necesidad de impartirle una dirección más clara y mejor coordinada al gasto público. Se han trazado como objetivo en la formulación del presupuesto del 2012 lograr que el Plan Operativo Anual (POA) de las instituciones de la administración central y descentralizada se conforme a las metas y objetivos de la Ley Visión de País y Plan de Nación. A su vez, el POA debe guiar la estimación de recursos que sirvan como justificación para el presupuesto anual de cada institución. Todo esto debe estar georeferenciado de manera que el gasto público se pueda gestionar

regionalmente.<sup>4</sup> (SEPLAN\_Manual POA, 2011) SEPLAN reconoce que tomará tiempo lograr esta coordinación de planes, programas y presupuesto.

## 2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

### Marco Jurídico de la GFP

En esta sección se hace un extracto de algunos elementos del marco normativo que son relevantes para comprender y evaluar adecuadamente la GFP y se compara dicho marco con el existente en el momento de la evaluación del PEFA 2009. Es importante mencionar que el PEFA para medir el desempeño de la gestión compara ésta con prácticas internacionales que son aceptadas por la mayoría de países y analistas de la gestión como buenas prácticas, no por la buena aplicación del marco legal existente, el cual puede establecer prácticas no coincidentes con las prácticas internacionales. El PEFA no evalúa ni califica al marco jurídico existente, ni como se aplica este en la gestión, por lo que en algunos indicadores puede darse el caso que una correcta aplicación de las normas no genere una buena calificación. Puede darse también el caso de que implementar una “buena práctica” no sea recomendable para la gestión de algún gobierno, en cuyo caso, las explicaciones pertinentes son dadas en el indicador que puede verse afectado, sin que esto genere un cambio en la aplicación de los criterios de medición ni la calificación del PEFA.

- 1) Constitución Política de la República. En temas de administración financiera, la Constitución de la República no ha sufrido modificaciones. En esta sección se muestran los artículos constitucionales vinculados a la GFP que no han sido explícitamente mencionados en el informe PEFA 2009 y que resultan relevantes para entender y evaluar la GFP.
  - a) Título V, de los Poderes del Estado. Capítulo 1, del Poder Legislativo. El artículo 205 establece el marco general de las funciones del Congreso Nacional, dentro del cual se encuentran las atribuciones vinculadas al sistema de administración financiera, las cuales son descritas en sus aspectos pertinentes en el **Cuadro 2**.
  - b) Título V, de los Poderes del Estado. Capítulo 3, del Tribunal Superior de Cuentas. El artículo 222 establece el marco general de las funciones del Tribunal, las cuales son descritas de la forma siguiente:

*“El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.*”

<sup>4</sup> A esos efectos se han identificado 16 regiones basadas generalmente en las cuencas hidrográficas del país.

*En el cumplimiento de su función deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado. Para cumplir con su función el Tribunal Superior de Cuentas tendrá las atribuciones que determine su Ley Orgánica.”*

**Cuadro 2 - Atribuciones del Congreso Nacional en temas de administración financiera**

<b>Artículo 205. Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes (sólo se muestran los incisos pertinentes):</b>
19. Aprobar o improbar los contratos que lleven involucradas exenciones, incentivos y concesiones fiscales o cualquier otro contrato que haya de producir o prolongar sus efectos al siguiente período de gobierno de la República;
20. Aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y del Tribunal Nacional de Elecciones, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República e instituciones descentralizadas;
31. Crear o suprimir empleos y decretar honores y pensiones por relevantes servicios prestados a la patria;
32. Aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tomando como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, debidamente desglosado y resolver sobre su modificación;
33. Aprobar anualmente los presupuestos debidamente desglosados de ingresos y egresos de las instituciones descentralizadas;
36. Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo; para efectuar la contratación de empréstitos en el extranjero o de aquellos que, aunque convenidos en el país hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por el Congreso Nacional;
37. Establecer mediante una ley los casos en que proceda el otorgamiento de subsidios y subvenciones con fines de utilidad pública o como instrumento de desarrollo económico y social;
38. Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas. El Tribunal Superior de Cuentas deberá pronunciarse sobre esas liquidaciones y resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, la que incluirá la evaluación del gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación;
39. Reglamentar el pago de la deuda nacional, a iniciativa del Poder Ejecutivo;
40. Ejercer el control de las rentas públicas;
41. Autorizar al Poder Ejecutivo para enajenar bienes nacionales o su aplicación a uso público;

- c) Título V, de los Poderes del Estado. Capítulo 6, del Poder Ejecutivo.
  - i) El artículo 245 establece el marco general de las funciones del Presidente de la República, dentro del cual se encuentran las atribuciones vinculadas al sistema de administración financiera, las cuales son descritas en sus aspectos pertinentes en el Cuadro 3.
- d) Título VI, del Régimen Económico.
  - i) Los artículos 351 y 352 definen los principios del sistema tributario y de la hacienda pública.

Los artículos 361 a 363 establecen los principios básicos del sistema presupuestario en sus aspectos de ingresos, egresos y fondo único del tesoro. **Cuadro 3**

**Cuadro 3 - Atribuciones del Presidente de la República en temas de administración financiera**

<b>Artículo 245.- El Presidente de la República tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones:</b>
19. Administrar la Hacienda Pública;
20. Dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta al Congreso Nacional;
21. Negociar empréstitos, efectuar su contratación previa aprobación del Congreso Nacional cuando corresponda;
22. Formular el Plan Nacional de Desarrollo, discutirlo en Consejo de Ministros, someterlo a la aprobación del Congreso Nacional, dirigirlo y ejecutarlo;
23. Regular las tarifas arancelarias de conformidad con la ley;
26. Hacer que se recauden las rentas del Estado y reglamentar su inversión con arreglo a la ley;
27. Publicar trimestralmente el Estado de Ingresos y Egresos de la Renta Pública;
30. Dirigir la política económica y financiera del Estado;

- 2) Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso Nacional\_Decreto83, 2004), detalla las normas requeridas para la preparación, elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación. Establece el ámbito de aplicación de la ley y los deberes de los organismos sujetos a sus disposiciones, así como las funciones de la Secretaría de Finanzas en su calidad de órgano rector de las finanzas públicas. Describe también los diversos subsistemas de la administración financiera pública (Presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito público, inversión pública, recursos humanos y bienes nacionales) y el alcance funcional de cada uno de ellos. Esta Ley no ha sufrido modificaciones durante el periodo 2008 a 2011.
- 3) Ley Anual de Presupuesto, en sus Disposiciones Generales, norma diversos aspectos de la gestión y establece diversas condiciones y elementos que deben tenerse en cuenta en la ejecución del presupuesto y que responden a las políticas presupuestarias específicas para el ejercicio fiscal presupuestado. Incluye también algunas disposiciones que modifican o actualizan diversos aspectos de otras leyes vinculadas a la gestión financiera pública.
- 4) Las Normas Técnicas de cada uno de los Subsistemas de Administración Financiera (Contabilidad, Tesorería, Presupuesto, Crédito Público e Inversión Pública) que fueron emitidas por la SEFIN y que establecen prácticas y normas específicas a cada uno de los aspectos de la gestión. Esta normativa técnica fue publicada en el año 2006 y no ha sido modificada desde esa fecha.

- 5) El Marco Rector de Control Interno (TSC\_Acuerdo1, 2009). El TSC emitió además inicios del año 2009 el Manual de Normas de Control Interno (TSC\_Acuerdo27\_Revisado, 2009), que describe las características del control interno institucional.
- 6) Las Normas de Auditoría Interna. El TSC emitió a inicios del año 2009 el Manual de Normas de Auditoría Interna, que describe las características del control interno institucional, y en marzo del 2009 el Marco Rector de la Auditoría Interna Gubernamental (TSC\_Acuerdo3, 2009).
- 7) Las Normas de Auditoría Gubernamental (TSC\_AG1, 2008) emitidas a inicios del 2009 en conjunto con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su reglamento constituyen el marco normativo del sistema de control externo del gobierno.
- 8) En los años 2009 y 2010 se aprobaron los Decretos: “Visión de País” que establece la estrategia de desarrollo para el periodo 2010 al 2038; el Decreto “Plan de Nación” que establece el plan de Desarrollo para el periodo 2010 al 2022; y, el “plan de Gobierno” para el periodo 2010 al 2014. Estos elementos de planificación estratégica a partir del año 2010 han adquirido especial relevancia al estar ahora obligatoriamente vinculados con el presupuesto de la República. El presupuesto de la republica cambió también en su filosofía básica, pasando de un presupuesto de tipo programático a un presupuesto por resultados que se encuentra estrechamente vinculado a los planes de acción institucionales y al cumplimiento de metas y objetivos establecidos por los planes de mediano y largo plazo mencionados.

La Ley Para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, que restablece la planificación. Introduce el concepto de Visión de País para el largo plazo y el Plan de Nación para el mediano. Esta innovación sienta las bases para los programas de inversión pública, la presupuestación plurianual y la planificación anual operativa como marco del presupuesto anual. La planificación incluye la regionalización del país, el Plan de Gobierno fija diez y seis regiones. El Artículo 20, numerales 10 y 11, regula que el presupuesto y la asignación de recursos concuerden con las políticas y objetivos del Plan de Nación. El Artículo 22 manda que las UPEG alineen los planes y programas con los objetivos y metas planificados. Para su cumplimiento la SEPLAN certifica que los POA-Presupuestos se alinean a los objetivos de la Visión de País y Plan de Nación y de las regiones. Solamente con esta certificación se incluyen en los presupuestos anuales. El artículo 23 fija que la estructura organizacional, funcional y administrativa del sector público se reforme para alinearse al Plan

- 9) El sistema impositivo. El sistema tributario de Honduras es disperso, no simplificado y compacto. Diez y ocho impuestos son la fuente de los ingresos tributarios y diez y ocho son las leyes que los

regulan. Aunque solo tres generan 79 por ciento del total: el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre ventas y el impuesto del aporte vial. El Código Tributario establece las normas comunes que regulan la aplicación y recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones. La administración del sistema corresponde a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), un ente desconcentrado, adscrito a la SEFIN, con autonomía funcional, técnica, financiera y administrativa. El Director tiene rango ministerial. La DEI se estructura alrededor de tres Direcciones Adjuntas, la de Rentas Internas, la de Rentas Aduaneras y la de Cumplimiento. El marco tributario no ha sufrido modificaciones sustanciales durante el periodo 2008 a 2010. Al momento de la presente evaluación está en discusión la aplicación de nuevos impuestos para incrementar la recaudación, los cuales aun no han sido aprobados.

- 10) La regulación del crédito y deuda pública. En la ley Orgánica de Presupuesto que se aprobó mediante Decreto No.83 de 2004, se incluye un Título VI dedicado a la regulación del uso del crédito público y del endeudamiento en que con ello se incurre. Esta legislación reemplazó la ley de Crédito Público emitida con el decreto 111 de 1990. La ley Orgánica de Presupuesto considera al crédito público como un instrumento para gestionar la obtención de “recursos financieros internos y externos” para cubrir los requerimientos financieros de proyectos de inversión pública u otros de interés nacional (Artículo 64).

En la nueva regulación se destacan cuatro aspectos que fortalecen la capacidad de controlar la utilización de este recurso: i) solamente la SEFIN puede negociar los empréstitos externos, ninguna entidad del sector público puede hacerlo sin la autorización de SEFIN (artículo 71); 2) sólo SEFIN por medio de la Dirección General de Crédito Público puede negociar empréstitos para el sector público; 3) las deudas contraídas por entidades del sector público sólo se aceptarán si cuentan con los avales, garantías o fianzas otorgadas explícitamente por el Gobierno Central, en caso contrario sus contratos serán nulos (artículo 70); 4) se eliminó la posibilidad de considerar la deuda flotante como deuda pública (artículo 68), tal como se establecía en la ley anterior.

La Ley fortaleció el papel de SEFIN en materia de colocación de los títulos valores en el mercado de capitales en forma directa (artículo 77), que en la ley anterior solo podía hacerlo por medio del Banco Central.

En el caso de la formulación de la política de endeudamiento público (artículo 66) se define con más precisión los requerimientos para: 1) fijar el tamaño de la deuda; 2) cubrir la deuda pública interna y externa para todo el sector público; 3) establecer los límites máximos de endeudamiento institucional neto; 4) la capacidad de pagos, y; 5) la prioridad de las operaciones de endeudamiento conforme a los programas de inversión y de política monetaria. Además, aunque ya no participaba el ente de



planificación por haber sido eliminado, en la nueva ley se crea una Comisión de Crédito público que integra SEFIN y BCH (artículo 66). Ahora con la nueva ley de SEPLAN, esta será incorporada (artículo 23, inciso 3) y la decisión sobre una deuda pública eficiente se fortalece aun más.

En la ley anterior se establecía que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público debería llevar un registro de la cooperación financiera internacional no reembolsable. En la nueva ley esto no se establece.

Resumiendo puede señalarse que la legislación sobre endeudamiento público es bastante completa y moderna.

- 11) Ley de municipalidades. En el proceso de mejorar la gestión pública descentralizada se decretó una nueva ley de municipalidades, en 1990, con el Decreto No. 134-90. En el marco de la organización política, el país se organiza en 18 departamentos, los que a su vez se organizan en municipios autónomos, habiendo 298 en total. Los municipios se organizan en ciudades, aldeas y caseríos (artículo 17).

Los municipios se administran por las corporaciones municipales que se eligen directa y secretamente por el pueblo (artículo 12-A). Tienen autonomía para tomar decisiones dentro del marco de la ley el desarrollo municipal y los intereses nacionales (artículo 12-A). La municipalidad es el órgano de gobierno que se organiza independientemente de los poderes del estado. Esta independencia de acción y planificación puede causar presiones sobre el sistema financiero del sector público y crear riesgos fiscales que deben considerarse por la gestión financiera del gobierno central.

Esta situación se relaciona con las asimetrías que en materia de recursos financieros, físicos, humanos e institucionales presentan los municipios. No obstante que hay criterios adecuados para la creación de municipios eficientes en su operación y crecimiento socio-económico, existe un amplio grupo de municipios que son pobres y unos pocos que son mejor dotados. Esto hace que para un proceso de desarrollo municipal el gobierno central tenga que transferir recursos para apoyar las operaciones municipales, la dotación de servicios públicos y el crecimiento y desarrollo locales, para lograr una convergencia del desarrollo municipal (se estima que 75% de los municipios corresponden a los grupos más pobres en varios sentidos: baja disponibilidad de recursos financieros, pobres en recursos humanos calificados y débil marco institucional).

La legislación ha cambiado en el campo de las transferencias que el gobierno central tiene que hacer a los municipios. En la reforma de 2009, en el decreto 143-2009, se establece una asignación porcentual progresiva que va de 7% en el año 2010, 8% en 2011, 9% en el año 2012, 10% en el 2013 y 11% a partir del año 2014 (artículo 91). También se modificaron los criterios para la asignación de



la transferencia. Ahora se transfiere un 50% en partes iguales a las municipalidades y el otro 50% en función de índices poblacionales y de pobreza.

Con la adopción de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación, que incorpora un esquema de planificación territorial, el papel municipal adquiere un nivel más activo en el esquema de planificación de la descentralización, lo cual conducirá a una transferencia mayor a los municipios que forman las 16 regiones del país. El resto del marco jurídico municipal se ha mantenido en los años 2009-2010.

- 12) La ley de servicio civil. Es un instrumento jurídico que ordena la administración de los servidores públicos. Esta ley se aprobó en 1967, se aplica solamente a los servidores del gobierno central y no tiene una cobertura total de todo el sector público. Los servidores de los poderes legislativo y judicial tienen sus propios regímenes de manejo de contratación y administración de personal. En el caso de los servidores de las instituciones descentralizadas sus relaciones y administración laborales se rigen por el Código del Trabajo.

En el campo docente existe un estatuto especial para el personal del magisterio, que es una proporción elevada del personal del sector público. Igualmente en el campo del personal médico empleado hay un estatuto especial. También están excluidos los empleados de confianza de las entidades del gobierno central, los secretarios y subsecretarios de estado, y el personal pagado por planillas. Esta ausencia de cobertura universal de la Ley de Servicio Civil incide en la gestión financiera del Gobierno por la diferencia en el sistema de remuneraciones. Durante el periodo de 2009 al 2010 no ha habido cambios en esta ley.

- 13) La ley de contratación del estado. Es una legislación bastante moderna, se decretó en el año 2001 e incorporó procedimientos nuevos, más seguros y transparentes. Se aplica a todos los contratos de obra pública, suministro de bienes y servicios y servicios de consultoría que celebren los entes centralizados y descentralizados de la administración pública, también se aplica a los contratos que celebren los poderes judiciales y legislativo (artículo 1) y el sector municipal.

La ley establece cuales son los funcionarios de cada ente de la administración pública que deben responsabilizarse por celebrar los contratos, esto los vuelve más visibles para fines de control (artículo 11). También regula que los contratistas deben llenar una serie de requisitos para poder ser registrados como contratistas y así poder participar en los procesos de contratación (artículo 15), lo cual es importante para fines de control preventivo y una sana gestión financiera. Los contratos deben tener asignaciones presupuestarias para poder celebrarse, en caso contrario los funcionarios que lo hicieren serán responsables y sujetos de sanciones administrativas o penales (artículo 27).

El desarrollo de los sistemas administrativos de contratación son responsabilidad de una oficina especializada: la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE). Está apoyada por un comité consultivo, que es integrado por representantes del sector privado y sector público, lo que da una mayor capacidad de acción de supervisión, control y diseño de los procedimientos administrativos que garantizan una mejor contratación y una mejor gestión financiera. La ONCAE recientemente se ha adscrito a la SEFIN, lo cual facilitara la aplicación de los principios de mejor y más eficiente selección de contratistas y proveedores, conducentes a una eficaz gestión financiera (artículo 30). La vinculación a SEFIN implica además el establecimiento de un vínculo directo con el sistema de ejecución presupuestal (SIAFI).

### Marco Institucional de GFP

La Ley Orgánica de Presupuesto establece en su artículo 2.1 que: *“Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial serán absolutamente responsables e independientes en la formulación, ejecución y liquidación de sus presupuestos, cumpliendo las disposiciones que emanan de esta Ley.”* La Ley establece también que la Secretaría de Finanzas ejercerá la rectoría y coordinación del Sistema de Administración Financiera de todo el Sector Público, y crea en todas las entidades públicas las Gerencias Administrativas las cuales: *“deberán cumplir, entre otras, las directrices que establezcan la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, así como las normas y procedimientos que dicten los Órganos Técnicos Coordinadores de los subsistemas integrantes del Sistema de Administración Financiera en el marco de sus atribuciones y tendrán a su cargo las gestiones y operaciones económico-financieras y patrimoniales en su respectivo ámbito de competencia.”* De esta manera, quedan claramente establecidos para todo el sector público los procedimientos de coordinación interinstitucionales de la GFP así como los responsables en cada entidad de ejecutarlos.

Entre el 2008 y el 2011 se han creado cinco nuevas Secretarías de Estado por lo que las funciones del Estado existentes al momento de la evaluación PEFA anterior han sido redistribuidas entre las ahora 19 Secretarías. La Secretaría de Gobernación y Justicia que era responsable de la coordinación con los gobiernos sub-nacionales, separó sus funciones en dos nuevas Secretarías, Interior y Justicia, por lo que la coordinación con los gobiernos sub-nacionales está ahora bajo la responsabilidad de la Secretaría del Interior. Este cambio, ha propiciado el cambio de algunas políticas en los procesos de supervisión municipal. La creación de la Secretaría de Planificación (SEPLAN) ha incrementado la importancia de la planificación del desarrollo en la gestión presupuestal y ha extraído de SEFIN dicha función, por lo que la participación de SEPLAN en el proceso de formulación presupuestal y de priorización de las inversiones y del gasto público en general, se ha vuelto gravitante.

Adicionalmente SEFIN fue reorganizada administrativamente, siendo un cambio sustantivo de este proceso la descentralización de la Dirección Ejecutiva de Ingresos que ahora es un ente semiautónomo descentralizado de la SEFIN, lo cual tiende a favorecer la eficiencia en la administración tributaria. Otro cambio sustantivo es el traspaso de la Oficina Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE) desde la Secretaría de la Presidencia hacia la SEFIN, lo cual favorece al vínculo entre la gestión presupuestal y la gestión de adquisiciones. Actualmente el SIAFI verifica que para hacer un pago referido a cualquier proceso de adquisiciones este proceso este debidamente registrado en HONDUCOMPRAS, y que como parte del proceso de formulación presupuestal se incluya el Plan de Adquisiciones institucional y la calendarización de sus gastos.

A excepción de los elementos mencionados, el marco institucional y funcional del Estado se ha mantenido estable desde el punto de vista de la administración financiera, por lo que las descripciones del mismo proporcionadas en el PEFA del año 2009 siguen vigentes.

### Atributos Esenciales del Sistema de GFP

**Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).** La Secretaría de Finanzas es la encargada de coordinar la implementación del SIAFI, en las distintas entidades públicas. El sistema actualmente cubre a casi la totalidad de las entidades públicas incluyendo incluso a empresas públicas y entes descentralizados. El SIAFI procesa todas las actividades presupuestarias desde sus fases de compromiso hasta la emisión de la orden de pago. Integra la totalidad de las operaciones de presupuesto, contabilidad y tesorería, y tiene vínculos directos y automáticos con los sistemas de crédito público, inversiones y recursos humanos (SIARH).

El SIAFI en su versión actual opera en tiempo real en las etapas del proceso presupuestario en los entes rectores y otras direcciones de la SEFIN, Secretarías, entes descentralizados y empresariales y en todos los Poderes del Estado. Actualmente con el módulo UEPEX procesa además la información de proyectos (únicamente BID y Banco Mundial por ahora) desde sus unidades ejecutoras. De esta manera, las entidades ejecutan el presupuesto directamente desde donde se origina el gasto.

El sistema aporta controles y elementos de seguridad muy importantes, y restringe la emisión de órdenes de pago para transacciones que no han sido adecuadamente aprobadas por las instancias correspondientes. A través del SIAFI, el presupuesto se formula actualmente por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada una de las entidades ejecutoras. Los proyectos de presupuesto institucionales se consolidan y con ellos se formula el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Cada entidad ejecuta su presupuesto en tiempo real y en forma desconcentrada, a través de sus Gerencias financieras. Se dispone de firmas electrónicas, eliminando el papel físico para ciertas operaciones, como sucede con el soporte de los documentos hacia la SEFIN. Los pagos se realizan desde la Cuenta Única de la tesorería mediante transferencias bancarias, por lo que existe un registro de beneficiarios permanentemente actualizado.

## 3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

### 3.1. Credibilidad del presupuesto

#### ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Para efectos del PEFA se considera que es importante ejecutar el presupuesto según aprobado para poder cumplir en proveer servicios públicos conforme las metas, compromisos y planes de trabajo del gobierno. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-1 compara el presupuesto ejecutado con el aprobado inicialmente.

En este indicador, así como los indicadores ID-2, 3 y 4 que juntos evalúan la credibilidad del presupuesto, utilizamos los datos que aparecen en el informe de liquidación anual del presupuesto de ingresos y gastos correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010. Estos son los datos oficiales sobre la ejecución del presupuesto revisados y aprobados por la Contaduría como base para la rendición de cuentas ante el Congreso Nacional en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 100 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso Nacional\_Decreto83, 2004).

- i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado (excluidos los cargos del servicio de la deuda y el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo).

Esta dimensión mide la diferencia porcentual entre el presupuesto inicial aprobado y el ejecutado al final del año. La metodología PEFA<sup>5</sup> requiere que el examen tome en cuenta los tres últimos ejercicios fiscales completados que en el caso de este PEFA son los años 2008, 2009 y 2010.

Conforme la metodología PEFA para medir este indicador se excluye del gasto agregado a) los pagos de servicio de la deuda<sup>6</sup> y b) el gasto en proyectos financiados por donantes para llegar al gasto primario. La **Tabla 7** muestra el resultado. La diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, luego de los ajustes, fue menos del 5% en dos de los tres años. Los Anexos A1.1, A1.2 y A1.3 muestran los valores de ejecución presupuestal considerados para los años 2008, 2009 y 2010.

<sup>5</sup> Guidance on evidence and sources of information to support the scoring of the indicators (Secretaría PEFA\_G1, 2007).

<sup>6</sup> Las cifras del presupuesto ejecutado según el Informe de Liquidación incluyen tanto “intereses al exterior” como “amortización deuda extrna a largo plazo” por lo que hemos restado ambas cantidades en cada año

**Tabla 7 - Gasto Primario Aprobado y Ejecutado 2008-2010 (millones de lempiras, porcentaje)**

	2008 <i>a/</i>		2009 <i>b/</i>		2010 <i>c/</i>	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Gasto Agregado	61,066.1	63,263.6	64,029.5	70,955.7	68,230.5	69,149.2
Gastos no Incluidos en Análisis ID.1	(9,885.6)	(9,937.4)	(9,754.0)	(10,052.7)	(11,777.4)	(10,947.1)
<i>De los cuales por objeto de</i>						
Servicio de la Deuda	(5,431.6)	(4,355.6)	(5,461.6)	(5,409.3)	(7,307.1)	(6,524.7)
Proyectos Financiados por Donantes	(4,454.0)	(5,581.8)	(4,292.4)	(4,643.4)	(4,470.3)	(4,422.4)
Gasto Primario	<u>51,180.4</u>	<u>53,326.2</u>	<u>54,275.6</u>	<u>60,903.0</u>	<u>56,453.1</u>	<u>58,202.1</u>
Variación aprobado/ejecutado	4.2%		12.2%		3.1%	

Fuentes: a/ (SEFIN\_ILP2008, 2009); b/ (SEFIN\_ILP2009, 2010); c/ (SEFIN\_ILP2010, 2011)

La diferencia mayor se registró en el 2009, año que fue excepcional por varias razones.<sup>7</sup> El Congreso Nacional aprobó el presupuesto con siete meses de retraso en julio del 2009. El impacto de la crisis económica internacional que empieza a sentirse en el 2008 se aceleró en el 2009 y esto se reflejó en una disminución de los ingresos propios. A los problemas ocasionados por la caída del ingreso propio se añade el de la deuda flotante que le añadió al 2009 L 12,725.0 millones en gastos que se ejecutaron en el período comprendido entre 2006-2009 y que estaban pendientes de pago al cierre del año (Ver la Sección 2.2 de la Introducción). Esto causó una desviación significativa en la composición del gasto ejecutado en el 2009 según se refleja en el indicador ID-2.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación A.** El gasto agregado ajustado ejecutado varió del presupuesto inicial aprobado en 4.2%, 12.2% y 3.1% en el 2008, 2009 y 2010 respectivamente.

<sup>7</sup> En el 2008 la Secretaría del Programa PEFA aclaró que el “presupuesto inicial aprobado” es el que estaba en vigor al iniciar el año, aun cuando este haya sido la continuación del presupuesto del año anterior. Un presupuesto aprobado más tarde en el año no constituye el “inicial aprobado” para efectos de este o cualquier otro indicador. Tal año se considera “excepcional” y no entra en la evaluación del indicador.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 1	A	A	Método calificación M1	
(i)	A	A	En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior

## ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Cuando la composición del gasto ejecutado varía considerablemente del aprobado esto va en detrimento del presupuesto como instrumento de política pública. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-2 examina en mayor detalle que el indicador ID-1 la variación entre el gasto presupuestado y el ejecutado.

- i) La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias.

Esta dimensión evalúa la desviación del gasto ejecutado con respecto al presupuesto inicialmente aprobado, tomando en cuenta las variaciones en la composición del gasto sea a nivel administrativo (por institución) o funcional (por objeto del gasto), siendo la anterior la preferida ya que en general los presupuestos se adoptan y administran sobre bases administrativas. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta los tres últimos ejercicios fiscales completados que en el caso de este PEFA son los años 2008, 2009 y 2010. Al igual que en el indicador ID.1 hemos excluido los pagos de servicio de la deuda<sup>8</sup> y el gasto en proyectos financiados por donantes a nivel administrativo. Los Anexos A1.1, A1.2 y A1.3 muestran los valores de ejecución presupuestal considerados para los años 2008, 2009 y 2010.

La **Tabla 8** muestra el resultado del análisis de las varianzas por institución para los años 2008 al 2010. Como se puede apreciar la varianza en la composición por nivel administrativo fue de 7.6%, 12.3% y 7.4% en los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente. El mayor número de instituciones con una variación mayor del 10% ocurre en el 2009 (13) lo que es sin duda consecuencia de los gastos ejecutados en el periodo 2006-2009 que fueron registrados en ese año. El menor número ocurre en el 2010, año que tiene la varianza promedio más baja.

<sup>8</sup> Las cifras del presupuesto ejecutado según el Informe de Liquidación incluyen tanto “intereses al exterior” como “amortización deuda extrna a largo plazo” por lo que hemos restado ambas cantidades en cada año

**Tabla 8 - Desviaciones del gasto a nivel administrativo 2008-2010 (porcentaje)**

<b>Nivel Administrativo</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Ministerio Público	5.8%	10.1%	1.7%
Poder Judicial	4.9%	7.5%	0.4%
Presidencia de la República	54.8%	28.0%	1.3%
Programa de Asignación Familiar	23.6%	12.5%	59.7%
Secretaría de Agricultura y Ganadería	28.1%	11.7%	0.1%
Secretaría de Defensa Nacional	0.3%	5.0%	1.1%
Secretaría de Despacho Presidencial	21.1%	0.7%	27.0%
Secretaría de Educación	3.0%	4.0%	4.0%
Secretaría de Finanzas	12.2%	49.7%	11.4%
Secretaría de Industria y Comercio	19.2%	10.0%	16.0%
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	24.3%	98.2%	1.6%
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	49.5%	24.2%	276.3%
Secretaría de Relaciones Exteriores	5.6%	18.0%	14.1%
Secretaría de Salud	6.8%	5.9%	3.2%
Secretaría de Seguridad	4.4%	1.9%	4.2%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	2.3%	10.9%	8.9%
Secretaría del Interior y Población	0.4%	10.4%	7.3%
Fondo Hondureño de Inversión Social	26.1%	46.1%	34.7%
Fondo Vial	6.9%	9.4%	7.3%
Suma de los restantes	8.2%	14.8%	13.8%
Comparación aprobado/ejecutado (ID.1)	4.2%	12.2%	3.1%
Varianza en la composición del gasto (ID.2 dim i)	7.6%	12.3%	7.4%

Fuentes: Cálculo de la varianza hecho por el equipo PEFA; datos de base proporcionados por SEFIN

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La metodología PEFA para el indicador ID 2 cambió en enero 2011 y ahora excluye los gastos en la partida de imprevistos (contingencias) para calcular la varianza por lo que los resultados de esta evaluación y los del PEFA 2009 no son comparables

**Calificación B.** La composición del gasto a nivel administrativo varió en menos del 10% en el 2008 y 2010. En el 2009 fue superior al 10%.

ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.

El método de calificación de este indicador cambió en enero 2011 al añadirse una segunda dimensión que considera la gestión de la partida presupuestaria para cubrir gastos imprevistos (contingencias). La definición de imprevistos incluye las asignaciones globales sin objeto específico de gasto al momento de aprobar el presupuesto, como lo son, por ejemplo, las asignaciones globales para posibles aumentos



salariales que puedan surgir en el transcurso del año fiscal. La buena práctica dispone que la partida deba traspasarse al objeto correspondiente de gasto una vez conocida la necesidad.

En el caso de Honduras las partidas relevantes en el clasificador por objeto de gasto son el objeto 99100 y 99200 para erogaciones corrientes y de capital, respectivamente, beneficiario 4392 Imprevistos. Esta partida se incluye en un presupuesto que administra SEFIN llamado Servicios Financieros de la Administración Central. El presupuesto cubre posibles beneficios colaterales para empleados del gobierno central, contrapartes que puedan requerirse en el año e imprevistos en general.<sup>9</sup> La **Tabla 9** muestra el monto aprobado y ejecutado en esta partida en cada uno de los tres años del período. El clasificador dice claramente que “con cargo a estos objetos [99100 y 99200] no se podrán efectuar directamente gastos de operación ni inversiones” que es consistente con los criterios del PEFA. Sin embargo, la tabla muestra que en cada año del periodo se ejecutaron gastos en las partidas – en el 2008 y 2010 entre otros para subsidios a la ENEE y en el 2009 para los gastos corrientes devengados y no registrados que figuran prominentemente en la gestión de ese año.

**Tabla 9** - -Gasto ejecutado en la partida de imprevistos 2008 - 2010

Imprevistos	2008		2009		2010	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Monto (millones de lempiras) a/	4,784.8	4,078.5	811.3	1,730.5	368.7	1,283.3
% ejecutado en la partida por año b/	6.7%		2.7%		1.9%	
% ejecutado en la partida promedio de los tres años (ID.2 dimensión ii) b/	3.8%					

Fuentes: a/ SIAFI; b/ cálculos hechos por el equipo PEFA

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Esta dimensión se le añadió al indicador ID.2 en enero 2011, por lo que no fue considerada en el PEFA 2009 y no hay resultados comparables.

**Calificación B.** El monto promedio del gasto real ejecutado en la partida de imprevistos (contingencias) fue en promedio 3.8% del presupuesto inicial aprobado en los tres años del período 2008-2010, o sea más del 3% y menos del 6%.

<sup>9</sup> El presupuesto de Servicios Financieros de la Administración Central incluye también una partida para el fortalecimiento de proyectos focalizados a la E.R.P. que excluimos en la evaluación de la gestión de la partida de imprevistos.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 2	B	B	Método calificación M1	
(i)	B	B	La varianza en la composición del gasto fue superior al 10% en no más de uno de los últimos tres años.	La metodología PEFA para el indicador ID 2 cambió en enero 2011 y ahora excluye los gastos en la partida de imprevistos (contingencias) para calcular la varianza por lo que los resultados de esta evaluación y los del PEFA 2009 no son comparables
(ii)	N/A	B	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de más del 3% pero menos del 6% del presupuesto original	<u>Esta dimensión se le añadió al indicador ID.2 en enero 2011, por lo que no fue considerada en el PEFA 2009 y no hay resultados comparables.</u>

### ID-3. Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado

- i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

La estimación correcta de los ingresos es una condición necesaria para el éxito del proceso presupuestario. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-3 compara la recaudación real de ingresos internos con las estimaciones de los mismos en el presupuesto original aprobado. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta los tres últimos ejercicios fiscales completados que en el caso de este PEFA son los años 2008, 2009 y 2010.

El Secretariado de PEFA modificó el método de análisis de este indicador en enero 2011. En su versión anterior el indicador consideraba únicamente la situación en que el monto recaudado resultaba inferior al estimado aprobado en el presupuesto inicial, mientras que la versión actual considera igualmente el caso en que la recaudación supera lo estimado. Para mantener una base de comparación constante hemos hecho el ejercicio de aplicar el indicador modificado al período del PEFA 2009, es decir del 2005 al 2007.

El Departamento de Ingresos de la DGP, la UPEG y la DEI preparan en conjunto una estimación de los ingresos para los tres años siguientes al año fiscal en curso tomando en cuenta el comportamiento de los ingresos en lo que va del año en curso y lo real recaudado en el año anterior así como las perspectivas económicas del país. El Gabinete Económico revisa y aprueba la estimación.

Las principales fuentes de ingreso interno en Honduras son el impuesto sobre las ventas, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre los servicios y actividades específicas y el impuesto sobre las

importaciones. Según se puede apreciar en la **Tabla 10** estos ingresos lograron su nivel máximo con relación al PIB en el 2007 para luego sufrir una caída de casi el 2 % del PBI en los años 2008/2009. La crisis económica en el 2009 afectó adversamente la recaudación sobre todo del impuesto sobre las ventas y del impuesto sobre la importación de bienes de consumo. A pesar del impacto positivo de las reformas adoptadas en el 2010<sup>10</sup>, la recaudación de ingresos tributarios se mantuvo a niveles comparables a los del 2009 en relación al PIB. En parte esto parece ser consecuencia de debilidades en la administración tributaria (FMI\_STB\_R, 2011).

**Tabla 10** - Evolución del Ingreso Tributario por Año 2005-2010

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso Propio (% del PIB)	14.5	15.3	16.2	15.1	14.5	14.6
Ingreso Tributario (millones de lempiras)	26,707.6	31,548.7	38,048.8	39,851.6	39,108.0	42,438.2

Fuente: Informes de Liquidación del Presupuesto (SEFIN\_ILP2005, 2006); (SEFIN\_ILP2006, 2007); (SEFIN\_ILP2007, 2008); (SEFIN\_ILP2008, 2009); (SEFIN\_ILP2009, 2010); (SEFIN\_ILP2010, 2011); (BCH\_WEB\_Estadísticas PIB, 2011)

En la **Tabla 11** se puede observar como el comportamiento macro de la recaudación de ingresos internos se refleja en la estimación de éstos en el presupuesto en el período 2005-2010. Hasta el 2007 la tendencia fue a subestimar los ingresos y la recaudación real fue considerablemente superior a la estimación inicial. Estos resultados son desfavorables para efectos del Indicador 3 según se puede apreciar en el cuadro que resume la calificación del indicador más abajo. En los años 2008 al 2010 se observa que las estimaciones iniciales parecen haber sido acertadas y es poca la diferencia entre la estimación inicial y la recaudación real.

**Tabla 11** - Comparación de los Ingresos Internos Aprobados y Recaudados por Año 2005-2010

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ingresos Tributarios</b>							
Aprobado	(Lempiras millones)	25,060.9	28,389.3	33,127.4	39,100.8	40,071.4	43,262.0
Recaudado	(Lempiras millones)	26,707.6	31,548.7	38,048.8	39,851.6	39,108.0	42,438.2
Variación	(%)	6.6%	11.1%	14.9%	1.9%	-2.4%	-1.9%
<b>Ingresos No Tributarios</b>							
Aprobado	(Lempiras millones)	2,574.0	2,435.8	2,147.0	4,358.8	3,152.0	3,170.8
Recaudado	(Lempiras millones)	3,178.8	2,892.3	2,728.6	5,927.8	4,226.7	3,806.8
Variación	(%)	23.5%	18.7%	27.1%	36.0%	34.1%	20.1%

<sup>10</sup> Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público (Congreso Nacional\_Decreto17, 2010)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totales</b>							
Aprobado	(Lempiras millones)	27,634.9	30,825.1	35,274.4	43,459.6	43,223.4	46,432.8
Recaudado		29,886.4	34,441.0	40,777.4	45,779.4	43,334.7	46,245.0
Variación	(%)	8.1%	11.7%	15.6%	5.3%	0.3%	-0.4%

Fuente: Informes de Liquidación del Presupuesto (SEFIN\_ILP2005, 2006); (SEFIN\_ILP2006, 2007); (SEFIN\_ILP2007, 2008); (SEFIN\_ILP2008, 2009); (SEFIN\_ILP2009, 2010); (SEFIN\_ILP2010, 2011)

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El método de calificación para este indicador cambió en 2011. Al aplicar la metodología vigente, la calificación anterior cambiaría de “A” a “B” porque la recaudación varió entre 92% y 112% con respecto a las estimaciones en dos de los tres años.

**Calificación A.** La recaudación real de ingresos internos representó el 105.3%, 100.3% y 99.6% de las estimaciones de los ingresos internos presupuestadas en el 2008, 2009 y 2010 respectivamente.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 3	A	A	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	A	A	Los ingresos internos efectivos fueron de entre el 97% y el 106% de los ingresos internos presupuestados en por lo menos dos de los últimos tres años	<u>El método de calificación para este indicador cambió en 2011. Al aplicar la metodología vigente, la calificación anterior cambiaría de “A” a “B” porque la recaudación varió entre 92% y 112% con respecto a las estimaciones en dos de los tres años.</u>

#### ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

La acumulación de atrasos de pagos al cierre de un ejercicio fiscal sugieren la existencia de problemas en el proceso presupuestario, la programación de caja y los controles internos entre otros. Los atrasos son una forma no transparente de financiamiento del gasto y un desincentivo para las personas y firmas a quienes les debe el gobierno. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-4 examina la incidencia y tendencias de los atrasos y considera los esfuerzos que realiza el gobierno para identificar, reducir y evitar los atrasos.

- i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.

Esta dimensión mide el saldo total de los atrasos y la eficacia de los pasos que ha tomado el gobierno para reducir ese saldo. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último ejercicio fiscal completado que en el caso de este PEFA es el 2010.

Para medir el saldo de atrasos utilizamos el Balance General de la Administración Central que prepara la Contaduría como base para la rendición de cuentas ante el Congreso Nacional en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 100 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso Nacional\_Decreto83, 2004).

El SIAFI lleva un registro de los gastos devengados pendientes de pago por la TGR<sup>11</sup>. Al cerrar el ejercicio fiscal éstos se transfieren en la contabilidad a cuentas por pagar (sub cuenta 211) y al concluir otro ejercicio fiscal pasan a ser cuentas por pagar de ejercicios anteriores (cuentas 2142, 2144 y 2145). La **Tabla 12** muestra la evolución de estas cuentas. Aunque la dimensión considera solamente los datos del 2010, hemos incluido la información correspondiente a todo el periodo 2005-2010 para mostrar la evolución de las cuentas por pagar del gobierno.

**Tabla 12** - Evolución del total de cuentas por pagar en proporción al gasto ejecutado total 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Cuentas por Pagar</b>	<b>(millones de lempiras)</b>					
Ejercicio Actual <u>a</u> /	1,760.7	3,867.4	2,603.5	4,688.9	11,480.7	7,423.3
Ejercicios Anteriores <u>b</u> /	4.4	14.6	4.5	48.9	48.9	1,933.6
Total	1,765.1	3,882.0	2,608.0	4,737.8	11,529.6	9,356.9
Gasto Total Ejecutado	57,425.8	61,059.1	53,189.9	63,483.9	70,970.6	69,149.2
Como Porcentaje del Gasto	(%)					
Ejercicio Actual % del Gasto Total	3.1%	6.3%	4.9%	7.4%	16.2%	10.7%
Ejercicios Anteriores % Gasto Total	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	2.8%
Cuentas por Pagar % Gasto Total	3.1%	6.4%	4.9%	7.5%	16.2%	13.5%
Notas: a / Cuenta 211; b / Cuentas 2142, 2143, 2145						
Fuentes: (SEFIN_Contaduria_BG2005, 2006); (SEFIN_Contaduria_BG2006, 2007); (SEFIN_Contaduria_BG2007, 2008); (SEFIN_Contaduria_BG2008, 2009); (SEFIN_Contaduria_BG2009, 2010); (SEFIN_Contaduria_BG2010, 2011)						

En el contexto de sus acuerdos con el FMI el Gobierno define atrasos como aquellas facturas pendientes de pago luego de haberse vencido 45 días calendario desde la presentación correcta de los documentos de cobro correspondientes. Antes de los 45 días se considera un “atraso técnico<sup>12</sup>” (FMI\_STB, 2010). Es

<sup>11</sup> Estos gastos devengados y no pagados al cierre del ejercicio fiscal se denominan “deuda flotante” en varios informes del propio SEFIN y en la prensa del país, pero esta terminología no aparece como tal ni en la estructura de los registros del SIAFI ni en las cuentas de la contabilidad pública. En este indicador hemos preferido utilizar la terminología que figura en las fuentes oficiales de datos sobre los atrasos.

<sup>12</sup> El plazo de 45 días es de acuerdo a la Ley de Contratación del Estado (Congreso Nacional\_Decreto74, 2001).

probable que las cuentas por pagar vigentes al finalizar el ejercicio fiscal (sub cuenta 211) incluyan una combinación de “atrasos técnicos” y de atrasos según la definición anterior. En el caso de las cuentas por pagar de ejercicios anteriores (que por definición llevan pendientes más de un año) (cuentas 2142, 2144 y 2145) todo el saldo son atrasos. En la **Tabla 13** se observa que ese saldo de las cuentas aumenta considerablemente como porcentaje del gasto total al finalizar el año 2010.

Para medir con mayor precisión el indicador ID-3, que considera solamente los atrasos al concluir el año 2010, SEFIN nos informó que del total de Lempiras 7,423.3 millones de cuentas por pagar correspondientes a ese ejercicio, 6.6%, o Lempiras 487.4 millones, habían estado pendientes de pago 45 días o más al 31 de diciembre de ese año. Según se puede apreciar en la **Tabla 13** esto es equivalente al 0.7% del gasto total ejecutado en ese año. Si a eso se le suman las cuentas por pagar de años anteriores se obtiene que los atrasos totales al cierre del 2010 representan el 3.5% del gasto total ejecutado en ese año. No hay un dato igual para el cierre del 2009, pero de los informes de ese año se sabe que quedaron por pagar Lempiras 10, 465.4 millones de la deuda flotante, que habiendo sido registrados en abril del 2011 (luego de la prórroga del cierre del año autorizada por el Congreso Nacional) por definición tenían más de 45 días de atraso. (SEFIN\_Memoria, 2009) Sumado a las cuentas por pagar de ejercicios anteriores al cierre del 2009 esto representa el 14.8% del gasto total ejecutado en el 2009. Claramente, SEFIN logró bajar considerablemente el saldo de atrasos entre el 2009 y el 2010.

**Tabla 13** Saldo de cuentas por pagar pendientes 45 días o más al 31 de diciembre del 2010 (lempiras millones, porcentaje)

	Total	>45 días	%	Ejecutado >45 días	
				2010	%
Devengado no pagado al cierre del 2010	7,423.3	487.4	6.6%		0.7%
Cuentas por pagar de ejercicios anteriores	1,933.6	1,933.6	100%		2.8%
<b>Total</b>	<b>9,356.9</b>	<b>2,421.0</b>	<b>25.9%</b>	<b>69,149.2</b>	<b>3.5%</b>
				<b>2009</b>	
Saldo Deuda Flotante al Cierre del 2009		10,465.4			14.7%
Cuentas por pagar de ejercicios anteriores		48.9			0.1%
<b>Total</b>		<b>10,514.3</b>		<b>70,970.6</b>	<b>14.8%</b>

Fuente: >45 días 2010 - Tabulación especial SEFIN

El PEFA 2009 indica que no se reportaron atrasos en los pagos presupuestados en el periodo 2006-2008 sin hacer referencia a la información de los estados financieros de fin de año. La **Tabla 12** demuestra claramente que sí los hubo, aunque en cantidades mínimas. Se sabe ahora que esas cifras eran realmente mayores y que existían gastos ejecutados y no pagados adicionales del periodo 2006-2009 que no estaban

registrados en el SIAFI o en el Balance. Éstos se incorporan oficialmente en el 2009 como parte de la ejecución de ese año y la parte restante al finalizar el 2010 figura como cuentas por pagar de ejercicios anteriores.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA anterior, aplicó adecuadamente la metodología PEFA pero se basó en información que siendo oficial no era correcta, lo cual generó una medición errada de la realidad, por lo que la evaluación anterior y la actual no resultan comparables.

**Calificación B.** El saldo de los atrasos al cierre del 2010 equivale al 3.5% del gasto total ejecutado en ese año. El porcentaje equivalente al cierre del 2009 fue de 14.5%, por lo que se ve claramente que SEFIN logró reducir considerablemente el saldo de atrasos en ese periodo.

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Esta dimensión examina los métodos y procedimientos que emplea el gobierno para medir los atrasos y para el seguimiento de los saldos. La metodología PEFA requiere que se tomen en cuenta los dos últimos ejercicios fiscales completados que en el caso de este PEFA son los del 2009 y 2010.

La metodología PEFA distingue entre atrasos que se identifican mediante procedimientos de rutina y aquellos que se calculan mediante un ejercicio *ad hoc*. Claramente, las cifras elevadas que se incluyen en el cierre del año 2009 surgen de un cálculo *ad hoc* y es solo después de este esfuerzo especial que se incorporan a los procedimientos de rutina.

En el 2010 SEFIN implementa un seguimiento mensual de los atrasos mediante informes de la TGR que describen los saldos al inicio del periodo; las medidas tomadas para reducir esos saldos, sea por emisión de bonos y pago en efectivo; y, el saldo al final del periodo. Entre otros el Secretario de Finanzas recibe y revisa esos informes. Estos resultados se comparan contra la programación financiera que prepara la TGR. Para efectos internos la TGR también mantiene diariamente información por partida presupuestaria sobre la antigüedad de los gastos ejecutados y no pagados del ejercicio en curso. En la fecha del mes en la que corresponde realizar los pagos para cada partida la TGR prioriza aquellos gastos que han estado pendientes de pago 30 días o más para así minimizar la acumulación de nuevos atrasos. (Ver ejemplo del informe en la **Ilustración 3**). Ese proceso continúa en el 2011. Como resultado, se cuenta con información oportuna y completa sobre los atrasos que utiliza SEFIN para ir controlando nuevos atrasos y reduciendo los saldos existentes.

### Ilustración 3 - Ejemplo del informe de seguimiento a la antigüedad de pagos pendientes de la TGR

Gestion	Institucion	Nro Pre compromiso	Nro Id	Nombre Beneficiario	Pendiente Pago	Cuenta Origen	Antigüedad	Detalle de inconsistencias para pagos mayores a 50 días
2011	22	2354	0801-1973-04434	XXX	984.75	11101010006181	0	
2011	110	2681	05029995001355	XXX	724.08	11101010006181	2	
2011	22	2255	0805-1968-00111	XXX	6,000.00	11101010006181	14	
2011	22	2155	08019002282867	XXX	990.00	11101010006181	22	
2011	50	5775	0801-1965-04030	XXX	136,000.00	11101010006181	29	
2011	110	2400	05029995001355	XXX	1,391.73	11101010006181	29	
2011	41	1230	08019000232675	XXX	3,862.00	11101010006181	30	
2011	240	636	0801-1977-03339	XXX	988.00	11101010006181	30	
2011	160	1862	05019995108892	XXX	1,402.19	11101010006181	45	

Este proceso funciona bien para los atrasos que se originan mediante transacciones registradas en el SIAFI. No existe en la contabilidad una cuenta de pasivo contingente que permita anticipar posibles fallos adversos al gobierno como resultado de demandas por pago pendientes en los tribunales. Por esta vía se han generado en años recientes pagos de mayor cuantía no contemplados ni en el presupuesto ni en la programación financiera de la TGR. Sin embargo, una vez que ocurre un fallo adverso en un tribunal, SEFIN toma cuenta oficialmente del atraso incurrido y lo incorpora al seguimiento de los atrasos.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El PEFA 2009 en su calificación se refiere a un cálculo ad hoc de los atrasos sin proveer información sobre ese procedimiento. A partir del 2009 el Gobierno en general y SEFIN en particular toman conciencia del riesgo que representan los atrasos y están tomando pasos para medirlos con mayor frecuencia y controlarlos. La gestión de los atrasos ha mejorado en cuanto existe ahora un procedimiento rutinario que incluye un seguimiento mensual a los saldos y diario a la antigüedad de gastos ejecutados pendientes de pago.

**Calificación A.** En el 2009 SEFIN generó datos sobre los atrasos al final de año y a partir del 2010 lo hace mensualmente, con controles adicionales diarios que incluyen un perfil de edades.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 4	C+	B+	Método calificación M1	
(i)	A	B	El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y existen pruebas de que se ha reducido considerablemente (es decir, en más del 25%) en los dos últimos años.	<b><u>La evaluación PEFA anterior, aplicó adecuadamente la metodología PEFA pero se basó en información que siendo oficial no era correcta, lo cual generó una medición errada de la realidad, por lo que la evaluación anterior y la actual no resultan comparables.</u></b>
(ii)	C	A	Se generan datos confiables y completos sobre el saldo de los atrasos a través de procedimientos de rutina por lo menos al cierre de cada ejercicio (y esos datos incluyen un	El PEFA 2009 en su calificación se refiere a un cálculo ad hoc de los atrasos sin proveer información sobre ese procedimiento. A partir del 2009 el Gobierno en general y SEFIN en



			perfil de edades)	particular toman conciencia del riesgo que representan los atrasos y están tomando pasos para medirlos con mayor frecuencia y controlarlos. La gestión de los atrasos ha mejorado en cuanto existe ahora un procedimiento rutinario que incluye un seguimiento mensual a los saldos y diario a la antigüedad de gastos ejecutados pendientes de pago.
--	--	--	-------------------	---

### 3.2. Transparencia y universalidad

#### ID-5. Clasificación del presupuesto

Un buen sistema de clasificación del presupuesto y contable contempla y viabiliza distintas dimensiones de programación y análisis del gasto – por su distribución geográfica, por su impacto económico o sectorial, por las fuentes de financiamiento – y eso le permite ser una herramienta flexible y ágil de política pública. En tanto es compatible con las normas internacionales de estadísticas de las finanzas públicas (EFP) facilita el análisis macro de las finanzas públicas. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-5 examina la estructura del sistema de clasificación. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el sistema de clasificación empleado en el último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

- i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.

El Manual de Clasificadores de Presupuesto (SEFIN\_DGP\_M1, 2005) vigente al momento del ejercicio fiscal del año 2010 es el mismo que se viene aplicando desde el 2005 y sigue vigente en el 2011. El sistema de clasificaciones de ese manual cumple con los requerimientos del sistema de Clasificación de Funciones de Gobierno (COFOG por sus siglas en inglés). Existe una variedad amplia y flexible de clasificaciones del gasto público. La clasificación por funciones se hace a nivel de programa, no de instituciones, conforme lo requiere el COFOG. La **Tabla 14** resume las variantes principales de clasificación que permite el sistema.

**Tabla 14** - Estructura de los clasificadores

Clasificaciones válidas para todas las transacciones	
Clasificador institucional	Clasificador por tipo de moneda
Clasificaciones de los ingresos públicos	Clasificaciones del gasto público
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificador por rubros</li> <li>• Clasificador EFP – ingreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificador por ubicación geográfica</li> <li>• Clasificador por objeto del gasto</li> <li>• Clasificador por finalidades y funciones</li> <li>• Clasificador por fuente de financiamiento</li> <li>• Clasificador por organismo financiador</li> <li>• Clasificador por categoría programática</li> <li>• Clasificador EFP – gasto</li> </ul>
Fuente: (SEFIN_DGP_M1, 2005)	

El pre compromiso y compromiso son registros de orden administrativo y de control presupuestario. Para los registros de deuda pública externa existe la interface del sistema integrado de administración financiera (SIAFI) y del sistema de gestión y administración de la deuda (SIGADE).

En el desarrollo informático del (SIAFI), se incorporó un módulo para la generación de la Cuenta Financiera. Al presente, esa Cuenta se elabora bajo la metodología del Manual de 1986, la cual tiene como base de sustento a las operaciones de caja. Sin embargo, con el propósito de ir transitando hacia la nueva metodología del manual del 2001, se le han ido incorporando muchas operaciones devengadas que la convierten en una cuenta híbrida, pero de mucha utilidad para los fines analíticos. La generación de la Cuenta Financiera es un proceso automático que se realiza al interior del SIAFI. Sin embargo, el sistema prevé la necesidad de efectuar ajustes a la Cuenta por necesidades de carácter analítico o por razones de presentación para el seguimiento de planes y programas de gobierno. En estos casos, se ha previsto la posibilidad de realizar dichos ajustes a través de un procedimiento informático (SEFIN\_SIAFI, 2008). En el 2010 SEFIN continuó con la implementación en las Estadísticas del Sector Público No Financiero, del Programa de Apoyo a las Estadísticas Fiscales, aplicando el “Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas” (FMI\_M1, 2001)<sup>13</sup>. El **Cuadro 4** resume la situación de las Cuentas Financieras en su relación con las normas de estadísticas públicas.

<sup>13</sup> Una misión piloto de estudio de las EFP (octubre del 2006) determinó que SEFIN había tomado medidas para implementar el marco del MEFP 2001, quedando por resolver se varios aspectos de clasificación y cobertura. (FMI, 2008)

**Cuadro 4 - Evolución de la Cuenta Financiera al Manual de Finanzas Públicas 2001**

<b>Notas metodológicas de registro en la elaboración de la Cuenta Financiera del Gobierno Central</b>	
<p>A raíz del cambio al Manual de Finanzas Públicas 2001, SEFIN viene realizando un plan de migración hacia la nueva metodología, por lo cual realizó cambios de forma en la elaboración de la Cuenta Financiera del Gobierno Central correspondiente a los años 2006 - 2010 en donde se muestra el gasto total y el déficit en términos netos, y no en valores brutos como se venía haciendo en años anteriores. A continuación se explica en forma breve las modificaciones realizadas.</p> <p>Actualmente en lo que se refiere a las Instituciones Desconcentradas, el gasto sigue siendo registrado a nivel de transferencias en la cuenta financiera.</p> <p>En lo referente a la amortización de deuda, ésta pasó a formar parte del financiamiento neto y no del gasto total como se venía registrando en años anteriores; modificando la presentación del gasto total bruto en términos netos, lo que es igual al gasto total bruto menos la amortización de la deuda.</p> <p>El renglón del déficit fiscal de la cuenta financiera, que anteriormente se presentaba en términos brutos, ahora se presenta en términos netos y se define como el resultado del ingreso total menos el gasto total neto. Este indicador macroeconómico es de suma importancia, ya que además de permitir evaluar la política fiscal del Gobierno, es un indicador reconocido internacionalmente y se utiliza para realizar análisis comparativos de las operaciones del Gobierno con otros países.</p> <p>En la parte del financiamiento, se utiliza el concepto de crédito externo neto y crédito interno neto, que será igual a la utilización de los recursos menos los pagos por concepto de amortización de deuda.</p> <p>En lo relacionado a la base de registro de la Cuenta Financiera del Gobierno Central, los valores de ingresos, el servicio de la deuda y el financiamiento, se registran con base a caja y las demás cuentas del Gobierno con base a devengado.</p> <p>Fuente: (SEFIN_Memoria, 2009)</p>	

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación A.** El clasificador que se empleó en la formulación y ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 es exhaustivo y capaz de generar un informe de la Cuenta Financiera compatible con las normas de la Estadísticas de la Finanzas Públicas (EFP).

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 5	A	A	Método calificación M1	
(i)	A	A	La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y subfuncional mediante la utilización de normas de EFP/CFAP o de una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas (la clasificación subfuncional puede sustituirse por una clasificación por programas si se aplica con un nivel de detalle no menor que el de la subfuncional)	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior

## ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

Es importante que el proyecto de presupuesto y los documentos que lo respaldan provean información suficiente para que el poder legislativo pueda revisar el documento con conocimiento amplio y detallado del contexto económico y fiscal y de los antecedentes y las estimaciones presupuestales. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-6 examina la documentación que incluye el proyecto de presupuesto anual que remite el poder ejecutivo al poder legislativo. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último presupuesto enviado a consideración del poder legislativo que en el caso de este PEFA es el que corresponde al ejercicio fiscal del año 2011.

- i) Proporción de la información referida (para que pueda tenerse en cuenta en la evaluación, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central.

**Tabla 15** - Información incluida en la documentación presupuestal presentada al Congreso de la República para la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual<sup>14</sup>

Componente de información	Incluida	Documento	Comentario
1) Supuestos macroeconómicos con estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio	Si	Exposición de Motivos	Incluye los parámetros macro para el 2011 en cuanto a la tasa de crecimiento del PIB, índice de precios del consumidor, tipo de cambio, y del déficit del gobierno central y del sector público consolidado
2) Déficit fiscal, definido conforme a los EFP	Si	Política fiscal de mediano plazo Presupuesto Plurianual 2012-2014	Incluye además estimaciones del crecimiento del PIB en términos reales, la tasa de inflación y el tipo de cambio (por US\$) para el período 2012-2014
3) Financiamiento del déficit y su composición	Si	Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central 2011	La Política Fiscal incluye el análisis, las proyecciones y las políticas macroeconómicas y fiscales históricas (2008-2010) y a mediano plazo (2012-2014) y entre otros el cuadro del déficit fiscal para esos años definido conforme las directrices EFP (1986)

<sup>14</sup> Al momento de presentar el proyecto de presupuesto del 2011 en septiembre del 2010, el ejercicio anterior es el del año 2009 y el ejercicio corriente o vigente el del año 2010.

Componente de información	Incluida	Documento	Comentario
4) Saldo de la deuda incluyendo detalles para el año que comienza	Si	N/A	La Política Fiscal incluye un capítulo sobre el financiamiento del déficit. El Presupuesto Plurianual incluye proyecciones anuales detalladas del endeudamiento público y la obtención de préstamos propuestos. Las estadísticas globales que forman parte de la presentación del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central proveen el detalle de la Cuenta Financiera conforme las directrices EFP (1986)
5) Activos financieros con detalles para el año que comienza;	No		No incluye información sobre los activos financieros.
6) Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2009)	Si	Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central 2011	El proyecto de presupuesto incluye tablas que comparan los resultados del presupuesto del 2009 (ejercicio anterior) con los del 2010 (vigente) y 2011 (proyecto). Además, al momento de presentar el presupuesto el Congreso Nacional había recibido ya el Balance General y el Informe de Liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior (2009).
7) Presupuesto del ejercicio corriente (revisado o resultados) (2010)	Si	Proyecto de Presupuesto de Instituciones Descentralizadas 2011	Las estadísticas globales que forman parte de la presentación del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central incluyen tablas comparativas detalladas que incluyen información de los ingresos y egresos para el 2010 (ejercicio corriente).
8) Datos presupuestarios resumidos sobre el ingreso y el gasto	Si		El proyecto de presupuesto incluye información comparativa resumida para los años 2009, 2010 y 2011 por fuente de financiamiento, grupo de gasto e institución.
9) Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas políticas, estimando el impacto presupuestario de las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de modificaciones importantes de los programas de gasto.	No	Exposición de Motivos Política Fiscal de Mediano Plazo	Las estadísticas globales que forman parte de la presentación del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central incluyen cuadros comparativos detallados de los ingresos y egresos para el 2010 (ejercicio corriente).

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. Sin embargo, el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal del 2008 incluye el documento de Política Presupuestaria en donde aparecen tanto el cálculo del déficit (EFP 1986) histórico y estimado, como el financiamiento de ese déficit, que no fue tenido en cuenta, por lo que las evaluaciones no son comparables.

**Calificación A.** La documentación remitida al Congreso Nacional con el proyecto de presupuesto, sumada a otra información oficial disponible, cumplen con 7 de los 9 componentes de la información de referencia requerida.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 6	C	A	Método calificación M1	
(i)	C	A	La documentación del presupuesto reciente cubre entre siete y nueve de los nueve parámetros de referencia de la información	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. <u>Sin embargo, el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal del 2008 incluye el documento de Política Presupuestaria en donde aparecen tanto el cálculo del déficit (EFP 1986) histórico y estimado, como el financiamiento de ese déficit, que no fue tenido en cuenta, por lo que las evaluaciones no son comparables.</u>

### ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios

La documentación que genera el proceso presupuestario en todas sus fases debe abarcar la totalidad de la actividad del gobierno. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador ID-7 examina el alcance y la cobertura del proyecto de presupuesto, los informes periódicos de seguimiento a la ejecución y los estados financieros finales. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

Este indicador considera únicamente el gasto de las instituciones del gobierno central según lo define la norma EFP 2001. En el caso de Honduras esto incluye toda la administración central y solamente los 18 institutos públicos y las cuatro instituciones de seguridad social de las instituciones de la administración descentralizada. No incluye las empresas públicas nacionales financieras y no-financieras.

- i) Nivel del gasto extrapresupuestario -distinto del de los proyectos financiados por donantes- que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.

Esta dimensión considera solamente el gasto en el ejercicio fiscal 2010 financiado con fuentes nacionales.

SEFIN elaboró y remitió al Congreso Nacional un proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2010 financiado con fondos nacionales que incluye todas las instituciones de la administración central, 18 institutos públicos, cuatro instituciones de seguridad social, ocho empresas públicas nacionales financieras y cuatro instituciones no-financieras. La **Tabla 16** muestra los estimados del presupuesto de la administración central y la descentralizada financiados con fondos nacionales que sumaron 109,479.7 millones de lempiras.<sup>15</sup>

Los únicos fondos nacionales que podrían considerarse como extra-presupuestarios son los ingresos recuperados por medio de cuotas de ciertas dependencias de Salud y Educación ya que éstos no ingresan a la cuenta única del Tesoro y los ingresos y gastos correspondientes no se registran en el SIAFI.<sup>16</sup> Aunque las cifras no figuran en los estimados de ingreso, las Disposiciones Generales que remitió SEFIN con el proyecto de presupuesto establecen las reglas para su gestión y uso. En todo caso estas son cantidades sumamente pequeñas y representan menos del 1% del gasto ejecutado. Claramente, la primera fase del ciclo presupuestario del 2010 cumplió ampliamente con los criterios de medición de este indicador.

**Tabla 16** - Presupuesto 2010 fondos nacionales: estimación, ejecución, liquidación (lempiras millones)

Nivel de Gobierno	Proyecto	Informes Ejecución <u>b/</u>		Informe
	Remitido <u>a/</u>	2º Trimestre	3º Trimestre	Liquidación
Administración Central <u>c/</u>	58,919.20	24,824.00	38,047.60	60,633.59
Administración Descentralizada <u>d/</u> <sup>17</sup>	50,560.47	-	-	36,865.40
	<u>109,479.67</u>	<u>24,824.00</u>	<u>38,047.60</u>	<u>97,498.99</u>

Fuentes: a/ (SEFIN\_Presupuesto 2010, 2010); b/ (SEFIN\_TrimII, 2010), (SEFIN\_TrimIII, 2010) ; c/ (SEFIN\_ILP2010, 2011), 2010) d/ (SEFIN\_AvancelInvTrimIV2010, 2010)

La **Tabla 16** muestra que no se mantuvo la cobertura institucional amplia en los informes trimestrales de ejecución presupuestaria. La fuente de los informes trimestrales es el SIAFI<sup>18</sup> y los ingresos y egresos de las instituciones descentralizadas no se registran en ese sistema<sup>19</sup>. Estas instituciones deben remitirle a

15 No fueron incluidos los presupuestos de las 298 municipalidades, que son autónomas y cuyos presupuestos los aprueban sus respectivas corporaciones.

16 En el caso de Educación, por ejemplo, esto incluye ingresos por aportaciones de padres de familia, Matrícula Gratis, Trabajo Educativo, alquiler de casetas y otros que se rigen por el Reglamento para la administración de recursos propios de los centros oficiales del país, organismos desconcentrados y la administración central de Educación (SE\_UAI, 2010)

17 La Cuenta Financiera no provee detalles de la fuente de los recursos. Estas cifras son globales e incluyen el gasto financiado con recursos nacionales y externos.

18 Igual ocurre con los estados financieros de cierre del ejercicio fiscal.

19 Esas instituciones se financiaron en casi un 90% con recursos propios que representaron 46,172.3 millones de lempiras en un presupuesto total de 51,662.3 en el 2010. El Tesoro Nacional contribuyó menos del 9% de los recursos. (SEFIN\_AnteProy, 2010) Según información de la



SEFIN sus informes periódicos de ejecución presupuestaria, pero o no lo hacen o los envían con retraso. (Ver texto del Indicador ID-9) El informe de liquidación del presupuesto provee detalles amplios sobre los gastos ejecutados de las instituciones de la administración central pero no hace referencia alguna a los gastos de las instituciones descentralizadas. Esto no cumple con los criterios de medición del indicador.

La Cuenta Financiera del Sector Público Consolidado General que se remite al Congreso Nacional al cierre del ejercicio fiscal provee cifras de los ingresos y egresos agregadas por sub-grupos de instituciones, incluyendo todas las que componen el gobierno central en la definición del EFP 2001. Este informe cumple mínimamente con los criterios de medición del indicador según las guías del Secretariado del Programa PEFA.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La diferencia de calificación con respecto al PEFA 2009 refleja una diferencia de criterios de evaluación. El PEFA 2009 consideró únicamente la existencia de operaciones extrapresupuestarias, mientras que la metodología PEFA también considera las “actividades incluidas en el presupuesto pero administradas al margen del sistema de administración y contabilidad presupuestaria del sector público” que es justamente lo que se da en Honduras ya que ni el SIAFI ni la contabilidad pública, ni los informes que éstos generan, incluyen el gasto de las instituciones descentralizadas.

**Calificación D.** Las instituciones descentralizadas representan el 43% del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el ejercicio fiscal del año 2010. Los informes de ejecución parcial del reflejan tan solo los gastos de la administración central y no incluyen el gasto de las instituciones descentralizadas.

- ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.

Esta dimensión considera solamente el gasto en el ejercicio fiscal 2010 financiado con fuentes externas.

En la **Tabla 17** se puede ver que el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2010 que SEFIN elaboró y remitió al Congreso Nacional incluyó 10,413.3 millones de lempiras de gastos financiados con fondos externos de las instituciones de la administración central, 18 institutos públicos, cuatro instituciones de seguridad social, ocho empresas públicas nacionales financieras y cuatro instituciones no-financieras.

---

DGID, al 31 de diciembre del 2010 28 de las 33 instituciones descentralizadas que supervisa esa dirección general estaban interconectadas con el SIAFI, pero sólo la ENEE estaba registrando sus transacciones directamente en el SIAFI. Las restantes seguían usando programas presupuestarios y contables distintos y regularizando periódicamente la información en el SIAFI.



**Tabla 17** - Presupuesto 2010 fondos externos: estimación, ejecución, liquidación (lempiras millones)

Nivel de Gobierno	Proyecto	Informes Ejecución		Informe
	Remitido	2o Trimestre	3er Trimestre	Liquidación
Administración Central c/	9,311.40	3,031.40	5,270.50	8,515.69
Administración Descentralizada d/	1,101.86	-	-	5,293.50
- Donación	304.13			N/A
- Crédito	797.73			N/A
	<u>10,413.26</u>	<u>3,031.40</u>	<u>5,270.50</u>	<u>13,809.19</u>

Ver fuentes Tabla 16; d/ Incluye gastos financiados con fondos de donaciones y créditos

Como se puede apreciar en la **Tabla 17** la mayoría de los fondos externos provienen de créditos. Estos consisten de préstamos que otorgan las instituciones multilaterales y bilaterales para financiar programas de desarrollo. Dada la incidencia importante que estos préstamos tienen en la deuda pública la información sobre los créditos se mantiene en el SIGADE, los fondos ingresan a la cuenta única del Tesoro (CUT) y los gastos se registran en el SIAFI. Esto aplica sin distinción a los gastos de las instituciones de la administración central y la descentralizada. Esto permite que SEFIN publique informes semanales y trimestrales con el detalle de las inversiones realizadas con fondos provenientes de créditos por institución, por sector y por ente financiador. El informe del cuarto trimestre del 2010 sirvió como el del ejercicio fiscal completo.

El caso de los gastos financiados con fondos provenientes de donaciones es menos claro. La Memoria de SEFIN para el año 2010 reconoce que “*existen donaciones de diversos países y organismos que apoyan al gobierno de Honduras, que no aparecen en el cuadro Donaciones, debido principalmente a que las unidades ejecutoras no incorporan dichas ayudas al Presupuesto de Ingresos de la República; por lo tanto, es difícil hacer un registro exacto de las donaciones recibidas.*” Los gastos financiados con estas donaciones por definición son extrapresupuestarios. Esto se refleja entre otras en las inversiones que realizó el FHIS en el 2010 según se puede apreciar en la **Tabla 18**. El gasto extrapresupuestario en este caso consiste de inversiones financiadas por donaciones de la Corporación de Andalucía y de COSUDE que las mismas fuentes de financiamiento solicitaron que no se pagaran a través de SIAFI.

**Tabla 18** - FHIS: inversión ejecutada con fondos externos (millones de lempiras, %)

Presupuesto ejecutado	Monto	Porcentaje
SIAFI	504.1	98.7%
No SIAFI	6.6	1.3%
Total	510.7	100.0%

Fuente: SIAFI y FHIS

La **Tabla 19** provee un resumen de las donaciones que fueron incluidas en el presupuesto del año 2010. Los fondos provenientes de estas donaciones entran a la cuenta única y los gastos figuran en los informes semanales y trimestrales de SEFIN. Tanto la donación de la Cuenta del Milenio que alcanzó L.1,373.5 millones de lempiras esa donación como las de la CEE, BCIE, IDA y BID son considerablemente mayores que las dos donaciones extrapresupuestarias que reporta el FHIS que suman a 6.6 millones de lempiras por lo que hemos asumido que las donaciones extrapresupuestarias son mínimas.

**Tabla 19** - Donaciones incluidas en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010

Institución	Monto	
Cuenta del Milenio		1,373.5
Otras, entre otras		726.3
- CEE	222.0	
- BCIE	231.1	
- IDA	109.5	
- BID	118.3	
Total		2,099.8

Fuente: (SEFIN\_Memoria, 2010)

Tenemos además cifras de la ayuda oficial para el desarrollo de la OECD. La **Tabla 20** compara esta información con la de la **Tabla 17** y calcula el monto de ayuda oficial que no parece haberse incluido en los informes de liquidación. Por definición la diferencia entre las cifras de la OECD y las de la liquidación proviene de donaciones ya que SEFIN mantiene un seguimiento cercano a todos los créditos. Se observa en la tabla que esa diferencia representa el 9.6% del total de la ayuda oficial. Ese resultado es consistente con el supuesto que las donaciones extrapresupuestarias son mínimas comparadas con el gasto total financiado con fondos externos.

**Tabla 20** - Nivel de ayuda oficial comparada con el gasto ejecutado con fondos externos

	US\$	Lempiras	%
	millones		
Ayuda oficial de desarrollo <u>a/</u>	808.11	15,273.3*	
Gasto con fondos externos <u>b/</u>		13,809.2	
Diferencia		1,464.1	9.6%
(*) Tasa de cambio aplicada 18.9 lempiras por US\$ (SEFIN_Memoria, 2010)			
Fuentes: a/ (SEPLAN, 2011); b/ Ver Tabla 17			

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La diferencia en la calificación se debe a diferencias en el peso relativo de las donaciones extrapresupuestarias en los años 2007 y 2010.

**Calificación A.** Todo el gasto financiado con fondos provenientes de créditos y la mayor parte de los gastos financiados con fondos provenientes de donaciones en el 2010 se incluyeron en el presupuesto de ese año, en los informes de seguimiento a la ejecución y en el informe de cierre del año. El gasto financiado con fondos externos no incluido en estos documentos e informes representa menos del 10% del total.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 7	D+	D+	Método calificación M1	
(i)	A	D	El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) supera el 10% del total del gasto	La diferencia de calificación con respecto al PEFA 2009 refleja una diferencia de criterios de evaluación. El PEFA 2009 consideró únicamente la existencia de operaciones extrapresupuestarias, mientras que la metodología PEFA también considera las “actividades incluidas en el presupuesto pero administradas al margen del sistema de administración y contabilidad presupuestaria del sector público” que es justamente lo que se da en Honduras ya que ni el SIAFI ni la contabilidad pública, ni los informes que éstos generan, incluyen el gasto de las instituciones descentralizadas.
(ii)	D	A	En los informes fiscales se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondiente al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes, salvo los insumos	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La diferencia en la calificación se debe a diferencias en el peso relativo de las

		proporcionados en especie, O BIEN el gasto para proyectos financiados por donantes es insignificante (no llega al 1% del total del gasto).	donaciones extrapresupuestarias en los años 2007 y 2010.
--	--	--	--

### ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El gasto de los gobiernos subnacionales tiene un peso importante en el gasto total del sector público consolidado y por ello la transparencia en el flujo de recursos del gobierno central hacia los gobiernos sub-nacionales y la eficacia del flujo de información financiera entre los dos niveles de gobierno es importante. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas este indicador examina la asignación de transferencias fiscales intergubernamentales y los informes sobre sus finanzas que le presentan los gobiernos subnacionales al gobierno nacional. La metodología PEFA requiere que se tome en cuenta el último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el año 2010.

- i) Sistemas transparentes y basados en normas de asignación horizontal, entre gobierno y gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestarias y reales).

El año 2010 marca un hito importante en la evolución de las normas que rigen las transferencias incondicionales en Honduras<sup>20</sup>:

- El porcentaje de los ingresos tributarios que le corresponde a las municipalidades aumenta del 5%, nivel en que se había mantenido como norma desde la aprobación inicial de la Ley de Municipalidades en el 1990<sup>21</sup>, a un nivel progresivamente mayor empezando con el 7% en el 2010 hasta alcanzar el 11% en el 2014.<sup>22</sup>
- Se aumenta el peso del grado de pobreza en la norma para la asignación horizontal de las transferencias al eliminarse el criterio de eficiencia fiscal que se venía utilizando desde el 2006, quedando como criterios el 50% por parte iguales, población 20% y grado de pobreza 30% (comparado con el 10% en el 2009)
- Las transferencias dejan de ser puramente incondicionales al destinarse el 17% de las mismas a usos específicos, entre ellos un 1% al TSC para fortalecer el programa de auditorías municipales.

<sup>20</sup> (SEIP, 2011)

<sup>21</sup> Decreto Legislativo 134-90 de la ley de Municipalidades, artículo 91

<sup>22</sup> Este aumento se cubriría en parte a partir del 2011 con un 1.5% de los programas que ciertas instituciones de la administración central, entre ellas SOPTRAVI y el FHIS, para que sean ejecutadas por las municipalidades.

La norma referente al uso del saldo mantiene características similares a las normas anteriores al distribuirse entre gastos corrientes, inversiones, y cuotas de la AMHON y las mancomunidades.<sup>23</sup>

- Esta distribución es solo a 294 municipalidades. Para los cuatro municipios puertos SEFIN informa el valor a distribuir en cada año, y lo hace directamente a través del sistema SIAFI.

SEIP le proporcionó al equipo PEFA un archivo en Excel con la distribución inicial de las transferencias siguiendo los parámetros vigentes para los años 2008-2011 que demuestra que la distribución inicial de estas transferencias se rigió por las normas vigentes. Las transferencias realmente entregadas a cada municipalidad no necesariamente son las de esta distribución porque el monto final se ve afectado por penalidades por incumplimiento de condiciones previas a las entregas. Este sistema de penalidades se rige por normas transparentes anunciadas de antemano.

Las municipalidades recibieron transferencias de otras fuentes en el 2010 según se puede apreciar en la **Tabla 21**. Menos del 2% de las transferencias son para gastos corrientes. Claramente las transferencias que se hacen conforme la Ley de Municipalidades dominan, siendo aproximadamente el 75% del total. Las otras transferencias de capital son para financiar proyectos específicos de inversión en obras de infraestructura y facilidades públicas. Entre estas las mayores transferencias con un 13% del total son las que autoriza el Congreso Nacional que son, además, las únicas que no se rigen por normas o procedimientos formales. Las transferencias que se venían autorizando bajo la ERP con fondos de condonación de la deuda se descontinuaron en el 2010.

**Tabla 21** Transferencias a las municipalidades de todas las fuentes – 2010 (millones de lempiras)

Descripción	Valor	%
<b>Transferencias Corrientes</b>	48.0	2%
Directos a Gobiernos Locales (SGJ)	48.0	
Secretaría de Finanzas	36.0	
DINADERS, ICF	12.0	
A través del FHIS	0.0	
<b>Transferencias de capital</b>	2,568.7	
Gobiernos Locales	308.5	
Congreso Nacional	20.0	
Interior y Población	23.5	

23 Para el ejercicio fiscal 2011 una nueva modificación a la Ley de Municipalidades añade mayores detalles sobre la procedencia y el uso de las transferencias y establece condiciones previas estrictas que deberán cumplir las municipalidades para recibir la transferencia. (SEIP, 2011)

Secretaría de Finanzas	265.0		
Decreto 134-90 (5% de Impuestos)		2,129.3	75%
ERP			
4% de Ingresos de las aduanas		130.9	
Otras Fuentes			
<b>A través de Desconcentradas y Otras</b>		414.0	
FHIS		0.0	
Desarrollo Rural			
Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local		15.8	
Congreso Nacional (Fondo Departamental)		398.2	13%
<b>Total</b>		<b>3,030.7</b>	
Fuente: SIAFI - tabulación especial SEFIN			

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en los procesos de gestión desde la evaluación anterior se debe a la mayor proporción de transferencias autorizadas conforme la Ley de Municipalidades que se asignan por normas transparentes.

**Calificación B.** El 87% de las transferencias que recibieron las municipalidades en el 2010 se asignaron conforme la Ley de Municipalidades o en base a otros sistemas y normas transparentes. Las transferencias autorizadas por el Congreso Nacional (que representan el 13% del total) son las únicas que no respondieron a criterios formales y transparentes.

ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.

SEIP le confirmó al equipo PEFA que no le informaron a los gobiernos SN sobre las asignaciones que habrían de recibir en el año 2010 hasta después de comenzado el ejercicio fiscal.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2008 difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación en dos aspectos. Primeramente, el PEFA anterior considera como suficiente la información agregada que aparece en las cuentas financieras y el presupuesto plurianual. Este PEFA considera la información detallada sobre la asignación de transferencias a gobiernos SN individuales. El PEFA anterior además no tiene en cuenta el momento en el cual se informa a los gobiernos SN sobre la asignación de las transferencias, aunque reconoce que la información correspondiente al presupuesto no se comunica “con suficiente anticipación a los municipios sino hasta el momento que es aprobado el siguiente proyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos del gobierno central.” Por lo tanto, los resultados no son comparables.

**Calificación D.** Los gobiernos SN tuvieron que formular su presupuesto para el año 2010 sin conocer de antemano las transferencias que habrían de recibir en ese año. Esa información la fueron recibiendo en el transcurso del ejercicio fiscal.

iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.

Los gobiernos SN tienen la obligación de presentar información sobre sus finanzas trimestralmente a SEIP quien a su vez envía copia al TSC. Esta es una condición previa que deben cumplir estos gobiernos para recibir las transferencias trimestrales, lo que hace que cumplan con el requisito. SEFIN, sin embargo, recibe dicha información de modo tardío e incompleto. Para obtener información más oportuna y confiable, SEFIN gestiona la información mediante un cuestionario especial que distribuye directamente a las 18 municipalidades más grandes que representan el 80-85% del gasto SN. Los gobiernos SN deben además obtener un dictamen de la DGCP de SEFIN previo a cualquier endeudamiento. En lo que respecta a las cifras del déficit de las municipalidades, éstas son proporcionadas por el Banco Central de Honduras, quien a su vez lo elabora con base en información del Sistema Bancario Nacional. SEFIN ha podido verificar a través de esta encuesta especial que maneja el BCH con los bancos comerciales que las municipalidades obtienen algunos préstamos sin obtener el dictamen requerido.

A partir del 2009, SEFIN consolida la información fiscal de los gobiernos SN en la Cuenta Financiera del Sector Público No Financiero Consolidado. En esa cuenta los gobiernos SN se suman al Gobierno Central (Administración Central e Instituciones Descentralizadas) para conformar el Gobierno General conforme la metodología EFP 2001.<sup>24</sup> Por su naturaleza, la Cuenta Financiera solo presenta información *ex post* sobre el Gobierno General en forma muy agregada y no provee un desglose ni sectorial o funcional de los ingresos y gastos de los gobiernos SN. No existe ningún otro informe que consolide la información fiscal de los gobiernos SN con la del resto del sector público.

En febrero del 2011 SEFIN y SEIP firmaron un Convenio Interinstitucional para entre otros “5. *Diseñar mecanismos para la modernización de la gestión pública local, que coadyuven al ordenamiento de los registros de presupuesto, contabilidad, rendición de cuentas y en general para el ordenamiento de la administración y finanzas municipales.*” A este sistema nuevo se le denomina Sistema de Administración Financiera Municipal (SAMI) y se espera que mejore el flujo de información en el futuro (SEIP\_SEFIN, 2011).

**Calificación D.** No se generó información fiscal consolidada del Gobierno General en el 2010 que presente cifras *ex ante* y *ex post* que provenga de los sistemas contables establecidos. El uso en la Cuenta Financiera de información parcial sobre las finanzas municipales que se obtuvo mediante una encuesta especial no satisface los criterios de medición de este indicador.

<sup>24</sup> Al sumarse las empresas públicas no financieras al Gobierno General se conforma el Sector Público No Financiero. (SEFIN\_Memoria, 2009)

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y metodología con los aplicados en la presente evaluación. Sin embargo, parece haber calificado incorrectamente esta dimensión si se toman en cuenta sus propias conclusiones. El PEFA 2009 reconoce que “el gobierno central no consolida la información (ex-ante y/o ex-post) en informes anuales por categorías funcionales o sectoriales del gobierno general.” Esto corresponde a una clasificación D y no C como aparece en ese informe. Por lo tanto, los resultados no son comparables.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 8	C	D+	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	C	B	La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos el 90%, por valor) del gobierno central se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas	La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en los procesos de gestión desde la evaluación anterior se debe a la mayor proporción de transferencias autorizadas conforme la Ley de Municipalidades que se asignan por normas transparentes.
(ii)	C	D	Se proporcionan estimaciones confiables sobre transferencias después que se ha dado forma final a los presupuestos de los gobiernos SN, o las estimaciones publicadas anteriormente no son confiables	<u>La evaluación PEFA del año 2008 difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación en dos aspectos.</u> Primeramente, el PEFA anterior considera como suficiente la información agregada que aparece en las cuentas financieras y el presupuesto plurianual. Este PEFA considera la información detallada sobre la asignación de transferencias a gobiernos SN individuales. El PEFA anterior además no tiene en cuenta el momento en el cual se informa a los gobiernos SN sobre la asignación de las transferencias, aunque reconoce que la información correspondiente al presupuesto no se comunica “con suficiente anticipación a los municipios sino hasta el momento que es aprobado el siguiente proyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos del gobierno central.” Por lo tanto, los resultados no son comparables
(iii)	C	D	Se recopila y consolida información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con menos del 60% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, O BIEN, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso	. La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y metodología con los aplicados en la presente evaluación. <u>Sin embargo, parece haber calificado incorrectamente esta dimensión si se toman en cuenta sus propias conclusiones.</u> El PEFA 2009 reconoce que “el gobierno central no consolida la información (ex-ante y/o ex-post) en informes anuales por categorías funcionales o sectoriales del gobierno general.” Esto corresponde a una clasificación D y no C como aparece en ese informe. <u>Por lo tanto, los resultados no son comparables</u>



## ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

La pobre gestión de las finanzas públicas de las entidades del gobierno que no forman parte de la administración central puede dar origen a riesgos fiscales que afecten a todo el gobierno por lo que es importante mantener una supervisión constante de esas entidades. En Honduras, éstas incluyen 18 institutos públicos, cuatro instituciones de seguridad social, ocho empresas públicas nacionales no financieras y tres instituciones públicas financieras. Además, hay hoy 298 municipalidades que juntas conforman el nivel de gobierno SN. Para examinar este aspecto de la gestión de las finanzas este indicador mide la eficacia de la función formal de supervisión de todas estas instituciones por parte del Gobierno Central. Esa función le corresponde a la Dirección General de Instituciones Descentralizadas (DGID) de SEFIN.<sup>25</sup> Conforme la metodología PEFA este análisis tomó en cuenta la supervisión del riesgo fiscal vigente al momento del último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

- i) Medida en que el Gobierno central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos (OPA) y las empresas públicas (EP).

La importancia de mantener una supervisión permanente de las instituciones descentralizadas queda clara en la Carta de Intención que le presentó el Gobierno al FMI en septiembre del 2010 que reconoce la necesidad de reforzar el resultado operativo de las empresas públicas más importantes, en particular la ENEE y HONDUTEL; fortalecer la situación financiera de los fondos públicos de pensiones, en particular de INJUPEMP y del INPREMA; y de mejorar la gestión y fortalecer la situación financiera del Instituto Hondureño de Seguridad Social (FMI\_STB, 2010).

En principio la DGID recibe de todas las instituciones sus proyectos de presupuesto de ingreso y gasto y las rendiciones de cuentas trimestrales. Sin embargo, la DGID reconoce que *“El proceso de recopilación y la calidad de la información son las dos principales dificultades [...] ya que se detectan inconsistencias con los reportes contables y presupuestarios y algunas instituciones retrasan la presentación.”* Por ejemplo, para el Informe de Recurso Humano del Sector Público Descentralizado correspondiente al período diciembre 2009 – diciembre 2010, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC) no enviaron información (SEFIN\_DGID, 2011). Representantes de la DGID también asisten a las sesiones de la junta directiva de las instituciones.

<sup>25</sup> Las instituciones están sujetas igualmente a una auditoría externa por parte del TSC que se evalúa bajo el Indicador 26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa.

La DGID sigue de cerca la puntualidad de las instituciones descentralizadas en presentar sus informes de ejecución física y financiera. Como resultado, el número de instituciones que presenta sus informes a tiempo ha ido creciendo en cada trimestre, según se puede apreciar en la **Tabla 22**.

**Tabla 22** Instituciones descentralizadas que presentan sus informes a tiempo – segundo trimestre del 2010 al primer trimestre del 2011 (total 33 instituciones)

	2010 Segundo Trimestre	2010 Tercer Trimestre	2010 Cuarto Trimestre	2011 Primer Trimestre
Número de instituciones	16	17	18	21

Fuente: DGID Control de Ingreso de Informes de Ejecución Física y Financiera de Instituciones del SPD

La DGID prepara los siguientes informes sobre la gestión de las instituciones descentralizadas:

- Informe de Recursos Humanos (existe un informe a diciembre del 2010 y otros para períodos parciales de los años 2005-2009)
- Informe de Inversiones Financieras Realizadas por Los Institutos de Previsión Social (existe un informe a diciembre del 2010 y otros para períodos parciales de los años 2005-2009)
- Informes trimestrales de las siete instituciones descentralizadas más importantes (Autoridad Portuaria, HONNDUTEL, SANAA, INJUPENH, ENEE, UNAH, INPREMA) que representan el 80 por ciento del total de recursos manejados por las 33 instituciones descentralizadas
- Informe de Evaluación de la Gestión de las Instituciones del Sector Público Descentralizado correspondientes al primer, segundo y cuarto trimestre del 2010.

Los informes de Recursos Humanos y de Inversiones Financieras tienden a ser más bien descriptivos. El de Recursos Humanos, por ejemplo, “*detalla una gama de información relacionada con la cantidad de personal empleado, su relación contractual, su distribución por categoría ocupacional, el monto erogado por concepto de sueldos y salarios, tanto a nivel institucional, como al interior de cada uno de los Subsectores.*” (SEFIN\_DGID\_RRHH, 2010). El de Inversiones Financieras de los Institutos de Previsión Social provee información sobre la estructura y el comportamiento de la cartera de esas instituciones. (SEFIN\_DGID\_InvFin, 2010).

La DGID ha diseñado un Manual de Indicadores del desempeño de las instituciones que aplican en el análisis trimestral de las siete instituciones de mayor actividad. El manual es bastante completo e incluye indicadores generales para todo el sector, indicadores sectoriales e indicadores para instituciones específicas (SEFIN\_DGID\_Manual, 2007).

Los Informes de Evaluación de la Gestión describen en forma resumida el cumplimiento final de las actividades programadas en el periodo y el resultado financiero, así como comentarios al resultado del ejercicio y posibles acciones a seguir el próximo periodo. Clasifican a las instituciones en tres grupos para diferenciar el grado de eficiencia Institucional en la obtención del resultado económico financiero según se puede apreciar en la **Tabla 23**. La DGID está organizando una base de datos de la información de cada institución para mejorar sus análisis que estará funcionando a finales del año 2011.

**Tabla 23** - Evaluación de las instituciones descentralizadas al 31 de diciembre del 2010<sup>26</sup>

Grupos / Instituciones
Instituciones que reportan un resultado negativo en el periodo y han entrado en un proceso de descapitalización por el crecimiento del gasto corriente, y otras circunstancias: BANADESA, ENP, UPNFM, CONAPID, CONDEPAH
Instituciones que se encuentran en situación financiera difícil, ya que no obstante que algunas reportan resultado favorable en el periodo, este se atribuye a situaciones circunstanciales, y no necesariamente a tener normalizadas correctamente sus operaciones: IHMA
Instituciones que desarrollaron sus operaciones normalmente sin mayores dificultades financieras, y cerraron el periodo con resultado positivo: HONDUTEL, BANASUPRO, HONDUCOR, INJUPEMP, INPREUNAH, EDUCREDITO, IHT, INAM, IHADFA, INE, ESNACIFOR, CPDC
Fuente: (SEFIN_DGID, 2011)

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han registrado cambios significativos en la gestión.

**Calificación C.** La supervisión de las instituciones descentralizadas está bien concebida y podría ser efectiva, pero se vio afectada adversamente en el 2010 por el incumplimiento de ciertas de las instituciones en remitirle a tiempo a SEFIN sus informes fiscales entre ellas ENEE, SANAA, IHSS, INPREMA e INA.

- ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN.

Las 298 municipalidades comprenden el gobierno SN en Honduras. Conforme las Disposiciones Generales del Presupuesto del 2010<sup>27</sup> las municipalidades deben presentar a SEIP en forma digital los informes de ingresos y egresos y de ejecución de proyectos trimestralmente y anualmente los informes de

26 Como muestra adicional del incumplimiento por parte de algunas instituciones en remitir a tiempo la información el Informe analiza sólo 18 Instituciones Descentralizadas de las 33 existentes, no habiendo enviado información en tiempo y forma las siguientes: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP), Instituto de Formación Profesional (INFOP), Universidad Nacional Agrícola (UNA), Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH), Banco Central de Honduras (BCH) y Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH).

27 Artículo 92 del Decreto N° 16-2010 contentivo de las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal 2010

rendición de cuentas, plan de arbitrios y el presupuesto municipal. De no presentarlos, SEIP puede retener las transferencias correspondientes al trimestre. A pesar de este requisito, no existe un flujo confiable y oportuno de información detallada sobre la posición fiscal de los gobiernos nacionales, en parte porque algunos municipios no cumplen con enviar la información, pero mayormente porque la calidad de la información es pobre. Una que esté funcionando el sistema de información financiera municipal, conocido como SAMI, se espera que esto mejore.

Mientras tanto, la UPEG de SEFIN y el BCH juntos obtienen información sobre endeudamiento y la posición fiscal municipal que sirve de base para un seguimiento al riesgo fiscal SN en el contexto de los acuerdos con el FMI. (Ver Indicador 8, dimensión iii.) Conforme la Carta de Compromiso de septiembre del 2010 el Gobierno se comprometió a presentarle al FMI datos sobre la variación del saldo de créditos de proveedores [...] del resto del SPNF, según informe del banco central mensualmente, dentro de los 45 días siguientes al final de cada mes. Además el Gobierno se comprometió a establecer normativas específicas para el control y manejo de las deudas a nivel municipal, para febrero 2011 (FMI\_STB, 2010)

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe al seguimiento que realizan juntos SEFIN y en BCH del riesgo SN en el contexto del acuerdo con el FMI.

**Calificación A.** SEFIN y el BCH han logrado construir fuentes indirectas de información sobre la posición fiscal de las municipalidades y consolidan esta información anualmente en sus informes sobre las finanzas del sector público no financiero. Esto provee información suficiente para supervisar el riesgo fiscal que representan las municipalidades en conjunto pero no en forma individual.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 9	D+	C+	Método calificación M1	
(i)	C	C	La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.	La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han registrado cambios significativos en la gestión.
(ii)	D	A	Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe al seguimiento que realizan juntos SEFIN y en BCH del riesgo SN en el contexto del acuerdo con el FMI.

## ID-10. Acceso público a información fiscal clave

El libre y fácil acceso a información sobre el presupuesto y las finanzas públicas es una condición mínima necesaria para lograr que la gestión de esas finanzas sea transparente. Este indicador mide el acceso del público a seis elementos de información sobre las finanzas del gobierno central que incluye tanto la administración central y como la descentralizada, según se describen en la dimensión (i) a continuación. Conforme la metodología PEFA se tomó en cuenta la experiencia en el último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

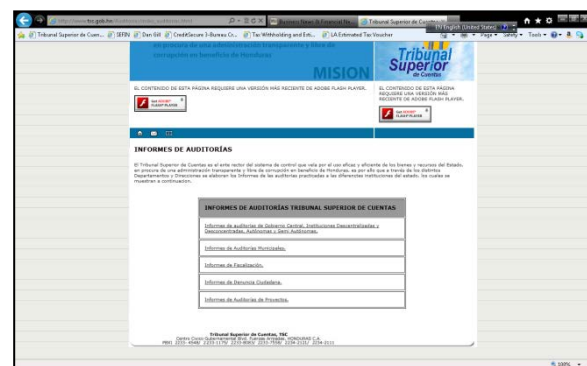
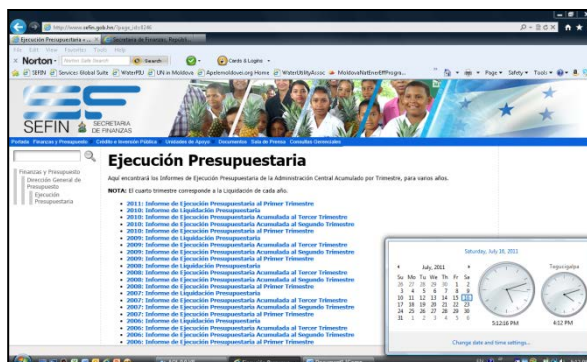
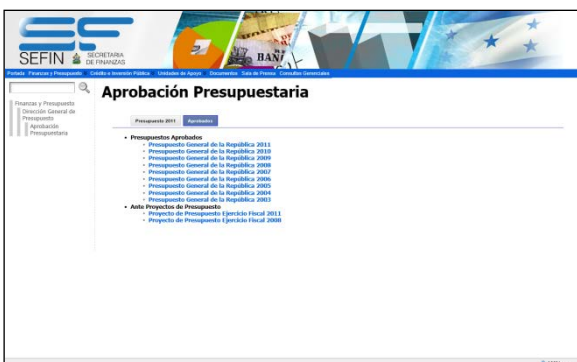
i) Número de los elementos de acceso público a la información mencionados que se utilizan. Según se señala en el PEFA 2009, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) en el 2006 (Congreso Nacional\_Decreto170, 2006) y la creación de portales de transparencia por parte de las secretarías y otras instituciones marcan un hito importante en la historia de la administración pública en Honduras (Consultores Evaluación PEFA, 2009). El IAIP realizó del 25 de julio al 5 de septiembre de 2010 una investigación que abarcó a 73 instituciones del aparato estatal hondureño en lo referente al cumplimiento de la divulgación de la Información de Oficio (artículo 13 de la LTAIP); el adecuado funcionamiento de las Oficinas de Información Pública y la gestión a las peticiones de información pública presentadas por los ciudadanos.

En las 73 instituciones obligadas, el cumplimiento de los tres componentes analizados en el proceso de evaluación, indican un promedio de 72%. De ese 72%, un 54% corresponde a la difusión de la Información de Oficio que tiene un valor total de 75%; 16% del 20 asignado al adecuado funcionamiento de las Oficinas de Información Pública y dos de 5% por reportar al IAIP la gestión a las peticiones de información pública. De las 73 evaluadas, 30 lograron una calificación que oscila en 90 y 100%; diez de 80 a 89%; 11 de 60 a 79%; cinco de 40 a 59% y 18 lograron menos de 39 % (IAIP\_BoletínNo.3, 2010).

Los portales de transparencia no son la única fuente de información sobre las finanzas públicas. La **Ilustración 4** muestra la información disponible a través del portal principal de SEFIN y el del TSC.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Las imágenes son del portal de SEFIN (<http://www.sefin.gob.hn/>) al 16 de julio del 2011 y el del TSC (<http://www.tsc.gob.hn/index.html>) al 19 de agosto del 2011.

**Ilustración 4 - Información disponible al público en los portales de SEFIN y del TSC**



La información fiscal disponible sobre el presupuesto y las auditorías externas del ejercicio fiscal 2010 es la siguiente:

**Tabla 24 - Documentación de Acceso Público**

Elementos requeridos	Elementos de acceso público	Evaluación
<p>Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada al Congreso de la República</p>	<p>A solicitud de SEFIN el IAIP declaró de carácter reservado y sujeto de clasificación como tal el proyecto de presupuesto en tanto el mismo no haya sido enviado oficialmente al Congreso para su aprobación. (IAIP, 2008) Pudimos confirmar con COHEP que obtuvieron copia del proyecto de presupuesto del 2010 en la página del Congreso Nacional, lo revisaron y presentaron comentarios al mismo junto con las Cámaras de Comercio de Tegucigalpa y San Pedro Sula, ANDI y FOSDEH.<sup>29</sup></p>	<p>Si cumple</p>

29 Reunión con el Director Ejecutivo de COHEP, Lic. Armando Urtecho López



Elementos requeridos	Elementos de acceso público	Evaluación
Informes de ejecución presupuestal en el curso del ejercicio	Los informes completos de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio fiscal del año 2010 están disponibles en el portal del SEFIN y de las secretarías de estado. Aunque no tenemos la fecha en que se subieron al portal los informes correspondientes al ejercicio fiscal 2010, pudimos confirmar que los correspondientes al período que concluyó el 30 de junio de 2011 ya estaban en el portal a los 16 días de esa fecha. Los informes cubren en detalle la ejecución de la Administración Central, pero sólo incluyen información muy agregada sobre la situación de las instituciones de descentralizadas. Encontramos información sobre la ejecución presupuestaria en el portal de transparencia de ENEE y HONDUTEL, pero no está actualizada y tiende a ser condensada. <sup>30</sup>	Si cumple
Estados financieros del cierre del ejercicio	Los estados financieros del gobierno central al cierre de ejercicio fiscal del año 2010 están disponibles en el portal del SEFIN. Éstos incluyen el Balance General y el Estado de Ingresos y Egresos de la Administración Central; la Liquidación del Presupuesto de la República y de las Instituciones Descentralizadas y la Cuenta Financiera del Sector Público Consolidado General. SEFIN remitió estos informes y estados financieros al Congreso Nacional e 15 de abril del 2011 (SEFIN_OficioCGR, 2011).	Si cumple
Informes de auditoría externa	En la actualidad, en el Portal del TSC, se encuentran publicados 1,245 informes de auditorías e investigaciones especiales, realizadas por las distintas direcciones del Tribunal. Los informes se publican una vez aprobados por el Tribunal y notificados. Se lleva un archivo que incluye la fecha de publicación de cada informe que sirve de garantía de que todos los informes notificados, son publicados en la página web del TSC.	Si cumple
Las adjudicaciones de contratos	Conforme la LTAIP todas las instituciones públicas deben tener información en su portal de transparencia sobre sus contratos. En algunos de los casos lo que hay es un enlace con el portal de HONDUCOMPRAS. En otros (TSC, HONDUTEL, por ejemplo) hay un documento con información básica sobre las contrataciones. El de SEFIN provee los reportes mensuales generados por el SIAFI sobre Licitaciones Públicas. La mayor información está disponible en el portal HONDUCOMPRAS de la ONCAE, que incluye entre otros datos por institución y unidad de compra el monto y número de cada contrato y el nombre de la persona o compañía a quien se le otorgó. <sup>31</sup> Finalmente, la Gaceta Oficial también ofrece acceso a información sobre las contrataciones, pero según nos informó el FOSDEH esto requiere una revisión manual de cada edición o la compra de una versión digital disponible en el sector privado que es costosa. <sup>32</sup>	Si cumple

30 Por ejemplo, en el portal de la ENEE hay un informe de la inversión financiera en enero y febrero del 2011 que parece ser del mes de mayo. No hay otra información del presupuesto del 2011. En cuanto al 2010 están el Balance General y el Estado de Ingresos y Egresos, ambos creados aparentemente en julio del 2011. Esto no es sorprendente ya que SEFIN se queja de que le llegan en forma tardía los informes financieros de las instituciones descentralizadas.

31 <http://www.honducompras.gob.hn/>

32 Reunión con el Sub Coordinador Raf Flores Ponce el 14 de julio del 2011

Elementos requeridos	Elementos de acceso público	Evaluación
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	No hay información pública sistemática sobre los recursos puestos a disposición de las unidades de servicios básicos y la reglamentación de LTAIP no tiene el alcance de abarcar hasta este nivel.	No cumple

El Presupuesto Ciudadano es una iniciativa del Gobierno para hacer más claro y transparente al público en general el uso y las fuentes de los recursos públicos. Como parte de ese esfuerzo SEFIN y SEPLAN llevaron a cabo entre el 16 y el 20 de agosto de 2010 la socialización del Anteproyecto de Presupuesto 2011 y Prioridades del Plan de Gobierno 2010-2014 a nivel de las 16 Regiones (SEFIN\_obi, 2011).

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe a los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar la publicación de información.

**Calificación A.** Aunque no es siempre detallada, el hecho es que el gobierno ha puesto a disposición del público una gran cantidad de información fiscal no tan solo del ejercicio fiscal del año 2010 sino del actual y de los años anteriores. Es notable que SEFIN recibiera una puntuación máxima de 100% en la encuesta que realizó el IAIP en el 2010 sobre el cumplimiento de la LTAIP.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 10	C	A	Método calificación M1	
(i)	C	A	El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información indicados	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe a los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar la publicación de información

### 3.3. Presupuestación basada en políticas

#### ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

La calidad de la información que contiene el proyecto de presupuesto es un factor determinante de la buena gestión de las finanzas públicas. Eso implica que el proceso de Presupuestario anual debe ser ordenado y debe permitir que las distintas agencias del gobierno participen efectivamente. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas este indicador evalúa el diseño y la gestión y aprobación del proceso anual de elaboración del presupuesto.



i. Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

Conforme la metodología PEFA se tomó en cuenta la experiencia en el último presupuesto aprobado que en el caso de este PEFA es el del año 2011.

SEFIN prepara anualmente un calendario detallado en formato Excel que describe cada actividad, los responsables de ellas y su duración. En la **Tabla 25** se puede apreciar claramente que las “actividades previas y comunes” consumen la mayor parte del tiempo y del esfuerzo. De éstas, las tres primeras – cálculo del gasto rígido y la actualización de las disposiciones generales y del desglose de sueldos y salarios – son las que definen en detalle los parámetros que reciben las instituciones de SEFIN como guía para elaborar su anteproyecto de presupuesto. El análisis del comportamiento histórico y las perspectivas a cuatro años plazo de los ingresos y gastos contribuye a la definición de los tope generales por institución. Las instituciones cuentan con 29 días hábiles para elaborar sus anteproyectos de POA presupuesto y su programa de inversiones plurianual. . De éstos tienen 14 para ingresar la información en el SIAFI. Este plazo es mayor que el de años anteriores recientes cuando fluctuó entre 10 y 17 días. SEFIN explicó que en parte se alargó el plazo para permitir más tiempo para incluir la información sobre la ubicación geográfica del gasto propuesto, que es un requisito nuevo relacionado con la implementación de la Visión de País, Plan de Gobierno 2010-2014.

**Tabla 25** - Actividades de mayor duración en el proceso de elaborar el presupuesto 2011 (días hábiles)

Actividad	Duración
<b>Actividades previas y comunes, de las cuales</b>	
Cálculo de gastos rígidos	25
Recepción de Comentarios/Revisión y actualización de las Disposiciones Generales	50
Actualización del Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios personal permanente (consiste de varios análisis separados para servicio civil, docentes, seguridad y defensa)	12
Análisis del comportamiento de recursos y gastos del año 2010 y perspectivas para los años 2011, 2012, 2013 y 2014)	11
<b>Elaboración y presentación anteproyectos POA Presupuesto, de las cuales</b>	
Asistencia técnica y seguimiento en la formulación del POA-Presupuesto 2011 y Plurianual 2012 - 2014	15
Presentar a la Secretaría de Finanzas e introducir al SIAFI los Anteproyectos de POA-Presupuesto año 2011, Presupuesto Plurianual y Programa de Inversiones 2012-2014	14
Revisión, Estudio y Análisis de los Anteproyectos	3
Fuente (SEFIN_DGP, 2010)	

Para verificar que el calendario real se conformó al programado por SEFIN, le pedimos a la SALUD, SOPTRAVI y al IAIP que nos informaran del proceso según ellos lo vivieron. SALUD comentó que “el

*calendario da cuatro semanas a partir del 30 de junio no es adecuado dada la magnitud de los presupuestos y el nivel de detalle.”* (SALUD, 2011). La **Tabla 26** nos la presentó SOPTRAVI. La tabla confirma que contaron con cuatro semanas (del 28 de junio al 30 de julio) para preparar y presentar los anteproyectos. Aunque ya para mediados de junio se reunieron en un taller con SEFIN y SEPLAN, ese evento sirvió para dar a conocer y discutir los lineamientos, el manual y las políticas que servirían como guía para la elaboración del presupuesto 2011 sin entrar en detalles. El IAIP nos envió copia del oficio que recibieron de SEFIN el 6 de julio dando inicio al proceso de elaboración de su POA-Presupuesto 2011 y anunciando la apertura del SIAFI para ingresar esta información. (SEFIN\_DGP\_Circular, 2010). Adicionalmente nos entregaron copia de esa información según aparece ya ingresada al SIAFI.

**Tabla 26** - Secuencia y fecha de eventos clave en la elaboración del presupuesto del año 2011

Periodo	Actividad
12 al 14 de junio	Taller sobre lineamientos presupuestario para la elaboración del POA Presupuesto 2011 Manual para la formulación del presupuesto Análisis de las políticas presupuestarias Recepción para los comentarios, sobre las disposiciones Generales del Presupuesto
28 de junio al 30 de julio	Reunión con las instituciones del sector publico centralizado y descentralizado para el proceso de alineamiento de políticas 2011 Asistencia técnica y seguimiento en la formulación del POA Presentar a la Secretaria de Finanzas la introducción del anteproyecto POA presupuesto Presentación a Finanzas el anteproyecto presupuesto plurianual 2012-2014 Presentación a Finanzas del anteproyecto del programa de inversión 2011-2014
31 de julio al 12 de septiembre	Elaboración POA presupuesto Revisión, estudio y análisis del anteproyecto POA 2011 * Marcar en el anteproyecto las estructuras relacionadas con la ERP * Preparar exposición de motivos * Envío del proyecto presupuesto del año 2011 al gabinete económico para opinión de ley * Envío del anteproyecto presupuesto a la SEPLAN, para certificar conforme a ley * Analizar y ajustar el presupuesto plurianual 2011-2014 * Presentación y aprobación del anteproyecto presupuesto de recursos y gasto al Sr. Presidente de la Republica en Consejo de Ministros
16-20 de agosto	Socialización del Plan Operativo Anual: este se dio a conocer por diferentes equipos de la Institución que se desplazaron a las diferentes regiones del país durante una semana, donde se expuso a la comunidad los proyectos a ejecutarse y los beneficios que estos representaban

Fuente (SOPTRAVI\_UPEG, 2011)

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 no coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 indica que la circular presupuestaria se diseminó cuatro meses previos a la presentación del proyecto de presupuesto. Si bien esto es cierto, el cronograma para la elaboración del presupuesto de ese año le concedió apenas 17 días a las instituciones para elaborar su anteproyecto de POA-presupuesto, considerablemente menos de seis semanas. Los cronogramas de los años 2009, 2010 y 2011 otorgaron un plazo de 10, 10 y 29 días respectivamente. Ambas mediciones no son comparables.

**Calificación B.** SEFIN preparó un calendario preciso y claro para la elaboración del presupuesto del 2011 cuyas fechas se respetaron en la práctica. Ese calendario le permitió menos de seis y más de cuatro semanas a las instituciones para elaborar su anteproyecto de presupuesto.

- ii. Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de los documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación

Conforme la metodología PEFA se tomó en cuenta la experiencia en el último presupuesto aprobado que en el caso de este PEFA es el del año 2011.

Esta dimensión considera dos aspectos distintos del proceso de elaborar el presupuesto anual – la claridad de las directrices y la participación política en ese proceso. En cuanto a lo primero SALUD confirmó que *“la circular es clara e incluye techos presupuestales, aprobado por la Secretaria de Finanzas”*, (SALUD, 2011) opinión que comparten las otras instituciones que consultamos al respecto. Ayuda en esto que el presupuesto se elabora a través del SIAFI (SEFIN\_UDEM\_MU, 2008), sistema que ya conocen bien las instituciones y que facilita la distribución de techos internamente en una institución y la transmisión de los documentos requeridos.

Un cambio notable en la participación política en el proceso de la elaboración del presupuesto es la importancia que ha cobrado a partir justamente del presupuesto del año 2011 el alineamiento del POA a la Visión de País y Plan de Gobierno 2010-2014. Como parte de este proceso se requiere por primera vez la regionalización del POA y el presupuesto de cada institución, tema que se cubrió en un taller convocado por SEFIN el 8 de junio de 2010 (SEFIN\_Memoria, 2010). Este es un proceso aún incompleto que según SEPLAN se irá perfeccionando paulatinamente.

El otro aspecto de la participación política en el proceso de formular el presupuesto del año 2011 es más práctico y posiblemente de mayor interés para las instituciones. En junio del 2010 el Ministro de Finanzas aprobó el Documento de Política Presupuestaria que indica que las instituciones *“deberán reformular su Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011, respetando los techos presupuestarios asignados en el 2010.”* (SEFIN\_PolPres, 2011) Una vez elaborado el Proyecto de POA – Presupuesto el Gabinete Económico se reunió en pleno el día viernes 3 de Septiembre del 2010, para revisar aprobar el

documento; el 4 se procedió a realizar los ajustes correspondientes para luego remitirlo al Congreso Nacional el 13 de ese mes.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación, aunque no evidencia que los “topes presupuestales fueron aprobados previamente por gabinete de ministros.” Dicha medición no resulta comparable con la actual.

**Calificación C.** El proceso de elaboración del presupuesto del 2011 se basó en reglas claras. El Gabinete Económico intervino el 3 de septiembre del 2010, una vez elaborado el Proyecto de POA-Presupuesto.

iii. Puntual aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República  
 Conforme la metodología PEFA se tomó en cuenta los tres últimos presupuestos aprobados, es decir los del 2009 al 2011.

Por factores políticos exógenos al proceso de elaboración del presupuesto el Congreso Nacional no aprobó el presupuesto del ejercicio fiscal de los años 2009 y 2010 hasta después de iniciado el año según se puede apreciar en la **Tabla 27**. El hecho de que en el ejercicio fiscal del año 2011 el proceso se haya conformado a las fechas previstas por ley sugiere que los problemas observados fueron excepcionales y han sido superados.

**Tabla 27** - Fechas de presentación y aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional

	Presentación del proyecto de presupuesto	Aprobación por el Congreso Nacional
2009	14 de julio 2009	21 de julio de 2009
2010	11 de septiembre de 2009 <sup>33</sup>	28 de marzo de 2010
2011	13 de septiembre de 2010	28 de Diciembre de 2010

Fuente: Oficinos de remisión del anteproyecto de presupuesto; Ley Anual del Presupuesto

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación, sin embargo en el periodo analizado la aprobación de los presupuestos por el Congreso fue extemporánea en dos de los años.

33 SEFIN le remitió el 22 de marzo del 2010 al Congreso Nacional un Proyecto de Presupuesto Reformulado correspondiente al ejercicio fiscal del año 2010 (SEFIN\_DGP\_Oficio, 2010).

**Calificación D.** El Congreso Nacional aprobó el presupuesto de los años 2009 y 2010 ya empezado el período del ejercicio fiscal correspondiente. El presupuesto del 2011 se aprobó en el plazo previsto.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 11	A	C	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	A	B	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero suele cumplirse con cierto retraso. El calendario concede un plazo razonable a los MDO (por lo menos cuatro semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria), de modo que la mayoría de ellos puedan completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles	<u>La evaluación PEFA del año 2009 no coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación.</u> El PEFA 2009 indica que la circular presupuestaria se diseminó cuatro meses previos a la presentación del proyecto de presupuesto. Si bien esto es cierto, el cronograma para la elaboración del presupuesto de ese año le concedió apenas 17 días a las instituciones para elaborar su anteproyecto de POA-presupuesto, considerablemente menos de seis semanas. Los cronogramas de los años 2009, 2010 y 2011 otorgaron un plazo de 10, 10 y 29 días respectivamente. <u>Ambas mediciones no son comparables</u>
(ii)	A	C	Se remite a los MDO una circular presupuestaria que incluye topes máximos para unidades administrativas o ámbitos funcionales individuales. El Gabinete recién examina y aprueba las estimaciones presupuestarias cuando los MDO las han completado en todos sus detalles, lo que reduce considerablemente la posibilidad de que el Gabinete introduzca ajustes	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación, aunque no evidencia que los “topes presupuestales fueron aprobados previamente por gabinete de ministros.” <u>Dicha medición no resulta comparable con la actual</u>
(iii)	B	D	El presupuesto se aprobó con más de dos meses de retraso en dos de los tres últimos ejercicios	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación, sin embargo en el periodo analizado la aprobación de los presupuestos por el Congreso fue extemporánea en dos de los años.

## ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación

Para lograr una buena gestión de las finanzas públicas es importante mantener una perspectiva de la interrelación estrecha que existe entre las decisiones que se toman en el presente y tanto las perspectivas como las consecuencias de éstas en el futuro inmediato. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas este indicador considera las distintas medidas que le imparten una perspectiva de mediano plazo al proceso de formulación del presupuesto anual. El indicador lo conforman cuatro dimensiones y para cada una la metodología PEFA considera la gestión en ciertos años específicos según se indica a continuación.

### i. Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

Para evaluar esta dimensión este PEFA tomaron en cuenta las estimaciones plurianuales que sirvieron de base para los dos últimos presupuestos aprobados, es decir el 2010 y 2011.

La documentación de soporte que remitió SEFIN con el proyecto de presupuesto del 2010 y el del 2011 incluyen los documentos de Presupuesto Plurianual: Política Fiscal de Mediano Plazo del periodo 2011-2013 y el del 2012-2014 respectivamente. Los documentos describen de manera general la metodología empleada para elaborar el presupuesto y el proyecto de presupuesto incluye una serie de tablas con proyecciones detalladas por año del periodo plurianual tanto para los ingresos como para los gastos, clasificados estos últimos por Finalidad y Función, Institucional y Grupo del Gasto, que abarcan por separado la Administración Central y las Instituciones Descentralizadas. El Presupuesto Plurianual se actualiza anualmente incorporando un nuevo año al final del período y descartando el primer año del período anterior de manera que incluye siempre el presupuesto del ejercicio próximo más tres años. En principio las instituciones públicas, con base en los criterios generales fijados en los Lineamientos de Política Presupuestaria y en el Plan de Gobierno, efectúan proyecciones financieras que expresan las políticas que pretenden instrumentar en el mediano plazo (SEFIN\_Plurianual, 2009).

Para ver el impacto de las proyecciones plurianuales en el presupuesto de años futuros comparamos las proyecciones al 2010 y 2011 que se elaboraron en el 2008 y 2009 con el proyecto de presupuesto de los años 2010 y 2011. La **Tabla 28** muestra el resultado.<sup>34</sup> La crisis económica mundial que empieza en el 2008 y se agudiza en el 2009, más la crisis política interna del 2009 hacen que esta comparación sea difícil de interpretar. Aún así, es interesante notar que en general las proyecciones al 2011 se acercan mucho más a las cifras del proyecto de presupuesto de ese año que las proyecciones al 2010 y el proyecto

34 Como las proyecciones plurianuales son sobre la base de las cuentas financieras siguiendo la metodología del FMI 1986, las cifras del proyecto de presupuesto también son las que se presentaron siguiendo esa misma metodología.

de ese año, sobre todo en el nivel de los ingresos y el gasto total – esto a pesar de la caída fuerte en los ingresos tributarios empezando en el 2008. En el 2011 se nota el impacto de las políticas presupuestarias tendientes a reducir la masa salarial y aumentar la inversión pública. Por otro lado, las proyecciones al 2010 no resultaron ser muy relevantes en la formulación eventual del presupuesto de ese año.

**Tabla 28** - Comparación proyecciones hechas en 2008 y 2009 con proyectos de presupuesto del 2010 y 2011

Rubros	Proyección al 2010		Proyecto de	Diferencia	
	Plurianual		Presupuesto	2010 versus	
	2008	2009	2010	Proy. 2008	Proy. 2009
Ingresos	54,059.9	54,510.2	51,001.0	-5.7%	-6.4%
d/c Impuestos	51,482.8	50,202.7	46,432.8	-9.8%	-7.5%
Gastos	62,642.6	63,493.7	64,878.8	3.6%	2.2%
d/c Inversión	10,447.3	11,228.2	11,466.1	9.8%	2.1%
d/c masa salarial	31,753.2	31,316.3	31,717.1	-0.1%	1.3%
Balance	(8,582.7)	(8,983.5)	(13,877.8)	61.7%	54.5%
Ingresos	58,584.7	57,589.7	56,740.6	-3.1%	-1.5%
d/c Impuestos	53,902.0	54,616.5	53,271.0	-1.2%	-2.5%
Gastos	68,329.4	67,494.5	67,315.2	-1.5%	-0.3%
d/c Inversión	11,434.6	11,209.8	13,941.8	21.9%	24.4%
d/c masa salarial	34,309.8	35,129.9	31,878.3	-7.1%	-9.3%
Balance	(9,744.7)	(9,904.8)	(10,574.6)	8.5%	6.8%

Fuentes: (SEFIN\_PolPres, 2011); (SEFIN\_PolPres, 2008); (SEFIN\_PolPres, 2009); (SEFIN\_PolPres, 2010)

Los vínculos entre la política de mediano plazo y las proyecciones que se presentan en estos documentos tienden a ser generales sin mayor análisis cuantitativo detallado y ponen mayor énfasis en establecer “prioridades claras para asegurar primero los ingresos, de forma que su estimación sea realista y sustentación bien fundamentada.” (SEFIN\_ExpMotivos, 2010) Esto en parte refleja las limitaciones de las estrategias sectoriales existentes como fuente de información sobre gastos corrientes e inversión en el mediano plazo. (Ver la discusión de la dimensión iii) Los documentos de política presupuestaria que remitió SEFIN con el proyecto de presupuesto del 2010 y el del 2011 describen la política pública que sirvió como base para fijar los techos de gasto propuestos para esos dos ejercicios fiscales pero no se desprende claramente porqué éstos varían de las proyecciones hechas en el 2008 y 2009, ni se explican las diferencias.



**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología empleada con la aplicada en la presente evaluación pero no así en sus criterios. Este PEFA coincide en reconocer que se prepara una proyección plurianual del presupuesto. Difiere en aceptar que existen vínculos claros entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes con una explicación clara de cualquier diferencia. Las mediciones no resultan comparables.

**Calificación C.** El Gobierno preparó proyecciones de los agregados fiscales para el ejercicio próximo más tres años para los proyectos de presupuesto del 2010 y 2011 pero no vinculó estas proyecciones con la política de mediano plazo de forma explícita ni comentó sobre las variaciones con respecto a las proyecciones plurianuales de años anteriores.

ii. Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

Para evaluar esta dimensión este PEFA consideró los esfuerzos por evaluar la sostenibilidad de la deuda en los tres años previos, es decir el 2008, 2009 y 2010.

La formulación de la Política de Endeudamiento Público en Honduras corresponde a la Comisión de Crédito Público, la que está integrada por SEFIN quien la preside y por el Banco Central de Honduras, fungiendo como Secretario el Director General de Crédito Público de la SEFIN. Existen tres documentos de esta Comisión de Política de Endeudamiento Público para los periodos 2008-2011, 2009-2013 y 2011-2014 respectivamente. Cada uno de ellos está basado en un análisis de sostenibilidad de la deuda consistente con la metodología del FMI<sup>35</sup>, perspectivas de los cooperantes extranjeros e inversionistas y un análisis de riesgo. El análisis incluye la deuda externa e interna del gobierno central, las empresas públicas no financieras, instituciones públicas financieras y no financieras y los gobiernos locales (Comisión Crédito Público, 2008), (Comisión Crédito Público, 2009), (Comisión Crédito Público, 2011). Un análisis de sostenibilidad de la deuda elaborado por un equipo conjunto del FMI y Banco Mundial en octubre del 2010 produjo resultados similares al análisis de la Comisión de ese año (FMI\_STB, 2010).

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. A diferencia del periodo cubierto por el PEFA anterior, 2005-2007, el análisis de sostenibilidad de la deuda en el periodo del PEFA actual, 2008-2010, abarca la deuda de todas las instituciones del SPNF, incluidos los municipios (basado en datos que obtiene el BCH mediante una encuesta especial del sector bancario – ver texto del indicador ID-9, dimensión ii).

**Calificación A.** Existe un análisis de sostenibilidad de la deuda pública del SPNF para cada año del periodo 2008-2010 que es consistente con la metodología del FMI.

<sup>35</sup> El análisis considera a) los coeficientes de solvencia y de liquidez; b) el impacto de las variaciones en los tipos de cambio y tasas de interés en el servicio de la deuda; c) y factores estructurales como lo es, por ejemplo, la previsible reducción del acceso al financiamiento externo en condiciones concesionales en el mediano plazo



iii. Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

Para evaluar esta dimensión este PEFA evaluó las estrategias sectoriales disponibles al momento de elaborar el último presupuesto aprobado, es decir el 2011 que fue aprobado en el 2010.

A la fecha, existen entre otros: Plan Sectorial de Educación 2005–2015, Plan Nacional de Salud 2021, Plan Estratégico de Cultura, Plan Estratégico del Sector Agroalimentario (PEAGROH), Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, II Plan de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022. Estos son documentos que analizan los problemas existentes y proponen ejes estratégicos para superar los problemas existentes y los retos anticipados. En todos sin embargo se observan dos problemas. El primero es que no están armonizados con la Visión de País y el Plan de Nación y lo segundo, y más práctico e inmediato, es que no existe una correlación estrecha entre estas estrategias y el POA de las distintas secretarías de estado responsables de estos sectores (SEPLAN, 2011). Un factor adverso adicional es que los programas existentes con apoyo de los donantes que sirven frecuentemente como fuente de proyecciones de necesidades y costos fueron elaborados previo a la adopción de la Visión de País y el Plan de Nación y deben ser actualizados para adecuarse a sus objetivos y metas. El Banco Mundial está elaborando una nueva estrategia de país con este fin.

El Plan Nacional de Salud 2021 ofrece un buen ejemplo de las fortalezas y debilidades de las estrategias sectoriales existentes. El Plan se elaboró en el 2005 cuando el énfasis en la planificación del sector público en Honduras se centraba en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Visión de País y el Plan de Nación incorporan la reducción de la pobreza como uno de cuatro objetivos, siendo los otros una democracia, con seguridad y sin violencia; un país productivo, que genera oportunidades y empleo; y un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. El Plan Nacional de Salud no considera estos tres objetivos adicionales. El Plan incluye resultados e indicadores con metas cuantificadas para los años 2010, 2015 y 2021. Propone reformas al sector salud, incluyendo reformas al sistema de financiación del mismo. Tiene una sección sobre la implementación y evaluación del Plan. Pero, no tiene estimados de costo, ni proyecciones de gastos corrientes e inversiones que se requerirían para lograr sus objetivos (SALUD, 2005).

SEPLAN pretende que para el año 2012 la mayoría de las instituciones posean un Plan Estratégico del cual se desprenda un plan operativo anual coherente y orientado al logro de los objetivos y metas nacionales, sectoriales y regionales, dentro de su marco de acción específica (SEPLAN, 2011).

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se registraron cambios significativos en la gestión.

**Calificación D.** Existen estrategias sectoriales pero ninguna ha sido costeada para estimar el gasto corriente o la inversión necesarios para lograr sus metas y objetivos.

iv. Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro

Para evaluar esta dimensión el PEFA consideró la planificación de las inversiones para el último presupuesto aprobado, es decir el presupuesto del 2011 que fue aprobado en el 2010.

El Programa de Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2011 incluye información histórica de la inversión 2002-2009, comportamiento año 2010, así como las perspectivas de inversión correspondiente al año 2011 y plurianual 2011-2014. Agrupa la Inversión Pública con un enfoque de Fondo Común de Inversiones “SWAP” y “cluster”, como el conjunto de instituciones públicas que interactúan en actividades comunes de producción y desarrollo. Las intervenciones de la inversión pública se divide en cuatro Fondos Comunes de Inversión: 1) Comunicaciones y Energía,; 2) Promoción y Protección Humana,; 3) Agroforestal y Turismo, y 4) Fortalecimiento Institucional (SEFIN\_PIP\_2011, 2010).

Al momento de elaborar el Programa de Inversión del Ejercicio Fiscal 2011 la metodología formal vigente para la elaboración de proyectos de inversión a incluirse en el plan anual de inversiones del Gobierno era la descrita en la Guía para la Preparación de Perfiles de Proyectos. Esa guía requiere un análisis de la relación o vinculación del proyecto, ya sea, con las políticas nacionales, sectoriales e institucionales, o con los planes o estrategias vigentes en materia de desarrollo nacional y de inversiones. Requiere además que el perfil incluya el monto estimado de la inversión total del proyecto, desagregado por componentes con sus respectivas actividades al cual se le deberá adjuntar la programación anual de desembolsos. Habla además de un análisis para determinar si el proyecto de inversión pública es autosostenible, entendiendo por esto entre otros de la disponibilidad del recurso financiero, técnico, material y humano para el mantenimiento del proyecto a través del tiempo. Ni la metodología ni los formularios hacen referencia explícita al impacto de la inversión en el gasto corriente de operación y mantenimiento (SEFIN\_DGIP, 2008)<sup>36</sup>

Ante esto, no está claro cómo las instituciones hacen para cumplir con lo dispuesto en la Introducción al Programa de Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2011 incluye entre los Lineamientos de Política de Inversión Pública 2011-2014 que establece claramente que: “*No deberán ejecutarse proyectos,*

36 La nueva Guía General de Formulación y Evaluación de Inversión Pública que está empezando a utilizar la DGCP contempla una cuantificación detallada de los gastos corrientes que generará el proyecto una vez concluida la fase de inversión.

*especialmente los orientados al sector social, sin las previsiones adecuadas para sus gastos de funcionamiento (Escuelas, Centros de Salud) y mantenimiento, por lo que estos elementos deberán ser incluidos en el estudio de los proyectos, para asegurar la sostenibilidad de los mismos.”*

(SEFIN\_PIP\_2011, 2010)

Varias de las instituciones con mayor incidencia en las inversiones, como el FHIS, SALUD y EDUCACION, informaron que ellos consideran el gasto corriente que habrán de generar las inversiones antes de iniciar sus proyectos. No dudamos que ese sea el caso, pero no obtuvimos evidencia que vincule esto con la elaboración del POA-presupuesto de esas instituciones. Se mantiene además lo señalado en el PEFA 2009 sobre la *“separación de compras y contrataciones estatales fuera de las responsabilidades de la SEFIN y ante la imposibilidad del SIAFI en no poder capturar la información relacionada a la finalización de los compromisos de inversión fija (por ejemplo, obras de construcción) y el consecuente inicio del compromiso de gasto corriente (por ejemplo, operación y mantenimiento).”* Si bien las instituciones están concientes del impacto que tienen sus programas de inversión sobre su presupuesto de gasto corriente no existe un proceso formal para considerar ese impacto al momento de formular su POA-presupuesto.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. En comparación con el PEFA anterior se observó una preocupación creciente con identificar el impacto de las inversiones en el gasto corriente.

**Calificación C.** Al momento de elaborar el presupuesto del 2011 se requería una vinculación de los proyectos incluidos en el Programa de Inversión Pública con los planes o estrategias vigentes en materia de desarrollo nacional y de inversiones y existía un requerimiento oficial de estimar el impacto en los gastos corrientes. Parece ser que algunas instituciones toman esto en cuenta pero no existe un proceso formal que vincule la programación de las inversiones con la elaboración del POA-presupuesto.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 12	C+	C+	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	A	C	Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología empleada con la aplicada en la presente evaluación pero no así en sus criterios. Este PEFA coincide en reconocer que se prepara una proyección plurianual del presupuesto. Difiere en aceptar que existen vínculos claros entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes con una explicación clara de cualquier diferencia. Las

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
(ii)	A	A	Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) sobre la deuda externa e interna	mediciones no resultan comparables La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. A diferencia del periodo cubierto por el PEFA anterior, 2005-2007, el análisis de sostenibilidad de la deuda en el periodo del PEFA actual, 2008-2010, abarca la deuda de todas las instituciones del SPNF, incluidos los municipios (basado en datos que obtiene el BCH mediante una encuesta especial del sector bancario – ver texto del indicador ID-9, dimensión ii).
(iii)	D	D	Pueden haberse preparado estrategias sectoriales para algunos sectores, pero en ninguna de ellas se ha llevado a cabo una determinación de costos sustancialmente completa para el gasto de inversiones ni para el gasto recurrente	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se registraron cambios significativos en la gestión.
(iv)	D	C	Muchas decisiones sobre inversiones mantienen vínculos débiles con las estrategias sectoriales, y sólo en unos pocos casos (aunque importantes) se tienen en cuenta sus implicaciones en cuanto a costos recurrentes en las estimaciones presupuestarias futuras	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. En comparación con el PEFA anterior se observó una preocupación creciente con identificar el impacto de las inversiones en el gasto corriente.

### 3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria

#### ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

- i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

Esta dimensión evalúa cuán claras, completas y comprensibles son las normas tributarias y aduaneras, a fin de permitir que el contribuyente pueda determinar y cumplir adecuadamente con sus obligaciones tributarias. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

El sistema tributario de Honduras es disperso y no simplificado. Diez y ocho impuestos son la fuente de los ingresos tributarios cada uno con su propia ley. Sólo tres de ellos generan 79 por ciento del total: el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre ventas y el impuesto del aporte vial

El marco normativo tributario ha sido modificado en repetidas oportunidades desde el año 2010, creando en algunos casos nuevos impuestos, aclarando o modificando otros o reglamentando normas existentes. Estas modificaciones, aunque necesarias para fortalecer el marco normativo, requieren que el contribuyente este permanentemente actualizando su conocimiento y entendimiento de las normas lo cual no siempre se da. Las normas mencionadas por otro lado no son específicas a un tributo o a determinada circunstancias que se desea gravar, sino que incluyen una diversidad de tributos, por lo que el contribuyente debe revisar varias normas para poder identificar los casos que le corresponden. Así, aunque el marco normativo es completo, por su dispersión y repetidas modificaciones resulta de momento difícil de seguir y comprender para el contribuyente normal. De la misma manera para los fiscalizadores, el contar con un marco normativo tan cambiante puede inducir a interpretaciones erradas o a discrecionalidades indeseadas.

Se da el caso de la “Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público” (Congreso Nacional\_Decreto17, 2010) que regula diversos aspectos de los tributos principales, que en el mismo año de su publicación fue modificada y corregida, siendo que el contenido de dicha ley ha sido cambiante en el periodo comprendido entre el 23 de abril (fecha de su publicación y entrada en vigencia) y el 19 de noviembre (fecha de la última modificación). La **Tabla 29** enumera los diversos elementos del marco normativo tributario que han sido incorporados o modificados entre abril 2010 y agosto 2011.

**Tabla 29** - Modificaciones al marco normativo tributario en los años 2010 y 2011

2010	2011
Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público (Congreso Nacional_Decreto17, 2010)	Reforma al artículo 22 de la Ley del impuesto sobre la renta (Congreso Nacional_Decreto25, 1963)
Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público - Fe de erratas	Interpretación del artículo 3 del decreto 42-2011, en el sentido que la aplicación del mismo es a partir del periodo fiscal 2011 inclusive.
Reglamento de la ley de fortalecimiento de ingresos, equidad social y racionalización del gasto publico	Ley de seguridad poblacional (Congreso Nacional_Decreto105, 2011)
Reformas al art.7 de la Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público	Ley de eficiencia en los ingresos y el gasto público
Interpretación al artículo 12 de la Ley del impuesto sobre ventas (Congreso Nacional_Decreto287, 1975)	
Instrucción de revisión del procedimiento para determinar la forma y método para el cálculo del impuesto derivado de la ganancia de capital o	

cualquier otro tributo	
Ley sobre la privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito	
Reforma por adición al decreto 17-2010 en el sentido de restituir en toda su extensión el impuesto al activo neto	
Fuente: DEI	

Desde el punto de vista aduanero, el marco normativo siendo claro, completo y de aplicación internacional, es también complejo dado que existen diversos regímenes y normas específicas para cada caso. Adicionalmente al código tributario, se tiene: 1) la normativa aduanera centroamericana (CAUCA, RECAUCA y FAUCA); 2) siete tratados de libre comercio que contienen condiciones específicas y reglamentos propios para su aplicación; 3) procedimientos de zona franca, de internamiento temporal y tránsito; y, 4) innumerables circulares y acuerdos referidos a aspectos específicos de la gestión aduanera. Un marco normativo tan extenso y que puede otorgar tratamientos diferenciados al mismo bien según la norma que se aplique, resulta complejo en su entendimiento y en su aplicación, pudiendo inducir a errores o discrecionalidades tanto por el lado del contribuyente como del fiscalizador. En nuestras entrevistas con entidades de la sociedad civil se ha percibido cierta disconformidad por la aplicación discrecional de algunas de estas normas o procedimientos aduaneros.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Los repetidos cambios al marco normativo durante el periodo analizado dificultan el entendimiento del contribuyente sobre el marco normativo y no le facilitan la identificación y cumplimiento de sus obligaciones tributarias. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009. En dicha evaluación no se percibió la existencia de elementos en el marco normativo que faciliten las decisiones discrecionales, los cuales si se han identificado en esta evaluación.

**Calificación C.** Aunque la mayoría del marco normativo es claro y completo, se han evidenciado algunas inconsistencias que han dificultado la estimación de los pasivos tributarios por el contribuyente en el periodo. La complejidad del marco normativo propicia la toma de decisiones discrecionales.

- ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.

Esta dimensión evalúa las facilidades que la administración de ingresos proporciona al contribuyente a fin de que este pueda determinar y cumplir adecuadamente con sus responsabilidades tributarias. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) es el ente administrador del sistema tributario y aduanero en Honduras. Adicionalmente a las oficinas establecidas en la ciudad de Tegucigalpa hay 8 oficinas regionales y 16 puestos de aduana distribuidos a lo largo del territorio nacional. Hay un conjunto

completo de panfletos y documentos con instructivos sobre el sistema tributario y las obligaciones del contribuyente a disposición del público en general a nivel nacional. Hay unidades de atención al contribuyente en todas las oficinas de la DEI a nivel nacional, y este servicio puede ser obtenido en persona, por teléfono o por internet en el portal WEB de la DEI.

El portal WEB de la DEI, además de proporcionar procedimientos “online” para el cumplimiento de obligaciones tributarias y para la ejecución de tramites diversos tributarios (DEI EN LINEA) y aduaneros (SARAH), contiene mucha información valiosa para los contribuyentes (normas, procedimientos, formularios, instructivos, calendarios de obligaciones, cursos de capacitación y otros). Adicionalmente, la DEI tiene un programa radial de difusión bimensual a nivel nacional, donde explica la normativa tributaria, alerta al contribuyente sobre procedimientos y vencimiento de obligaciones y trata de formar una conciencia de tributación en el contribuyente. Tiene además un programa permanente de educación fiscal que se dicta en cooperación con la Secretaria de Educación a través del sistema educativo (colegios y universidades) en el que se trata de formar una conciencia cívico-tributaria en la juventud. El pago de las obligaciones se hace mediante el sistema bancario a nivel nacional.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La DEI a partir del año 2009 inició un proceso de mejoras muy significativas en el sistema de soporte y asistencia al contribuyente, las cuales han sido evidentes al momento de la presente evaluación. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación A.** La DEI ha puesto a disposición de los contribuyentes un sistema completo y de fácil acceso para la asistencia y soporte a los contribuyentes, y está desarrollando programas a nivel nacional de educación y concientización al contribuyente.

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.

En esta dimensión se evalúan las opciones que le ofrece el sistema tributario al contribuyente para que este pueda reclamar o apelar los fallos o sanciones que se le impongan, y si estas son adecuadas y le aseguran un tratamiento justo y equitativo. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

Aunque el sistema de asistencia al contribuyente en asuntos de determinación y cumplimiento de sus obligaciones tributarias es bastante completo y de fácil acceso, para el caso de los recursos tributarios, esta asistencia no ha podido ser evidenciada durante la presente evaluación PEFA.

Los contribuyentes tienen dos instancias para procesar sus reclamos. Una primera instancia administrativa que se resuelve a nivel del Directorio de la DEI y una segunda y definitiva instancia que se resuelve en los tribunales del Poder judicial. El trámite debe iniciarse a nivel personal en la oficina de la DEI que emitió



el pronunciamiento que se está reclamando. Una estadística de casos procesados por la DEI se muestra en la **Tabla 30**. Debe notarse que la información sobre los casos recibidos en el cada ejercicio y la del stock de casos pendientes no pudo ser proporcionada por la DEI. Referencias proporcionadas por entidades de la sociedad civil mencionaron que los procesos de fiscalización tanto tributarios como aduaneros están sujetos en algunos casos a algunas discrecionalidades en la aplicación de las normas, producto en muchos casos de la complejidad de la misma.

Con referencia a los causales de recursos interpuestos por los contribuyentes, la DEI sólo pudo proporcionar cifras referidas a los ajustes a la determinación de obligaciones tributarias las cuales fueron de 1,332.1 millones de Lempiras para el año 2008; 1,493.6 millones de Lempiras para el año 2009 y 1,819.3 millones de Lempiras para el año 2010. No se ha podido determinar si estas cifras tienen alguna distribución temática, regional o por categoría de contribuyente.

**Tabla 30** - Estadística de reclamos administrativos de los contribuyentes

Año	# Casos			Monto (en millones de Lempiras)	
	Recibidos	Casos Resueltos	Casos Resueltos / Sin Lugar	Confirmado	Desvanecido
2008	(*)	190	100	33.1	14.2
2009	(*)	146	88	469.7	252.9
2010	(*)	249	134	937.2	328.8

Fuente: DEI  
 (\*) La información estadística sobre este aspecto no está disponible

En referencia a los reclamos que pasaron a la instancia judicial no se ha podido obtener información estadística respecto a montos, número de casos, antigüedad de caso y resoluciones emitidas. Esta información aparentemente es sólo administrada por el Poder Judicial y no es de acceso para la DEI o para el público en general. Por referencias obtenidas en conversaciones con entidades de la sociedad civil se ha tomado conocimiento que los procedimientos judiciales resultan muy morosos. Además se ha evidenciado que sólo existen 3 juzgados en la República que cuentan con jueces con alguna experiencia en casos tributarios, aunque estos no son especializados en materia tributaria. Por otro lado, la reciente política de la DEI está más orientada a tratar de dar soluciones a los problemas en primera instancia y así evitar el paso del caso al Poder Judicial donde el proceso puede ser muy prolongado.



**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en el procesamiento de recursos tributarios desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** Los trámites y procedimientos existentes para procesar los recursos tributarios de los contribuyentes son morosos, poco claros.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 13	B	B	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	B	C	La legislación y los procedimientos referentes a algunos de los principales tributos son exhaustivos y claros, pero se cuestiona la equidad del sistema, debido a que las entidades públicas participantes gozan de considerables potestades discrecionales	Los repetidos cambios al marco normativo durante el periodo analizado dificultan el entendimiento del contribuyente sobre el marco normativo y no le facilitan la identificación y cumplimiento de sus obligaciones tributarias. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009. En dicha evaluación no se percibió la existencia de elementos en el marco normativo que faciliten las decisiones discrecionales, los cuales si se han identificado en esta evaluación.
(ii)	B	A	Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada, sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la AIF a través de activas campañas de educación para contribuyentes	La DEI a partir del año 2009 inició un proceso de mejoras muy significativas en el sistema de soporte y asistencia al contribuyente, las cuales han sido evidentes al momento de la presente evaluación. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iii)	C	C	Se ha establecido un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos, pero es necesario modificar sustancialmente su diseño para que el sistema sea justo, transparente y eficaz	No se han identificado mejoras o cambios significativos en el procesamiento de recursos tributarios desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009

## ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva

i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.

En esta dimensión se evalúa en qué medida el registro de contribuyentes contiene información confiable y útil para la administración tributaria. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

El registro de contribuyentes está desactualizado en una parte importante de sus registros. Es de carácter pasivo, por lo que los contribuyentes pueden poner información que no es verificada ni cruzada con otros registros. Debido a que la DEI recauda también las tasas aplicables a las licencias y propiedad de vehículos, una buena parte del registro contiene información de propietarios de vehículos, en muchos casos dedicados a prestar servicio de transporte público, cuyos ingresos no alcanzan los mínimos imponibles. De esta manera, aunque el registro muestra un número apreciable de contribuyentes, estos no necesariamente son contribuyentes activos. Los contribuyentes pueden también declarar datos que no necesariamente posibilitan su localización (empresas que ponen la dirección de su asesoría legal y no la dirección de negocio por ejemplo) y no actualizan los cambios de dirección.

Por el lado de la DEI, la administración del registro tampoco es muy eficaz. Aunque el registro es informatizado, no se hace un seguimiento continuo del cambio de estado de los contribuyentes, por lo que los registros de los contribuyentes que dejan de ser activos son reclasificados luego de 12 a 18 meses, por lo que la información del registro resulta poco confiable. La **Tabla 31** muestra el estado del Registro de Contribuyentes activos para los últimos años. No se ha podido obtener cifras del número total de contribuyentes (activos y pasivos) registrados, ni sobre el potencial de contribuyentes existente.

**Tabla 31** - Datos del registro de contribuyentes

Descripción	Contribuyentes activos (*)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personas individuales		43,957	41,936	41,674	38,629	54,071
Personas Jurídicas		27,010	28,927	30,117	29,198	31,014
Contribuyentes Potenciales		70,967	70,863	71,791	67,827	85,085
FUENTE: DEI						
(*) Contribuyentes activos son aquellos que presentan al menos una declaración en el año						

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** A excepción de haberlo informatizado, no se han identificado mejoras o cambios significativos en la administración del registro de Contribuyentes desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** El Registro de Contribuyentes no tiene vínculos con otros registros que permitan verificar su información. Se lleva un control limitado de los registros de los contribuyentes activos.

ii) Eficacia en las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de registro y declaración.

Se evalúa la eficacia de sistema de sanciones como incentivo para motivar el cumplimiento de las obligaciones de registro y declaración por el contribuyente. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

El régimen de sanciones está descrito en el Código Tributario, que define penalizaciones diversas y severas para los que incumplen con sus obligaciones tributarias de registro y declaración. Debido a las debilidades de los sistemas operativos de la DEI en temas de inteligencia tributaria y de seguimiento a los contribuyentes, la aplicación del Código y sus sanciones, está supeditado a la detección de las infracciones por los procesos de fiscalización, que son muy limitados por la escasez de recursos institucionales.

La atención de la DEI está de momento centrada en el fortalecimiento de los sistemas vinculados al grupo de grandes contribuyentes, por lo que la gran mayoría de contribuyentes (como número de contribuyentes no como potencial de recaudación) queda fuera del foco operativo actual. Se tiene referencias que con la capacidad operativa actual la probabilidad de poder fiscalizar a un contribuyente cualquiera es de una vez cada 72 años. Así, aunque las sanciones son drásticas, la posibilidad de aplicarlas es reducida. De otro lado, el Código define que a los 5 años muchas de las responsabilidades de contribuyente expiran, lo cual reduce aun más la posibilidad de aplicar sanciones. Por tanto, el contribuyente está consciente de que la posibilidad de ser detectado es baja lo cual resta eficacia al sistema de sanciones como elemento disuasivo del incumplimiento.

No ha habido información estadística disponible para la misión PEFA sobre sanciones aplicadas por la DEI, sin embargo, en el portal WEB de la DEI se puede encontrar el listado de los contribuyentes omisos y morosos, así como el listado de negocios cerrados por incumplimientos diversos, pero en los dos primeros casos no se muestra la sanción ni si esta fue aplicada. La DEI con su estrategia actual está tratando de suplir su debilidad operativa con procedimientos imaginativos e indirectos de sanción (sanción moral no pecuniaria) que sin consumir sus recursos internos le resultan efectivos. Así, publica

los listados de contribuyentes omisos y morosos como un instrumento para incentivar a los contribuyentes a regularizar su situación. Se ha firmado también un convenio con las agencias de calificación de crédito, mediante el cual las deudas tributarias son ahora también reportadas a estas agencias.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La DEI está implementando una estrategia de sanciones morales y pecuniarias que está dando resultados positivos y está permitiendo mejorar la recaudación sin afectar de manera sustantiva su capacidad operativa, lo cual representa una mejora en la gestión. El criterio de evaluación empleado en la evaluación del 2009 resultó algo generoso, por lo que la evaluación actual presenta resultados similares al anterior, aunque ha existido una mejora en los procedimientos.

**Calificación B.** El sistema actual de sanciones es severo y cubre los tributos más importantes, aunque no siempre resulta eficaz como instrumento para incentivar el cumplimiento de las obligaciones del contribuyente.

iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario. La presente dimensión evalúa la medida en que las auditorías y los programas de investigación de fraude se basan en evaluaciones claras y adecuadas de riesgo y cubren los principales tributos autoliquidados. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente.

En principio todos los programas de auditoría y las investigaciones sobre fraude se basan en planes documentados y aprobados, basados en análisis de riesgo. Sin embargo, como se mencionó en párrafos anteriores, la debilidad de la unidad Inteligencia Fiscal que no cuenta con suficientes especialistas experimentados en inteligencia tributaria, reduce significativamente la calidad de los análisis de riesgo que se hacen.

La DEI cuenta con un equipo numeroso de auditores (más de 300 auditores) distribuidos a nivel nacional, pero muchos de ellos son jóvenes que recién están adquiriendo experiencia, por lo que la eficacia de la gestión de auditoría está supeditada a la calidad de los análisis de riesgo, y al entendimiento adecuado de la gestión del contribuyentes (inteligencia fiscal) a fin de seleccionar adecuadamente los casos y de poder orientar el objetivo de las auditorías a los elementos de riesgo más importantes, y así poder utilizar los recursos institucionales con mayor eficacia. La DEI es débil en este aspecto. Hay muchos negocios que son muy especializados (telecomunicaciones, informática, comercio exterior, producción industrial, etc.) que requieren de conocimientos especiales para poder identificar adecuadamente los riesgos fiscales. Hay otros negocios que no siendo tan tecnificados generan o propician actividades secundarias o informales que pueden estar ocultas y que son fuentes de evasión o contrabando. Para todos estos casos la DEI no cuenta con recursos experimentados y en cantidad suficiente para afrontar adecuadamente esta tarea. Así, aunque la actividad de auditoría es planificada y basada en análisis de riesgos, su eficacia se ve reducida.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, el criterio de evaluación empleado en la evaluación del 2009 no consideró adecuadamente la calidad de los análisis de riesgo y de los procesos de inteligencia fiscal que son definatorios de la calidad de los planes de auditoría, por lo que asignó una calificación generosa haciendo que ambas mediciones no sean comparables.

**Calificación C.** Existen programas continuos de auditoría pero los criterios de evaluación de riesgo y de identificación de fraude fiscal no son claros y suficientes.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 14	B	C+	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	C	C	Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, en los que pueden no existir vínculos completos y sistemáticos. Los vínculos con otras funciones de registro/expedición de licencias pueden ser inadecuados, pero en ese caso se complementan mediante encuestas ocasionales de potenciales contribuyentes	A excepción de haberlo informatizado, no se han identificado mejoras o cambios significativos en la administración del registro de Contribuyentes desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(ii)	B	B	Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no son siempre eficaces, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme	La DEI está implementando una estrategia de sanciones morales y pecuniarias que está dando resultados positivos y está permitiendo mejorar la recaudación sin afectar de manera sustantiva su capacidad operativa, lo cual representa una mejora en la gestión. El criterio de evaluación empleado en la evaluación del 2009 resulto algo generoso, por lo que la evaluación actual presenta resultados similares al anterior, aunque ha existido una mejora en los procedimientos
(iii)	A	C	Existe un programa continuo de auditorías tributarias e investigaciones de fraude, pero los programas de auditoría no se basan en claros criterios de evaluación de riesgo	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, el criterio de evaluación empleado <u>en la evaluación del 2009 no consideró adecuadamente la calidad de los análisis de riesgo y de los procesos de inteligencia fiscal que son definitorios de la calidad de los planes de auditoría</u> , por lo que asignó una calificación generosa haciendo que ambas mediciones no sean comparables

### ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

- i) El coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo.

Esta dimensión evalúa cuán eficaz es el esfuerzo de cobranza realizado por la DEI para cobrar los fondos provenientes de las obligaciones tributarias adeudadas por los contribuyentes. El periodo de referencia

para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en los últimos dos ejercicios fiscales concluidos (2009 y 2010).

Información estadística publicada en el portal WEB de la DEI (transcrita en la **Tabla 32**) referida al stock de saldos en cobranza a diciembre del 2010 muestra varios listados de contribuyentes, los montos adeudados y las diversas modalidades de cobranza en que estos se encuentran. Aunque estas cifras podrían no ser completas, muestran como los saldos en cobranza son muy significativos (mayores al 19%) respecto a la recaudación efectiva anual.

**Tabla 32** - Saldos en cobranza publicados por la DEI a diciembre 2010

	<b>Monto (millones L\$)</b>	<b># contribuyentes</b>
<b>Relación de morosos</b>	<b>4,847'294,179.84</b>	<b>1,653</b>
Grandes contribuyentes	2,386'272,002.55	214
Medianos y pequeños contribuyentes, Región Centro Sur	1,152'707,175.58	947
Medianos y pequeños contribuyentes, Región Norte	1,308'315,001.71	492
<b>Casos en cobranza coactiva</b>	<b>3,461'112,731.48</b>	<b>444</b>
Región Centro Sur	3,243'232,622.43	382
Región Norte	217'880,109.05	62
<b>Planes de Pago vigentes</b>	<b>6'836,544.79</b>	<b>26</b>
Región Centro Sur	1'687,182.51	13
Región Norte	5'149,362.28	13
Impuesto vehicular	1'679,483.56	307
<b>Arreglos por pagos a cuenta</b>	<b>16'631,628.58</b>	<b>39</b>
Grandes contribuyentes	14'171,462.70	25
Medianos contribuyentes	2'460,165.88	14
<b>Total stock por cobrar</b>	<b>8,331'875,084.69</b>	<b>2,162</b>
<b>Ingresos internos por la DEI (millones de Lempiras)</b>	<b>43,181.0</b>	
Stock de deuda por cobrar	8,331.9	
<b>Proporción de cuentas por cobrar vs. Recaudación</b>	<b>19.3%</b>	
Fuente: DEI		

La **Tabla 32** muestra también como el 58% de los montos en cobranza (morosos) aun no cuentan con soluciones o procesos de cobranza activos, sean estos coactivos (judiciales) o mediante arreglos de pago parciales o totales, por lo que sólo un 42% del monto total contaría con soluciones.

Para efecto de la presente dimensión se comparan los saldos por cobrar al inicio del año con los saldos que quedan por cobrar el fin de año. Los saldos por cobrar deben estar debidamente acotados, pendientes de pago y en proceso de cobranza vigente al inicio o fin del año según corresponda. Debido a que se mide el esfuerzo de cobranza, no deben considerarse los montos que modificando los saldos por cobrar no están vinculados a los esfuerzos de cobranza, tales como: los fondos en disputa dado que no constituyen deudas ciertas; las deudas amnistiadas, expiradas o declaradas oficialmente como incobrables dado que la reducción no es producto de la gestión de cobranza. Los arreglos de deuda mediante planes de pago pactados durante el año y que reducen el stock de adeudos en cobranza, así como los montos desvanecidos en los procesos de negociación para arreglo de la deuda del contribuyente, si se consideran parte del esfuerzo de cobranza y deducen el stock de adeudos al igual que los montos efectivamente cobrados durante el año.

La gestión de cobranza actualmente no es ejecutada por la DEI, sino que ha sido contratada con una empresa especializada local. Así, la DEI hace la valoración de la morosidad y envía las cuentas morosas a dicha entidad para su cobranza. Producida la cobranza los recaudos entran directamente a las cuentas de la TGR y son registrados en las cuentas que sobre cada contribuyente tiene la DEI. Aunque existe un flujo de información entre la DEI y la empresa de cobranzas, este aun no ha sido sistematizado adecuadamente en una base de datos en la DEI, por lo que la información estadística, en los términos requeridos por el PEFA es aun escasa. Aunque la información existente no permite cuantificar con alguna precisión la gestión de cobranzas, si es posible estimar que el promedio de cobros de deudas fue inferior al 60% del monto por cobrar. Este estimado se basa en que al cierre del 2010 las cifras publicadas por la DEI indican que sólo un 42% del monto adeudado cuenta con planes de pago o con algún tipo de procedimiento formalizado de arreglo voluntario o coactivo. El año 2009 fue un año más difícil en cuanto a recaudación tributaria, por lo que no es esperable que la cobranza en dicho año fuera más efectiva.

Debido a que la información sobre morosidad y cobranzas durante el año no está disponible, no ha sido posible cuantificar la morosidad al inicio del año 2010 ni se ha podido obtener información sobre cuanto se ha cobrado o negociado durante el dicho año, por lo que no es posible determinar cuál ha sido la eficacia de la cobranza en dicho periodo o en el periodo 2009. Esta circunstancia también fue identificada y reportada en la evaluación PEFA anterior.



**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobranza de adeudos a los contribuyentes, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la medición anterior estimó, sin poder evidenciarlo, que el porcentaje de cobranza superaba el 60%. En la presente evaluación usando el mismo criterio y sin poder evidenciarlo adecuadamente, se estima que el promedio de cobranzas es inferior al 60%.

**Calificación D.** Se estima que el porcentaje de cobranza de adeudos es inferior al 60%. Las deudas de los contribuyentes alcanzan valores significativos superiores al 2% de la recaudación tributaria total.

ii) La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.

Esta dimensión evalúa cuán eficaz es el sistema de ingresos para poner los montos recaudados a disposición de la Tesorería. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2011).

Toda la recaudación tributaria y aduanera se realiza mediante el sistema bancario en donde la TGR tiene abiertas cuentas de recaudación que reportan y transfieren diariamente los fondos recaudados a la CUT en el Banco Central. Mediante un acuerdo con la TGR, los bancos pueden retener los fondos recaudados hasta un máximo de tres días. Todo el flujo de información se realiza de modo automático y electrónico.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobro y transferencia de los fondos recaudados a la TGR, y se ha verificado que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación A.** Todos los ingresos tributarios son pagados directamente en cuentas controladas por la TGR.

iii) La frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

Esta dimensión evalúa la frecuencia de las reconciliaciones de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos a fin de tener la certeza de que el sistema de recaudación funciona conforme a lo previsto, se realiza el seguimiento de los atrasos tributarios y se reduce al mínimo el ingreso fiscal en tránsito.

El sistema de recaudación está íntegramente canalizado a través del sistema bancario que cuenta con el sistema FENIX que está vinculado electrónicamente con los sistemas del Banco Central de Reserva, de la

TGR y el SIAFI. El contribuyente presenta su declaración y paga al Banco en dos modalidades. Mediante una declaración electrónica usando un sistema proporcionado por la DEI, en cuyo caso todo el proceso es registrado automáticamente, o mediante formularios que el Banco registra manualmente en su sistema. El Banco diariamente consolida todas las declaraciones y pagos recibidos a nivel nacional y emite los reportes correspondientes (Formularios PA-01, PA-01a y PA-01b<sup>37</sup>) que llegan al BCH, la DEI y la DGP de SEFIN. El BCH concilia diariamente la información recibida y transfiere a las cuentas de la TGR los fondos conciliados. La DEI registra en las cuentas de los contribuyentes los pagos recibidos y emite diariamente un reporte de “Reconciliación de Ingresos” basado en la información recibida. La TGR por su parte mediante el módulo de conciliaciones bancarias concilia diariamente los saldos en cuenta contra la información de los formularios PA recibidos. La DGP por su parte concilia la información recibida y registra en el SIAFI los ingresos conciliados. De esta manera, el proceso de conciliación es diario sobre la información que se va recibiendo y se va registrando todas las transacciones conforme quedan conciliadas por el BCH, la DEI, la DGP y la TGR. Mensualmente, como parte del proceso contable, la contaduría hace la conciliación de las cuentas bancarias incluyendo las cuentas de recaudación, con lo cual el proceso de conciliación queda completo por el lado del ingreso de fondos.

La DEI por su parte, verifica las omisiones a la declaración o al pago, o en caso de encontrar diferencias entre lo declarado y/o pagado por el contribuyente y lo que debió declarar y pagar, inicia un proceso de fiscalización para determinar la existencia de infracciones tributarias y de hacer seguimiento a los posibles atrasos, omisiones y deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones por los contribuyentes. Aunque este proceso puede no ser expeditivo debido a posibles debilidades operativas, la información para ejecutarlos está disponible desde el día siguiente a la presentación del pago/declaración por el contribuyente, o al vencimiento de los plazos para cumplir con las obligaciones en que puede detectarse las omisiones a la declaración o al pago.

De esta manera, el proceso de reconciliación de ingresos es: a) continuo, debido a se produce diariamente sobre las transacciones recibidas; b) integrado, debido a que es realizado simultáneamente por el BCH, la DEI, la TGR y la DGP; y, c) permanente, debido a que se desarrolla diariamente durante todo el año debido a que cada tributo tiene su propio calendario de vencimientos, siendo algunos de periodicidad mensual. De esta manera, la TGR no es único responsable de la reconciliación de ingresos, pero el

---

37 PA-01- declaraciones manuales del contribuyente. PA-01a- declaraciones electrónicas del contribuyente. PA-01b- comisiones bancarias por servicio de recaudación.

procedimiento existente (que estaba también vigente en el año 2008<sup>38</sup>) asegura la reconciliación y el adecuado seguimiento de avalúos tributarios, cobros, atrasos y transferencias de fondos a la tesorería.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de reconciliación de ingresos, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, el criterio de evaluación empleado en la medición anterior sólo consideró a la TGR como entidad única responsable de la reconciliación de ingresos sin tener en cuenta el proceso integrado de reconciliación existente, por lo que el resultado de dicha medición no es comparable con el de la medición actual.

**Calificación A.** El proceso de reconciliación de ingresos es continuo, permanente e integrado y asegura el adecuado seguimiento y reconciliación de avalúos tributarios, cobros, atrasos y transferencias de fondos a la tesorería.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 15	D+	D+	Método calificación M1	
(i)	C	D	El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes fue inferior al 60% y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo (superior al 2% de la cifra total anual de cobro)	No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobranza de adeudos a los contribuyentes, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. <u>El criterio de evaluación empleado en la medición anterior estimó, sin poder evidenciarlo, que el porcentaje de cobranza superaba el 60%. En la presente evaluación usando el mismo criterio y sin poder evidenciarlo adecuadamente, se estima que el promedio de cobranzas es inferior al 60%.</u>
(ii)	A	A	Todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería	No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobro y transferencia de los fondos recaudados a la TGR, y se ha verificado que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iii)	D	A	Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería	No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de reconciliación de ingresos, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, <u>el criterio de evaluación empleado en la medición anterior sólo consideró a la TGR como entidad única responsable de la reconciliación de ingresos sin tener en cuenta el proceso integrado de reconciliación existente, por lo que el resultado de dicha medición no es comparable con el de la medición actual</u>

38 El sistema de reconciliación de ingresos está completamente descrito y documentado en los Manuales de Procedimientos del SIAFI, Sistema de Tesorería, Procedimiento de Registro de Ingresos

## ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

La ejecución eficiente del presupuesto requiere que las instituciones puedan programar sus actividades confiando que podrán contraer gastos dentro de los límites establecidos. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas este indicador analiza los procesos de gestión del flujo de caja, asignación de cuotas de compromiso y modificaciones en los créditos presupuestarias. La metodología PEFA requiere que el examen en cada una de las tres dimensiones de este indicador tome en cuenta los procesos vigentes al momento del último ejercicio fiscal concluido que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

i) Medida en que se realiza la previsión y seguimiento de los flujos de caja.

Esta dimensión examina la proyección, ejecución y seguimiento de las entradas y salidas de efectivo.

La programación del flujo de caja para un ejercicio fiscal empieza en junio del año anterior cuando se reúnen la UPEG, DEI y el Departamento de Ingresos de la DGP de SEFIN para analizar el comportamiento de los recursos del ejercicio fiscal vigente y para determinar las perspectivas para los tres años siguientes. En el proceso se consideran también los compromisos existentes con las fuentes de financiamiento y con el FMI. Al iniciar el ejercicio fiscal la TGR, basado en el presupuesto para el ejercicio fiscal que aprueba el Congreso Nacional, genera e ingresa al SIAFI una proyección de los ingresos y de los recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento así como una proyección de los gastos por rubros para generar el Flujo Financiero Proyectado. (SEFIN\_SIAFI, 2005) La Ilustración 5 muestra un ejemplo de la programación mensual y el acumulado trimestral.<sup>39</sup> La TGR vigila el flujo de caja diariamente y lo ajusta mensualmente. Se genera entre otros un informe mensual del saldo por libreta de la Cuenta Única de la Tesorería para consideración del Secretario de Finanzas.

En años recientes la gestión del flujo de caja se ha visto complicada por ciertos problemas recurrentes que se agudizaron en el ejercicio fiscal 2009. La **Tabla 33** muestra el flujo de caja programado y ejecutado al cierre del ejercicio fiscal 2010. Lo primero que se nota es que se cumplió la programación de “los ingresos del mes”, que son los que provienen mayormente de los ingresos tributarios del gobierno. La Tabla muestra que casi un 17% de los pagos efectuados corresponden a las obligaciones incurridas y no pagadas que se registraron en el 2009 (ver Sección 2.2 de la Introducción) y que a su vez quedaron nuevos pagos pendientes del ejercicio fiscal vigente, o sea el 2010. Los recursos de distintas fuentes que corresponden directamente al pago de la “deuda flotante 2009”<sup>40</sup> alcanzaron a cubrir dos terceras partes de los pagos efectuados y la diferencia se pagó con recursos disponibles del ejercicio fiscal 2010 que de no ser así hubieran alcanzado a cubrir el 80% de los pagos que quedaron pendientes del 2010.

<sup>39</sup> La tabla es fiel al original en su estructura pero las cifras han sido modificadas y no son las que corresponden realmente al periodo indicado.

<sup>40</sup> Esto incluye la emisión de Bonos Deuda Flotante 2009 – colocación directa para el pago de pensiones; Bonos Deuda Flotante 2009 – libreta 13; y la Readecuación de la Deuda Flotante 2009 que suman L. 7, 379.8 (millones).

**Ilustración 5 - Ejemplo de un componente del Flujo Financiero**

PRESUPUESTO DE EFECTIVO FONDOS NACIONALES - TESORERIA GENERAL								
Flujo de Caja 2011								
	ENERO		FEBRERO		MARZO		1er Trimestre Acumulado	1er Trimestre Acum- Ejec
	ENERO-PROY	ENERO-EJEC	FEB-PROY	FEB-EJEC	MAR-PROY	MAR-EJEC		
<b>ENTRADAS DE EFECTIVO</b>								
Saldo inicial	1,720.1	1,720.1	-1,697.1	923.5	-4,540.1	436.0	1,720.1	1,697.4
d/c ingresos del mes	3,194.6	3,250.7	3,083.3	2,973.3	3,552.4	3,452.9	9,830.3	9,676.9
Bonos Presupuesto 2011	0.0	0.0	280.6	309.7	280.6	751.6	561.2	1,061.3
Permuta o Refinanciamiento	0.0	0.0	0.0	339.8	0.0	0.0	0.0	339.8
Bonos Presupuesto 2010	4.5	4.5	630.6	0.0	282.3	0.0	917.4	4.5
<b>TOTAL DISPONIBLE</b>	<b>4,919.2</b>	<b>4,975.3</b>	<b>2,297.4</b>	<b>4,546.3</b>	<b>-424.7</b>	<b>4,640.5</b>	<b>13,029.1</b>	<b>12,779.8</b>
<b>Total Salarios</b>	<b>2,169.2</b>	<b>1,305.9</b>	<b>2,169.2</b>	<b>1,891.7</b>	<b>2,169.2</b>	<b>1,802.1</b>	<b>6,507.5</b>	<b>4,999.7</b>
Sueldos y Salarios	2,169.2	1,305.9	2,169.2	1,891.7	2,169.2	1,802.1	6,507.5	4,999.7
<b>Total Bienes y Servicios</b>	<b>496.0</b>	<b>62.2</b>	<b>496.0</b>	<b>125.7</b>	<b>496.0</b>	<b>215.6</b>	<b>1,488.0</b>	<b>403.4</b>
Construcciones (inversiones)	123.8	0.0	123.8	5.0	123.8	19.2	371.3	24.2
<b>Total Transferencias Corrientes/de Capital</b>	<b>1,125.6</b>	<b>561.5</b>	<b>1,125.6</b>	<b>730.1</b>	<b>1,125.6</b>	<b>1,066.6</b>	<b>3,376.7</b>	<b>2,358.2</b>
Anticipos y Devoluciones de Impuesto		14.9		96.9		98.0	0.0	209.8
<b>COMPROMISOS 2009 - 2010</b>	<b>1,204.6</b>	<b>1,939.9</b>	<b>1,204.6</b>	<b>371.1</b>	<b>1,204.6</b>	<b>386.3</b>	<b>3,613.9</b>	<b>2,697.3</b>
Compromisos 2009	0.0	149.9	0.0	49.3	0.0	286.0	0.0	485.1
Compromisos 2010	1,204.6	1,790.0	1,204.6	321.9	1,204.6	100.3	3,613.9	2,212.2
<b>SUB TOTAL PAGO DE LA DEUDA</b>	<b>1,495.6</b>	<b>167.2</b>	<b>1,716.7</b>	<b>888.5</b>	<b>473.4</b>	<b>382.5</b>	<b>3,685.7</b>	<b>1,438.2</b>
<b>TOTAL SALIDAS DE EFECTIVO</b>	<b>6,614.7</b>	<b>4,051.6</b>	<b>6,835.8</b>	<b>4,109.0</b>	<b>5,592.5</b>	<b>3,970.2</b>	<b>19,043.0</b>	<b>12,130.8</b>
<b>SALDO FINAL DE EFECTIVO</b>	<b>-1,695.5</b>	<b>923.7</b>	<b>-4,538.4</b>	<b>437.3</b>	<b>-6,017.2</b>	<b>670.2</b>	<b>-6,013.9</b>	<b>649.0</b>

A pesar de las dificultades es evidente que la gestión del flujo de caja funciona bien en el sentido que existe una programación financiera minuciosa y que la TGR vigila constantemente el comportamiento de las fuentes para mantener un balance entre las entradas y salidas de efectivo. El saldo de pagos acumulados de años anteriores ha ido disminuyendo constantemente.

**Tabla 33 - Flujo de caja acumulado al segundo trimestre 2011 (millones de lempiras)**

Flujo de caja acumulado a diciembre 31, 2010 a/	Programado	Ejecutado	
Entradas de efectivo d/c			
Ingresos del mes	44,541.9	44,598.5	100.1%
Recursos : Deuda Flotante 2009	9,890.9	7,379.8	
Total disponible	68,260.8	70,192.0	
Total Salarios	26,038.3	24,913.1	
Total Bienes y Servicios	6,033.0	5,182.4	
Construcciones (inversiones)	1,003.3	1,702.8	
Total Transferencias Corrientes/de Capital	13,807.9	12,775.5	
Pagos obligaciones 2009 varias	13,817.0	11,217.4	16.6%
Pago de la Deuda	6,931.7	7,642.6	

Total Salidas de Efectivo	72,820.9	67,511.8	
Saldo Final de Efectivo	-4,560.1	2,680.2	
Memorando:			
Recursos varios re: Deuda Flotante 2009		7,379.8	65.8%
Pagos obligaciones varias 2009		11,217.4	
Diferencia		3,837.5	80.7%
Devengado no pagado ejercicio fiscal 2010 b/		4,754.8	
Fuente: a/ (SEFIN_TGR, 2011); b/ (SEFIN_Memoria, 2010)			

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación A.** La gestión del flujo de caja funciona bien y la TGR mantuvo un balance entre las entradas y salidas de efectivo que permitió que la ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 se desarrollara a nivel de gasto devengado conforme el presupuesto aprobado. La TGR logró además disminuir el saldo de cuentas por pagar heredado del 2009.

- ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio, proporcionada a los ministerios, departamentos y organismos (MDO) sobre los topes máximos y compromisos de gastos.

Esta dimensión examina el proceso que vincula la gestión del flujo de caja con la ejecución del presupuesto para determinar si el proceso ofrece un horizonte estable y predecible que permita que las instituciones programen y ejecuten el gasto de manera ordenada y eficiente conforme el presupuesto aprobado.

Según el Manual de Programación Financiera ese proceso se realiza por medio del SIAFI y opera sobre el momento del compromiso mediante cuotas de compromiso que autoriza la TGR trimestralmente basado en una programación del año entero. La determinación de las cuotas de compromiso se apoya en primer lugar en las asignaciones presupuestarias, en los pre-compromisos registrados en el sistema y en las proyecciones de ingresos de las fuentes de financiamiento a disponer. Las Gerencias Administrativas de cada institución pueden solicitarle a la TGR una modificación de las cuotas de compromiso en cualquier momento siempre y cuando tengan una cuota asignable.<sup>41</sup> Estas gerencias pueden además modificar la cuota de compromiso mediante traspasos entre unidades ejecutoras de la misma institución y entre clases de gasto (aunque en esto último existen restricciones por parte del crédito presupuestario, según se discute bajo la dimensión iii). (SEFIN\_SIAFI, 2005)

<sup>41</sup> Para realizar el cálculo de la cuota asignable se toma el Crédito Vigente en tiempo real (a la fecha) y a este valor se le resta lo ejecutado del gasto en tiempo real hasta el momento. Al valor resultante también se le debe restar las cuotas no utilizadas dentro del trimestre. (SEFIN\_SIAFI, 2005)

A partir de 2010, la TGR ha girado instrucciones para que las gerencias administrativas de las instituciones hagan su programación basada en una distribución mensual en partes iguales de la asignación presupuestaria correspondiente, determinada simplemente mediante la división de la asignación anual, por los 12 meses del año fiscal. Cada institución puede estimar su disponibilidad de recursos para los meses restantes del ejercicio fiscal, simplemente multiplicando su asignación alícuota mensual por el número de meses restantes en el año y reduciendo el valor de los compromisos autorizados a la fecha. Por ejemplo, una institución puede programar no utilizar totalmente su asignación durante uno o dos meses consecutivos, con el fin de acumular disponibilidad y utilizar el remanente disponible para hacer un compromiso mayor en el tercer mes, sin sobrepasar el límite de su asignación acumulada para el periodo. Según explicaciones de parte de ejecutivos de la TGR, si una institución requiere hacer un pago mayor a su asignación mensual acumulada, debe pedir autorización expresa a la TGR, explicando los motivos y teniendo en cuenta que dicho exceso se compensará con menores gastos en dicho concepto en meses o trimestres posteriores, sin sobrepasar la asignación anual ya determinada en su presupuesto.

Los funcionarios de las instituciones de línea comentan que las cuotas de compromiso no garantizan el pago oportuno de los compromisos contraídos. El problema parece surgir de la falta de sincronización efectiva entre el proceso de compras y la programación financiera. Aunque el manual prevé que se tomen en cuanto los respectivos planes de compras de las gerencias administrativas, la realidad es que no existe en la práctica una, lo que ocasiona desfases entre los dos procesos y eso si ocasiona problemas. Pudimos confirmar con la SOPTRAVI, institución que gestiona múltiples contratos de construcción de obras viales, de drenaje y de reparación de edificios, que al corte del 30 de abril no tenían arrastres de pagos relacionados con compromisos contractuales de años anteriores (lo que es sin duda evidencia de lo que se ha progresado en atender los pagos de gastos incurridos en años anteriores). En la **Tabla 34** se observa que en los contratos nuevos se debe el 81% pero que de eso SOPTRAVI ha tramitado para pago solamente el 10%. Este es justamente el desfase que ocasiona la falta de sincronización entre el proceso de compras y la programación financiera.

**Tabla 34** - Situación de pago de los contratos de SOPTRAVI (millones de lempiras, %)

	Monto			%	Deuda	%
	Contrato	Pagado	Adeudado	Adeudado	Tramitada	Tramitada
Arrastre	0	0	0	0	0	0
Nuevos (finalizado solo físico)	335.6	62.9	272.7	81.3%	27.60	10.1%

Fuente: (SOPTRAVI\_UPEG, 2011)



En el año 2012 el Gobierno tiene programado integrar el sistema de compras de HONDUCOMPRAS con el SIAFI. De ser así, la programación de cuotas de compromiso será mucho más efectiva al estar mejor sincronizada con el proceso de compras.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en este PEFA. La diferencia en la calificación parece surgir, por lo tanto, de cambios en la gestión de los compromisos por la TGR.

**Calificación A.** El sistema de cuotas de compromiso que opera a través del SIAFI le permitió a las instituciones planificar y comprometer sus gastos en forma predecible y ordenada en el ejercicio fiscal del año 2010. Es cierto que existen problemas que impidieron el pago oportuno del gasto devengado en ese año pero eso respondió al problema de la falta de liquidez para atender necesidades del año vigente por la acumulación de obligaciones de años anteriores registradas al finalizar el ejercicio fiscal del año 2009. Eso queda fuera de lo que considera esta dimensión del indicador ID-16.

iii) La frecuencia y la transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO.

Esta dimensión considera el impacto que pueden tener las modificaciones al presupuesto que se dan a iniciativa de las autoridades superiores y no por iniciativa propia de las instituciones ejecutoras.

Según se describe en mayor detalle bajo el indicador ID-27, las modificaciones a las asignaciones presupuestarias se manejan a cuatro niveles – el Congreso Nacional, la Presidencia, SEFIN y las instituciones propias. En conjunto estas cuatro vías generan una cantidad considerable de modificaciones que ocurren en algunos diariamente. En parte esto refleja el control minucioso que ejerce SEFIN que llega a nivel de programa/subprograma/proyecto/actividad y objeto del gasto.

Además SEFIN debe autorizar, entre otros, traslados o transferencias de asignaciones

- dentro de un mismo programa aprobadas para bienes capitalizables y transferencias de capital;
- dentro de un mismo programa aprobadas que afectan el grupo 1000 “Servicios Personales”;
- de asignaciones presupuestarias clasificadas como gasto corriente para incrementar el gasto de capital;
- entre objetos específicos de gasto al interior de un programa cuando se trate de programas y proyectos de la ERP

En el año 2010 la DGP autorizó 62 modificaciones presupuestarias y otras 20 resoluciones para la incorporación de recursos externos y para ampliaciones o traslados para el Grupo 10000 Servicios Personales. La DGIP autorizó 805 modificaciones presupuestarias en 25 instituciones ejecutoras de



proyectos.<sup>42</sup> (SEFIN\_Memoria, 2010) Confirmamos que la mayoría de las modificaciones se hicieron a solicitud de las instituciones. La Secretaría de Educación, por ejemplo, generó más de 35 solicitudes de modificación del presupuesto a SEFIN de las cuales casi el 70% relacionadas con el pago de sueldos y salarios y las restantes con otros gastos corrientes. Internamente, la Secretaría consideró sobre 40 solicitudes de modificación presentadas por las direcciones departamentales y otras 20 por las UE de programas financiados parcialmente por fondos externos. El IAIP solicitó 24 modificaciones a su presupuesto, aunque en este caso más para la compra de equipo y gastos corrientes no salariales.

Las modificaciones autorizadas a iniciativa de las autoridades superiores en el ejercicio fiscal del año 2010 surgen del Acuerdo Ejecutivo 1570-2010 del 2 de septiembre de 2010 que “instruye y faculta a la Secretaría de Finanzas, para que por medio de la Dirección General de Presupuesto, previa consulta con la Secretaría del Despacho Presidencial, proceda a efectuar una reducción del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República del ejercicio fiscal 2010, afectando a las diferentes Secretarías de Estado, Instituciones Desconcentradas y del Sector Descentralizado, en los renglones de gasto corriente y de inversión en los que se refleje un importante porcentaje no ejecutado del Presupuesto programado para el 2010, exceptuando aquellos casos de emergencia nacional calificados por el Presidente de la República.”

El indicador que mide el porcentaje no ejecutado del Presupuesto programado es uno de tantos que se vienen utilizando en todas las instituciones desde el 2006, cuando el Presidente impulsa el Sistema de Gestión por Resultados mediante el Decreto Ejecutivo PCM-22-2006 del 25 de julio de 2006. El sistema emplea métodos cuantitativos para calcular los distintos indicadores (SEPLAN, 2007) y se les ha impartido capacitación a los funcionarios de las instituciones en el uso y la aplicación de las fórmulas desde el 2006. (Presidencia de la República, 2006) Por lo tanto el indicador del porcentaje no ejecutado del Presupuesto es uno que conocen bien las instituciones y cuyos valores no deben venir como sorpresa ya que ellas mismas realizan el cálculo correspondiente. En ese sentido, aunque los recortes de presupuesto que surgen a raíz del Acuerdo Ejecutivo 1570-2010 se toman a iniciativa de SEFIN, las normas que rigen esos recortes son transparentes y ampliamente conocidas por las instituciones afectadas.

---

42 SOPTRAVI provee un buen ejemplo de las modificaciones que surgen por vía de las inversiones. En lo que va del ejercicio fiscal 2011 SOPTRAVI ha solicitado 106 modificaciones, de las cuales sólo tres tienen que ver con el gasto corriente y las 103 restantes de una manera u otra con programas de inversiones.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en la dimensión ii, arriba. Este PEFA consideró las modificaciones a las asignaciones presupuestarias que autorizan las autoridades superiores. No tenemos información para estimar lo que pudo haber sido la calificación en el 2009 conforme este criterio por lo que no es posible comparar los resultados para este indicador entre el PEFA 2009 y el actual.

**Calificación B.** El Acuerdo Ejecutivo 1570-2010 introdujo modificaciones del presupuesto de ciertas de las instituciones en el último trimestre del ejercicio fiscal del año 2010. Esas modificaciones se rigieron por normas transparentes.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 16	C+	B+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	A	A	Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.
(ii)	C	A	Los MDO están en condiciones de planificar y comprometer gastos con anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en este PEFA. La diferencia en la calificación parece surgir, por lo tanto, de cambios en la gestión de los compromisos por la TGR.
(iii)	C	B	Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es bastante transparente	<u>La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación.</u> El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en la dimensión ii, arriba. Este PEFA consideró las modificaciones a las asignaciones presupuestarias que autorizan las autoridades superiores. No tenemos información para estimar lo que pudo haber sido la calificación en el 2009 conforme este criterio por lo que <u>no es posible comparar los resultados para este indicador entre el PEFA 2009 y el actual.</u>

## ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda.

En esta dimensión se evalúa en qué medida la administración de la deuda pública se realiza de forma oportuna y sobre la base de información precisa y actualizada con el fin de contribuir a una adecuada programación de compromisos presupuestarios (pagos de intereses y amortizaciones).

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2011).

Para el registro de datos y la administración de la deuda pública, la DGCP utiliza el SIGADE. El registro de la deuda pública es inmediato al producirse cualquier transacción de esta, asegurando su permanente actualización. Los datos de la deuda externa son además conciliados periódicamente con los datos de los acreedores, siendo que en muchos casos, esta conciliación se produce mensualmente. Los datos de la deuda interna se refieren a financiamiento local y a emisiones de bonos del estado que son autorizados por la DGCP, por lo que su registro es también oportuno. El Banco Central de Honduras (BCH), quien también usa el SIGADE como instrumento informático para el registro y administración de la deuda, lleva también un registro paralelo de esta deuda para lo cual toma los datos registrados por la DGCP. La DGCP hace un seguimiento permanente del servicio de la deuda y notifica a la Tesorería la programación de pagos en forma anual, mensual y semanal, emitiendo oportunamente las instrucciones de pago correspondientes en todos los casos. Debe notarse que el registro de datos y transacciones de la deuda interna contiene solo la información de la deuda formalizada, quedando montos sustantivos de cuentas por pagar y de pasivos contingentes fuera de este registro. Dado que estos montos aun no han sido formalmente convertidos en deuda, en el análisis del presente indicador no son tenidos en cuenta, pero si son tenidos en cuenta en los indicadores que hacen referencia al atraso de pagos, al riesgo fiscal o a la gestión extrapresupuestaria según corresponda.

La DGCP prepara informes trimestrales y anuales que muestran el estado de la deuda pública interna y externa, así como detalles de esta, de los acreedores, de los desembolsos, de los diversos cargos y costos operativos y contractuales, de las amortizaciones realizadas y de los pagos de intereses y otros costos operativos, los cuales son publicados en el portal WEB de SEFIN dentro de los 45 días posteriores al fin del periodo reportado.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión de la deuda desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación A.** Los registros de la deuda pública administrados por la DGCP contienen todos los datos actualizados de la deuda pública interna y externa, y son reconciliados mensualmente con los registros de los acreedores. Se preparan y publican trimestralmente informes estadísticos y de estado de la deuda incluyendo stock, servicio y transacciones, y anualmente se prepara además un informe de de estado y de gestión de la deuda a modo de memoria anual de la DGCP.

ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.

En esta dimensión se evalúa si las necesidades de caja están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo en las cuentas de la tesorería, para minimizar la generación de deuda pública.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2011).

La Tesorería General de la República administra la Cuenta Única del Tesoro (CUT) localizada en el Banco Central de Honduras. En esta se encuentran centralizadas todas las cuentas del Gobierno central, sin embargo, algunas instituciones mantienen cuentas bancarias propias para administrar fondos extrapresupuestarios provenientes de fondos de cooperación externa no reembolsable o proyectos diversos que escapan al ámbito presupuestal, tal es el caso de varios programas ejecutados por el FHIS y posiblemente otras entidades públicas. Adicionalmente, algunas instituciones prestan servicios o aplican tasas que generan ingresos institucionales denominados “Fondos Propios” o “Fondos Recuperados”, los cuales pudiendo ser pequeños se utilizan muchas veces como caja chica institucional. Estos “Fondos Recuperados” pudiendo ser depositados en la CUT quedan en algunos casos en la institución o en una cuenta bancaria institucional, tal como sucede principalmente en las unidades ejecutoras de los sectores salud y educación. Estos fondos (de donación y propios) al no ser reportados y no formar parte del sistema de la CUT, no están bajo el control de la TGR y por tanto no forman parte del proceso de consolidación de los saldos de caja del gobierno. Un caso adicional se presenta cuando algunas entidades presupuestarias<sup>43</sup> reciben transferencias de fondos presupuestarios que en cumplimiento de las normas son administrados de forma reservada por la entidad, en cuyo caso tales fondos quedan fuera del control y

43 - Fondo Social de Planificación Departamental de 450 millones de Lempiras que es administrado por el Congreso de la República (Disposiciones Generales del Presupuesto, Art 119, 2008)

- Fondo de Desarrollo Departamental de 250 millones de Lempiras que es administrado por el Congreso de la República (Disposiciones Generales del Presupuesto, Art 138, 2009)

- Fondo de Desarrollo Departamental de 400 millones de Lempiras que es administrado por el Congreso de la República (Disposiciones Generales del Presupuesto, Art 121, 2010)

disponibilidad de la TGR. Estas opciones de fondos extrapresupuestarios, reservados y propios, no son nuevas y existían en el año 2008.

No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión de consolidación de los saldos de caja del gobierno desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación no se tuvieron en consideración las cuentas bancarias para fondos reservados, extrapresupuestarios y propios de las entidades que son montos significativos ajenos al control o extraídos de la TGR. Dado que las cuentas existían en el año 2008, el criterio de evaluación aplicado en dicho momento resulta inconsistente con el criterio de evaluación del presente análisis.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se analizó la CUT y no se tuvieron en consideración cuentas bancarias institucionales que contienen fondos que escapan al control de la TGR y de la consolidación de los saldos de la caja fiscal, por lo que el criterio de evaluación entre las mediciones del PEFA 2009 y la actual no es comparable.

**Calificación B.** La mayoría de los saldos de caja son reconciliados y consolidados diariamente por la TGR, pero quedan fuera del proceso de consolidación algunas cuentas institucionales que administran fondos extrapresupuestarios, reservados o de ingresos propios institucionales.

iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.

En esta dimensión se evalúa si la contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías contingentes por el gobierno central son registrados y reportados de forma transparente y oportuna, de tal forma de contar con información sobre el riesgo fiscal implícito.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en el último ejercicio fiscal completado (2010).

Los artículos 71 y 74 de la Ley Orgánica de Presupuesto establecen claramente la autoridad única de la Secretaría de Finanzas para aprobar cualquier tipo de operación de crédito público, sean estas vinculadas a préstamos o garantías de todas las entidades públicas, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos municipales, y establecen también la necesidad que el Congreso de la República ratifique todo contrato que involucre este tipo de operaciones.

Los “Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2009-2013” emitidos por la Comisión de Crédito Público de la SEFIN establecieron claramente los límites de endeudamiento basados en análisis de riesgo-costo y de sostenibilidad de la deuda, así como la relación entre estos límites y el entorno macroeconómico y fiscal que enmarcó la gestión del gobierno.

La Ley Anual de Presupuesto 2010 en sus disposiciones generales remarca la necesidad de tener en cuenta la situación fiscal y los acuerdos de estabilidad fiscal y límites de endeudamiento pactados con los organismos internacionales en las operaciones de crédito público. Las Disposiciones Generales establecen también explícitamente una autorización a la SEFIN para contratar deuda interna hasta un máximo establecido, previo análisis y justificación respetando las políticas de endeudamiento vigentes.

La revisión de la normativa actual y su comparación con la existente en el año 2007 y 2008 no muestra mejoras o cambios sustantivos en esta, y es explícita en el mantenimiento de los criterios de control y autorización por la SEFIN, y en la aplicación de criterios macroeconómicos, fiscales y de respeto a los acuerdos con los organismos internacionales en la definición de la política de endeudamiento y en su vigencia y aplicación irrestricta para todo el sector público.

El indicador mide la existencia de normas y procedimientos claros para la contratación de préstamos y otorgamiento de garantías por el gobierno central, así como que exista una autoridad única responsable de autorizar dichas operaciones. Aunque las actividades de los gobiernos municipales escapan al alcance del presente indicador, la realidad muestra que algunas entidades municipales obtienen créditos de la banca comercial sin la aprobación previa de SEFIN, lo cual constituye una infracción al marco regulatorio para dichos procesos. Estos procesos se realizan fuera del conocimiento del SEFIN por lo que no menoscaban la calidad de la normativa, ni la calidad de las políticas y procedimientos establecidos para dicho propósito. En la actualidad SEFIN está gestionando con el sistema bancario un convenio que le permita tener conocimiento de las transacciones de crédito solicitadas por los municipios sin contar con la aprobación previa de SEFIN. Penalizar la evaluación de la presente dimensión por infracciones aisladas del sector municipal a la norma y a los procedimientos de aprobación previa, tal como se estableció en la evaluación del año 2009 no es consistente con la metodología PEFA, que mide la calidad de la norma y sus procedimientos y no las infracciones a que esta puede estar sujeta por los gobiernos municipales.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación se consideró que los préstamos obtenidos directamente por algunos municipios, en infracción a la norma y sin participación del gobierno no permitían dar una mejor calificación. El indicador evalúa la gestión del Gobierno Central, no la de los municipios. Esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones.

**Calificación A.** La contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías es en todos los casos aprobado por la SEFIN, quien aplica criterios claros y transparentes basados en políticas de endeudamiento que tienen en cuenta criterios fiscales y macroeconómicos.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 17	A	A	Método calificación M2	
(i)	A	A	Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión de la deuda desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(ii)	A	B	La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan por lo menos semanalmente, pero algunos fondos extrapresupuestarios quedan fuera de este sistema	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se analizó la CUT y no se tuvieron en consideración cuentas bancarias institucionales que contienen fondos que escapan al control de la TGR y de la consolidación de los saldos de la caja fiscal, por lo que <u>el criterio de evaluación entre las mediciones del PEFA 2009 y la actual no es comparable</u>
(iii)	B	A	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación se consideró que los préstamos obtenidos directamente por algunos municipios, en infracción a la norma y sin participación del gobierno no permitían dar una mejor calificación. El indicador evalúa la gestión del Gobierno Central, no la de los municipios. <u>Esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones</u>

### ID-18. Eficacia de los controles de la nómina

En este indicador se evalúa la integridad de los registros de personal y la eficiencia de los procesos de administración de los recursos humanos y de procesamiento de la nómina en el gobierno.

La Ley de Servicio Civil establece ciertas excepciones a sus disposiciones, por lo que el ámbito de aplicación de la Ley incluye sólo a una parte de los servidores públicos. En el **Cuadro 5** mostrado a continuación se han transcrito las excepciones referidas.



**Cuadro 5 - Ley del Servicio Civil – Del Campo de Aplicación - Artículo 3.**

<b>Extracto de la Ley de Servicio Civil</b>
<p>Artículo 3. Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los siguientes servidores públicos:</p> <p>a) A los Secretarios y sub.-Secretarios de Estado y sus empleados de confianza;</p> <p>b) Al personal de la Secretaría General de la Presidencia de la República y a los demás servidores que desempeñen cargos de confianza personal del Presidente de la República;</p> <p>c) A los Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado.</p> <p>d) A los Gobernadores Políticos y los miembros integrantes de las Corporaciones Municipales;</p> <p>d) A los Miembros del Cuerpo Diplomático y Consular;</p> <p>e) A los Directores y Sub-Directores Generales;</p> <p>f) A los Miembros del Consejo del Servicio Civil;</p> <p>g) Al Proveedor y Sub-Proveedor General de la República;</p> <p>i) A los Militares en servicio activo así como al personal de la Oficina de Seguridad Pública;</p> <p>j) Al Tesorero y Sub-Tesorero General de la República y a los Administradores de Rentas y Aduanas;</p> <p>k) A los Directores, Alcaldes y custodios de centros penales;</p> <p>l) A los que presten servicios técnicos o especializados en virtud de un contrato especial;</p> <p>ll) A los protegidos por la Ley Orgánica de Educación;</p> <p>m) A los que presten servicios con carácter interino y los trabajadores del Estado pagados por el sistema de planillas. Sin perjuicio de lo anterior, si un trabajador pagado por el sistema de planilla al servicio del Estado, pasa a ocupar el mismo o diferente puesto en la Administración Pública por Acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo, le será reconocida su antigüedad laboral, desde que se inició su relación laboral como trabajador pagado por el sistema de planilla.</p> <p>n) A los miembros de las Juntas Directivas de los Organismos Descentralizados;</p> <p>ñ) A los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones y del Registro Nacional de las Personas;</p> <p>o) A los Presidentes y Vice-Presidentes de los Bancos del Estado; y,</p> <p>p) A los demás funcionarios con anexa jurisdicción nacional, siempre que sean dependiente del Poder Ejecutivo.</p>

La Ley del Servicio Civil establece 15 categorías salariales organizadas en 4 grupos jerárquicos:

- Grupo Directivo, que abarca los puestos de dirección general, de carácter claramente estratégico y que se rige por las categorías salariales 12 a 15.
- Grupo Profesional, que abarca los puestos de dirección o jefatura a los que corresponde la responsabilidad de un área especializada estratégico y que se rige por las categorías salariales 10 y 11.
- Grupo Técnico, que abarca los puestos de responsabilidad por una sección especializada y/o trabajos en procedimientos técnicos y/o administrativos complejos o muy complejos y que se rige por las categorías salariales 5 a 9.



- Grupo operativo/administrativo, que abarca los puestos que desarrollan su actividad en el plano operativo, proporcionando a puestos superiores apoyo administrativo o bien operativo. Trabajos rutinarios sujetos a instrucciones de trabajo constantes. Este grupo se rige por las categorías salariales 1 a 4.

**Tabla 35** - Estadística de funcionarios sujetos al régimen de la Ley del Servicio Civil

Grupo		Categoría salarial	# de funcionarios
Grupo operativo/administrativo	4	1	104
		2	5,629
		3	14,860
		4	3,208
Grupo Técnico	3	5	720
		6	1,228
		7	2,130
		8	424
		9	288
Grupo Profesional	2	10	78
		11	40
Grupo Directivo	1	12	2
		13	1
		14	0
		15	0
Total funcionarios, Régimen del Servicio Civil			28,712
Fuente: SIARH			

No se ha podido obtener información estadística actual sobre la cantidad total de personas que laboran en los diversos regímenes laborales del Gobierno, sin embargo, se estima que un 25% de estos labora bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil, que otro 25% labora en el sector descentralizado y que el 50% restante labora principalmente en los regímenes laborales especiales de los sectores de educación, salud, defensa y seguridad.

La administración de los recursos humanos es realizada por las entidades donde el personal trabaja y en muchos casos, y en base a las excepciones establecidas en la Ley de Servicio Civil, la información estadística sobre estos recursos no es compartida y queda para uso interno de la institución. Debido a que el pago de la nómina tampoco está completamente centralizado en la TGR, el cálculo del universo de trabajadores resulta difícil de estimar. Finalmente, recientes revisiones de la nómina y de algunos reclamos salariales, han permitido identificar algunas diferencias en las cifras estadísticas, por lo que de

momento se puede decir que no hay estadísticas confiables sobre el universo total de trabajadores del gobierno.

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

Esta dimensión evalúa los procedimientos que aseguran la consistencia entre los siguientes aspectos: los registros de la nómina (contienen el historial de pagos al trabajador); las fichas de personal (contienen la información personal, laboral y profesional de los trabajadores); y, la clasificación de puestos de trabajo (contiene la descripción de funciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y establece las escalas salariales). Se evalúa también cómo se verifica periódicamente la consistencia de la información que estos contienen. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2011).

La existencia de diversas bases de datos de nómina y de recursos humanos, así como la desactualización de algunos manuales de puestos y funciones, no permite hacer una conciliación completa de los recursos humanos del gobierno. El SIARH aunque administra una base de datos bien organizada y de continua actualización, solo reporta a un 25% del personal del Estado. La Secretaría de Educación tiene un sistema propio para la administración de su plantel de docentes, pero su base de datos no necesariamente contiene todos sus registros actualizados de forma permanente, lo cual se manifiesta en repetidas solicitudes de pagos retroactivos. La Secretaría de Salud administra también de forma directa los recursos humanos especializados del sector (solo el plantel administrativo permanente está en el SIARH), por lo que su base de datos presenta las mismas inconsistencias que la del sector educación. En general puede decirse que las instituciones que realizan actividades descentralizadas a nivel nacional tienen dificultades operativas que les impiden mantener permanentemente actualizados sus registros.

El SIARH ha permitido mejorar muchos aspectos de la gestión desde su implementación en el año 2008, pero su cobertura es aún muy limitada. Su vinculación directa con el SIAFI constituye también un avance importante en la mejora de los procesos de gestión de la nómina del Estado, pero aun no es posible asegurar la integridad de los registros que no son administrados por el SIARH o por el SIAFI. El manejo de fichas electrónicas de personal es también un avance significativo que simplifica la gestión y propicia un mejor control y protección de la información.

Debido a que no ha habido integración entre los diversos registros de trabajadores del Estado, ni ha sido posible reconciliar, en muchos casos, los tres registros básicos de todo sistema de gestión de personal como son la nómina, las fichas de la historia laboral y los manuales de puestos (inexistentes o

desactualizados en muchos casos), puede afirmarse que en la evaluación del año 2009 no se aplicó adecuadamente la metodología establecida por el PEFA.

El sistema de administración de recursos humanos del gobierno está en un proceso continuo de mejora desde el año 2008 en que se implementó el SIARH, pero aun persisten algunas debilidades que parecerían estar socavando la integridad de los registros de gremios muy importantes del sector público. Por otro lado se ha verificado que el sistema de Auditoría Interna ha incluido en su normativa desde el año 2010 la realización de auditorías de la nómina institucional al menos con periodicidad anual.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se consideró al personal incluido en el Sistema de Servicio Civil, que representa sólo una fracción del sistema de nómina del Estado y no es representativa de la gestión de recursos humanos del Estado. La desintegración existente entre los diversos sistemas de nómina y recursos humanos existentes en el gobierno ha sido tomada en cuenta en la presente evaluación y esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones.

**Calificación D.** En instituciones que administran porciones significativas de la nómina del Gobierno se han identificado debilidades que afectan la integridad de sus registros. No se ha podido evidenciar que se realicen conciliaciones semestrales entre los registros nómina, las fichas de la historia laboral y los manuales de puestos, sino sólo revisiones progresivas de carácter anual o auditorías parciales de nómina.

ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

Esta dimensión evalúa cuán eficiente es la administración de los registros de personal y de nómina, de modo de asegurar que la oportunidad de actualización de los registros posibilite el pago correcto y oportuno de los salarios de todos los trabajadores. El análisis se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2011).

Algunas entidades realizan las acciones en gestión de recursos humanos con algún atraso. Para este efecto hay que tener en cuenta dos tipos de procesos: aquellos que se realizan centralmente y normalmente por medios informáticos en el SIARH; y aquellos que corresponden a personal localizado en unidades distribuidas a nivel nacional o en bases de datos propias de las entidades. En el primer caso solo se registra al personal perteneciente al sistema de Servicio Civil, y en los otros casos al personal especializado o sujeto a estatutos laborales especiales. En el primer caso y debido a que el SIARH es administrado por otra entidad y de modo más cercano al sistema de control y supervisión del gobierno, el registro posiblemente resulta más expeditivo. La **Tabla 36** muestra una estadística de casos del año 2009 del SIARH donde se pueden identificar atrasos de hasta 6 meses en el registro de los procesos. Esta Tabla no incluye los cambios mayores, que normalmente provienen de acciones iniciadas por las

Secretarías con su personal especializado (maestros, enfermeros, médicos, policías, etc.) que operan con unidades a nivel nacional y que registran sus cambios en sistemas propios.

**Tabla 36** - Estadística de atrasos y regularizaciones en la nómina (2011)

Entidad	Nombramientos Personal Permanente		Pagos de regularización realizados / meses de atraso / # de personas					
	# Procesos	Duración (días)	1 mes	2 meses	3 meses	4 meses	5 meses	6 meses
Secretaría de Despacho Presidencial	5	47	2	3				
Secretaría del Interior y Población	10	26	8	1				
Secretaría de Educación	29	78	9	6	7	3	3	1
Secretaría de Salud	78	97	3	10	30	31	2	2
Secretaría de Seguridad	9	19	5					
Secretaría de Relaciones Exteriores	18	24	11			4		
Secretaría de Defensa Nacional	6	6						
Secretaría de Finanzas	67	39	62					
Dirección Ejecutiva de Ingresos	366	28	83	96	4			
Secretaría de Industria y Comercio	31	19	10	4				
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	3	11	1					
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	9	13	4					
Secretaría de Agricultura y Ganadería	16	35	7	4	1			
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	5	66	1	2	2			
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	4	88			2		1	
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	4	54	1	1	1			
Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	21	58	7	8	6			
Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños	27	65		65				
<b>Totales</b>	<b>708</b>	<b>43</b>	<b>214</b>	<b>200</b>	<b>53</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>3</b>

Fuente: SIARH

Información proporcionada por la TGR muestra solicitudes de pagos retroactivos solicitados por algunas entidades sobre acciones de recursos humanos que son extemporáneos e incluso de ejercicios presupuestarios anteriores. Las entidades entrevistadas han confirmado que muchas veces se contrata

personal y se le autoriza el inicio de labores antes de contar con la autorización previa de SEFIN tal como es requerido por la ley (Capítulo VII, Administración de Recursos Humanos de las Disposiciones Generales del Presupuesto, año 2010), por lo que el SIAFI rechaza la solicitud de pago generando posteriores procesos de regularización y pagos retroactivos.

Las estadísticas del SIARH muestran atrasos en el registro de las acciones de recursos humanos, que en algunos casos superan los tres meses y se requieren con alguna frecuencia pagos por regularización, y que en general las demoras que exceden los tres meses son puntuales y constituyen una minoría de casos. Sin embargo, esta estadística se basa en la gestión mejor controlada y administrada del sistema de recursos humanos del Estado y que cubre sólo al 25% de los recursos. Estadísticas específicas de las Secretarías de Salud, Educación, Defensa y Seguridad no se han obtenido, pero hay evidencias presupuestarias y de la TGR que muestran debilidades en el otro 75% de la nómina del Estado.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. En la evaluación anterior sólo se consideró la información del SIARH y no la procesada directamente por las entidades sectoriales, por lo que los criterios de evaluación no resultan comparables.

**Calificación C.** hay demoras en los trámites que exceden los tres meses y se producen ajustes retroactivos con frecuencia. No se ha podido evidenciar que el promedio de atrasos en el registro exceda los tres meses.

### iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

En esta dimensión, se evalúa la eficacia de los controles sobre la nómina y los registros de personal, los cuales no sólo deben estar concentrados en los procedimientos informáticos, sino también, en los procedimientos de gestión institucionales y en la asignación de responsabilidades específicas para los funcionarios responsables de su administración. El análisis se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2011).

En las instituciones, la responsabilidad de la administración de la nómina y de las fichas de personal está claramente definida y asignada a una unidad especializada y debidamente capacitada para esta gestión, que cuenta con personal específicamente nombrado que posee y centraliza la autoridad para autorizar cualquier movimiento o cambio en los registros de personal o de nómina. Los clasificadores de puestos y categorías y los sistemas informáticos existentes, impiden la duplicidad de funciones o de cargos en todo el personal registrado en el sistema, salvo las excepciones establecidas en la Ley que permiten, en algunos

casos, que servidores de los sectores tales como educación y salud entre otros puedan ejercer dos cargos públicos cuando estos se realicen en horarios compatibles.

Aunque el marco normativo e institucional es claro, el cumplimiento de las normas por los responsables de la gestión no es muy riguroso, por lo que las Unidades de Recursos Humanos institucionales autorizan en algunas oportunidades transacciones que no cuentan con la autorización o conformidad de la SEFIN, las cuales son rechazadas por esta última entidad originando demoras en los procesos. De esta manera, cuando se produce el registro de la transacción, la información es correcta, pero el proceso resulta moroso por los rechazos a que la solicitud de registro pueda estar sujeta.

La comparación entre la gestión actual y la gestión evaluada por la misión PEFA del año 2009 no muestra mejoras o cambios significativos en la calidad de los controles internos ni en la calidad de la gestión realizada por los responsables institucionales. Se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en el presente análisis coincide con el criterio empleado en la evaluación PEFA 2009.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** Existen controles adecuados para el adecuado registro de las transacciones, tanto a nivel institucional como inter-institucional, pero estos no son suficientes para impedir que se produzcan acciones que serán rechazadas posteriormente por la SEFIN.

- iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

Esta dimensión evalúa la frecuencia con que los registros de personal y de nómina son auditados, tanto en sus aspectos de registro como de procedimientos de gestión, y si estos procedimientos son integrales a nivel del gobierno. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como fue realizada en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2008, 2009 y 2010).

No se ha podido evidenciar la realización de una auditoría integral sobre los registros de personal o de nómina en los últimos tres años, sin embargo, el TSC ha confirmado que, como parte del proceso de auditoría a las instituciones, se revisa la nómina tratando de detectar errores, principalmente formales, administrativos o de registro de datos. Sin embargo, esta revisión no constituye una auditoría formal de la

nómina o de los registros de personal, por lo que debe ser considerada como una auditoría parcial de los registros de nómina y de personal.

Las Auditorías Internas institucionales, en aplicación de sus normas hacen también revisiones de la nómina institucional que pueden ser también consideradas como auditorías parciales de los registros de nómina y personal.

No se han identificado mejoras o cambios significativos en los procesos y procedimientos de auditoría aplicables a los registros y a la gestión de recursos humanos desde la medición PEFA 2009, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en el presente análisis coincide con el criterio empleado en la evaluación PEFA 2009.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** No se ha obtenido evidencia de la realización de auditorías integrales de la nómina y de los registros de personal del Gobierno en los últimos tres años, pero si se ha verificado que existen procesos de auditoría parcial sobre los registros de la mayoría de institucionales.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 18	C+	D+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	A	D	La integridad de la nómina está socavada considerablemente por la falta de registros completos y de una base de datos del personal, o por la falta de conciliación entre las tres listas.	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se consideró al personal incluido en el Sistema de Servicio Civil, que representa sólo una fracción del sistema de nómina del Estado y no es representativa de la gestión de recursos humanos del Estado. La desintegración existente entre los diversos sistemas de nómina y recursos humanos existentes en el gobierno ha sido tomada en cuenta en la presente evaluación y <u>esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones</u>

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
(ii)	B	C	Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de gran parte de los cambios en los registros de personal y en la nómina, lo que redundará en ajustes retroactivos frecuentes	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. <u>En la evaluación anterior sólo se consideró la información del SIARH y no la procesada directamente por las entidades sectoriales, por lo que los criterios de evaluación no resultan comparables.</u>
(iii)	C	C	Existen controles, pero no son suficientes para asegurar la plena integridad de los datos.	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iv)	C	C	Dentro de los tres últimos años se han realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009

### ID-19. Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones.

i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario.

Esta dimensión evalúa si se cuenta con marco jurídico bien definido y transparente que establezca claramente las políticas, los procedimientos, la rendición de cuentas y los controles adecuados para las adquisiciones y contrataciones públicas, así como el uso de la transparencia y la competencia como medio para obtener precios justos y razonables y un mejor aprovechamiento general de los recursos. El periodo de referencia es a como se encuentra actualmente.

El marco normativo vigente sobre las contrataciones públicas ha sufrido muy pocas modificaciones y su norma principal (Ley de Contrataciones) está vigente desde el año 2001. El **Cuadro 6** transcribe la información que el portal de HONDUCOMPRAS describe como el marco de contrataciones vigente.



**Cuadro 6 - Marco Normativo de las Contrataciones del Estado**

<b>Normativa de Contrataciones vigente</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> <li>• Ley Contratación del Estado</li> <li>• Reglamento Ley de Contratación</li> <li>• Decreto 010-2005 Creación del Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 001-2005 Inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas</li> <li>• Circular 002-2005 Formulación, Tramitación y Resolución de Consultas ante la ONCAE.</li> <li>• Circular 003-2005 Correlatividad en la Numeración de Procedimientos de Contratación, Contratos y Órdenes de Compra</li> <li>• Circular 004-2005 Difusión de los Procedimientos de Compras en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 005-2006 Capacitación Difusión de los Procedimientos de Compras en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 006-2007 Obligatoriedad de Difusión de los Procedimientos de Contratación en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 007-2010 Difusión del Plan Anual de Contrataciones Y Adquisiciones en el Sector Publico</li> <li>• Circular 008-2010 Obligatoriedad de la Difusión de los Procedimientos de Contrataciones, Adquisiciones y Compras de Manera Descentralizada del Sector Salud en el Sistema de "HONDUCOMPRAS"</li> <li>• Circular 009-2011 Obligatoriedad del Uso de los Pliegos de Condiciones Armonizados</li> </ul>		
<b>Normativa relacionada con la transparencia y el Acceso Público a la Información de Contrataciones</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> <li>• Ley de Contratación del Estado Art 6, 46</li> <li>• Reglamento LCE Arts. 7, incisos n) y q); 9; 10; 86; 92; 100, inciso d); 105; 106;107;108;109; 122;159</li> <li>• Disposiciones Generales del Presupuesto</li> <li>• Decreto Año de la Transparencia</li> </ul>		
<b>Otras normas vigentes relacionadas con las Contrataciones</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República</li> <li>• Ley de Procedimiento Administrativo</li> <li>• Ley General de la Administración Pública</li> <li>• Ley Tribunal Superior de Cuentas</li> <li>• Ley Jurisdicción Contencioso Administrativo</li> </ul>		

La metodología PEFA mide la idoneidad del marco normativo en función del cumplimiento de los siguientes seis elementos:

Condición PEFA a satisfacer	Términos del cumplimiento por el marco normativo	Evaluación
i) estar organizado jerárquicamente y establecer	La Ley de Contrataciones y su Reglamento son los elementos primarios del sistema de contrataciones	Si cumple

Condición PEFA a satisfacer	Términos del cumplimiento por el marco normativo	Evaluación
claramente el orden de precedencia;	y todos los demás instrumentos legales específicos al tema de contrataciones del Estado están subordinados a esta ley.	
ii) ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados;	Toda la normativa está disponible en el portal de HONDUCOMPRAS que es de acceso libre al público, además de haber sido publicada en el diario oficial al momento de su promulgación.	Si cumple
iii) ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos;	El ámbito de aplicación de la ley es todo el sector público que incluye gobierno central, sector descentralizado, empresas públicas y gobiernos municipales. El artículo 8 de la Ley establece las materias excluidas del ámbito de la ley, las cuales se refieren a relaciones intergubernamentales, casos específicos contemplados en otras leyes de tipo laboral, la prestación de algunos servicios públicos y otras que no alteran el espíritu y universalidad de la Ley de Contrataciones.	Si cumple
iv) hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos;	El artículo 7 de la Ley de contrataciones establece claramente la preferencia por el uso de procedimientos de competencia abierta e igualdad <i>“... estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción no derivada de especificaciones técnicas y objetivas propias del objeto licitado.”</i> La Ley de Contrataciones establece dos procedimientos menos competitivos para contrataciones: la licitación privada (art 59 y 60) y la contratación directa (art 63). En ambos casos la Ley establece las únicas circunstancias en que pueden usarse dichos procedimientos y el procedimiento de autorización para los mismos, los cuales pueden requerir de la aprobación de Presidente de la República en el caso del gobierno central y de la máxima autoridad institucional en los demás casos. La otra única opción para usar estos procedimientos es cuando los procedimientos competitivos utilizados previamente han resultado fallidos.	Si cumple
v) brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;	La Ley de Contrataciones en su artículo 6 establece: <i>“Se garantiza el acceso de los oferentes a la información relacionada con la actividad de contratación administrativa; así como, la transparencia en todos los trámites y la posibilidad para los interesados de recibir noticia oportuna del inicio de un procedimiento o de la necesidad de inscribirse en el Registro que corresponda.”</i> El artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contrataciones establece: <i>“La información relacionada con la actividad de contratación administrativa, cuyo acceso se garantiza a los</i>	Si cumple

Condición PEFA a satisfacer	Términos del cumplimiento por el marco normativo	Evaluación
<p>vi) ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.</p>	<p><i>interesados de acuerdo con el artículo 6 de la Ley, incluye la referente al inicio de los procedimientos de selección de contratistas, la necesidad de precalificación o de inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas, el acceso al pliego de condiciones que ha de regir el procedimiento, la oportunidad para conocer el monto y demás aspectos relevantes de las ofertas con ocasión de la apertura de los sobres que las contienen y la notificación de las resoluciones que se dicten en dichos procedimientos, así como cualquier otra información que resulte de su naturaleza.”</i></p> <p>La Ley de Transparencia y Acceso a la información pública establece en su artículo 13.9 la obligatoriedad de difundir de oficio y actualizar periódicamente: <i>“Las contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prorrogas y declaratorias de compras directas, así como sus resultados”</i></p> <p>La ley de contrataciones en su artículo 142 abre la puerta para que los interesados puedan reclamar o impugnar las diferentes fases de los procesos de contrataciones. El procedimiento en si está regulado por la Ley de Procesos Administrativos que establece los pasos a seguir, las responsabilidades y los plazos correspondientes. El marco normativo establece una primera instancia administrativa en la entidad compradora y una segunda y definitiva instancia en el poder judicial.</p>	<p>Si cumple</p>

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009. El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.

**Calificación A.** El marco normativo existente satisface los seis elementos evaluados por la metodología PEFA vigente.

ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones.

La evaluación de la presente dimensión se realiza midiendo la proporción de montos contratados por métodos menos competitivos que han sido justificados siguiendo lo establecido en el marco normativo existente. El periodo de referencia es a como se desarrolla actualmente la gestión.

El marco normativo es claro en cuanto a que el uso de métodos menos competitivos está limitado a casos especiales de urgencia o emergencia que deben ser demostrados y justificados previa y oficialmente al inicio del proceso de contratación. El estado de emergencia debe ser declarado por el Presidente de la República mediante Decreto. Los casos de urgencia deben ser demostrados adecuadamente y ser sometidos a la aprobación de autoridades superiores. El hecho de que se usen estos métodos de adquisición no exime al proceso de los respectivos procedimientos de fiscalización y rendición de cuentas, ni lo exime de publicar en HONDUCOMPRAS el proceso en sus respectivas fases ni de la posibilidad de que los proveedores puedan impugnar el proceso en alguna de sus fases. De este modo, el marco normativo y operacional no facilita el uso de procedimientos menos competitivos y su uso de modo irregular resulta riesgoso y poco probable.

Aunque las estadísticas muestran que el año 2010 el uso de procedimientos menos competitivos en conjunto fue mínimo, alcanzando a ser algo más del 1% de los casos (64 casos de 5318 procesos de contratación) no ha sido posible cuantificar exactamente el monto de los mismos, siendo esta una condición ineludible para la calificación del indicador.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.

**Calificación D.** No se cuenta con datos confiables sobre el monto de los contratos adjudicados por métodos distintos a los de competencia abierta y que han sido justificados adecuadamente.

iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones.

La evaluación de la presente dimensión se realiza midiendo la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información sobre contrataciones puesta a disposición del público. El periodo de referencia es a como se desarrolla actualmente la gestión.

El portal HONDUCOMPRAS es muy completo mostrando la información de todas las contrataciones del Estado. Su información debido a que está vinculada al sistema SIAFI de ejecución presupuestal esta actualizada y completa. Es posible que en sectores no incorporados al SIAFI tales como el sector municipal, esta información no esté completa y actualizada, pero estos sectores tienen una incidencia menor sobre el monto total de las contrataciones públicas, por lo que en general si es posible afirmar que la información es confiable y completa para al menos un 90% de las contrataciones públicas.

El portal de HONDUCOMPRAS en su sección de Búsqueda Avanzada permite revisar íntegramente la base de datos mostrando entre otros aspectos: contratos, procesos de adquisición en sus diferentes fases,

objetivos de compra e instituciones solicitantes. Se muestra también una sección especial de oportunidades de negocio. El Portal de HONDUCOMPRAS no proporciona información sobre reclamaciones, pero esta puede ser obtenida sobre pedido en la oficina de transparencia del ONCAE o de la institución compradora, dependiendo del estado y antigüedad de la reclamación.

El Portal cuenta con un sitio específico donde se presenta la información de todos los contratos realizados y en ejecución. Esta área del portal ofrece un buscador especializado para contratos que permite localizar y revisar el documento del contrato.

Por otro lado, el portal de ONCAE proporciona la información de los planes de adquisiciones institucionales así como información de las diversas modalidades de contratación como son los contratos marco y la gestión de adquisiciones hospitalarias.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.

**Calificación A.** La información proporcionada por los sistemas de ONCAE y de HONDUCOMPRAS es cabal, actualizada y completa cubriendo al menos un 90% del monto total de las contrataciones públicas.

- iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

Esta dimensión evalúa si se cuenta con un sistema administrativo independiente para procesar las reclamaciones. El periodo de referencia es a como se desarrolla actualmente la gestión.

La metodología PEFA mide la idoneidad del sistema en función del cumplimiento de los siguientes siete elementos, en los que se espera que las reclamaciones son resueltas por un órgano que:

Condición PEFA a satisfacer	Términos del cumplimiento por el sistema existente	Evaluación
i) está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno;	Tal como se mencionó en párrafos anteriores, el proceso de reclamaciones e impugnaciones se realiza en dos instancias. Una primera instancia administrativa que se ejecuta en la institución que realiza la compra. Esta instancia es puramente institucional y el personal asignado es personal de la entidad. La segunda instancia es la judicial en la que el proceso es resuelto por jueces conocedores del marco jurídico pero no necesariamente expertos en procesos de contrataciones.	No cumple
ii) no participa de manera	La primera instancia es la institución contratante	No cumple

Condición PEFA a satisfacer	Términos del cumplimiento por el sistema existente	Evaluación
alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos;		
iii) no aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas;	No se aplican cargos a las denuncias, impugnaciones y reclamos.	Si cumple
iv) sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones;	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara y explícita describiendo los procesos administrativos de reclamo. Los procedimientos del Poder Judicial son también claros.	Si cumple
v) ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara y explícita en su artículo 30 determinando que el administrados sólo podrá suspender el proceso de materia del reclamo en caso de ser conveniente para evitar perjuicios al interesado	Si cumple
vi) dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones, y	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara mostrando los plazos para cada paso del proceso administrativo. La Ley establece también en diversos artículos y para las diversas modalidades de trámite, los plazos límite para la solución de los procesos, vencidos los cuales el trámite es resuelto de oficio de modo automático.	Si cumple
vii) dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	La Ley de Procedimientos Administrativos establece términos de cumplimiento de las resoluciones que incluyen procedimientos forzosos (art 93), pero estos actos administrativos son apelables en el Poder Judicial. Las resoluciones del Poder Judicial son finales y de cumplimiento obligatorio.	Si cumple

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.

**Calificación D.** El sistema de trámite de reclamaciones no satisface las condiciones i) y ii) establecidas por la metodología PEFA.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 19	B	C+	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	B	A	El marco jurídico cumple con los seis requisitos enumerados	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009. <u>El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento</u>

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
				PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones <u>no son comparables.</u>
(ii)	A	D	Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican conforme a los requisitos legales en, cuanto menos, el 80% del valor de los contratos adjudicados	<u>El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</u>
(iii)	D	A	La totalidad de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones es cabal y confiable con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 90% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público de manera oportuna a través de los medios adecuados.	<u>El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</u>
(iv)	N/A	D	El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y a otro de los demás criterios, o no existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.	<u>El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</u>

## ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

Este indicador mide la existencia, entendimiento y acatamiento de los controles internos y evalúa su eficacia. Para efectos del presente análisis se considera el control de los compromisos de gasto corriente y de capital<sup>44</sup>, el pago de bienes y servicios, los salarios de trabajadores ocasionales y las prestaciones discrecionales del personal. El indicador cubre el marco integral de control interno, incluyendo no solo los procesos de gasto, sino también aquellos de adquisiciones, administración de bienes del estado, administración de archivos y registros, etc.

El periodo de referencia para el análisis se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2011).

El 5 de febrero del 2009 el TSC emitió el “Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos” el cual satisface lo establecido en las mejores prácticas y normas internacionales de control interno, pero la implementación de esta norma por las instituciones ha sido incipiente e incompleta, por lo que sólo se ha

<sup>44</sup> Los gastos de capital que son administrados mediante procedimientos del Donante no se incluyen, ya que el indicador evalúa la gestión del gobierno y no la de los Donantes.



logrado tener algunas actividades de control, pero no un sistema de control interno integral y bien definido y coordinado en todos sus elementos.

El control interno en las entidades del gobierno hondureño se manifiesta actualmente de dos maneras:

- 1) Por los controles ejercidos por el sistema informático del SIAFI, que verifica se satisfagan determinados elementos y precondiciones antes de aceptar el procesamiento de las transacciones. El procedimiento SIAFI establece primero el registro de la transacción en el sistema y luego su aprobación por las autoridades pertinentes en forma secuencial. Si se desea registrar una transacción sin contar con presupuesto aprobado para tal fin, la transacción es rechazada y no se permite el registro. Cuando la transacción tiene presupuesto pero no satisface alguna condiciones para ser ejecutada (por ejemplo la emisión de una orden de pago sin contar con suficiente asignación de recursos para ejecutar el pago), el sistema no permite aprobar la transacción pero si su registro, quedando pendiente de aprobación hasta que la condición no cumplida sea resuelta. El SIAFI además establece una estructura administrativa básica y procedimientos de gestión para la administración financiera de las entidades, y ha implementado diversas modalidades de seguridad para la administración de los datos y la aprobación de las transacciones. Esta implementación sin embargo, solo alcanza a los aspectos financieros, pero no a la gestión administrativa en general.
- 2) Por los controles institucionales ejercidos sobre la gestión y las aprobaciones. Este aspecto del control interno es débil, dado que no existe un diseño formal y documentado de la gestión que defina explícitamente como son los procedimientos no informatizados de la gestión, cuáles son sus puntos de control y cuál es el alcance y objetivo de los mismos. De esta manera, los funcionarios definen sus procedimientos con su mejor criterio y experiencia, pero sin tener una visión integral de toda la gestión. Debido a que tradicionalmente se produce una gran rotación de puestos en el gobierno, los procedimientos de gestión se vuelven cambiantes y discrecionales, quedando como únicos elementos fijos los puntos de vínculo con el SIAFI. La gestión no sólo no está definida formalmente, sino que además se han identificado carencias que promueven la discrecionalidad de las decisiones de gasto (por ejemplo no hay planes de adquisiciones, por lo que estas se deciden discrecionalmente y cuando se producen afectan la programación de la caja fiscal). La vinculación entre el Plan Operativo Anual (POA) y el presupuesto es muy débil, por lo que no se puede programar el gasto, y la implementación de las decisiones queda sujeta a la disponibilidad de la caja y no a la cobertura de necesidades. Adicionalmente, la caja fiscal está debilitada por gastos de emergencia y de periodos anteriores, y por la inconsistencia entre las expectativas de ingresos con la de gasto, lo cual hace que la disponibilidad de recursos y la ejecución presupuestal sean impredecibles. En estas condiciones, no solo no existe un sistema de control interno institucional



especialmente diseñado para la institución, sino que además la gestión adquiere un carácter de emergencia que dificulta aun más cualquier proceso de control.

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

Esta dimensión evalúa cuan eficaces son los controles existentes para restringir el gasto a la disponibilidad de efectivo.

Debido a que el SIAFI ejerce control presupuestario de carácter cuantitativo, sólo impide comprometer o pagar cuando los saldos presupuestarios o los saldos de la cuota asignada contienen montos insuficientes para procesar la transacción, sin embargo, no controla ni la calidad, ni el momento, ni las condiciones del gasto, que deben ser controladas por el sistema de control interno institucional no informatizado.

Un reporte de cuentas pendientes de pago emitido por la TGR el 14 de julio de 2011, muestra que hay un stock de 4976 órdenes de pago pendientes que llegan hasta los 6 meses de antigüedad. Otro reporte de la TGR muestra que al 30 de junio 2011, las cuentas por pagar del ejercicio ascendían a unos 4,300 millones de Lempiras que equivalían al 11.8% del presupuesto ejecutado hasta dicho momento. Esto indica no hay una armonía entre el presupuesto, el gasto aprobado y ordenado a pagar, y la disponibilidad de la caja fiscal. Debe aclararse sin embargo, que las dificultades de la TGR en el manejo de la caja fiscal no se origina en compromisos adquiridos actualmente, sino en compromisos adquiridos y no pagados o no registrados de años anteriores que se vuelven ineludibles, lo cual evidencia las debilidades del sistema de control interno en dichos años.

En el presente año dichas debilidades también son evidentes especialmente en casos referidos a la contratación de personal, donde se comprometen gastos sin registrarlos debido a que aun no se cuenta con las autorizaciones respectivas (por ejemplo la aprobación o modificación de partida presupuestaria que está aún en proceso). Se han evidenciado casos de contratos de personal que se han registrado 6 meses después que el contratado iniciara sus funciones. En estos casos el sistema de control interno institucional no restringió la ejecución del compromiso de gasto. En el ID-18 se muestra como sólo en el año 2011 se han producido más de 700 casos de registros de contratación de personal por regularización posterior. Estos casos aunque numerosos corresponden a salarios de algunos funcionarios y no son de cuantía significativa respecto al gasto presupuestario en recursos humanos de la entidad.

Hasta el año 2009 la Auditoría Interna institucional ejercía la función de control previo que el nuevo marco rector del Control Interno ha modificado, dando a la Auditoría Interna la función de revisión posterior. Esta medida se está implementando recién desde fines del 2010 y ha dejado en algunas entidades un vacío aun no cubierto en sus sistemas de control interno. Debe tenerse también en cuenta que

a diferencia del año 2008, la posición de la caja fiscal actual no propicia una ejecución presupuestal fluida y predecible, por lo que en la práctica se han flexibilizado algunos procedimientos de control, lo cual ha impactado negativamente la presente evaluación.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Los recientes cambios en la normativa de control interno aun no han sido implementados completamente por las entidades, lo cual ha debilitado los procedimientos de control interno. La insuficiencia de los recursos de la caja fiscal ha propiciado una flexibilización de los procedimientos de control reduciendo su eficacia. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** Los controles existentes no han restringido eficazmente los compromisos de gasto a la disponibilidad real de efectivo.

ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno  
 Esta dimensión evalúa cuan pertinente, integrado y comprendido está el marco de control entre las diversas fases de la gestión institucional

El Acuerdo administrativo 001-2009 del TSC aprobando el “Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos”, en su último Considerando expresa:

*“CONSIDERANDO: Que es necesario emitir el Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos elaborado en el contexto de los estándares internacionales de la conceptualización del control interno contenida en el Informe COSO, de las Normas Internacionales de Auditoría Interna del Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA) y de las Guías para las Normas de Control Interno y Auditoría Interna de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de la cual forma parte el TSC.”*

Dicho documento es explícito en la definición de los preceptos y principios del sistema de control interno que incluyen:

*“Principios de Control Interno Institucional: 1) Ética Pública, 2) Legalidad, 3) Transparencia, 4) Rendición de Cuenta, 5) Complementariedad, 6) Prevención, 7) Autorregulación, 8) Integración, 9) Integralidad, 10) Autocontrol, 11) Auto evaluación y, 12) Evaluación Separada.*

*Preceptos de Control Interno Institucional: 1) Planeación, 2) Eficacia, 3), Economía, 4) Eficiencia, 5) Confiabilidad, 6) Priorización.”*

La Normativa existente en temas de administración financiera es clara y completa y los controles internos comprenden una gama amplia de acciones que abarcan toda la gestión. El diseño del SIAFI<sup>45</sup> teniendo una visión integral de la gestión permitió, en temas de administración financiera, coordinar los aspectos

<sup>45</sup> Entendido como el Sistema de Administración Financiera del Gobierno y no únicamente como su instrumento informático.

informáticos, funcionales y organizacionales promoviendo una gestión eficiente e integrada, favoreciendo la armonización de los diversos elementos y componentes del control interno.

El SIAFI adicionalmente a su instrumento informático que está completamente documentado en sus instructivos de operación, proporciona también manuales de procedimientos y de referencia técnica para los diversos módulos de la administración financiera, facilitando así la implementación del marco normativo y la gestión de los usuarios del sistema. En los aspectos de la gestión no vinculados directamente a la administración financiera no se ha podido evidenciar la existencia de documentos descriptivos de la gestión o manuales de procedimientos de gestión institucionales, lo cual no facilita la implementación de las normas y abre la posibilidad a la generación de algunos vacíos o descoordinación de control en algunos aspectos de la gestión.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La eliminación de los procesos de control previo por la auditoría interna esta propiciado una gestión institucional más ágil, pero debido a su reciente implementación aun no ha producido mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, y se ha podido verificar que a excepción del cambio mencionado, los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** En los aspectos de la gestión no vinculados directamente al instrumento informático del SIAFI no se ha podido evidenciar la existencia de documentos descriptivos de la gestión o manuales de procedimientos de gestión institucionales, lo cual no facilita la implementación de las normas y abre la posibilidad a vacíos de control en algunos aspectos de la gestión.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones  
Se evalúa el nivel de cumplimiento de las normas.

Las entidades tienden a programar gastos mayores a los aprobados presupuestalmente, por lo que presentan continuamente modificaciones presupuestarias cuya aprobación no necesariamente es inmediata. En estos casos hay entidades que comprometen gastos sin registrarlos cuando la modificación presupuestal está aún en proceso, lo cual es una infracción al marco normativo que el sistema de control interno no ha sido capaz de restringir. La **Tabla 36** del ID-18 muestra como en el presente año se han presentado más de 700 casos de regularización de contratos de personal.

La necesidad de hacer pagos de obligaciones no registradas o no pagadas de ejercicios anteriores (ver ID-4) ha tenido un impacto severo en la caja fiscal y ha originado la necesidad de generar endeudamiento interno por varios miles de millones de Lempiras para cubrir las necesidades de pago. Todas esas

transacciones correspondieron a diversas modalidades de infracción al marco normativo de administración financiera.

En el periodo 2011, el monto de las infracciones al registro y procesamiento de las transacciones parecería haberse reducido, en respuesta a un esfuerzo muy loable que el Gobierno viene realizando desde el año 2010 para sincerar las cuentas y registrar todos los procesos pendientes de registro de años anteriores. Esto sin embargo, aun no es cuantificable.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Se ha evidenciado un esfuerzo importante del gobierno en el sinceramiento de las cuentas y en el registro de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, lo cual promueve la reducción de estos casos en el presente año, pero esto aún no se puede cuantificar. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** El acatamiento a las normas se da para la mayoría de las transacciones pero aun se presentan numerosos casos de incumplimiento evidentes al menos en casos de contratación de personal.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 20	C+	C	Método calificación M1	
(i)	B	C	Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto, que son parcialmente eficaces, pero tal vez no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados	Los recientes cambios en la normativa de control interno aun no han sido implementados completamente por las entidades, lo cual ha debilitado los procedimientos de control interno. La insuficiencia de los recursos de la caja fiscal ha propiciado una flexibilización de los procedimientos de control reduciendo su eficacia. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(ii)	C	C	Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia	La eliminación de los procesos de control previo por la auditoría interna esta propiciado una gestión institucional más ágil, pero debido a su reciente implementación aun no ha producido mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, y se ha podido verificar que a excepción del cambio mencionado, los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iii)	C	C	Las normas se cumplen en una mayoría considerable de transacciones, pero el uso de procedimientos simplificados/de emergencia en situaciones injustificadas es una gran preocupación	Se ha evidenciado un esfuerzo importante del gobierno en el sinceramiento de las cuentas y en el registro de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, lo cual promueve la reducción de estos casos en el presente año, pero esto aún no se puede cuantificar. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

### ID-21. Eficacia de la auditoría interna

La gestión de auditoría interna fue redefinida y reglamentada mediante el Nuevo Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público emitido por el TSC el 30 de abril del 2009. La implementación de la nueva norma por las unidades institucionales se ha extendido hacia el final del año 2010, por lo que el periodo de referencia para el presente análisis se refiere a la gestión del ejercicio fiscal 2011, tal como es ejecutada al momento de la evaluación.

#### i) Alcance y calidad de la función de Auditoría Interna

La presente dimensión evalúa si las unidades de auditoría interna están implementadas en todas las entidades del gobierno central, si la gestión de estas se ajusta a las normas para el ejercicio profesional de la auditoría, y si la gestión de auditoría se enfoca a los problemas sistémicos institucionales.

El alcance de la función de auditoría interna está definido en el “Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público” emitido por el TSC el 30 de abril del 2009 (ver Cuadro 4) el cual se ajusta a lo recomendado por el Instituto de Auditores Internos (IAI) en sus Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, que entre otros aspectos define la auditoría interna, como una *“actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización”*.

### Cuadro 7 - Alcance de la función de auditoría interna definido en el marco normativo gubernamental.

**Áreas de responsabilidad** (extracto del Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público - Sección 4)

Las responsabilidades que corresponden a la auditoría interna se agrupan en tres áreas así:

**Planeación, programación, análisis de riesgos y evaluación del control interno.** Esta área comprende:

- Planificar estratégicamente a mediano plazo la labor de auditoría interna y programar anualmente las actividades de auditoría interna a realizar; y,
- Evaluar la efectividad de los componentes del proceso de control interno institucional: i) Ambiente de control; ii) Identificación y valoración de riesgos; iii) Actividades de Control para Gestión de Riesgos; iv) Sistema de Información y Comunicación y, v) Monitoreo y seguimiento para formular recomendaciones que agreguen valor a los procesos en función de mejorar el logro de los objetivos y resultados institucionales presupuestados o previstos.

**Ejecución de Auditorías.** Esta área comprende la realización de:

- Auditorías internas específicas para determinar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas debidamente emitidas y formular recomendaciones para mejorar dicho grado;
- Auditorías de la información financiera y operativa, para determinar el grado de confiabilidad de los estados financieros y demás información y emitir una opinión al respecto, dirigida a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, a efecto de que dicha información pueda ser usada en la toma de decisiones, en la rendición de cuenta y en el proceso de transparencia de la gestión y formular recomendaciones para mejorar y agregar valor a la confiabilidad que proporciona el sistema de información financiera y operativa y sus canales de comunicación;
- Auditorías operacionales, de gestión o integrales, para informar al titular de la entidad sobre el grado de efectividad, economía y eficiencia de la gestión y formular recomendaciones para agregar valor a los procesos administrativos y operativos para mejorar dicho grado en relación con el logro de los objetivos institucionales y de los resultados previstos o presupuestados para la gestión; y,
- Dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la propia UAI, el TSC, la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) y auditores privados, si existieren.

Evaluaciones especiales y otras actividades. Esta área comprende:

- La evaluación de la calidad y efectividad de los controles y seguridad de la tecnología informática aplicada;
- La asistencia en auditoría de sistemas a los procesos de evaluación o auditoría de las otras áreas, incluyendo la utilización del empleo de Técnicas de Auditoría Asistidas por Computador (TAAC); y,
- Otras actividades de evaluación no programadas o de investigaciones específicas derivadas de hallazgos de auditoría interna.

En la actualidad todas las entidades del gobierno central cuentan con una unidad de auditoría interna operativa, sin embargo, en los casos de entidades con unidades desconcentradas o descentralizadas la gestión de auditoría interna tiende a estar centralizada en la oficina principal, siendo pocas las unidades desconcentradas o descentralizadas que cuentan con una unidad propia de AI. Este es por ejemplo el caso de la Secretaría de Salud que cuenta con una unidad de AI en la Secretaría y otras tres en los tres principales hospitales del sector, mientras que los otros 44 hospitales y centros de salud del país no cuentan con dicha unidad y deben ser “auditados” desde la sede central. Aunque el personal de las unidades es mayormente profesional en el área de auditoría, en el caso de las entidades sectoriales de gestión desconcentrada o descentralizada, este resulta insuficiente para cubrir las necesidades a nivel nacional. Por ejemplo, la Secretaría de Salud cuenta con sólo 32 auditores para cubrir las 48 instituciones del sector a nivel nacional.

Un análisis de los planes de acción 2011 y 2012 de las unidades de auditoría interna entrevistadas, muestra que en general más del 50% de sus recursos humanos está dedicado exclusivamente a hacer auditorías en diversas áreas de la gestión institucional. Las auditorías son mayormente de carácter financiero y de cumplimiento normativo, sobre el uso adecuado de los recursos institucionales y sobre diversos aspectos del manejo de los recursos humanos institucionales. Eventualmente y según requerido se hacen auditorías especiales para determinación de responsabilidad. El Plan Anual de auditoría, que es aprobado por la Máxima Autoridad Institucional y por el TSC, se basa en un análisis de riesgo para la definición del alcance y objetivo de las auditorías.

La función de auditoría interna ha sido redefinida por el Nuevo Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público. Hasta el año 2010 la auditoría interna hacia control previo de la gestión y en esos términos fue evaluada en el PEFA 2009. En la actualidad la auditoría interna ejerce una función de control posterior siendo sus objetivos y su modelo de gestión distintos.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La reciente implementación del nuevo marco rector de auditoría interna ha aportado mejoras significativas a la gestión de auditoría interna, aunque aún por estar en sus primeros meses de operación presenta algunas debilidades y limitaciones. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación B.** Con excepción de algunas unidades desconcentradas o descentralizadas, las entidades del gobierno central cuentan con unidades de auditoría interna operando de acuerdo a las normas para el ejercicio profesional de auditoría y enfocando al menos el 50% de sus recursos a los problemas sistémicos institucionales.

ii) Frecuencia y distribución de los informes

Los informes pueden ser específicos de auditorías y de gestión. El reglamento de cada unidad de auditoría interna define la periodicidad y contenido de los informes de gestión para cada institución, pero generalmente estos son de carácter cuatrimestral para reportar la gestión al TSC y de carácter trimestral para reportar la gestión a la máxima autoridad institucional. Los informes específicos de auditoría se presentan a la máxima autoridad institucional con copia al TSC en todos los casos. En los casos que el informe no contenga temas de responsabilidad personal, puede ser divulgado bajo pedido a la unidad de transparencia institucional. En caso contenga temas de responsabilidad el informe se vuelve confidencial hasta que los temas de responsabilidad sean resueltos en las instancias correspondientes. En general los informes de auditoría interna no son publicados. En ningún caso los informes son presentados a SEFIN de modo recurrente.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en este aspecto de la gestión desde la medición PEFA 2009. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** Los informes de auditoría interna no se publican ni son presentados a SEFIN.

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna

Los marcos normativos de control interno y de auditoría interna establecen claramente la obligatoriedad de implementar por las autoridades institucionales las recomendaciones emitidas por el sistema de auditoría (interna y externa). Tanto la auditoría interna como el TSC hacen un seguimiento continuo del proceso de implementación de las recomendaciones.

El Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA), reglamenta el proceso de seguimiento y permite producir estadísticas sobre el estado de implementación de las recomendaciones. Datos estadísticos sobre el año 2010 muestran que de un total cercano a las 2500 recomendaciones



emitidas durante el año, el 93% de las recomendaciones había sido implementado total o parcialmente, lo cual sugiere un alto índice de acatamiento, y una reacción en general positiva de la administración a las conclusiones de las auditorías. Este sistema fue implementado con posterioridad a la evaluación PEFA 2009.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El seguimiento de la implementación de las recomendaciones, a diferencia del año 2009, cuenta ahora con procedimientos formales y sistematizados.

**Calificación A.** Las estadísticas muestran un alto grado de cumplimiento y que los directivos han tomado medidas rápidas y cabales ante las conclusiones de las auditorías.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 21	C	C+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	C	B	La auditoría interna se cumple en la mayor parte de las entidades del gobierno central (medida por el valor de los ingresos/gastos) y se ajusta considerablemente a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos (por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal)	La reciente implementación del nuevo marco rector de auditoría interna ha aportado mejoras significativas a la gestión de auditoría interna, aunque aún por estar en sus primeros meses de operación presenta algunas debilidades y limitaciones. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(ii)	C	C	En el caso de la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente, pero tal vez no se presenten al Ministerio de Hacienda ni a la EFS	No se han identificado mejoras o cambios significativos en este aspecto de la gestión desde la medición PEFA 2009. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iii)	C	A	Muchos de los directivos (aunque no todos ellos) toman medidas rápidas y cabales.	El seguimiento de la implementación de las recomendaciones, a diferencia del año 2009, cuenta ahora con procedimientos formales y <u>sistematizados</u>

### 3.5. Contabilidad, registro e información

#### ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Este indicador evalúa la medida en que, tanto las cuentas bancarias como las cuentas en suspenso o de anticipo, son regularmente conciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros institucionales y del gobierno reflejen adecuadamente la gestión financiera. El periodo de referencia para

el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2011).

(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.

La Ley Orgánica de Presupuesto en su artículo 94, numeral 13 establece que “la Tesorería General de la República es responsable de realizar la Conciliación Bancaria, que tiene por objeto determinar la situación financiera disponible de la Tesorería General de la República y de cada una de las Instituciones Públicas, como resultado del movimiento de fondos, tanto de ingresos como de egresos.” (Congreso Nacional\_Decreto83, 2004)

En la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se depositan todos los fondos presupuestarios, por lo que la TGR se convierte en el administrador único de las cuentas bancarias del gobierno. Aunque existen algunas cuentas bancarias institucionales, estas están restringidas a fondos extrapresupuestarios provenientes principalmente de donaciones o a cuentas operativas menores (fondos de caja chica o de ingresos propios tal como se mencionó en el ID-17) o a cuentas a las que el marco normativo les reconoce carácter de reservado, por lo que son de carácter excepcional y normalmente de rápida rotación de fondos por lo que por sus necesidades operativas requieren de hacer conciliaciones frecuentes.

Las Normas Técnicas del Subsistema de Tesorería (SEFIN\_DGP\_SIAFI, 2006) establecen la responsabilidad de la TGR de conciliar todas sus cuentas bancarias diariamente. Dicho proceso se realiza automáticamente todos los días laborables a las 5 am. En el **Cuadro 8** se muestra el alcance de dicho proceso de conciliación según descrito en el Capítulo IV, Conciliación Bancaria.

Adicionalmente, la Contaduría General de la República hace una conciliación mensual de las cuentas bancarias de la TGR. Los entes descentralizados y autónomos, aunque llevan contabilidad propia realizan sus transacciones financieras mediante el SIAFI por lo que sus fondos están en su gran mayoría en la CUT.

En la revisión de los reportes diarios de conciliación bancaria, la misión PEFA no ha identificado problemas, saldos no conciliados que pudieran insinuar fallas de conciliación, o montos significativos de saldos históricos no conciliables. No se han identificado tampoco mejoras o cambios significativos en los procesos y procedimientos de Conciliación Bancaria ya que tanto los aspectos normativos como los operativos han permanecido inalterados desde la medición PEFA 2009, aunque puede mencionarse que actualmente casi la totalidad de las entidades del Gobierno (incluyendo los entes empresariales, descentralizados y autónomos) opera con el SIAFI. La misión ha podido verificar que el criterio de

evaluación empleado en el presente análisis coincide con el criterio empleado en la evaluación PEFA 2009.

### Cuadro 8 - Procedimiento General de la Conciliación Bancaria Automática

<b>Artículo 30. Procedimiento General de la Conciliación Bancaria Automática</b>
<p>Efectuar las siguientes conciliaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Conciliación de códigos y contra-códigos del extracto bancario;</li> <li>2) Conciliación de códigos y contra-códigos del Libro Banco;</li> <li>3) Conciliación de traspasos entre cuentas bancarias con registro previo en Libros Banco;</li> <li>4) Conciliación de traspasos entre cuentas bancarias sin registro previo en Libros Banco;</li> <li>5) Conciliación de traspasos de cuentas recaudadoras a la Cuenta Única de Tesorería en moneda nacional o en moneda extranjera;</li> <li>6) Conciliación de cada uno de los créditos de recaudaciones fiscales que aparecen en el extracto, con los registros efectuados por el Departamento de Ingresos de la DGP;</li> <li>7) Conciliación de los depósitos en moneda nacional o extranjera;</li> <li>8) Conciliación de los desembolsos de financiamiento externo en cuentas especiales en moneda extranjera;</li> <li>9) Conciliación de los depósitos por reversión de gastos en moneda nacional o moneda extranjera;</li> <li>10) Conciliación de transferencias bancarias en la Cuenta Única de Tesorería en moneda nacional o en moneda extranjera;</li> <li>11) Conciliación de débitos por comisiones bancarias;</li> <li>12) Conciliación de débitos por oficios de servicio de la deuda electrónicos e impresos;</li> <li>13) Conciliación de débitos por otros oficios;</li> <li>14) Conciliación de débitos y créditos de extractos bancarios.</li> </ol>

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación A.** La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno se realiza con frecuencia diaria en el caso de la CUT, o al menos una vez al mes en el caso de las cuentas menores que excepcionalmente no son administradas por la TGR.

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.

La contabilidad en aplicación de las *Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental* (SEFIN, 2006) considera a los anticipos, fondos rotatorios, fondos de terceros y otros como “Gastos Sin Imputación Presupuestaria”. El *Manual de Contabilidad Para el Sector Público* (SEFIN, 2006) establece los grupos de cuentas contables “1136 Anticipos a Corto Plazo” y “1137 Otros Anticipos”, y el grupo 4 de

cuentas de orden, establece las cuentas “4111 Cuentas de orden deudoras” y “4112 Cuentas de orden acreedoras”. De otro lado el SIAFI, al procesar un anticipo o alguna transacción referida a las cuentas de orden hace el registro contable y al momento de hacer la rendición de cuentas del mismo procesa automáticamente en descargo de las cuentas contables.

La CGR cuenta ahora con una unidad permanente dedicada exclusivamente a hacer el seguimiento y conciliación de todos los anticipos, cuentas de orden (o en suspenso) y fondos rotatorios que están pendientes de ser liquidados. Mensualmente se reporta el estado de los mismos y se hace el seguimiento correspondiente con las entidades públicas que los otorgaron. Al cerrar cada año fiscal y como paso obligatorio para la preparación de los estados financieros del gobierno, la CGR procede a liquidar dentro de los primeros 60 días del nuevo ejercicio fiscal, todos los anticipos, cuentas de orden (o en suspenso) y fondos rotatorios que han quedado pendientes, y transfiere al próximo ejercicio los saldos que pudieran quedar pendientes.

Las entidades que otorgaron el anticipo o que administran el fondo rotatorio son responsables de hacer el seguimiento y liquidación oportuna de los mismos. En algunos casos, las entidades que llevan contabilidad propia, tal es el caso de los entes autónomos y descentralizados, hacen la liquidación de estos fondos de forma trimestral.

En la evaluación PEFA 2009, se consideró sólo el caso de los fondos rotatorios, no así los anticipos contractuales y otros de diverso tipo que se producen en la gestión. Esta misión, confirma que los fondos rotatorios son liquidados al menos trimestralmente, y ha podido evidenciar que los otros tipos de anticipos y de cuentas en suspenso tienen un seguimiento y conciliación mensual de sus saldos.

Aunque se tiene información de que hay anticipos no liquidados de años anteriores, siendo algunos de ellos del año 2009, estos son de montos pequeños no significativos y están en proceso de depuración. En la actualidad ya no se producen esos casos por lo que dichos casos escapan al periodo de análisis de la presente evaluación.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Actualmente los procedimientos contables aseguran la conciliación de las cuentas de orden y anticipo con periodicidad mensual, lo cual no se daba en años anteriores originando algunos saldos históricos no liquidados, pero que no afectan la evaluación de la gestión actual. El criterio de evaluación empleado en la presente evaluación no coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009, por lo cual ambas mediciones no son comparables.

**Calificación A.** Las cuentas de anticipo y en suspenso son conciliadas con periodicidad mensual, habiendo algunos tipos de anticipo (fondos rotatorios) que son liquidados con periodicidad trimestral. La conciliación se hace dentro de los 30 días de finalizado el periodo y en algunos casos,

principalmente originados en procesos de contrataciones, los saldos remanentes son traspasados.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 22	A	A	<b>Método calificación M2</b>	
(i)	A	A	La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por los menos mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(ii)	A	A	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos trimestralmente, dentro del mes posterior al fin del período y con pocos saldos traspasados.	Actualmente los procedimientos contables aseguran la conciliación de las cuentas de orden y anticipo con periodicidad mensual, lo cual no se daba en años anteriores originando algunos saldos históricos no liquidados, pero que no afectan la evaluación de la gestión actual. <u>El criterio de evaluación empleado en la presente evaluación no coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009, por lo cual ambas mediciones no son comparables.</u>

## ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos -en efectivo o en especie- por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.

En este indicador se verifica si existe información consolidada y disponible sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades prestadoras de servicios, tal es el caso de las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, en todas sus fuentes de financiamiento. Se verifica también si esta información es adecuada y se utiliza para realizar un seguimiento de los recursos. Se evalúan los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010.

A partir del año 2007 el gobierno implementó un sistema de reportes trimestrales de gestión los cuales inicialmente consistían básicamente en reportes de la gestión financiera y del cumplimiento de algunas metas y objetivos programáticos. Estos informes fueron incluyendo progresivamente información desagregada de la ejecución presupuestal. En la Secretaría Educación se han identificado informes anuales para los ejercicios fiscales 2009 y 2010 denominados “Categorías Programáticas y Resultados de Producción” que contienen la distribución detallada de recursos financieros y de útiles escolares a los diversos programas de la Secretaría y a las escuelas de la república. En la Secretaría de Salud, se han identificado informes mensuales y trimestrales de la gestión que contienen de cifras de producción para cada uno de los programas sectoriales, así como, información detallada de la distribución de recursos presupuestarios por región, y por unidad prestadora de servicios. Estos últimos datos sin embargo, muestran las asignaciones globales a cada unidad sin especificar la composición de estos recursos. El Poder judicial en su Memoria Anual incluye información detallada de los recursos asignados a los juzgados distribuidos a nivel nacional, así como datos detallados de la producción de cada uno de estos.

Debido a que en todos los casos la distribución de recursos a las unidades sectoriales de servicios primarios, se hace de modo centralizado, la información sobre los recursos así distribuidos está actualizada y es completa y detallada. Las principales donaciones de estos sectores son también procesadas centralmente. Existen algunos casos que en conjunto no son significativos, en los que las unidades primarias reciben recursos de otras fuentes, normalmente producto de donaciones específicas a la unidad o al uso de sus recursos propios (fondos recuperados que son utilizados como caja chica

institucional), los cuales no siempre son registrados en el presupuesto o en la contabilidad. Estos casos por su reducida magnitud no impactan de modo significativo los reportes institucionales.

La evaluación PEFA del año 2009 no encontró evidencia de la existencia de estos informes e identificó algunas debilidades en la transferencia de los recursos a las unidades primarias, muchas de las cuales aún persisten, pero no han impedido que se reporte lo realmente transferido, siendo que la Secretaría de Salud por ejemplo, incluye en sus informes una sección donde muestra los atrasos y las dificultades presupuestarias en la distribución de los recursos sectoriales.

Los procedimientos vigentes de supervisión de la gestión de las entidades y de los resultados obtenidos por estas, han producido una mejora sustantiva en el reporte de la distribución de recursos sectoriales hacia las unidades ejecutoras, las cuales en adición a los procesos de rendición de cuentas, deben informar periódicamente sobre su gestión y sus resultados.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** En la actualidad los sectores de salud y educación, así como el Poder Judicial producen reportes describiendo la disponibilidad y uso de los recursos recibidos por sus unidades prestadoras de servicios primarios, aunque estos no necesariamente detallan en todos los casos los tipos de recursos recibidos en especie. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación B.** Los recursos recibidos por todas las unidades de prestación de servicios primarios así como los resultados de su gestión, son reportados al menos con periodicidad anual por las Secretarías de Salud y Educación, aunque no todos reportan los tipos de recursos recibidos en especie.

Las nuevas iniciativas de regionalización y de presupuestación por resultados, mejoraran aun más este aspecto de la gestión.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 23	D	B	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	D	B	La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes	En la actualidad los sectores de salud y educación, así como el Poder Judicial producen reportes describiendo la disponibilidad y uso de los recursos recibidos por sus unidades prestadoras de servicios primarios, aunque estos no necesariamente detallan en todos los casos los tipos de recursos recibidos en especie. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009

### ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Este indicador evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestal, elaborados en 2010 (último ejercicio fiscal completado), han reflejado adecuadamente las transacciones y han permitido a las autoridades institucionales y sectoriales pertinentes hacer el seguimiento de la gestión y, en caso necesario, implementar de manera oportuna las medidas correctivas que pudieran haberse requerido.

- (i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.

La gestión presupuestaria del Gobierno Central se realiza casi íntegramente por procesos informatizados (SIAFI) los cuales cuentan con diversos procedimientos que permiten consultar, descargar y generar reportes automáticos sobre información actualizada de la ejecución presupuestal. De este sistema, el usuario autorizado y el público en general desde el módulo de información gerencial del SIAFI en la WEB de SEFIN, pueden consultar e imprimir los montos del presupuesto aprobado, modificado (vigente), disponible (saldo no comprometido del presupuesto), ejecutado (monto devengado), y sin imputación (gastos de registro contable y no presupuestario como son los anticipos, la apertura de Cajas Chicas, fondos de terceros, etc.<sup>46</sup>), y el Total de Egresos (suma de los montos devengados y sin imputación). El monto pagado a la fecha de la consulta es accesible por el módulo de tesorería, pero solo para usuarios autorizados.

Los informes mensuales institucionales se basan en la información registrada en el SIAFI, que es el sistema único de registro de la ejecución presupuestal del gobierno, y muestran los datos presupuestarios

<sup>46</sup> SIAFI, Manual de Gastos (SEFIN, 2005)



siguiendo exactamente la clasificación y ordenamiento del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. En estos informes se reportan los momentos del registro presupuestario y contable. Los informes muestran valores del presupuesto aprobado, vigente (modificado), disponible y ejecutado (devengado). De esta manera, la comparación de los montos aprobados, modificados y devengados es directa, explícita y completa abarcando todos los rubros presupuestarios. El monto comprometido del presupuesto no se muestra explícitamente pero puede ser calculado restando el monto disponible del monto vigente. Los informes presupuestarios no muestran información sobre el monto del presupuesto que ha sido pagado.

La reciente inclusión del módulo UEPEX ha permitido simplificar el reporte de los datos de la ejecución presupuestal de los proyectos financiados con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Los reportes presupuestarios (no así las consultas hechas en el portal del SIAFI por personal autorizado) no permiten identificar que montos devengados que han sido pagados, por lo que no facilitan la coordinación del gasto con la disponibilidad de recursos, no resultando aparentes para la toma de decisiones adecuada y oportuna. El indicador no mide si la información existe, sino si esta es reportada de modo periódico, oportuno e integral. Se ha verificado la existencia de listados de computados que muestran la ejecución presupuestal mostrando las etapas de compromiso y pagado, pero no se ha podido evidenciar que estos listados forman parte de informes presupuestarios periódicos de circulación institucional y/o gubernamental.

Debido a que en el año 2008 la caja fiscal contaba con mayores recursos disponibles, el procesamiento de pagos era inmediato y no se producían atrasos, por lo que en la evaluación PEFA no se consideró relevante distinguir entre orden de pago emitida y pagada. En el año 2010 y en la actualidad, debido a lo limitado de los recursos de la caja fiscal se producen atrasos en los pagos, por lo que el momento del pago se vuelve relevante en la presente evaluación y altera de modo sustantivo la medición del indicador.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El sistema de reportes presupuestarios no ha sufrido modificaciones significativas desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de la caja fiscal hacen que la omisión del registro del pagado sea relevante para evaluar la utilidad de los reportes presupuestarios la cual se ha visto reducida. La evaluación del año 2009 no tuvo en cuenta la necesidad de reportar los montos pagados, lo cual es indispensable para obtener la calificación A otorgada en dicho momento. El criterio de evaluación empleado en la evaluación del año 2009 no fue consistente con la metodología PEFA.

**Calificación C.** Los reportes presupuestarios presentan la ejecución presupuestal de forma consistente en el tiempo y con la clasificación del presupuesto aprobado por el Congreso, permitiendo la comparación directa entre los datos del presupuesto aprobado y modificado con los de la ejecución en su momento del devengado. El monto pagado no se muestra en informes presupuestarios.

(ii) Puntualidad en la presentación de informes.

La presentación de informes sobre la ejecución presupuestal del gobierno está claramente definida en el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto en sus artículos 13 (informes mensuales institucionales a SEFIN) y en el artículo 16 (informes trimestrales de avance físico y financiero), los mismos que son confirmados por las Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto en su artículo 30, el cual también especifica un plazo de presentación de 15 días para los informes de los entes descentralizados. La presentación de estos informes es obligatoria para todas las entidades públicas que operan bajo el ámbito de la Ley Orgánica de Presupuesto (todo el sector público no financiero y financiero según establecido en el artículo 1 de la Ley). Finalmente, la SEFIN prepara anualmente un informe de liquidación del presupuesto en cumplimiento del artículo 100 de la Ley Orgánica de Presupuesto el cual es posteriormente revisado por el TSC atendiendo el pedido del Congreso Nacional para este efecto.

**Tabla 37** - Plazos e informes establecidos en el marco normativo

Autor del Informe	Destinatario	Contenido del Informe	Periodo reportado	Plazo de Ley
Todas las entidades del gobierno	SEFIN	Ejecución presupuestaria	Cada mes	Al día 8 del mes siguiente al periodo reportado
		Estados financieros institucionales de los entes descentralizados y autónomos		
Secretaría de Finanzas	Congreso Nacional y ciudadanía en general	Analítico consolidado de la ejecución presupuestal del sector público	Cada trimestre	Dentro de los 15 días posteriores al periodo reportado <sup>47</sup>
		Ejecución Física y Financiera de las Inversiones del Sector Público		
		Estado de la Deuda Pública y su servicio		
Liquidación del Presupuesto y Estados Financieros del gobierno		El ejercicio fiscal terminado	Al 30 de abril de cada año	
Tribunal Superior de Cuentas	Informe Consolidado sobre el Comportamiento de las Finanzas del Estado, la Deuda Pública, Ingresos y Gastos del Presupuesto General de la Republica		Dentro de los 45 días útiles luego de presentada la liquidación presupuestal del gobierno	

Fuente: Ley Orgánica de Presupuesto y su reglamento; SEFIN; TSC

<sup>47</sup> El informe del primer trimestre 2010 fue presentado en mayo, el del segundo trimestre en se presentó en julio y el del tercer trimestre en diciembre 2010

El calendario establecido para el sistema de informes presupuestarios fue establecido en el año 2004 y no ha sufrido modificaciones significativas. La presente evaluación coincide en su metodología y criterio de evaluación con los aplicados en la evaluación del PEFA 2009, pero debe notarse que los informes del año 2010 fueron presentados con atrasos significativos, siendo que el plazo promedio de presentación durante el año 2010 fue de 8 semanas.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** El calendario del sistema de reportes presupuestarios está establecido en el marco normativo el cual no ha sufrido modificaciones desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de gestión han generado atrasos en la presentación de los reportes. El criterio de evaluación empleado en la presente medición es consistente con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación C.** Los informes trimestrales fueron presentados durante el año 2010 dentro de las ocho semanas (valor promedio del año) luego de terminado el periodo reportado.

(iii) Calidad de la información.

Aunque los informes mensuales y trimestrales existen y su presentación se realiza en plazos razonables, el contenido de los mismos no es del todo completo, ya que en estos se reporta sólo los gastos registrados en el SIAFI. Se tiene evidencia de operaciones que se han registrado varios meses después de realizadas, tal como ocurre por ejemplo en algunos casos referidos a la contratación de personal (ver indicador ID-18). Se han identificado también gastos extrapresupuestarios ejecutados por algunas instituciones, los cuales, aunque figuran en algunos informes institucionales, no aparecen en los informes presupuestarios.

Muchas de las omisiones a los registros presupuestarios de los 3 últimos años han sido identificadas y cuantificadas y una proporción importante de estos montos fue registrada y liquidada presupuestalmente en fecha posterior, siendo que esto se reporta al momento de regularizar el gasto o al hacer los pagos, y normalmente en informes posteriores, o especiales o de liquidación presupuestal, no en los informes trimestrales o mensuales en que hubiera correspondido reportarlas. En la actualidad, aunque los informes aun contienen algunas omisiones no explicadas, el monto de estas desde el año 2010 no fue tan significativo como para socavar la utilidad básica de los informes presupuestarios.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** Los reportes presupuestarios no muestran adecuadamente todo el gasto presupuestario y las omisiones no son identificadas y explicadas. La presente evaluación coincide en su metodología y criterio de evaluación con los aplicados en la evaluación del PEFA 2009, sin embargo, dicha evaluación no tuvo en cuenta que los problemas y/o omisiones en los datos deben ser identificados y explicados en los informes, por lo que ambas mediciones no resultan comparables.

**Calificación C.** Los datos mostrados en los informes presupuestarios del año 2010 aunque con

algunas omisiones no explicadas, han proporcionado información sobre la ejecución presupuestal que ha resultado útil para la gestión y para satisfacer las necesidades gerenciales básicas de información.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 24	B+	C	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	A	C	Sólo es posible la comparación con el presupuesto en el caso de los rubros administrativos principales. El gasto se capta en la etapa de compromiso o en la de pago (pero no en ambas etapas).	El sistema de reportes presupuestarios no ha sufrido modificaciones significativas desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de la caja fiscal hacen que la omisión del registro del pagado sea relevante para evaluar la utilidad de los reportes presupuestarios la cual se ha visto reducida. La evaluación del año 2009 no tuvo en cuenta la necesidad de reportar los montos pagados, lo cual es indispensable para obtener la calificación A otorgada en dicho momento. <u>El criterio de evaluación empleado en la evaluación del año 2009 no fue consistente con la metodología PEFA</u>
(ii)	A	C	Se preparan informes trimestrales (posiblemente con exclusión del primer trimestre), y se presentan dentro de las ocho semanas posteriores al fin del trimestre que se reporta.	El calendario del sistema de reportes presupuestarios está establecido en el marco normativo el cual no ha sufrido modificaciones desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de gestión han generado atrasos en la presentación de los reportes. El criterio de evaluación empleado en la presente medición es consistente con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
(iii)	B	C	Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica	Los reportes presupuestarios no muestran adecuadamente todo el gasto presupuestario y las omisiones no son identificadas y explicadas. La presente evaluación coincide en su metodología y criterio de evaluación con los aplicados en la evaluación del PEFA 2009, sin embargo, <u>dicha evaluación no tuvo en cuenta que los problemas y/o omisiones en los datos deben ser identificados y explicados en los informes, por lo que ambas mediciones no resultan comparables</u>

### ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros del Gobierno Central, incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas.

(i) Integridad de los estados financieros.

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual elaborado (2010).

La Ley Orgánica de Presupuesto define y regula la Contabilidad Gubernamental y en su Artículo 100, establece:

*“La Contaduría General de la República centralizará la información para la elaboración de la Rendición de Cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, debe elevar al Poder Legislativo, el que incluirá:*

- 1) Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República;*
- 2) Balance General de la Administración Central del Gobierno que incorpora en su activo los patrimonios netos de las Instituciones Descentralizadas; y,*
- 3) Informe sobre Situación Financiera Consolidada del Sector Público”*

Por tanto, la CGR no produce Estados Financieros Consolidados, sino únicamente un Informe sobre la Situación Financiera Consolidada. Este aspecto se está tratando de mejorar como parte del proceso de implementación de las NICSP que se espera culminar para el año 2014.

El SIAFI es el instrumento para ejecutar y registrar el presupuesto el cual de modo automático registra los asientos contables respectivos. Casi todas las entidades públicas usan el SIAFI para este efecto, pero aquellas que usan sus sistemas propios generan algunas debilidades en el sistema de contabilidad gubernamental. El Manual de Contabilidad para el Sector Público, establece un Plan de Cuentas único para todo el sector público, sin embargo, hay entidades de carácter empresarial (HONDUTEL por ejemplo) o poderes del Estado (el Poder Judicial por ejemplo) que llevan su contabilidad en sistemas propios y utilizando su propio Plan de Cuentas. Es estos casos, estas entidades preparan un reporte contable ajustado al Plan de Cuentas Gubernamental para cumplir con el proceso de rendición de cuentas establecido por la Ley. Otras entidades, como por ejemplo el Congreso de la República, reciben fondos desde la TGR que son administrados de modo reservado por ellos y periódicamente hacen una rendición de cuentas en el SIAFI por regularización, la cual resulta normalmente extemporánea. Adicionalmente, no todas las transacciones presupuestarias se completan dentro del año fiscal, quedando algunas transacciones que se completan dentro de los primeros 90 días del ejercicio fiscal siguiente, por lo que si bien el presupuesto se cierra al 31 de diciembre, la contabilidad se cierra recién a finales del mes de marzo.

Aunque se hace una contabilidad patrimonial, el registro del patrimonio está incompleto. En el periodo 2005 a 2007, el registro de los bienes del estado no se mantuvo actualizado, por lo que en la actualidad los registros contables no reflejan adecuadamente el patrimonio. Adicionalmente, el sistema informático del sistema de bienes nacionales se ha cambiado y aun se está transfiriendo la información existente en los

registros anteriores y recién se lleva un avance estimado de un 60%. Un informe del TSC referido análisis de algunos aspectos de la gestión muestra debilidades significativas en el registro de bienes del estado. En el **Cuadro 9** se presentan las conclusiones emitidas por el TSC sobre el estado del registro contable de los Bienes Nacionales.

---

**Cuadro 9** - Extracto del Informe del TSC sobre Gestión de Bienes Nacionales (2009)

---

**Informe Consolidado sobre el Comportamiento de las Finanzas del Estado, la Deuda Pública, Ingresos y Gastos del Presupuesto General de la República – Periodo 1 de enero a 31 de diciembre del 2009 (Tribunal Superior de Cuentas)**

Conclusiones del Estado de los Bienes Nacionales (Pág. 55)

“Podemos afirmar que en el reciente pasado el tema de los bienes muebles e inmuebles para los Jerarcas o altos funcionarios del Gobierno no era una mayor preocupación, más que administrar y ejecutar la partida presupuestaria asignada y los controles sobre los bienes quedaban en manos de los mandos intermedios o de empleados de baja jerarquía, estos criterios de administrar el patrimonio Institucional han cambiado trascendentalmente con la creación de normas y procedimientos orientados a la administración de los bienes del Estado, vale decir la Creación de la Ley Orgánica Del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento, Ley Orgánica del Presupuesto y otras normas que sirven de base para poner en orden todo el contexto de la Administración Pública en General.

De los bienes inmuebles propiedad del estado, la Contaduría General de la República no tiene toda la información, sólo lo del gobierno central y aun este es deficitario ya que no tiene investigación de lo que posee el Estado.

Debido a que el SIAFI tenía problemas solo se han registrado los bienes inmuebles del Gobierno Central en la cuenta contable, de la información que se obtuvo podemos deducir que un sin número de inmuebles presentan problemas a los que se les debe poner atención ya que muchos de ellos están en manos de particulares que los explotan, otros se han perdido en el transcurso del tiempo y de otros se desconoce su ubicación.”

Respecto a las concesiones de tierra dadas especialmente a transnacionales, cuando estas bajan su producción o dan por terminadas sus actividades en el país, estas las venden y no retornan al Estado.

Un aspecto adicional a tener en cuenta, es el referido a los saldos de apertura de las cuentas, ya que hay algunos montos que deben ser depurados. Se ha tenido información de que hay anticipos no liquidados desde 1999, otros anticipos del año 2009 que no cuentan con los respaldos adecuados, pero que al menos están adecuadamente identificados.

Aunque no se producen formalmente estados financieros consolidados, si es posible obtener información consolidada confiable para el gobierno central presupuestario, satisfaciendo el alcance de la presente evaluación. La debilidad de las cuentas de patrimonio así como las detectadas en algunos montos históricos no liquidados pero debidamente identificados, no socava la integridad de la información existente sobre ingresos, gastos y activos y pasivos financieros.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.

**Calificación B.** Se prepara un estado consolidado del “Gobierno Central Presupuestario” que presenta información confiable de ingresos, gastos y activos y pasivos financieros. Las debilidades encontradas no socavan de modo significativo la calidad de la información.

La contabilidad gubernamental está siendo fortalecida con el apoyo técnico del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El proceso requerirá de hacer adecuaciones al marco normativo de la administración financiera y a la presente Norma de la Contabilidad Gubernamental. Los efectos de este fortalecimiento se harán evidentes progresivamente en los próximos años.

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual presentado a auditoría (2010).

Los estados financieros son preparados anualmente por SEFIN y se incluyen en la presentación de la rendición de cuentas del Gobierno ante el Congreso Nacional que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de presupuesto incluye: el Informe de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; el Balance General de la Administración Central del Gobierno; y el Informe sobre Situación Financiera Consolidada del Sector Público. El Congreso Nacional envía luego copia de la documentación al Tribunal Superior de Cuentas para su revisión y opinión. La **Tabla 38** muestra las fechas en que estos informes fueron presentados.

**Tabla 38** - Fechas de presentación de la rendición de cuentas del Gobierno al Congreso Nacional.

Informe de rendición de cuentas del gobierno	Fecha de presentación al Congreso	Fecha del informe del TSC	Fecha de aprobación por el Congreso
2009	29 abril 2010	Agosto 2010	Pendiente
2010	15 abril 2011	Aun en proceso	Pendiente

Fuentes: SEFIN, CGR.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.



**Calificación A.** La documentación de la rendición de cuentas del Gobierno se somete al Congreso Nacional dentro de los seis meses de terminado el periodo reportado.

(iii) Normas contables empleadas.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los últimos tres ejercicios fiscales completados (2008, 2009 y 2010).

El sistema contable está regulado por dos documentos básicos que definen la norma contable y los procedimientos que se deben aplicar en los procesos contables: el Manual de Contabilidad para el Sector Público publicado en el año 2006, y las Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental publicado también en 2006, ambos producidos y emitidos por la CGR. Actualmente se está en proceso de implementar las NICSP y se espera terminar dicho proceso en el 2014.

Aunque la norma contable es única, algunos aspectos de ella son aplicados de modo diferenciado. El Manual de Contabilidad para el Sector Público establece un Plan de Cuentas Contables único para el Sector Público, pero deja abierta la posibilidad de que entes autónomos y descentralizados (Poder Judicial, entidades con patrimonio propio) del Estado, puedan usar su propio sistema contable y su propio plan de cuentas, por lo que estas entidades llevan su contabilidad institucional de modo autónomo con sus sistemas y plan de cuentas propios. Estas entidades usan el SIAFI como un sistema paralelo de registro de gastos e ingresos, y dichos registros son mantenidos en un espacio distinto al de la contabilidad del gobierno central. Siendo que el Plan de Cuentas único del sector público es parte de la norma contable gubernamental, el uso de sistemas y planes de cuentas distintos por algunas entidades no permite asegurar que la norma es de aplicación por todas las entidades.

Los estados financieros desde la publicación de las normas mencionadas mantienen un mismo estándar de presentación asegurando permanentemente la coherencia de las cifras a lo largo del tiempo.

La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.



**Calificación B.** Se aplica la Norma Contable Nacional en todos los procesos contables del gobierno central aunque no en todas las entidades presupuestarias, y los Estados Financieros se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 25	B+	B+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	B	B	Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros	No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.
(ii)	A	A	El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin el ejercicio	La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
(iii)	B	B	Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales	La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior

### 3.6. Escrutinio y auditoría externa

#### ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

La transparencia de las finanzas públicas requiere que el origen y uso de los fondos públicos sea objeto de una auditoría externa que sea oportuna y de buena calidad. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas el indicador considera el alcance del mandato de la auditoría externa en el sector público, la calidad de esa auditoría y el seguimiento a las conclusiones que emanan de las auditorías. La institución responsable por ley de las auditorías externas en Honduras es el Tribunal Superior de Cuentas.

i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada, incluida la adhesión a las normas de auditoría  
 Esta dimensión examina la proporción del gasto total auditado y las normas de auditoría empleadas en ese proceso. La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último ejercicio fiscal auditado que es el 2009 en el caso de este PEFA.

Para efectos del PEFA la auditoría externa debe “comprender los fondos presupuestarios y los organismos autónomos.” En el caso de Honduras esto incluye 90 “fondos presupuestarios,” de los cuales 55 de la administración central y 35 de la administración descentralizada, (SEFIN\_Memoria, 2010). El presupuesto ejecutado de estas instituciones en el ejercicio fiscal 2009 fue de 120, 804.7 millones de lempiras.<sup>48</sup> El presupuesto propio del TSC fue de 224.5 millones de lempiras, o sea 0.19% del valor total de los presupuestos que debió auditar. Aunque el PEFA no mide la eficiencia de la labor de auditorías externas que realiza el TSC, es interesante notar el peso mínimo de su presupuesto en comparación con el gasto que le corresponde auditar.

El TSC no mantiene estadísticas sobre el valor de los presupuestos auditados por ejercicio fiscal pero preparó para este PEFA una información completa de los informes de auditoría cuyo alcance incluye la ejecución presupuestaria en el ejercicio fiscal 2009. El análisis tomó en cuenta solamente las auditorías financieras y de cumplimiento legal. No se tomaron en cuenta las investigaciones especiales ni las auditorías de programas de donantes que tienen un alcance específico que no es necesariamente representativo de la ejecución presupuestaria general de las instituciones. Típicamente las auditorías financieras y de cumplimiento legal examinan el gasto en los rubros de servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, bienes capitalizables, transferencias y asignaciones globales. Tienen como objetivos:

- Verificar la correcta percepción de los ingresos y ejecución del gasto corriente y de inversión, de manera tal que se cumplan los principios de legalidad y veracidad.
- El examen y evaluación de las operaciones financieras y contables con el fin de emitir una opinión sobre los estados financieros y, sobre otros informes y cuentas elaborados y presentados por las entidades públicas;
- La evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, contractuales, normativas y políticas aplicables; y,
- La evaluación de la estructura del control interno, establecido en la entidad. (TSC\_AG1, 2008)

La **Tabla 39** muestra el resultado del análisis del cual se desprende que el TSC auditó aproximadamente el 43% en valor del presupuesto ejecutado y 44% de las instituciones del resto del gobierno en el 2009. La cobertura de las instituciones y el gasto ejecutado de la Administración Central es considerablemente menor que la cobertura del resto del gobierno. A esto habría que agregar que el TSC no ha auditado el

---

48 La UPEG de SEFIN aclaró que estas cifras incluyen los ingresos y gastos de las empresas públicas (en la parte de los ingresos: ventas de bienes y servicios, otros ingresos; en la parte de los gastos: sueldos y salarios y bienes y servicios). Los informes que preparan el BCH y el FM incluye solamente el total del balance operativo de las empresas públicas en la parte de los ingresos, lo que produce cifras comparables pero menores. En este PEFA hemos citado la cifra mayor porque es la que mejor describe el alcance de las auditorías que debe realizar el TSC.

gasto de Salud del 2009 y sólo ha auditado el gasto en ese año de dos de las direcciones departamentales de Educación, siendo el gasto de estas dos secretarías los más grandes de la Administración Central.

**Tabla 39** - Alcance de las auditorías externas que abarcan el ejercicio fiscal 2009

	<b>Administración Central</b>		<b>Resto del Gobierno</b>		<b>Total</b>	
	<b>Instituciones</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Presupuesto</b>
Auditorías externas publicadas	7	12,461	6	12,461	13	24,923
Auditorías externas en proceso	12	15,051	15	11,755	27	26,806
Cobertura total auditorías externas	19	27,513	21	24,216	40	51,729
Total todas las instituciones	55	81,005	35	39,799	90	120,805
Porcentaje cobertura	34.5%	34.0%	60.0%	60.8%	44.4%	42.8%

Fuente: Información sobre auditorías externas - TSC; Presupuesto ejecutado - Cuenta Financiera del Sector Público Consolidado General 2009

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 considera que el informe anual de rendición de cuentas que prepara el TSC cumple con el requisito de auditoría externa de esta dimensión del indicador ID-26. En este PEFA no hemos considerado como suficiente ese informe y en su lugar hemos examinado en alcance y la naturaleza de las auditorías financieras y de cumplimiento legal que realiza el TSC. Los resultados del PEFA 2009 y este PEFA no son comparables.

**Calificación D.** Las auditorías externas realizada por el TSC alcanzaron a cubrir menos del 50% del gasto ejecutado por el Gobierno General en el ejercicio fiscal 2009. Esas auditorías se ajustan a las normas pertinentes de auditoría.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

Esta dimensión mide el tiempo transcurrido entre el cierre del ejercicio fiscal (o la entrega de los estados financieros de final de año) y el momento cuando se transmite al poder legislativo el informe de auditoría correspondiente a ese año (o los correspondientes a esos estados financieros). La metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último informe anual de auditoría remitido por el TSC al Congreso Nacional que en el caso de este PEFA es el del ejercicio fiscal del año 2010.

Por ley, el único informe de auditoría que el TSC debe remitir al Congreso Nacional es el de rendimiento de cuentas de las actividades y resultados del ejercicio fiscal del año anterior y tiene como plazo a más

tardar el 1 de septiembre para hacerlo.<sup>49</sup> En el Cuadro 10 se puede apreciar que el TSC cumplió con este plazo en los tres años del periodo 2008 - 2010. Excepto cualquier informe especial que requiera el Congreso Nacional no existe obligación legal de presentar ningún otro informe de auditoría externa.<sup>50</sup>

### Cuadro 10 - Remisión del informe anual de rendición de cuentas del sector público

Informe N° 002/DCEP/2009 correspondiente al ejercicio fiscal del año 2008 – septiembre 2009  
 Informe N° 001/DF 2010 correspondiente al ejercicio fiscal del año 2009 – agosto 2010  
 El informe correspondiente al ejercicio fiscal del año 2010 no se ha presentado en septiembre 2011/

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Califican la dimensión de B aparentemente por tratarse de un plazo mayor de cuatro meses después de finalizado el período en estudio. Ya que el informe anual que remite el TSC se basa en el informe de liquidación del presupuesto y considerando que la liquidación es equivalente a un estado financiero, creemos que el plazo aplicable es a partir del momento en que la Contaduría le entrega la liquidación al TSC, en cuyo caso el TSC cumplió ampliamente con entregar el informe dentro de los cuatro meses de haber recibido ese documento. El PEFA 2009 tampoco tuvo en cuenta que no se presentan al Congreso los demás informes de auditoría tal como requieren las buenas practicas internacionales. Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.

**Calificación D.** El TSC le remitió el informe anual de rendición de cuentas del sector público dentro de 45 días de haber recibido el informe de liquidación correspondiente al cierre del ejercicio fiscal del año 2009. El TSC no le remitió al Congreso Nacional los informes de las auditorías financieras y de cumplimiento legal de los gastos ejecutados en el ejercicio fiscal del año 2009. Esto es consistente con la legislación Hondureña que sólo requiere que el TSC le remita al Congreso el informe anual de rendición de cuentas, pero se aparta de la buena práctica internacional que sirve de referencia para el PEFA.

#### iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

El impacto completo de una auditoría se logra cuando se ejecutan las recomendaciones correspondientes. Esta dimensión del indicador examina el seguimiento a las recomendaciones. Al igual que en la dimensión i la metodología PEFA requiere que el examen tome en cuenta el último ejercicio fiscal auditado que es el 2009 en el caso de este PEFA.

El Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoria (SISERA) aplicable a los departamentos de auditoría del TSC y las unidades de auditoría interna en las instituciones donde existan, tiene el propósito de asegurar que las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría más las recomendaciones de carácter preventivo, una vez notificados a las instituciones, sean ejecutadas. (TSC\_AG1, 2008) El TSC

49 Según el Artículo 32 de su ley orgánica, el TSC deberá presentar el informe al Congreso Nacional dentro de los primeros cuarentaicinco (45) días hábiles siguientes de recibir las liquidaciones que SEFIN les deberá enviar en los primeros seis (6) meses siguientes del cierre del ejercicio fiscal. (Congreso Nacional\_Decreto10, 2002)

50 Artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Congreso Nacional\_Decreto10, 2002)

mantiene una base de datos automatizada sobre el estado de las recomendaciones de todos los informes de auditoría emitidos por los departamentos de auditoría del tribunal y las unidades de auditoría interna. En la **Tabla 40** se puede apreciar que se han ejecutado parcial o totalmente 93% de las recomendaciones.

**Tabla 40** - Modelo de informe que genera el SISERA

Periodo	Recomendaciones				
	Formuladas	Ejecutadas	Parcialmente Ejecutadas	No Ejecutadas	Total
Número Año 2010	2,447	1,776	496	175	2,447
Porcentaje 2010	100%	73%	20%	7%	100%

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Luego de un análisis detallado el PEFA 2008 reconoce que el TSC ejerce un seguimiento efectivo pero porque “más allá del seguimiento que realiza el TSC no existe evidencia de aplicación de sanciones administrativas y/o penales” califican la dimensión de C. Consideramos que el uso o no de sanciones y penalidades no forman parte de los criterios de esta dimensión y por lo tanto ante la misma evidencia hemos calificado de A. Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.

**Calificación A.** El seguimiento del TSC demuestra que las recomendaciones correspondientes a las auditorías externas del 2010 se han ejecutado total o parcialmente en 93%.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 26	C+	D+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	B	D	Se hacen auditorías de las entidades del gobierno central responsables de menos del 50% del gasto total, o bien la cobertura de las auditorías es mayor, pero en ellas no se destacan los problemas significativos	La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 considera que el informe anual de rendición de cuentas que prepara el TSC cumple con el requisito de auditoría externa de esta dimensión del indicador ID-26. En este PEFA no hemos considerado como suficiente ese informe y en su lugar hemos examinado en alcance y la naturaleza de las auditorías financieras y de cumplimiento legal que realiza el TSC. <u>Los resultados del PEFA 2009 y este PEFA no son comparables.</u>
(ii)	B	D	Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo más de 12 meses después de finalizado el período en estudio (en el caso de los estados financieros, más de 12 meses después de su recepción por los auditores)	La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Califican la dimensión de B aparentemente por tratarse de un plazo mayor de cuatro meses después de finalizado el período en estudio. Ya que el informe anual que remite el TSC se basa en el informe de liquidación del presupuesto y considerando que la liquidación es equivalente a un estado financiero, creemos que el plazo aplicable es a partir del momento en que la Contaduría le entrega la liquidación al TSC, en cuyo caso el TSC cumplió ampliamente con entregar el informe dentro de los cuatro meses de haber recibido ese documento. El PEFA 2009 tampoco tuvo en cuenta que no se presentan al Congreso los demás informes de auditoría tal como requieren las buenas practicas internacionales. <u>Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.</u>
(iii)	C	A	Hay pruebas de que se realiza un seguimiento eficaz y oportuno.	La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Luego de un análisis detallado el PEFA 2008 reconoce que el TSC ejerce un seguimiento efectivo pero porque “más allá del seguimiento que realiza el TSC no existe evidencia de aplicación de sanciones administrativas y/o penales” califican la dimensión de C. Consideramos que el uso o no de sanciones y penalidades no forman parte de los criterios de esta dimensión y por lo tanto ante la misma evidencia hemos calificado de A. <u>Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.</u>

## ID-27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

La manera en que el poder legislativo ejerce sus funciones y su autoridad con respecto al presupuesto juega un papel importante en la gestión de las finanzas públicas. Para medir este aspecto de la gestión este indicador examina la intervención del poder legislativo al autorizar primero el presupuesto y luego las modificaciones al mismo. El indicador consta de cuatro dimensiones y conforme a la metodología PEFA todas consideran el último ejercicio fiscal completo que en el caso de este PEFA es el del año 2010.

El Cuadro 11 presenta los eventos relacionados con el trámite ante el Congreso Nacional de ese presupuesto y los resultados más importantes.

### Cuadro 11 - Evolución del ejercicio fiscal del año 2010

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 de septiembre 2009 – SEFIN remite proyecto de presupuesto al Congreso Nacional</li> <li>• 28 de marzo 2010 – Congreso Nacional aprueba el presupuesto</li> <li>• La aprobación inicial no modifica el monto total de ingresos y gastos del proyecto de presupuesto que presenta SEFIN, pero sí modifica algunos artículos de las Disposiciones Generales del Presupuesto</li> <li>• En el transcurso del ejercicio fiscal el Congreso Nacional aprueba modificaciones al presupuesto por un monto total de L5, 378.3 millones, de los cuales L3, 452.8 millones (64.2%) fueron imputados a Ingresos Corrientes, L2, 855.9 millones (53.1%) a Recursos de Capital y en Aplicaciones Financieras se reflejó un recorte en el monto del presupuesto aprobado por un valor de L930.3 millones (-17.3%).</li> <li>• Las modificaciones por parte de los gastos igualmente suman a L5, 378.3 millones, de las cuales el 36.6% (L1,967.0 millones) se financiaron con fondos nacionales y el 63.4% equivalente a L3,411.3 millones con fondos externos</li> <li>• Estas modificaciones afectan el presupuesto aprobado de 49 de las 89 instituciones del Sector Público (Central, Desconcentrado y Descentralizado)</li> <li>• Los gastos ejecutados durante el año 2010 representan el 93.9% del Presupuesto Vigente (aprobado más modificaciones)</li> </ul>
---

#### i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo

Es importante que el poder legislativo examine y analice a fondo el proyecto de presupuesto previo a autorizarlo. Para medir esto la dimensión examina los pasos que tomó el Congreso Nacional luego de recibir el proyecto de presupuesto y antes de autorizarlo.

El Congreso Nacional tiene dos comisiones de presupuesto, conocidas como las Comisiones Legislativas Ordinarias de Presupuesto I y II (ver dimensión ii). En conjunto estas comisiones revisan el proyecto de presupuesto que les remite SEFIN. El enfoque de la revisión se centra en dos aspectos del presupuesto – el POA de cada institución y las Disposiciones Generales del Presupuesto General, que son las reglas del juego para la ejecución de los ingresos y egresos, y en el 2010 contienen 137 artículos.



Por ejemplo, el Capítulo VII Administración de Recursos Humanos de las Disposiciones Generales es uno que recibió atención especial al revisar las Comisiones el presupuesto del 2010, particularmente los artículos que tratan la aprobación de plazas de docentes y el trámite de la planilla de docentes, ambas áreas que han generado problemas en la ejecución del presupuesto. Las Comisiones no revisan el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo.

A partir del ejercicio fiscal del año 2010 el Congreso Nacional debe recibir informes trimestrales sobre la ejecución física y financiera del presupuesto y los logros cualitativos y los impactos en las metas y objetivos: Sectoriales, Institucionales y de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno<sup>51</sup>.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación C.** El Congreso Nacional, por medio de las Comisiones de Presupuesto, revisó algunos elementos de los ingresos y gastos del proyecto de presupuesto del 2010. El Congreso no examinó las políticas y los agregados fiscales para el ejercicio venidero.

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

Esta dimensión examina las estructuras internas que cumplen la función de revisión del presupuesto al interior del poder legislativo y las normas y procedimientos formales que guían la labor de esas estructuras.

El Artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso Nacional que regula el funcionamiento del Poder Legislativo comprende a las Comisiones Ordinarias, las cuales tienen como función el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Congreso Nacional. Entre ellas están las dos Comisiones Legislativas Ordinarias de Presupuesto, conocidas como las Comisiones I y II. (Congreso Nacional\_Manual, 2011)

El Presidente actual de la Comisión de Presupuesto I nombró en el 2010 una unidad técnica que cuenta con una Directora y dos Coordinadores – técnico y legal – para que apoyen las labores de la Comisión. Según nos informó el personal de esa unidad la revisión del proyecto de presupuesto del 2010 empezó, conforme los procedimientos establecidos, con audiencias que celebró la Comisión I individualmente con cada institución, empezando con SEFIN, que además estuvo representada en todas las audiencias. La

51 El párrafo tercero, Artículo 3, Capítulo III; Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas estipula la realización de reuniones por parte del Congreso Nacional (audiencias públicas), con el propósito de ejercer una función controladora, financiera y operativa de la gestión institucional de los entes gubernamentales. Estas cuentan con el apoyo de SEFIN, SEPLAN y el TSC.



Comisión prepara luego el proyecto de decreto ley que se debate en el pleno durante un período de dos semanas. Aparentemente, el Congreso Nacional aprobó una prórroga para ofrecerle tiempo para revisar el presupuesto al nuevo Gobierno que tomó posesión el 27 de enero de 2010. De hecho, SEFIN le remitió el 22 de marzo del 2010 un Proyecto de Presupuesto Reformulado correspondiente al año 2010 al Congreso Nacional. Como resultado, el presupuesto del ejercicio fiscal para el año 2010 se aprobó tres meses luego del inicio del mismo. De conformidad con el Artículo 218 de la Constitución de la República, no fue necesaria la sanción la Ley de Presupuesto, ni fue objeto de veto por parte del Poder Ejecutivo.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada y en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación C.** Existen procedimientos formales establecidos conforme el reglamento interno del Congreso Nacional. Este procedimiento se siguió en la revisión y aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2010, excepto que el Congreso aprobó el presupuesto en marzo luego de iniciado el ejercicio fiscal.

### iii) Suficiencia del tiempo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto

El poder legislativo tiene que contar con tiempo suficiente para examinar el proyecto de presupuesto antes de aprobarlo. Esta dimensión mide el tiempo transcurrido entre la presentación de los documentos del proyecto de presupuesto y la aprobación del mismo.

SEFIN remitió al Congreso Nacional el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2010 el 11 de septiembre. De haber deseado aprobar el presupuesto en el plazo previsto, el Congreso Nacional contaba con más de tres meses, tiempo suficiente para cumplir sus responsabilidades. Sin embargo, SEFIN entonces le envió un proyecto reformulado de presupuesto el 23 de marzo que el Congreso Nacional aprueba cinco días más tarde el 28 de marzo. No hubo el tiempo suficiente en el Congreso para que sus comisiones examinaran el proyecto reformulado.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 concluye que *“es insuficiente la capacidad técnica del Congreso Nacional para realizar análisis macro fiscales exhaustivos sobre el presupuesto. El tiempo previo puede ser bastante apretado si es que no cuenta con el personal técnico idóneo y con experiencia.”* En este PEFA nos hemos concentrado en determinar los plazos de tiempo entre la presentación del proyecto de presupuesto y su aprobación por el Congreso Nacional. La capacidad técnica del Congreso no es un criterio aplicable a esta dimensión. Por esta diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.

**Calificación D.** SEFIN remitió al Congreso Nacional un proyecto reformulado de presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 en marzo 2010 que éste aprobó cinco días más tarde.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias

Es importante que existan reglas que definan cuáles enmiendas requieren la intervención del poder legislativo y cuáles las puede aprobar algún otro nivel administrativo. Esta dimensión considera las reglas vigentes en el 2010 sobre la modificación del presupuesto de ese año y examina el grado de cumplimiento de esas reglas.

La Ley Orgánica del Presupuesto, Capítulo V (Congreso Nacional\_Decreto83, 2004) establece normas claras para las modificaciones al presupuesto, las que define como *“toda creación, disminución, ampliación o traslado a las asignaciones presupuestarias votadas por el poder legislativo.”* La ley define las que deben ir al Poder Legislativo previo dictamen de la Secretaría de Finanzas, las que aprueba el Presidente de la Republica y las que pueden hacer los Secretarios de Estado. Luego, las Disposiciones Generales que se adoptan anualmente como parte del presupuesto establecen detalles adicionales que por lo general significan que se requiere la aprobación a ciertos cambios por parte de SEFIN. Todas las ampliaciones de gastos deben estar amparadas en aumentos correspondientes de los ingresos.

Para el ejercicio fiscal 2010, el Congreso Nacional aprobó un Presupuesto de Ingresos por un monto de L68, 230.6 millones. Durante el transcurso del año se efectuaron modificaciones al presupuesto aprobado por un monto de L5, 378.3 millones, de los cuales L 1,114.0 millones (20.8%) fueron imputados a Ingresos Corrientes, L 1,034.3 millones (19.2%) a Recursos de Capital y L 3,230.0 millones (60.0%) a Fuentes Financieras. A nivel del poder ejecutivo no se autorizaron aumentos ni de recursos ni de asignaciones. En este sentido el poder ejecutivo cumplió con las disposiciones vigentes al solicitar del Congreso que autorizara todos los aumentos de recursos y todas las ampliaciones de las asignaciones.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación A.** Las normas y procedimientos que rigen las modificaciones del presupuesto son claras y se han respetado en el ejercicio fiscal 2010

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
ID 27	C+	D+	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	C	C	El examen por parte del poder legislativo abarca los pormenores de los gastos e ingresos, pero sólo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
(ii)	B	C	Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del poder legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada y en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.
(iii)	C	D	El tiempo previsto para el examen por parte del poder legislativo es claramente insuficiente para llevar a cabo un debate significativo (considerablemente menos de un mes)	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 concluye que <i>“es insuficiente la capacidad técnica del Congreso Nacional para realizar análisis macro fiscales exhaustivos sobre el presupuesto. El tiempo previo puede ser bastante apretado si es que no cuenta con el personal técnico idóneo y con experiencia.”</i> En este PEFA nos hemos concentrado en determinar los plazos de tiempo entre la presentación del proyecto de presupuesto y su aprobación por el Congreso Nacional. La capacidad técnica del Congreso no es un criterio aplicable a esta dimensión. Por esta diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.
(iv)	A	A	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo; ellas establecen límites estrictos respecto de la medida y naturaleza de las enmiendas y son respetadas constantemente.	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

## ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos

Los informes de auditoría externa contribuyen a que el poder legislativo cumpla una función efectiva de supervisión de la ejecución del presupuesto. Para medir este aspecto de la gestión de las finanzas públicas este indicador considera las distintas fases del proceso que sigue el poder legislativo al examinar la ejecución del presupuesto por vía de los informes de auditoría externa.

Conforme la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas el TSC deberá enviar al Congreso Nacional un informe anual en el que se “*pronuncia sobre las liquidaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones desconcentradas y descentralizadas y resume su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, la que incluirá la evaluación del gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación.*”<sup>52</sup> Excepto cualquier informe especial que requiera el Congreso Nacional no existe obligación legal de presentar ningún otro informe de auditoría externa.<sup>53</sup> Aunque la ley no lo requiere, tampoco prohíbe que el TSC le envíe todos los informes de auditoría externa que publica, siendo eso lo que el PEFA considera.

### i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por el Poder Legislativo

Es importante que el poder legislativo examine los informes de auditoría de manera oportuna. Para esta dimensión del indicador el PEFA tomó en cuenta el plazo transcurrido entre el momento en que el poder legislativo recibe los informes y su examen de los mismos. La metodología PEFA requiere que en esta dimensión se tomen en cuenta todos los informes de auditoría remitidos al poder legislativo en los tres últimos años, que para este PEFA son los años 2008, 2009 y 2010.

En el Cuadro 10 vimos que el TSC le envió el informe sobre las actividades y resultados del ejercicio fiscal 2008 y 2009 a la Secretaría del Congreso Nacional en los meses de septiembre y agosto respectivamente. El Congreso ni examinó ni debatió en el pleno estos informes. El Congreso Nacional y el TSC tienen previsto organizar una presentación ante el pleno del informe correspondiente al año 2010.

Según se puede apreciar en la **Tabla 41** en el periodo del 2008 al 2010 el TSC le remitió además al Congreso Nacional recomendaciones en torno a investigaciones especiales de la ENEE y HONDUTEL, el 11 de abril del 2008 y el 23 de junio del 2009, respectivamente. El Congreso Nacional no recibió ningún otro informe de auditoría en el periodo. No fue posible obtener información sobre las acciones que tomó el Congreso en pleno o en sus comisiones especializadas en torno a estos dos informes.

52 Artículo 205 Numeral 38 de la Constitución de la República, reformado por Decreto 268-2002 del 17 de enero del 2002

53 Ver Nota 49 bajo el Indicador 26

**Tabla 41** - Informes especiales remitidos por el TSC al Congreso Nacional 2008-2010

Nº de Orden de Trabajo	Institución Auditada	Tipo de Auditoría	Alcance / Período (Ejecución Fiscal)		Alcance
			Del	Al	
04-2008-DASII	ENEE	Investigación Especial	7/1/2007	2/28/2008	Proceso de contratación directa para suministro de 250 mw de energía eléctrica
004-2007-DASII-F	HONDUTEL	Investigación Técnica	1/1/2005	12/31/2008	Control del tráfico gris

Fuente: Tabulación especial TSC

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 le asignó una calificación a esta dimensión aparentemente en base a la fecha de remisión del informe. Sin embargo, lo que mide la dimensión es el plazo entre la recepción de los informes y las acciones que toma el Congreso para examinarlos. La dimensión requiere como mínimo que el poder legislativo considere el informe en el pleno. Por la diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.

**Calificación D.** El Congreso Nacional ni examinó ni debatió el informe que recibió del TSC correspondiente a los años 2008 y 2009. El TSC presentó el informe del ejercicio fiscal del año 2010 en septiembre 2011 cuando se estaba elaborando el informe final de este PEFA por lo que no se pudo medir la puntualidad de las acciones tomadas por el Congreso Nacional.

ii) Alcance de las audiencias realizadas acerca de las principales conclusiones

Es importante que el poder legislativo realice vistas con las instituciones sobre los informes de auditoría que recibe sobre la ejecución del presupuesto, en especial cuando hay recomendaciones adversas o reservas por parte de los auditores. Esta dimensión examina las audiencias que realizó el Congreso Nacional sobre los informes de rendición de cuenta. Para ese examen la metodología PEFA requiere que se tomen en cuenta las actividades del Congreso Nacional con respecto a los informes remitidas por el TSC en los doce meses precedentes, en el caso de este PEFA entre julio 2010 y junio 2011.

El Congreso Nacional no ha realizado audiencias en ningún momento sobre los informe de rendición de cuentas que recibió del TSC correspondiente a los años 2008 y 2009. El Congreso Nacional tiene planes de realizar audiencias trimestrales sobre la ejecución física y financiera del presupuesto 2011 y los logros cualitativos y los impactos en las metas y objetivos: Sectoriales, Institucionales y de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno. En su debido momento esto incluiría el informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal del año anterior. Los dos informes especiales que se describen en la **Tabla 41** caen fuera del periodo que mide esta dimensión.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación D.** El Congreso Nacional no realizó audiencias sobre el informe de rendición de cuentas correspondiente a los años 2008 y 2009 en el periodo entre julio 2010 y junio 2011.

iii) Recomendación de medidas y su ejecución por el Ejecutivo

Habiendo examinado los informes de auditoría en audiencias, el poder legislativo debe considerar y aprobar medidas tendientes a corregir y/o prevenir los problemas en la ejecución del presupuesto evidenciados en los informes de auditoría. Esta dimensión examina las medidas adoptadas por el Congreso Nacional en base a las recomendaciones de los informes anuales de rendición de cuentas. Para ese examen la metodología PEFA requiere que se tomen en cuenta las actividades del Congreso Nacional con respecto a los informes remitidas por el TSC en los doce meses precedentes, en el caso de este PEFA entre julio 2010 y junio 2011.

El Congreso Nacional no ha formulado medida alguna relacionada con el informe de rendición de cuentas que recibió del TSC correspondiente a los años 2008 y 2009. Es de esperar que las audiencias trimestrales que está planificando el Congreso Nacional generen recomendaciones en el futuro. Los dos informes especiales que se describen en la **Tabla 41** caen fuera del periodo que mide esta dimensión. De hecho, el PEFA 2008 parece referirse a las recomendaciones del Congreso Nacional sobre el proceso de contratación directa para suministro de 250 mw de energía eléctrica que es uno de los dos informes especiales que describe la **Tabla 41**. Esto más bien confirma la intervención limitada del poder legislativo en torno a las recomendaciones que emanan de los informes de auditoría externa del TSC.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se nota una pequeña caída en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación D.** El Congreso Nacional no formuló recomendaciones relacionadas al informe de rendición de cuentas correspondiente a los años 2008 y 2009 en el periodo entre julio 2010 y junio 2011.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual		Cambios en la gestión identificados
	2009	2011			
ID 28	D+	D	<b>Método calificación M1</b>		
(i)	C	D	El poder legislativo no realiza un examen de los	La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 le asignó una calificación a esta dimensión	

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual		Cambios en la gestión identificados
	2009	2011			
			informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo	aparentemente en base a la fecha de remisión del informe. Sin embargo, lo que mide la dimensión es el plazo entre la recepción de los informes y las acciones que toma el Congreso para examinarlos. La dimensión requiere como mínimo que el poder legislativo considere el informe en el pleno. Por la <b><u>diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.</u></b>	
(ii)	D	D	El poder legislativo no lleva a cabo audiencias en profundidad.	La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior	
(iii)	C	D	El poder legislativo no formula recomendaciones	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se nota una pequeña caída en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.	

### 3.7. Prácticas de Donantes

#### D-1. Previsibilidad de apoyo presupuestal directo

- i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al Poder Legislativo

La presente dimensión evalúa como los donantes cumplen sus compromisos de apoyo presupuestario directo proporcionando los fondos ofrecidos de manera completa y oportuna al gobierno. El periodo de referencia para la presente dimensión se refiere a los últimos tres años completados (2008, 2009 y 2010).

*“El apoyo presupuestario directo está constituido por toda la ayuda proporcionada a la Tesorería pública en apoyo del presupuesto público en general (apoyo presupuestario general) o para sectores específicos. Cuando son recibidos por la Tesorería pública, los fondos se utilizarán de acuerdo con los procedimientos aplicables a todos los demás ingresos generales. El apoyo presupuestario directo puede encauzarse a través de cuentas separadas o conjuntas de los donantes antes de ser liberado a la Tesorería.” (Secretaría PEFA\_MR1, 2005, pág. 71)*

El apoyo presupuestario es una modalidad de asistencia normalmente orientada a apoyar la implementación de políticas gubernamentales. De esta manera, aunque los fondos entregados al gobierno, una vez recibidos por este se convierten en fondos de libre disponibilidad, la entrega de los mismos está normalmente supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones iniciales que asegurarán condiciones básicas para las políticas especificadas puedan implementarse, y a una evaluación posterior



que permita verificar como las referidas políticas fueron implementadas. En algunos casos los donantes entregan los fondos en una única armada y en otros puede establecerse un plan de desembolsos sujeto al cumplimiento de condiciones. De esta manera, los fondos son de libre disponibilidad pero no necesariamente de desembolso automático e incondicional.

Los fondos de asistencia presupuestaria obligatoriamente deben incluirse en el presupuesto del gobierno aprobado por el Congreso, por tanto el compromiso oficial del donante es el que figura presupuestado y vigente. La **Tabla 42** muestra cómo ha sido el cumplimiento de los donantes en sus compromisos de asistencia presupuestal, según reportado oficialmente en los informes de liquidación presupuestal correspondientes a los referidos años.

**Tabla 42 - Ejecución del apoyo presupuestario (millones de Lempiras)**

	2008		2009		2010	
	Monto comprometido	Monto desembolsado	Monto comprometido	Monto desembolsado	Monto comprometido	Monto desembolsado
Monto global incluido en Ley de Presupuesto	370.1	0.0	574.0	0.0	400.0	446.9
Diferencias	-100%		-100%		+11.7%	

Fuente: Informes liquidación presupuestaria (SEFIN\_ILP2008, 2009, pág. 21), (SEFIN\_ILP2009, 2010, pág. 20), (SEFIN\_ILP2010, 2011, pág. 23)

Las cifras oficiales mostradas en la **Tabla 42** podrían no ser muy confiables. Las Leyes de presupuesto muestran las cifras a que hace referencia la Tabla mencionada, pero los informes trimestrales de Ejecución Presupuestal emitidos por la Dirección de Presupuesto, muestran cifras distintas para el año 2008 en referencia al apoyo presupuestario:

- El Informe del primer trimestre muestra un monto vigente de 55 millones de Lempiras y ningún desembolso. Debe notarse que este informe es anterior a la aprobación de la Ley de Presupuesto por el Congreso que se realiza recién el 3 de abril del 2008.
- El informe del segundo trimestre muestra un monto vigente (presupuesto aprobado incluyendo sus modificaciones) acumulado de 233.8 millones de Lempiras y ningún desembolso. Esta cifra es distinta del monto que figura en la Ley de Presupuesto de 370.1 millones.
- El informe del tercer trimestre muestra un monto acumulado vigente de 368.8 millones de Lempiras y ningún desembolso. Esta cifra, considerando las posibles diferencias cambiarias es equivalente al monto que figura en la Ley de Presupuesto.



- El informe del cuarto trimestre es el informe de liquidación presupuestal presentado al Congreso como rendición de cuentas del gobierno, cuyas cifras se muestran en la **Tabla 42**.

Curiosamente, esta cifra incrementa el monto aprobado de 370 a 490 millones, pero al igual que en los casos anteriores este monto no figura como desembolsado.

Un análisis de la ejecución presupuestal por el lado del gasto, con base a cifras obtenidas del módulo de reportes gerenciales del sistema SIAFI al 31 de diciembre de cada año, muestra que con cargo a estas fuentes financieras se ha ejecutado gastos de 158.2 millones de Lempiras en 2008, 259.1 millones de Lempiras en 2009 y 409.1 millones de Lempiras en 2010.

Los problemas políticos del año 2009 fueron origen de la interrupción de muchos de los desembolsos de los donantes.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 no hizo una evaluación adecuada de la dimensión pues no se centró únicamente en temas de apoyo presupuestario. Aunque no se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior, ambas evaluaciones no resultan comparables.

**Calificación D.** En dos de los tres años analizados los donantes aparentemente no hicieron desembolsos de apoyo presupuestario pese a haberse comprometido fondos.

ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio

En esta dimensión se mide si se han acordado oportunamente planes de desembolso de fondos de asistencia presupuestaria, a fin de permitir al gobierno incluir dichos fondos en su presupuesto anual, y cómo los donantes han cumplido con estos planes acordados con el gobierno. El periodo de referencia para la presente dimensión se refiere a los últimos tres años completados (2008, 2009 y 2010).

La dimensión anterior muestra como la información del gobierno respecto a los programas de desembolso de los donantes en asistencia presupuestal directa, no han estado claros o no han sido adecuadamente interpretados por el gobierno, de otro modo las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso hubieran tenido información consistente con la información administrada por la DGP en sus informes trimestrales.

De otro lado, en dos de los tres años analizados, el gobierno no ha incluido estos desembolsos en sus registros y reportes oficiales, por lo que no puede asegurarse que estos se han producido.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La falta de evidencias del cumplimiento de los planes de desembolso se mantiene.

**Calificación D.** No hay evidencia del cumplimiento de los planes de desembolso por los donantes en dos de los tres años analizados.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
D 1	C	D	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	C	D	La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 15% inferior al previsto en por lo menos dos de los tres últimos años, O BIEN los organismos donantes no han proporcionado provisiones oportunas e integrales para el año por los años correspondientes.	La evaluación PEFA del año 2009 no hizo una evaluación adecuada de la dimensión pues no se centró únicamente en temas de apoyo presupuestario. Aunque no se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior, <u>ambas evaluaciones no resultan comparables</u>
(ii)	C	D	No se cumple con los requisitos para recibir por lo menos la calificación C	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La falta de evidencias del cumplimiento de los planes de desembolso se mantiene

## D-2. Información financiera proporcionada por los Donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas

- i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los Donantes con fines de apoyo para proyectos

Esta dimensión mide cuan oportuna y completa es la negociación de los términos de asistencia en proyectos por los donantes a fin de permitir a la entidad ejecutora la incorporación del proyecto en el sistema presupuestario. El periodo de análisis es el año 2010.

Los proyectos que cuentan con apoyo de la cooperación internacional y que son conocidos<sup>54</sup> por el gobierno, deben ser registrados en el presupuesto en caso se produzca un flujo de fondos desde el donante o cuando debe aportarse una contrapartida local. Cuando no hay flujo de fondos sino únicamente la transferencia de bienes, el registro es puramente contable.

<sup>54</sup> Hay proyectos en que el donante no coordina con el gobierno la asistencia, sino directamente con el beneficiario. Estos casos no se consideran de cooperación con el gobierno y se excluyen del presente análisis.

Por lo general los programas se negocian con los Entes ejecutores y no con la SEFIN. Como parte de la negociación se concerta un plan de desembolsos y de ejecución, el cual forma parte del convenio bilateral de cooperación y sirve de base durante la ejecución del programa.

El apoyo para proyectos incluye recursos tanto provenientes de donaciones como de préstamos. Los recursos provenientes de préstamos y la oportunidad de los desembolsos son negociados desde la suscripción del convenio y revisados y ajustados anualmente de acuerdo con la ejecución. La información se proporciona de manera que pueda ser incluida en el proyecto de presupuesto.

Para los recursos provenientes de donaciones no se dispone de estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos. Las estimaciones presupuestales, las realizan normalmente las Unidades Ejecutoras, con base en los presupuestos de los ejercicios anteriores, el nivel de ejecución de los proyectos y los términos incluidos en los convenios en ejecución. En sus estimaciones de costo, los Cooperantes normalmente usan una clasificación por partidas o componentes de proyecto, la cual puede diferir de la clasificación presupuestaria del Gobierno. Para los programas del BID y del Banco Mundial, se ha implementado recientemente el módulo UEPEX del SIAFI, el cual permite administrar la información del donante y del gobierno de modo automático y simultáneo.

Los cooperantes tienen por lo general procedimientos propios para la ejecución de sus programas, distinguiéndose una modalidad centralizada y otra descentralizada. Tanto en los casos de Modalidad Centralizada como Descentralizada, puede haber o no contrapartida del Gobierno.

En la Modalidad Centralizada, la Agencia de Cooperación es quien maneja los fondos, es decir que los mismos no son entregados al Gobierno. En el caso de España no entran al sistema presupuestario pero sí son parte del convenio de asistencia bilateral. Los productos de la ayuda son entregados al Gobierno para su registro en las cuentas del Gobierno Central o Sub-nacional según corresponda, sean estos presupuestarios o no.

En el caso de la Modalidad Descentralizada, dependiendo del destino de la ayuda (Apoyo Presupuestario o Proyectos) y la forma de ejecución, los fondos son entregados o no al Gobierno.

- Para Apoyo Presupuestario: El donante entrega los fondos al gobierno a través del “Fondo Común”. Se establecen objetivos del programa e indicadores. Los desembolsos son anuales y están condicionados a que los indicadores alcancen niveles esperados.
- Para Programas Específicos: El donante normalmente entrega los fondos al gobierno (cuenta especial en el BCH fuera del “Fondo Común” y luego estos son trasladados a la cuenta de gasto

de la Unidad Ejecutora) los recursos se ejecutan y posteriormente se registran los gastos en el SIAFI. Los desembolsos se hacen previa rendición de cuentas.

Algunos donantes como la Comunidad Europea, entregan los fondos al Gobierno (cuenta especial en el BCH fuera del “Fondo Común” y luego estos son trasladados a la cuenta de gasto de la Unidad Ejecutora), los recursos se ejecutan y posteriormente se registran los gastos en el SIAFI. Los desembolsos se hacen previa rendición de cuentas.

Hay casos especiales en que el donante “contrata” a una entidad pública descentralizada para ejecutar un determinado proyecto no negociado con el gobierno. El FHIS por ejemplo tiene un proyecto ejecutándose en esta modalidad. En este caso, aunque el proyecto no se ejecuta presupuestalmente, la entidad lo incluye en su contabilidad institucional, aunque no en el presupuesto.

De esta manera, la coordinación previa a la ejecución del proyecto siempre existe y esta se realiza siempre como un paso previo a su inscripción presupuestal. La **Tabla 43** resume los montos de cooperación recibidos por el gobierno de Honduras en los últimos años. Los 5 mayores donantes aplican modalidades de cooperación como las mencionadas.

**Tabla 43** - Ayuda Oficial al Desarrollo (en millones de USD)

Donante	2007	2008	2009	2010
BCIE				252.8
BID	60.85	104.21	35.29	169.6
AIF/ Banco Mundial	48.01	51.13	50.88	112.7
USA	72.62	96.33	127.14	89.35
UE	44.49	23.77	40.83	62.84
AECID	119.71	117.56	60.35	57.44
PNUD***	20.59	16.28	11.08	16.19
ACDI	13.62	14.17	26.12	11.72
Alemania	27.97	32.17	16.27	10.95
COSUDE	8.27		3.81	7.32
JICA	23.41	40.86	37.65	6.57
Fondos GAVI	0.05	4.04	1.29	4.41
UNICEF	1.19	2.72	6.02	3.46
UNFPA	1.35	2.12	1.98	1.76
Fondo Nórdico	3.45	5.62	6.33	1
Italia	4.96	6.1	4.53	
ASDI	20.69	17.48	9.29	
DANIDA	3.95			

Donante	2007	2008	2009	2010
Fondo Global	9.05	7.95	9.86	
IFAD	7.37	6.07	2.01	
Bélgica		5.16		
Irlanda	5.88	5.07	4.32	
Corea		9.85	4.99	
PMA	2.67			
Total	500.15	568.66	460.04	808.11

Fuente: SEPLAN-AIDFLOWS\_OECD  
 Cifras 2010 provienen de la 3era Encuesta de Seguimiento a la Declaración de Paris

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA ya que sólo incluyó los fondos de ayuda no reembolsables en su análisis y difieren de los aplicados en la presente evaluación, por lo que los resultados de ambas mediciones no son comparables. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación C.** Más de la mitad de los fondos de cooperación, incluyendo a aquellos proporcionados por los 5 principales donantes, proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los Cooperantes, no necesariamente coincide con la clasificación presupuestaria del Gobierno.

- ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los Donantes acerca de los flujos efectivos de los mismos con fines de apoyo para proyectos

Esta dimensión evalúa como los donantes reportan periódicamente al gobierno sus desembolsos a realizados a los programas de cooperación que están ejecutando. El periodo de análisis es el año 2010.

Los donantes tienen diferentes formas de comunicar al gobierno la ejecución de sus programas. El BID normalmente no presenta al Gobierno informes trimestrales sobre los desembolsos realizados, pero toda la información se encuentra permanentemente disponible en el Portal del Banco al cual tiene acceso el Gobierno. El BM al cierre de cada mes, presenta normalmente un reporte al Gobierno sobre los desembolsos realizados. Los informes presentan información basada en las categorías de desembolso definidas en el Documento de Proyecto y el Convenio de Préstamo, las cuales no se ajustan a la clasificación presupuestal del Gobierno.

En muchos casos los informes son preparados por la Unidad Ejecutora (no por los Donantes), por lo general con una periodicidad trimestral y durante los primeros días del nuevo trimestre. En dichos informes se reporta el estado de avance físico y financiero de los programas.

Aunque no se ha podido obtener datos estadísticos respecto al monto de la cooperación recibida que es reportada por los donantes hacia el gobierno, debido a las prácticas empleadas por los principales donantes que representan más del 50% de los fondos de cooperación recibidos, es posible estimar que al menos un 50% de los fondos de la cooperación son reportados por los donantes con periodicidad trimestral o menor.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA y difieren de los aplicados en la presente evaluación, por lo que los resultados de ambas mediciones no son comparables. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.

**Calificación C.** Al menos un 50% de los fondos de la cooperación (incluyendo a los de los 5 principales donantes) son reportados por los donantes con periodicidad trimestral o menor y durante el mes siguiente al periodo reportado, estando la información basada en las categorías de desembolso definidas en el Documento de Proyecto y el Convenio de Préstamo, las cuales no se ajustan a la clasificación presupuestal del Gobierno.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
D 2	D	C	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	D	C	Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA ya que sólo incluyó los fondos de ayuda no reembolsables en su análisis <u>y difieren de los aplicados en la presente evaluación</u> , por lo que los resultados de ambas mediciones no son comparables. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
(ii)	D	C	Los donantes presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa. La información no siempre brinda un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA y difieren de los aplicados en la presente evaluación, por lo que <u>los resultados de ambas mediciones no son comparables</u> . No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior

### D-3. Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

- i) Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales

Este indicador mide la proporción (en montos de asistencia) de uso de los procedimientos nacionales por los donantes. El periodo de análisis es el año 2010.

Según los montos descritos en el informe de Liquidación del Presupuesto 2010, se tiene que del total de los fondos recibidos de la cooperación internacional, casi la totalidad se ejecuta parcial o totalmente usando procedimientos nacionales, o al menos, mediante los procedimientos presupuestarios del SIAFI.

**Tabla 44** - Recursos de Capital (millones de Lempiras)

Origen del recurso recibido	Monto	Uso de sistemas nacionales
Donaciones de Capital del Sector Externo	640.9	No, sólo se registra en el SIAFI
Donación Desafío Cuenta del Milenio	1385.5	Parcial. Ejecución mediante SIAFI.
Donación Alivio de Deuda HIPC	645	Si. Ejecución como fondos propios del gobierno y están sujetos a todas las normas y procedimientos presupuestarios, de pago, de auditoría y control, de contrataciones y de reporte aplicables a los fondos públicos
Donación Alivio de Deuda MDRI	1041.7	
Club de París	467.6	
Apoyo presupuestario	446.9	
<b>Total</b>	<b>4627.6</b>	<b>Al menos 2601 millones son ejecutados con uso total de procedimientos nacionales</b>

Fuente: Informes liquidación presupuestaria (SEFIN\_ILP2009, 2010, pág. 23)

La **Tabla 44** muestra que del total de fondos recibidos (4627.6 millones de Lempiras) 2601 millones (56%) se ejecuta con uso de procedimientos nacionales, aplicando los mismos procedimientos establecidos para los fondos del Estado.

**Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones.** La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La gestión actual plantea mayores opciones al uso de los procedimientos nacionales en forma parcial o total por lo donantes.

**Calificación C.** Más del 50% de los fondos de la cooperación se ejecutan parcial o totalmente usando procedimientos nacionales.

Indicador	Evaluación		Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
	2009	2011		
D 3	D	C	<b>Método calificación M1</b>	
(i)	D	C	Por lo menos el 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales	La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La gestión actual plantea mayores opciones al uso de los procedimientos nacionales en forma parcial o total por lo donantes



## 4. Proceso de reforma del sector público

El proceso de reforma del sector público en Honduras es amplio y ambicioso. A mediados del año 2011 existen varias iniciativas importantes de reformas que tienen como objetivo específico mejorar la gestión de las finanzas públicas o que contemplan acciones que inciden sobre esa gestión. Todas se enmarcan en el Plan de Gobierno 2010-2014. Este plan concretiza los principios de desarrollo, objetivos y metas de la Visión de País hacia el año 2038 y los lineamientos estratégicos e indicadores del Plan de Nación 2010-2022. En particular el Objetivo 4 de este plan describe los objetivos y las medidas de política relacionados con “Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo” tendientes a:

- La modernización del estado mediante el fortalecimiento de su recurso humano y la introducción de procesos eficientes de gestión pública basados en plataformas tecnológicas
- La modernización de la gestión pública mejorando la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos mediante Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)
- El combate a la corrupción mediante el desarrollo de procesos que garanticen la transparencia del quehacer gubernamental, tanto en lo referente a la gestión pública como en la prestación de servicios por parte del Estado.

### 4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso

En el contexto del Plan de Gobierno los procesos de reforma más importantes son:

El Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas, que comprende dos grandes componentes: Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) y el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés). Este es el proceso de reforma más directamente relacionado con los hallazgos del PEFA 2009 y eventualmente con los de este PEFA. Incluye medidas para corregir las debilidades en la gestión que fueron identificadas en ese PEFA. En ese sentido tiene elementos en común con varios de los procesos que se describen a continuación en especial el nuevo SIAFI y los compromisos con el FMI.

El Nuevo SIAFI, cuyos objetivos incluyen la modernización y actualización tecnológica del Sistema de Administración Financiera Integrado – SIAFI – que incluye medidas para generar registros simultáneos, a partir de una única carga de datos desde los lugares de trabajo; aplicar el principio de unicidad de caja utilizando la operatoria de la Cuenta Única; operacionalizar los principios de contabilidad gubernamental integrada; e incorporar e integrar los procedimientos de compras y contrataciones, administración de bienes y recursos humanos desarrollados por otras entidades. Este es el proceso de reforma de más

duración ya que empieza en el 2004. Es el que resalta el informe PEFA 2009. En términos prácticos es el que más impacto tiene sobre los procedimientos de la gestión diaria del presupuesto y las finanzas públicas.

El programa económico del Gobierno y el marco de políticas para 2011-2012 que definen los compromisos con el Fondo Monetario Internacional acordados en septiembre 2010 y actualizados en abril 2011, en particular los relacionados con la reducción del déficit fiscal; control del gasto en bienes y servicios y de la masa salarial; reformas a la ley de servicio civil; y mejoras en la gestión de la inversión y la deuda pública y en la administración tributaria.

Otras reformas puntuales a la administración pública, actualmente en proceso de implementación incluyen:

- La implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector público (NICSP) de la IFAC (Consejo de la Federación Internacional de Contadores)
- La modernización de la gestión pública local en el contexto de un sistema nuevo que se le denomina Sistema de Administración Financiera Municipal (SAMI)

## 4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

---

El conjunto de procesos de reforma es amplio y ambicioso lo que lleva a cuestionar si es factible que todos reciban el mismo nivel de atención por parte de las máximas autoridades del gobierno y cuenten con el presupuesto y los recursos humanos necesarios.

Existen varios factores que sugieren que las reformas tienen perspectivas razonables de éxito.

- Varios de los procesos cuentan con apoyo político de alto nivel. La Visión de Nación y Plan de País nacen de un compromiso de los candidatos a la Presidencia, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo en las elecciones del 2009 y se adoptan por ley por el Congreso Nacional. SEPLAN y SEFIN están integrando la ejecución de estas reformas al proceso de formulación, ejecución y seguimiento del POA-presupuesto de cada una de las instituciones del gobierno y al sistema de Gestión por Resultados que opera desde el 2006. El Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas, el Nuevo SIAFI y el programa económico del Gobierno cuentan con el apoyo directo y se están coordinando por instituciones de alta jerarquía en el poder ejecutivo, incluyendo la SDP, SEFIN y el BCH. Los compromisos con el FMI sirven de incentivo y aseguran el seguimiento a las

reformas en la gestión de las finanzas y las del SIAFI con el apoyo de en un proceso sistemático de seguimiento. El POA-presupuesto de SEFIN asegura la asignación de recursos para apoyar estas reformas y el seguimiento a los resultados.

- Los procesos de reforma se fundamentan en argumentos persuasivos basados en estudios técnicos y programas de apoyo de instituciones multilaterales y bilaterales.

Entre los estudios técnicos más relevantes están los relacionados con la ERP, el CFAA del Banco Mundial del 2004, varios informes del FMI y el PEFA 2009. Entre los programas activos están: varios programas del Banco Mundial que apoyan las reformas al SIAFI, servicio civil, y a los sistemas de control interno, compras administración de recursos humanos; varios programas del BID que apoyan las reformas en la gestión por resultados, la auditoría forense de los atrasos, el SAMI y la administración tributaria; el programa de asistencia de ASDI que apoya al TSC y el SINACORP en especial; el programa de asistencia de la Tesorería de los EEUA que apoya reformas en la TGR y la Contaduría.

Cada uno de los procesos de reforma cuenta con el apoyo de organismos internacionales y de funcionarios públicos del más alto nivel en el Gobierno de Honduras. Esto les permite actuar con cierto grado de independencia y exigir que las instituciones técnicas y de línea dediquen tiempo y recursos a las reformas específicas que esas instituciones están promoviendo. Esta situación se repite a nivel de los organismos e agencias internacionales que cuentan cada una con programas que apoyan algunas pero no todas las reformas. A esto habría que sumarle los programas de reformas sectoriales que afectan las reformas en la gestión de las finanzas públicas y a la vez se ven afectadas por las mismas. Las reformas en los sectores de salud y de educación y la descentralización son buenos ejemplos ya que también tienen apoyo político e institucional de alto nivel, están bien fundamentas y cuentan con recursos técnicos y financieros de programas de ayuda externa.

El éxito de las reformas en la gestión de las finanzas públicas requiere de mecanismos formales que identifiquen en conjunto todas las reformas que están en proceso; formule una secuencia lógica y práctica entre las distintas actividades; resuelva conflictos e identifique sinergias entre ellas; y, sobre todo, que establezca prioridades sobre todo en el uso de los recursos escasos del gobierno.

## Anexo 1. Datos de indicadores

### Anexo A1.1 Presupuesto ejercicio fiscal 2008 - Gasto primario

Desglose a nivel administrativo	Datos para el año = 2008						Inversion Fondos Extranjeros	
	Aprobado	Ejecutado	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento	Aprobado	Ejecutado
Ministerio Público	600,000,000	600,000,000	636,883,533	-36,883,533	36,883,533	5.8%	-	-
Poder Judicial	1,234,749,000	1,246,577,488	1,310,652,175	-64,074,687	64,074,687	4.9%	146,179,300	238,346,569
Presidencia de la República	313,050,979	514,487,026	332,295,022	182,192,004	182,192,004	54.8%	-	-
Programa de Asignación Familiar	405,744,936	329,208,022	430,687,114	-101,479,092	101,479,092	23.6%	233,771,715	309,884,560
Secretaría de Agricultura y Ganadería	698,956,374	938,153,219	741,923,008	196,230,211	196,230,211	28.1%	189,414,311	190,613,740
Secretaría de Defensa Nacional	1,762,941,799	1,866,316,047	1,871,314,335	-4,998,288	4,998,288	0.3%	44,494,100	333,182,378
Secretaría de Despacho Presidencial	830,536,658	1,067,789,543	881,591,868	186,197,676	186,197,676	21.1%	113,911,796	62,627,248
Secretaría de Educación	17,783,588,916	18,307,719,018	18,876,791,553	-569,072,535	569,072,535	3.0%	214,408,353	404,477,414
Secretaría de Finanzas	2,414,336,247	2,876,222,070	2,562,751,663	313,470,406	313,470,406	12.2%	116,531,180	111,284,783
Secretaría de Industria y Comercio	133,689,817	169,213,439	141,908,072	27,305,367	27,305,367	19.2%	-	1,073,323
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	1,822,114,974	2,404,400,177	1,934,125,036	470,275,141	470,275,141	24.3%	786,929,900	1,146,233,994
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	760,048,219	1,206,093,202	806,770,324	399,322,878	399,322,878	49.5%	45,559,300	11,297,845
Secretaría de Relaciones Exteriores	559,791,882	627,343,138	594,203,719	33,139,420	33,139,420	5.6%	-	-
Secretaría de Salud	6,862,572,556	6,786,542,226	7,284,432,421	-497,890,195	497,890,195	6.8%	528,350,180	415,640,559
Secretaría de Seguridad	2,532,068,030	2,569,538,229	2,687,720,720	-118,182,491	118,182,491	4.4%	-	65,631,499
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	446,690,058	463,074,126	474,149,237	-11,075,111	11,075,111	2.3%	1,005,000	2,400,198
Secretaría del Interior y Población	1,917,791,730	2,028,208,356	2,035,683,286	-7,474,930	7,474,930	0.4%	77,580,800	43,448,266
Fondo Hondureño de Inversión Social	453,016,921	355,226,276	480,865,028	-125,638,752	125,638,752	26.1%	386,683,528	513,488,974
Fondo Vial	958,714,700	1,087,654,273	1,017,649,342	70,004,931	70,004,931	6.9%	-	-
Proyectos Focalizados ERP	700,000,000	678,979,707	743,030,788	-64,051,081	64,051,081	8.6%	-	-
Suma de los restantes	3,205,214,066	3,124,929,422	3,402,246,762	-277,317,340	277,317,340	8.2%	1,569,191,481	1,732,200,170
Gasto corriente a nivel administrativo	46,395,617,862	49,247,675,005	49,247,675,005	0	3,756,276,068		4,454,010,944	5,581,831,521
Contingencia	4,784,773,540	4,078,537,827						
Gasto corriente total	51,180,391,402	53,326,212,832					61,066,063,326	63,263,676,169
varianza global (ID-1)						4.2%		
varianza en la composición del gasto (ID-2)						7.6%	OK	OK
cuota de contingencia del presupuesto						6.7%	-	-

## Anexo A1.2 Presupuesto ejercicio fiscal 2009 - Gasto primario

Desglose a nivel administrativo	Datos para el año = 2009						Inversion Fondos Extranjeros	
	Aprobado	Ejecutado	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento	Aprobado	Ejecutado
Ministerio Público	700,000,000	704,000,000	774,736,534	-70,736,534	70,736,534	10.1%	-	-
Poder Judicial	1,320,100,000	1,351,791,728	1,461,042,427	-109,250,699	109,250,699	7.5%	226,653,700	75,604,104
Presidencia de la República	685,407,883	546,164,854	758,586,468	-212,421,614	212,421,614	28.0%		
Programa de Asignación Familiar	409,930,900	397,185,743	453,697,778	-56,512,036	56,512,036	12.5%	205,288,100	177,156,289
Secretaría de Agricultura y Ganadería	939,089,162	929,762,229	1,039,352,404	-109,590,175	109,590,175	11.7%	62,774,243	46,668,489
Secretaría de Defensa Nacional	2,101,259,240	2,441,707,343	2,325,603,287	116,104,056	116,104,056	5.0%	-	141,163,523
Secretaría de Despacho Presidencial	907,986,449	1,012,210,989	1,004,928,964	7,282,026	7,282,026	0.7%	124,259,290	50,605,123
Secretaría de Educación	20,134,519,410	21,398,501,401	22,284,211,123	-885,709,722	885,709,722	4.0%	28,556,150	25,831,313
Secretaría de Finanzas	2,693,423,486	4,461,680,951	2,980,990,824	1,480,690,127	1,480,690,127	49.7%	133,677,258	290,336,379
Secretaría de Industria y Comercio	169,016,315	168,362,861	187,061,592	-18,698,730	18,698,730	10.0%	-	802,176
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	1,888,793,241	4,142,660,987	2,090,453,042	2,052,207,945	2,052,207,945	98.2%	919,359,028	555,832,166
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	375,184,228	314,728,686	415,241,326	-100,512,640	100,512,640	24.2%	113,847,300	7,966,567
Secretaría de Relaciones Exteriores	686,123,182	622,441,754	759,378,137	-136,936,383	136,936,383	18.0%		
Secretaría de Salud	8,475,299,587	8,826,930,659	9,380,177,469	-553,246,810	553,246,810	5.9%	604,453,459	555,650,698
Secretaría de Seguridad	2,704,138,404	2,936,393,514	2,992,849,736	-56,456,222	56,456,222	1.9%	-	141,163,523
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	549,976,340	542,101,580	608,695,377	-66,593,797	66,593,797	10.9%	17,464,356	1,809,419
Secretaría del Interior y Población	2,379,623,605	2,360,769,205	2,633,687,635	-272,918,430	272,918,430	10.4%	63,377,329	19,302,296
Fondo Hondureño de Inversión Social	535,619,651	319,411,602	592,805,874	-273,394,272	273,394,272	46.1%	411,383,556	266,534,813
Fondo Vial	1,376,529,000	1,380,492,343	1,523,496,152	-143,003,810	143,003,810	9.4%	-	-
Proyectos Focalizados ERP	700,000,000	797,676,571	774,736,534	22,940,037	22,940,037	3.0%		
Suma de los restantes	3,732,262,333	3,517,500,520	4,130,742,835	-613,242,316	613,242,316	14.8%	1,381,287,857	2,286,967,931
Gasto corriente a nivel administrativo	53,464,282,416	59,172,475,520	65,217,131,672	-635,322,906	7,993,771,287		4,292,381,626	4,643,394,806
Contingencia	811,335,987	1,730,541,196						
Gasto corriente total	54,275,618,403	60,903,016,716					64,029,546,141	70,955,744,768
varianza global (ID-1)						12.2%		
varianza en la composición del gasto (ID-2)						12.3%	OK	OK
cuota de contingencia del presupuesto						2.7%		



### Anexo A1.3 Presupuesto ejercicio fiscal 2010 - Gasto primario

Datos para el año = 2010							Inversion Fondos Extranjeros	
Desglose a nivel administrativo	Aprobado	Ejecutado	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento	Aprobado	Ejecutado
Ministerio Público	776,379,335	775,000,000	787,928,912	-12,928,912	12,928,912	1.7%	510,165	-
Poder Judicial	1,396,077,800	1,411,611,300	1,416,846,138	-5,234,838	5,234,838	0.4%	105,191,900	117,164,429
Presidencia de la República	685,407,883	686,607,883	695,604,150	-8,996,267	8,996,267	1.3%	-	-
Programa de Asignación Familiar	384,143,600	622,525,509	389,858,198	232,667,311	232,667,311	59.7%	254,643,900	248,575,185
Secretaría de Agricultura y Ganadería	781,673,700	792,294,505	793,302,037	-1,007,532	1,007,532	0.1%	67,091,350	42,327,749
Secretaría de Defensa Nacional	2,593,527,900	2,660,731,201	2,632,109,749	28,621,452	28,621,452	1.1%	-	-
Secretaría de Despacho Presidencial	814,260,883	603,549,578	826,373,994	-222,824,416	222,824,416	27.0%	53,122,808	88,775,300
Secretaría de Educación	22,012,096,451	21,444,555,355	22,339,552,879	-894,997,524	894,997,524	4.0%	16,448,800	14,511,908
Secretaría de Finanzas	2,940,286,334	2,642,595,784	2,984,026,632	-341,430,848	341,430,848	11.4%	97,878,574	125,150,092
Secretaría de Industria y Comercio	193,907,116	165,246,390	196,791,718	-31,545,328	31,545,328	16.0%	566,900	1,097,691
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	1,920,785,725	1,980,701,130	1,949,359,724	31,341,405	31,341,405	1.6%	947,127,167	785,722,782
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	326,767,584	1,247,781,091	331,628,645	916,152,446	916,152,446	276.3%	108,987,682	50,883,800
Secretaría de Relaciones Exteriores	681,580,500	594,508,124	691,719,830	-97,211,706	97,211,706	14.1%	-	-
Secretaría de Salud	9,155,101,904	8,996,010,891	9,291,295,064	-295,284,173	295,284,173	3.2%	877,744,607	558,738,808
Secretaría de Seguridad	3,025,364,800	3,200,078,364	3,070,370,743	129,707,621	129,707,621	4.2%	-	9,257,365
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	517,606,064	572,181,431	525,306,077	46,875,354	46,875,354	8.9%	3,080,200	1,164,007
Secretaría del Interior y Población	2,412,398,286	2,626,923,594	2,448,285,614	178,637,980	178,637,980	7.3%	29,942,700	40,971,173
Fondo Hondureño de Inversión Social	321,099,479	212,781,992	325,876,220	-113,094,228	113,094,228	34.7%	392,956,955	409,573,189
Fondo Vial	1,217,779,200	1,146,730,632	1,235,895,131	-89,164,499	89,164,499	7.3%	-	-
Suma de los restantes	3,928,197,908	4,536,351,281	3,986,634,580	549,716,701	549,716,701	13.8%	1,515,003,561	1,928,524,825
Gasto corriente a nivel administrativo	56,084,442,452	56,918,766,036	56,918,766,036	0	4,227,440,541		4,470,297,269	4,422,438,304
Contingencia	368,693,071	1,283,287,611						
Gasto corriente total	56,453,135,523	58,202,053,647					68,230,559,992	69,149,275,825
varianza global (ID-1)						3.1%		
varianza en la composición del gasto (ID-2)						7.4%	OK	OK
cuota de contingencia del presupuesto						1.9%		

## Anexo 2. Resumen de los indicadores de desempeño

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
		I	II	III	IV		
<b>A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto</b>							
ID-1 (M1)	2009	A	A			Dimensión i): El gasto agregado ajustado ejecutado varió del presupuesto inicial aprobado en 4.2%, 12.2% y 3.1% en el 2008, 2009 y 2010 respectivamente	Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
	2011	A	A				
ID-2 (M1)	2009	B	B	N/A		Dimensión i): La composición del gasto a nivel administrativo varió en menos del 10% en el 2008 y 2010. En el 2009 fue superior al 10%.  Dimensión ii): El monto promedio del gasto real ejecutado en la partida de imprevistos (contingencias) fue en promedio 3.8% del presupuesto inicial aprobado en los tres años del período 2008-2010, o sea más del 3% y menos del 6%.	Dimensión i): La metodología PEFA para el indicador ID 2 cambió en enero 2011 y ahora excluye los gastos en la partida de imprevistos (contingencias) para calcular la varianza por lo que los resultados de esta evaluación y los del PEFA 2009 no son comparables  Dimensión ii): Esta dimensión se le añadió al indicador ID.2 en enero 2011, por lo que no fue considerada en el PEFA 2009 y no hay resultados comparables.
	2011	B	B	B			
ID-3 (M1)	2009	A	D			Dimensión i): La recaudación real de ingresos internos representó el 105.3%, 100.3% y 99.6% de las estimaciones de los ingresos internos presupuestadas en el 2008, 2009 y 2010 respectivamente	Dimensión i): El método de calificación para este indicador cambió en 2011. Al aplicar la metodología vigente, la calificación anterior cambiaría de "A" a "B" porque la recaudación varió entre 92% y 112% con respecto a las estimaciones en dos de los tres años.
	2011	A	A				
ID-4 (M1)	2009	C+	A	C		Dimensión i): El saldo de los atrasos al cierre del 2010 equivale al 3.5% del gasto total ejecutado en ese año. El porcentaje equivalente al cierre del 2009 fue de 14.5%, por lo que se ve claramente que SEFIN logró reducir considerablemente el saldo de atrasos en ese periodo.  Dimensión ii): En el 2009 SEFIN generó datos sobre los atrasos al final de año y a partir del 2010 lo hace mensualmente, con controles adicionales diarios que incluyen un perfil de edades.	Dimensión i): La evaluación PEFA anterior, aplicó adecuadamente la metodología PEFA pero se basó en información que siendo oficial no era correcta, lo cual generó una medición errada de la realidad, por lo que la evaluación anterior y la actual no resultan comparables.  Dimensión ii): El PEFA 2009 en su calificación se refiere a un cálculo ad hoc de los atrasos sin proveer información sobre ese procedimiento. A partir del 2009 el Gobierno en general y SEFIN en particular toman conciencia del riesgo que representan los atrasos y están tomando pasos para medirlos con mayor frecuencia y controlarlos. La gestión de los atrasos ha mejorado en cuanto existe ahora un procedimiento rutinario que incluye un seguimiento mensual a los saldos y diario a la antigüedad de gastos ejecutados pendientes de pago.
	2011	B+	B	A			
<b>B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia</b>							
ID-5 (M1)	2009	A	A			Dimensión i): El clasificador que se empleó en	Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	A	A				la formulación y ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 es exhaustivo y capaz de generar un informe de la Cuenta Financiera compatible con las normas de la Estadísticas de la Finanzas Públicas (EFP)	critérios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
ID-6 (M1)	2009	C	C				Dimensión i): La documentación remitida al Congreso Nacional con el proyecto de presupuesto, sumada a otra información oficial disponible, cumplen con 7 de los 9 componentes de la información de referencia requerida	Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. Sin embargo, el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal del 2008 incluye el documento de Política Presupuestaria en donde aparecen tanto el cálculo del déficit (EFP 1986) histórico y estimado, como el financiamiento de ese déficit, que no fue tenido en cuenta, por lo que las evaluaciones no son comparables.
	2011	A	A					
ID-7 (M1)	2009	D+	A	D			Dimensión i): Las instituciones descentralizadas representan el 43% del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el ejercicio fiscal del año 2010. Los informes de ejecución parcial del reflejan tan solo los gastos de la administración central y no incluyen el gasto de las instituciones descentralizadas	Dimensión i): La diferencia de calificación con respecto al PEFA 2009 refleja una diferencia de criterios de evaluación. El PEFA 2009 consideró únicamente la existencia de operaciones extrapresupuestarias, mientras que la metodología PEFA también considera las "actividades incluidas en el presupuesto pero administradas al margen del sistema de administración y contabilidad presupuestaria del sector público" que es justamente lo que se da en Honduras ya que ni el SIAFI ni la contabilidad pública, ni los informes que éstos generan, incluyen el gasto de las instituciones descentralizadas.  Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La diferencia en la calificación se debe a diferencias en el peso relativo de las donaciones extrapresupuestarias en los años 2007 y 2010.
	2011	D+	D	A			Dimensión ii): Todo el gasto financiado con fondos provenientes de créditos y la mayor parte de los gastos financiados con fondos provenientes de donaciones en el 2010 se incluyeron en el presupuesto de ese año, en los informes de seguimiento a la ejecución y en el informe de cierre del año. El gasto financiado con fondos externos no incluido en estos documentos e informes representa menos del 10% del total.	



Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-8 (M2)	2009	C	C	C	C		<p>Dimensión i): La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en los procesos de gestión desde la evaluación anterior se debe a la mayor proporción de transferencias autorizadas conforme la Ley de Municipalidades que se asignan por normas transparentes.</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2008 difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación en dos aspectos. Primeramente, el PEFA anterior considera como suficiente la información agregada que aparece en las cuentas financieras y el presupuesto plurianual. Este PEFA considera la información detallada sobre la asignación de transferencias a gobiernos SN individuales. El PEFA anterior además no tiene en cuenta el momento en el cual se informa a los gobiernos SN sobre la asignación de las transferencias, aunque reconoce que la información correspondiente al presupuesto no se comunica “con suficiente anticipación a los municipios sino hasta el momento que es aprobado el siguiente proyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos del gobierno central.” Por lo tanto, los resultados no son comparables</p> <p>Dimensión iii):. La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y metodología con los aplicados en la presente evaluación. Sin embargo, parece haber calificado incorrectamente esta dimensión si se toman en cuenta sus propias conclusiones. El PEFA 2009 reconoce que “el gobierno central no consolida la información (ex-ante y/o ex-post) en informes anuales por categorías funcionales o sectoriales del gobierno general.” Esto corresponde a una clasificación D y no C como aparece en ese informe. Por lo tanto, los resultados no son comparables</p>	
	2011	D+	B	D	D		<p>Dimensión i): El 87% de las transferencias que recibieron las municipalidades en el 2010 se asignaron conforme la Ley de Municipalidades o en base a otros sistemas y normas transparentes. Las transferencias autorizadas por el Congreso Nacional (que representan el 13% del total) son las únicas que no respondieron a criterios formales y transparentes.</p> <p>Dimensión ii): Los gobiernos SN tuvieron que formular su presupuesto para el año 2010 sin conocer de antemano las transferencias que habrían de recibir en ese año. Esa información la fueron recibiendo en el transcurso del ejercicio fiscal.</p> <p>Dimensión iii): No se generó información fiscal consolidada del Gobierno General en el 2010 que presente cifras <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> que provenga de los sistemas contables establecidos. El uso en la Cuenta Financiera de información parcial sobre las finanzas municipales que se obtuvo mediante una encuesta especial no satisface los criterios de medición de este indicador.</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-9 (M1)	2009	D+	C	D			<p>Dimensión i): La supervisión de las instituciones descentralizadas está bien concebida y podría ser efectiva, pero se vio afectada adversamente en el 2010 por el incumplimiento de ciertas de las instituciones en remitirle a SEFIN sus informes fiscales entre ellas ENEE, SANAA, IHSS, INPREMA e INA.</p> <p>Dimensión ii): SEFIN y el BCH han logrado construir fuentes indirectas de información sobre la posición fiscal de las municipalidades y consolidan esta información anualmente en sus informes sobre las finanzas del sector público no financiero. Esto provee información suficiente para supervisar el riesgo fiscal que representan las municipalidades en conjunto pero no en forma individual</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han registrado cambios significativos en la gestión.</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe al seguimiento que realizan juntos SEFIN y en BCH del riesgo SN en el contexto del acuerdo con el FMI.</p>
	2011	C+	C	A				
ID-10 (M1)	2009	C	C				<p>Dimensión i): Aunque no es siempre detallada, el hecho es que el gobierno ha puesto a disposición del público una gran cantidad de información fiscal no tan solo del ejercicio fiscal del año 2010 sino del actual y de los años anteriores. Es notable que SEFIN recibiera una puntuación máxima de 100% en la encuesta que realizó el IAIP en el 2010 sobre el cumplimiento de la LTAIP</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. La diferencia en la evaluación se debe a los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar la publicación de información</p>
	2011	A	A					
<b>C. CICLO PRESUPUESTARIO</b>								
C i) Presupuestación basada en políticas								
ID-11 (M2)	2009	A	A	A	B		Dimensión i):. SEFIN preparó un calendario	Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 no coincide en sus

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	C	B	C	D			
ID-12 (M2)	2009	C+	A	A	D	D	<p>Dimensión i): El Gobierno preparó proyecciones de los agregados fiscales para el ejercicio próximo más tres años para los proyectos de presupuesto del 2010 y 2011 pero no vinculó estas proyecciones con la política de mediano plazo de forma explícita ni comentó sobre las variaciones con respecto a las proyecciones plurianuales de años anteriores.</p> <p>Dimensión ii): Existe un análisis de sostenibilidad de la deuda pública del SPNF para cada año del periodo 2008-2010 que es consistente con la metodología del FMI.</p> <p>Dimensión iii): Existen estrategias sectoriales pero ninguna ha sido costeadada para estimar el gasto corriente o la inversión necesarios para lograr sus metas y objetivos</p> <p>Dimensión iv): Al momento de elaborar el presupuesto del 2011 se requería una vinculación de los proyectos incluidos en el Programa de Inversión Pública con los planes o estrategias vigentes en materia de desarrollo nacional y de inversiones y existía un requerimiento oficial de estimar el impacto en los gastos corrientes. Parece ser que algunas instituciones toman esto en cuenta pero no existe un proceso formal que vincule la programación de las inversiones con la elaboración del POA-presupuesto.</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología empleada con la aplicada en la presente evaluación pero no así en sus criterios. Este PEFA coincide en reconocer que se prepara una proyección plurianual del presupuesto. Difiere en aceptar que existen vínculos claros entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes con una explicación clara de cualquier diferencia. Las mediciones no resultan comparables</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. A diferencia del periodo cubierto por el PEFA anterior, 2005-2007, el análisis de sostenibilidad de la deuda en el periodo del PEFA actual, 2008-2010, abarca la deuda de todas las instituciones del SPNF, incluidos los municipios (basado en datos que obtiene el BCH mediante una encuesta especial del sector bancario – ver texto del indicador ID-9, dimensión ii).</p> <p>Dimensión iii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se registraron cambios significativos en la gestión.</p> <p>Dimensión iv): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y la metodología empleada con los aplicados en la presente evaluación. En comparación con el PEFA anterior se observó una preocupación creciente con identificar el impacto de las inversiones en el gasto corriente.</p>
	2011	C+	C	A	D	C		
<b>C ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>								
ID-13 (M2)	2009	B	B	B	C		<p>Dimensión i): Aunque la mayoría del marco</p> <p>Dimensión i): Los repetidos cambios al marco normativo durante el</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	B	C	A	C	<p>normativo es claro y completo, se han evidenciado algunas inconsistencias que han dificultado la estimación de los pasivos tributarios por el contribuyente en el periodo. La complejidad del marco normativo propicia la toma de decisiones discrecionales</p> <p>Dimensión ii): La DEI ha puesto a disposición de los contribuyentes un sistema completo y de fácil acceso para la asistencia y soporte a los contribuyentes, y está desarrollando programas a nivel nacional de educación y concientización al contribuyente.</p> <p>Dimensión iii): Los trámites y procedimientos existentes para procesar los recursos tributarios de los contribuyentes son morosos, poco claros</p>	<p>periodo analizado dificultan el entendimiento del contribuyente sobre el marco normativo y no le facilitan la identificación y cumplimiento de sus obligaciones tributarias. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009. En dicha evaluación no se percibió la existencia de elementos en el marco normativo que faciliten las decisiones discrecionales, los cuales si se han identificado en esta evaluación.</p> <p>Dimensión ii): La DEI a partir del año 2009 inició un proceso de mejoras muy significativas en el sistema de soporte y asistencia al contribuyente, las cuales han sido evidentes al momento de la presente evaluación. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión iii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en el procesamiento de recursos tributarios desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-14 (M2)	2009	B	C	B	A		<p>Dimensión i): A excepción de haberlo informatizado, no se han identificado mejoras o cambios significativos en la administración del registro de Contribuyentes desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión ii): La DEI está implementando una estrategia de sanciones morales y pecuniarias que está dando resultados positivos y está permitiendo mejorar la recaudación sin afectar de manera sustantiva su capacidad operativa, lo cual representa una mejora en la gestión. El criterio de evaluación empleado en la evaluación del 2009 resulto algo generoso, por lo que la evaluación actual presenta resultados similares al anterior, aunque ha existido una mejora en los procedimientos</p> <p>Dimensión iii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, el criterio de evaluación empleado en la evaluación del 2009 no consideró adecuadamente la calidad de los análisis de riesgo y de los procesos de inteligencia fiscal que son definitorios de la calidad de los planes de auditoría, por lo que asignó una calificación generosa haciendo que ambas mediciones no sean comparables</p>	
	2011	C+	C	B	C		<p>Dimensión i): El Registro de Contribuyentes no tiene vínculos con otros registros que permitan verificar su información. Se lleva un control limitado de los registros de los contribuyentes activos</p> <p>Dimensión ii): El sistema actual de sanciones es severo y cubre los tributos más importantes, aunque no siempre resulta eficaz como instrumento para incentivar el cumplimiento de las obligaciones del contribuyente</p> <p>Dimensión iii): Existen programas continuos de auditoría pero los criterios de evaluación de riesgo y de identificación de fraude fiscal no son claros y suficientes</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-15 (M1)	2009	D+	C	A	D		<p>Dimensión i): Se estima que el porcentaje de cobranza de adeudos es inferior al 60%. Las deudas de los contribuyentes alcanzan valores significativos superiores al 2% de la recaudación tributaria total</p> <p>Dimensión ii): Todos los ingresos tributarios son pagados directamente en cuentas controladas por la TGR.</p> <p>Dimensión iii): El proceso de reconciliación de ingresos es continuo, permanente e integrado y asegura el adecuado seguimiento y reconciliación de avalúos tributarios, cobros, atrasos y transferencias de fondos a la tesorería</p>	<p>Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobranza de adeudos a los contribuyentes, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la medición anterior estimó, sin poder evidenciarlo, que el porcentaje de cobranza superaba el 60%. En la presente evaluación usando el mismo criterio y sin poder evidenciarlo adecuadamente, se estima que el promedio de cobranzas es inferior al 60%.</p> <p>Dimensión ii): No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de cobro y transferencia de los fondos recaudados a la TGR, y se ha verificado que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión iii): No se han identificado mejoras o cambios significativos desde la medición PEFA 2009 en la gestión de reconciliación de ingresos, y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. Sin embargo, el criterio de evaluación empleado en la medición anterior sólo consideró a la TGR como entidad única responsable de la reconciliación de ingresos sin tener en cuenta el proceso integrado de reconciliación existente, por lo que el resultado de dicha medición no es comparable con el de la medición actual</p>
	2011	D+	D	A	A			

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-16 (M1)	2009	C+	A	C	C		<p>Dimensión i): La gestión del flujo de caja funciona bien y la TGR mantuvo un balance entre las entradas y salidas de efectivo que permitió que la ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 se desarrollara a nivel de gasto devengado conforme el presupuesto aprobado. La TGR logró además disminuir el saldo de cuentas por pagar heredado del 2009</p> <p>Dimensión ii): El sistema de cuotas de compromiso que opera a través del SIAFI le permitió a las instituciones planificar y comprometer sus gastos en forma predecible y ordenada en el ejercicio fiscal del año 2010. Es cierto que existen problemas que impidieron el pago oportuno del gasto devengado en ese año pero eso respondió al problema de la falta de liquidez para atender necesidades del año vigente por la acumulación de obligaciones de años anteriores registradas al finalizar el ejercicio fiscal del año 2009. Eso queda fuera de lo que considera esta dimensión del indicador ID-16.</p> <p>Dimensión iii): El Acuerdo Ejecutivo 1570-2010 introdujo modificaciones del presupuesto de ciertas de las instituciones en el último trimestre del ejercicio fiscal del año 2010. Esas modificaciones se rigieron por normas transparentes.</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en este PEFA. La diferencia en la calificación parece surgir, por lo tanto, de cambios en la gestión de los compromisos por la TGR.</p> <p>Dimensión iii): La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 ofrece pocos detalles pero el texto da a entender que tomaron en cuenta las prácticas de la TGR en la autorización y modificación de los compromisos de pago, al igual que en la dimensión ii, arriba. Este PEFA consideró las modificaciones a las asignaciones presupuestarias que autorizan las autoridades superiores. No tenemos información para estimar lo que pudo haber sido la calificación en el 2009 conforme este criterio por lo que no es posible comparar los resultados para este indicador entre el PEFA 2009 y el actual.</p>
	2011	B+	A	A	B			

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-17 (M2)	2009	A	A	A	B		<p>Dimensión i): Los registros de la deuda pública administrados por la DGCP contienen todos los datos actualizados de la deuda pública interna y externa, y son reconciliados mensualmente con los registros de los acreedores. Se preparan y publican trimestralmente informes estadísticos y de estado de la deuda incluyendo stock, servicio y transacciones, y anualmente se prepara además un informe de de estado y de gestión de la deuda a modo de memoria anual de la DGCP</p>	<p>Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión de la deuda desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión ii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se analizó la CUT y no se tuvieron en consideración cuentas bancarias institucionales que contienen fondos que escapan al control de la TGR y de la consolidación de los saldos de la caja fiscal, por lo que el criterio de evaluación entre las mediciones del PEFA 2009 y la actual no es comparable</p> <p>Dimensión iii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación se consideró que los préstamos obtenidos directamente por algunos municipios, en infracción a la norma y sin participación del gobierno no permitían dar una mejor calificación. El indicador evalúa la gestión del Gobierno Central, no la de los municipios. Esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones</p>
	2011	A	A	B	A		<p>Dimensión ii): La mayoría de los saldos de caja son reconciliados y consolidados diariamente por la TGR, pero quedan fuera del proceso de consolidación algunas cuentas institucionales que administran fondos extrapresupuestarios, reservados o de ingresos propios institucionales</p> <p>Dimensión iii): La contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías es en todos los casos aprobado por la SEFIN, quien aplica criterios claros y transparentes basados en políticas de endeudamiento que tienen en cuenta criterios fiscales y macroeconómicos</p>	



Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-18 (M1)	2009	C+	A	B	C	C	<p>Dimensión i): En instituciones que administran porciones significativas de la nómina del Gobierno se han identificado debilidades que afectan la integridad de sus registros. No se ha podido evidenciar que se realicen conciliaciones semestrales entre los registros nómina, las fichas de la historia laboral y los manuales de puestos, sino sólo revisiones progresivas de carácter anual o auditorías parciales de nómina</p> <p>Dimensión ii): hay demoras en los trámites que exceden los tres meses y se producen ajustes retroactivos con frecuencia. No se ha podido evidenciar que el promedio de atrasos en el registro exceda los tres meses</p> <p>Dimensión iii): Existen controles adecuados para el adecuado registro de las transacciones, tanto a nivel institucional como inter-institucional, pero estos no son suficientes para impedir que se produzcan acciones que serán rechazadas posteriormente por la SEFIN</p> <p>Dimensión iv): No se ha obtenido evidencia de la realización de auditorías integrales de la nómina y de los registros de personal del Gobierno en los últimos tres años, pero si se ha verificado que existen procesos de auditoría parcial sobre los registros de la mayoría de institucionales</p>	<p>Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, pero en dicha evaluación sólo se consideró al personal incluido en el Sistema de Servicio Civil, que representa sólo una fracción del sistema de nómina del Estado y no es representativa de la gestión de recursos humanos del Estado. La desintegración existente entre los diversos sistemas de nómina y recursos humanos existentes en el gobierno ha sido tomada en cuenta en la presente evaluación y esta diferencia en el criterio de evaluación no permite comparar los resultados de ambas evaluaciones</p> <p>Dimensión ii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. En la evaluación anterior sólo se consideró la información del SIARH y no la procesada directamente por las entidades sectoriales, por lo que los criterios de evaluación no resultan comparables.</p> <p>Dimensión iii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión iv): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p>
	2011	D+	D	C	C	C		
ID-19 (M2)	2009	B	B	A	D	N/A	<p>Dimensión i): El marco normativo existente satisface los seis elementos evaluados por la</p> <p>Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009. El</p>	

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	C+	A	D	A	D	<p>metodología PEFA vigente</p> <p>Dimensión ii): No se cuenta con datos confiables sobre el monto de los contratos adjudicados por métodos distintos a los de competencia abierta y que han sido justificados adecuadamente.</p> <p>Dimensión iii): La información proporcionada por los sistemas de ONCAE y de HONDUCOMPRAS es cabal, actualizada y completa cubriendo al menos un 90% del monto total de las contrataciones públicas</p> <p>Dimensión iv): El sistema de trámite de reclamaciones no satisface las condiciones i) y ii) establecidas por la metodología PEFA</p>	<p>procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</p> <p>Dimensión ii): El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</p> <p>Dimensión iii): El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.</p> <p>Dimensión iv): El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-20 (M1)	2009	C+	B	C	C		<p>Dimensión i): Los controles existentes no han restringido eficazmente los compromisos de gasto a la disponibilidad real de efectivo</p> <p>Dimensión ii): En los aspectos de la gestión no vinculados directamente al instrumento informático del SIAFI no se ha podido evidenciar la existencia de documentos descriptivos de la gestión o manuales de procedimientos de gestión institucionales, lo cual no facilita la implementación de las normas y abre la posibilidad a vacíos de control en algunos aspectos de la gestión.</p> <p>Dimensión iii): El acatamiento a las normas se da para la mayoría de las transacciones pero aun se presentan numerosos casos de incumplimiento evidentes al menos en casos de contratación de personal.</p>	<p>Dimensión i): Los recientes cambios en la normativa de control interno aun no han sido implementados completamente por las entidades, lo cual ha debilitado los procedimientos de control interno. La insuficiencia de los recursos de la caja fiscal ha propiciado una flexibilización de los procedimientos de control reduciendo su eficacia. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión ii): La eliminación de los procesos de control previo por la auditoría interna esta propiciado una gestión institucional más ágil, pero debido a su reciente implementación aun no ha producido mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009, y se ha podido verificar que a excepción del cambio mencionado, los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión iii): Se ha evidenciado un esfuerzo importante del gobierno en el sinceramiento de las cuentas y en el registro de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, lo cual promueve la reducción de estos casos en el presente año, pero esto aún no se puede cuantificar. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.</p>
	2011	C	C	C	C			

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-21 (M1)	2009	C	C	C	C		Dimensión i): Con excepción de algunas unidades desconcentradas o descentralizadas, las entidades del gobierno central cuentan con unidades de auditoría interna operando de acuerdo a las normas para el ejercicio profesional de auditoría y enfocando al menos el 50% de sus recursos a los problemas sistémicos institucionales	Dimensión i): La reciente implementación del nuevo marco rector de auditoría interna ha aportado mejoras significativas a la gestión de auditoría interna, aunque aún por estar en sus primeros meses de operación presenta algunas debilidades y limitaciones. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
	2011	C+	B	C	A		Dimensión ii): Los informes de auditoría interna no se publican ni son presentados a SEFIN  Dimensión iii): Las estadísticas muestran un alto grado de cumplimiento y que los directivos han tomado medidas rápidas y cabales ante las conclusiones de las auditorías	Dimensión ii): No se han identificado mejoras o cambios significativos en este aspecto de la gestión desde la medición PEFA 2009. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009  Dimensión iii): El seguimiento de la implementación de las recomendaciones, a diferencia del año 2009, cuenta ahora con procedimientos formales y sistematizados
<b>C iii) Contabilidad, registro e informes</b>								
ID-22 (M2)	2009	A	A	A			Dimensión i): La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno se realiza con frecuencia diaria en el caso de la CUT, o al menos una vez al mes en el caso de las cuentas menores que excepcionalmente no son administradas por la TGR	Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
	2011	A	A	A			Dimensión ii): Las cuentas de anticipo y en suspenso son conciliadas con periodicidad mensual, habiendo algunos tipos de anticipo (fondos rotatorios) que son liquidados con periodicidad trimestral. La conciliación se hace dentro de los 30 días de finalizado el periodo y en algunos casos, principalmente originados en procesos de contrataciones, los saldos remanentes son traspasados.	Dimensión ii): Actualmente los procedimientos contables aseguran la conciliación de las cuentas de orden y anticipo con periodicidad mensual, lo cual no se daba en años anteriores originando algunos saldos históricos no liquidados, pero que no afectan la evaluación de la gestión actual. El criterio de evaluación empleado en la presente evaluación no coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009, por lo cual ambas mediciones no son comparables.
ID-23 (M1)	2009	D	D				Dimensión i): Los recursos recibidos por todas las unidades de prestación de servicios primarios así como los resultados de su gestión, son reportados al menos con periodicidad anual por las Secretarías de Salud y Educación, aunque no todos reportan los tipos de recursos recibidos en especie	Dimensión i): En la actualidad los sectores de salud y educación, así como el Poder Judicial producen reportes describiendo la disponibilidad y uso de los recursos recibidos por sus unidades prestadoras de servicios primarios, aunque estos no necesariamente detallan en todos los casos los tipos de recursos recibidos en especie. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009
	2011	B	B					

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-24 (M1)	2009	B+	A	A	B		<p>Dimensión i): Los reportes presupuestarios presentan la ejecución presupuestal de forma consistente en el tiempo y con la clasificación del presupuesto aprobado por el Congreso, permitiendo la comparación directa entre los datos del presupuesto aprobado y modificado con los de la ejecución en su momento del devengado. El monto pagado no se muestra en informes presupuestarios</p> <p>Dimensión ii): Los informes trimestrales fueron presentados durante el año 2010 dentro de las ocho semanas (valor promedio del año) luego de terminado el periodo reportado</p> <p>Dimensión iii): Los datos mostrados en los informes presupuestarios del año 2010 aunque con algunas omisiones no explicadas, han proporcionado información sobre la ejecución presupuestal que ha resultado útil para la gestión y para satisfacer las necesidades gerenciales básicas de información</p>	<p>Dimensión i): El sistema de reportes presupuestarios no ha sufrido modificaciones significativas desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de la caja fiscal hacen que la omisión del registro del pagado sea relevante para evaluar la utilidad de los reportes presupuestarios la cual se ha visto reducida. La evaluación del año 2009 no tuvo en cuenta la necesidad de reportar los montos pagados, lo cual es indispensable para obtener la calificación A otorgada en dicho momento. El criterio de evaluación empleado en la evaluación del año 2009 no fue consistente con la metodología PEFA</p> <p>Dimensión ii): El calendario del sistema de reportes presupuestarios está establecido en el marco normativo el cual no ha sufrido modificaciones desde la evaluación PEFA anterior, sin embargo las actuales circunstancias de gestión han generado atrasos en la presentación de los reportes. El criterio de evaluación empleado en la presente medición es consistente con el criterio empleado en la evaluación del año 2009</p> <p>Dimensión iii): Los reportes presupuestarios no muestran adecuadamente todo el gasto presupuestario y las omisiones no son identificadas y explicadas. La presente evaluación coincide en su metodología y criterio de evaluación con los aplicados en la evaluación del PEFA 2009, sin embargo, dicha evaluación no tuvo en cuenta que los problemas y/o omisiones en los datos deben ser identificados y explicados en los informes, por lo que ambas mediciones no resultan comparables</p>
	2011	C	C	C	C			

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
ID-25 (M1)	2009	B+	B	A	B		Dimensión i): Se prepara un estado consolidado del “Gobierno Central Presupuestario” que presenta información confiable de ingresos, gastos y activos y pasivos financieros. Las debilidades encontradas no socavan de modo significativo la calidad de la información.	Dimensión i): No se han identificado mejoras o cambios significativos en la gestión desde la medición PEFA 2009 y se ha podido verificar que los elementos y características de la gestión evaluados en la medición anterior, persisten sin presentar diferencias significativas. El criterio de evaluación empleado en la presente medición coincide con el criterio empleado en la evaluación del año 2009.
	2011	B+	B	A	B		Dimensión ii): La documentación de la rendición de cuentas del Gobierno se somete al Congreso Nacional dentro de los seis meses de terminado el periodo reportado  Dimensión iii): Se aplica la Norma Contable Nacional en todos los procesos contables del gobierno central aunque no en todas las entidades presupuestarias, y los Estados Financieros se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo	Dimensión ii): La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior  Dimensión iii): La evaluación PEFA 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior
<b>C iv) Escrutinio y auditoría externa</b>								
ID-26 (M1)	2009	C+	B	B	C		Dimensión i): Las auditorías externas realizada	Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	D+	D	D	A		<p>por el TSC alcanzaron a cubrir menos del 50% del gasto ejecutado por el Gobierno General en el ejercicio fiscal 2009. Esas auditorías se ajustan a las normas pertinentes de auditoría</p> <p>Dimensión ii): El TSC le remitió el informe anual de rendición de cuentas del sector público dentro de 45 días de haber recibido el informe de liquidación correspondiente al cierre del ejercicio fiscal del año 2009. El TSC no le remitió al Congreso Nacional los informes de las auditorías financieras y de cumplimiento legal de los gastos ejecutados en el ejercicio fiscal del año 2009. Esto es consistente con la legislación Hondureña que sólo requiere que el TSC le remita al Congreso el informe anual de rendición de cuentas, pero se aparta de la buena práctica internacional que sirve de referencia para el PEFA.</p> <p>Dimensión iii): El seguimiento del TSC demuestra que las recomendaciones correspondientes a las auditorías externas del 2010 se han ejecutado total o parcialmente en 93%.</p>	<p>criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 considera que el informe anual de rendición de cuentas que prepara el TSC cumple con el requisito de auditoría externa de esta dimensión del indicador ID-26. En este PEFA no hemos considerado como suficiente ese informe y en su lugar hemos examinado en alcance y la naturaleza de las auditorías financieras y de cumplimiento legal que realiza el TSC. Los resultados del PEFA 2009 y este PEFA no son comparables.</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Califican la dimensión de B aparentemente por tratarse de un plazo mayor de cuatro meses después de finalizado el período en estudio. Ya que el informe anual que remite el TSC se basa en el informe de liquidación del presupuesto y considerando que la liquidación es equivalente a un estado financiero, creemos que el plazo aplicable es a partir del momento en que la Contaduría le entrega la liquidación al TSC, en cuyo caso el TSC cumplió ampliamente con entregar el informe dentro de los cuatro meses de haber recibido ese documento. El PEFA 2009 tampoco tuvo en cuenta que no se presentan al Congreso los demás informes de auditoría tal como requieren las buenas practicas internacionales. Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.</p> <p>Dimensión iii): La evaluación PEFA del año 2008 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. Luego de un análisis detallado el PEFA 2008 reconoce que el TSC ejerce un seguimiento efectivo pero porque "más allá del seguimiento que realiza el TSC no existe evidencia de aplicación de sanciones administrativas y/o penales" califican la dimensión de C. Consideramos que el uso o no de sanciones y penalidades no forman parte de los criterios de esta dimensión y por lo tanto ante la misma evidencia hemos calificado de A. Los resultados del PEFA anterior y de este no son comparables.</p>
ID-27 (M1)	2009	C+	C	B	C	A	<p>Dimensión i): El Congreso Nacional, por medio</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	D+	C	C	D	A	<p>de las Comisiones de Presupuesto, revisó algunos elementos de los ingresos y gastos del proyecto de presupuesto del 2010. El Congreso no examinó las políticas y los agregados fiscales para el ejercicio venidero.</p> <p>Dimensión ii): Existen procedimientos formales establecidos conforme el reglamento interno del Congreso Nacional. Este procedimiento se siguió en la revisión y aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2010, excepto que el Congreso aprobó el presupuesto en marzo luego de iniciado el ejercicio fiscal.</p> <p>Dimensión iii): SEFIN remitió al Congreso Nacional un proyecto reformulado de presupuesto del ejercicio fiscal del año 2010 en marzo 2010 que éste aprobó cinco días más tarde</p> <p>Dimensión iv): Las normas y procedimientos que rigen las modificaciones del presupuesto son claras y se han respetado en el ejercicio fiscal</p>	<p>criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada y en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.</p> <p>Dimensión iii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en la metodología de medición empleada pero difiere en sus criterios con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 concluye que <i>“es insuficiente la capacidad técnica del Congreso Nacional para realizar análisis macro fiscales exhaustivos sobre el presupuesto. El tiempo previo puede ser bastante apretado si es que no cuenta con el personal técnico idóneo y con experiencia.”</i> En este PEFA nos hemos concentrado en determinar los plazos de tiempo entre la presentación del proyecto de presupuesto y su aprobación por el Congreso Nacional. La capacidad técnica del Congreso no es un criterio aplicable a esta dimensión. Por esta diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.</p> <p>Dimensión iv): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.</p>
ID-28 (M1)	2009	D+	C	D	C		<p>Dimensión i): El Congreso Nacional ni examinó</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 difiere en sus</p>



Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
	2011	D	D	D	D		<p>ni debatió el informe que recibió del TSC correspondiente a los años 2008 y 2009. El TSC presentó el informe del ejercicio fiscal del año 2010 en septiembre 2011 cuando se estaba elaborando el informe final de este PEFA por lo que no se pudo medir la puntualidad de las acciones tomadas por el Congreso Nacional.</p> <p>Dimensión ii): El Congreso Nacional no realizó audiencias sobre el informe de rendición de cuentas correspondiente a los años 2008 y 2009 en el periodo entre julio 2010 y junio 2011.</p> <p>Dimensión iii): El Congreso Nacional no formuló recomendaciones relacionadas al informe de rendición de cuentas correspondiente a los años 2008 y 2009 en el periodo entre julio 2010 y junio 2011</p>	<p>criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. El PEFA 2009 le asignó una calificación a esta dimensión aparentemente en base a la fecha de remisión del informe. Sin embargo, lo que mide la dimensión es el plazo entre la recepción de los informes y las acciones que toma el Congreso para examinarlos. La dimensión requiere como mínimo que el poder legislativo considere el informe en el pleno. Por la diferencia de criterios entre el PEFA 2009 y este PEFA los dos ejercicios no son comparables.</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2008 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior</p> <p>Dimensión iii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. Se nota una pequeña caída en los procesos de gestión desde la evaluación anterior.</p>
<b>D. PRÁCTICAS DE DONANTES</b>								
D-1 (M1)	2009	C	C	C			<p>Dimensión i): En dos de los tres años analizados los donantes aparentemente no hicieron desembolsos de apoyo presupuestario pese a haberse comprometido fondos</p> <p>Dimensión ii): No hay evidencia del cumplimiento de los planes de desembolso por los donantes en dos de los tres años analizados</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 no hizo una evaluación adecuada de la dimensión pues no se centró únicamente en temas de apoyo presupuestario. Aunque no se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior, ambas evaluaciones no resultan comparables</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior. La falta de evidencias del cumplimiento de los planes de desembolso se mantiene</p>
	2011	D	D	D				

Indicador / Método	Calificación del indicador		Calificación dimensiones				Justificación de calificación actual	Cambios en la gestión identificados
			I	II	III	IV		
D-2 (M1)	2009	D	D	D			<p>Dimensión i): Más de la mitad de los fondos de cooperación, incluyendo a aquellos proporcionados por los 5 principales donantes, proporcionan oportunamente las estimaciones presupuestarias de desembolsos para sus proyectos. El desglose de gastos propuestos por los Cooperantes, no necesariamente coincide con la clasificación presupuestaria del Gobierno</p> <p>Dimensión ii): Al menos un 50% de los fondos de la cooperación (incluyendo a los de los 5 principales donantes) son reportados por los donantes con periodicidad trimestral o menor y durante el mes siguiente al periodo reportado, estando la información basada en las categorías de desembolso definidas en el Documento de Proyecto y el Convenio de Préstamo, las cuales no se ajustan a la clasificación presupuestal del Gobierno</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA ya que sólo incluyó los fondos de ayuda no reembolsables en su análisis y difieren de los aplicados en la presente evaluación, por lo que los resultados de ambas mediciones no son comparables. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior</p> <p>Dimensión ii): La evaluación PEFA del año 2009 no fue clara en la aplicación de los criterios de medición PEFA y difieren de los aplicados en la presente evaluación, por lo que los resultados de ambas mediciones no son comparables. No se han evidenciado diferencias en los procesos de gestión desde la evaluación anterior</p>
	2011	C	C	C				
D-3 (M1)	2009	D	D				<p>Dimensión i): Más del 50% de los fondos de la cooperación se ejecutan parcial o totalmente usando procedimientos nacionales</p>	<p>Dimensión i): La evaluación PEFA del año 2009 coincide en sus criterios y en la metodología de medición empleada con los aplicados en la presente evaluación. La gestión actual plantea mayores opciones al uso de los procedimientos nacionales en forma parcial o total por lo donantes</p>
	2011	C	C					

### Anexo 3. Resumen de fuentes de información

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
ID-1	1	Informes de Liquidación Presupuestaria 2008, 2009, 2010 Dirección General de Presupuesto	Informes de Liquidación Presupuestaria 2008, 2009, 2010
ID-2	1	Programa de Inversión Pública 2008, 2009, 2010	Tabulaciones especiales SIAFI – Ejecución por Institución, Cuenta Imprevistos Dirección General de Presupuesto
	2	Dirección General de Inversión Pública	Dirección General de Presupuesto
ID-3	1	Informes de Liquidación Presupuestaria 2008, 2009, 2010	FMI: First Review under Stand-By Arrangement 2011 Dirección General de Presupuesto
ID-4	1	Ley Orgánica del Presupuesto Artículo 100	Balance General 2006, 2007, 2008, 2009, 2010      Dirección General de Presupuesto
	2	Tesorería General de la República	Contaduría General de la República
ID-5	1	FMI: Honduras: Request for Stand-by Agreement Country Report No. 10/322	Manual de Clasificadores de Presupuesto
ID-6	1	Plan de Cuentas Único	Contaduría: Implementación de las Normas Internacionales NICSP
ID-7	1	Manual de Procedimientos de la Cuenta Financiera	FMI: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2001)      Dirección General de Presupuesto
	2	Contaduría General de la República	SEFIN_UPEG
ID-8	1	Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos 2011 Dirección General de Presupuesto	Congreso Nacional: Comisión de Presupuesto I
	2	Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos 2011	Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica      Dirección General de Presupuesto
	3	Dirección General de Crédito Público	Dirección General de Instituciones Descentralizadas
ID-9	1	Secretaría de Educación	Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos 2011
	2	Programa de Inversión Pública 2011-2014	Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica
ID-10	1	Informe Trimestral de Avance Físico y Financiero de las Inversiones, II y III trimestres 2010	La Ayuda Oficial al Desarrollo en Honduras 2007- 2010 Dirección General de Presupuesto

Indicador	Fuentes Documentarias		Fuentes Institucionales
ID-11	1	Dirección General de Inversión Pública	SEFIN_UPEG
	2	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	FHIS
	3	Normas Sobre las Transferencias Municipales 2007-2011 Secretaría del Interior y Población	N/a Secretaría del Interior y Población
ID-12	1	SEFIN Memoria 2009	Convenio Interinstitucional para el Fortalecimiento de la Gestión Fiscal Municipal Secretaría del Interior y Población
	2	SEFIN_UPEG	FMI: Honduras: Request for Stand-by Agreement Country Report No. 10/322
	3	Informe de Evaluación de Gestión de las Instituciones del Sector Público Descentralizado 2010	Informe de Recurso Humano del Sector Público Descentralizado (SPD) Diciembre 2009 - Diciembre 2010
	4	Informe de Inversiones Financieras Realizadas por los Institutos de Previsión Social a Diciembre 2010	Manual de Indicadores de Desempeño para la Evaluación de la Gestión Institucional del Sector Público Descentralizado Dirección General de Instituciones Descentralizadas

Indicador	Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
ID-13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto public</li> <li>• Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público - Fe de erratas</li> <li>• Reglamento de la ley de fortalecimiento de ingresos, equidad social y racionalización del gasto publico</li> <li>• Reformas al art.7 de la de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto public</li> <li>• Reglamento de la ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto public</li> <li>• Instrucción de revisión del procedimiento para determinar la forma y método para el cálculo del impuesto derivado de la ganancia de capital o cualquier otro tributo</li> <li>• Ley sobre la privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito</li> <li>• Reforma por adición al decreto 17-2010 en el sentido de restituir en toda su extensión el impuesto al activo neto</li> <li>• Reforma al artículo 22 de la ley del impuesto sobre la renta</li> <li>• Interpretación del artículo 3 del decreto 42-2011, en el sentido que la aplicación del mismo es a partir del periodo fiscal 2011 inclusive.</li> <li>• Ley de seguridad poblacional</li> <li>• Ley de eficiencia en los ingresos y el gasto public</li> <li>• Marco rector aduenero (CAUCA, RECAUCA, FAUCA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> <li>• SEFIN – Dirección General de Presupuesto, Ingresos</li> <li>• Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</li> <li>• Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal WEB de la DEI (Educación Fiscal y otros)</li> <li>• Portal WEB DEI en linea</li> <li>• Portal WEB SARAH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> </ul>
	<p>3 Información estadística proporcionada por la DEI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> <li>• Poder Judicial</li> </ul>
ID-14	<p>1 Información estadística proporcionada por la DEI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> </ul>
	<p>2 Portal WEB de la DEI (Cumplimiento ciudadano)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> <li>• Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</li> <li>• Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras</li> </ul>

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	3	Información operativa proporcionada por la DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
ID-15	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal WEB de la DEI (Cumplimiento ciudadano)</li> <li>• Información operativa proporcionada por la DEI</li> </ul>	Dirección Ejecutiva de Ingresos
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información operativa proporcionada por la DEI y la TGR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Ingresos</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIAFI – Manual de Registro de Ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesorería General de la República</li> </ul>
ID-16	1	Flujo de caja año 2010.xlsx, Flujo de Caja año 2011.xlsx	SEFIN: Memoria 2010      Tesorería General de la República
	2	SIAF: Manual de Cuotas de Compromiso      Tesorería General de la República	SOPTRAVI
	3	SEFIN Memoria 2010	Medición Gestión por Resultados 2006
ID-17	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de la Deuda Pública 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, Memoria Anual de la DGCP 2010</li> <li>• Informes trimestrales de la Deuda Pública de los años 2007 a 2011</li> <li>• Listado detallado por operación y acreedor/donante del stock de saldos de préstamos y donaciones al 30 de junio del 2011</li> <li>• 2010: Informe Operaciones Crédito Público 2006 a Marzo 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Crédito Público</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes diarios de conciliación bancaria de la TGR</li> <li>• Reportes mensuales de conciliación de cuentas de la CGR</li> <li>• Reportes de conciliación de cuentas del FHIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Contaduría General de la República</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de Presupuesto Art 71 y 74</li> <li>• Ley anual de presupuesto 2010</li> <li>• Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2009-2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Crédito Público</li> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Municipalidad del Distrito Central (Tegucigalpa)</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)</li> </ul>
ID-18	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del Servicio Civil</li> <li>• Información estadística proporcionada por la DGSC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Servicio Civil</li> <li>• Secretaría de Educación</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información estadística proporcionada por la DGSC</li> <li>• Información estadística proporcionada por la DGT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIARH – Instructivo para Nombramiento de Personal</li> <li>• SIARH - Procedimiento de Nombramiento de Personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Dirección General de Presupuesto</li> </ul>

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información operativa proporcionada por las unidades de Auditoría Interna de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación, Obras Públicas, y la DGSC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior de Cuentas</li> </ul>
ID-19	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> <li>• Ley Contratación del Estado</li> <li>• Reglamento Ley de Contratación</li> <li>• Decreto 010-2005 Creación del Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 001-2005 Inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas</li> <li>• Circular 002-2005 Formulación, Tramitación y Resolución de Consultas ante la ONCAE.</li> <li>• Circular 003-2005 Correlatividad en la Numeración de Procedimientos de Contratación, Contratos y Órdenes de Compra</li> <li>• Circular 004-2005 Difusión de los Procedimientos de Compras en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 005-2006 Capacitación Difusión de los Procedimientos de Compras en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 006-2007 Obligatoriedad de Difusión de los Procedimientos de Contratación en HONDUCOMPRAS</li> <li>• Circular 007-2010 Difusión del Plan Anual de Contrataciones Y Adquisiciones en el Sector Publico</li> <li>• Circular 008-2010 Obligatoriedad de la Difusión de los Procedimientos de Contrataciones, Adquisiciones y Compras de Manera Descentralizada del Sector Salud en el Sistema de "HONDUCOMPRAS"</li> <li>• Circular 009-2011 Obligatoriedad del Uso de los Pliegos de Condiciones Armonizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONCAE</li> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> <li>• Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> </ul>

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal HONDUCOMPRAS</li> <li>• Información operativa y estadística proporcionada por ONCAE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONCAE</li> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> <li>• Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal HONDUCOMPRAS</li> <li>• Información operativa y estadística proporcionada por ONCAE</li> <li>• Información proporcionada por el IAIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONCAE</li> <li>• Instituto de Acceso Público a la Información (IAIP)</li> <li>• Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</li> </ul>
	4	Información operativa y estadística proporcionada por ONCAE	ONCAE
ID-20	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos</li> <li>• Información operativa proporcionada por las unidades de auditoría interna institucional</li> <li>• Información de cuentas por pagar de ejercicios anteriores proporcionada por la TGR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior de Cuentas</li> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Unidades de auditoría interna institucional de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación, Obras Públicas, y del FHIS</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos</li> <li>• SIAFI – Manual de ejecución presupuestal</li> <li>• Información operativa proporcionada por las unidades de auditoría interna institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior de Cuentas</li> <li>• Unidades de auditoría interna institucional de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación, Obras Públicas, y del FHIS</li> </ul>
	3	Información operativa proporcionada por las unidades de auditoría interna institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior de Cuentas</li> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Unidades de auditoría interna institucional de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación, Obras Públicas, y del FHIS</li> </ul>
ID-21	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público</li> <li>• Información operativa sobre las UAI proporcionada por el TSC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior de Cuentas</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de acción de las Unidades de Auditoría Interna institucional de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación y Obras Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades de auditoría interna institucional de las Secretarías de Finanzas, Salud, Educación, Obras Públicas, y del FHIS</li> </ul>



Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Rector de la Auditoria Interna del Sector Público</li> <li>• Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos</li> <li>• Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA)</li> </ul>	
ID-22	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas Técnicas del Subsistema de Tesorería</li> <li>• Ley Orgánica de Presupuesto</li> <li>• Ley Anual de Presupuesto 2011</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaduría General de la República</li> <li>• Tesorería General de la República</li> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad</li> <li>• Manual de Contabilidad para el Sector Público</li> </ul>	
ID-23	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2009 (SEDUC)</li> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2010 (SEDUC)</li> <li>• Informes trimestrales 2010 y 2011 (SALUD)</li> <li>• Informes mensuales 2010 (SALUD)</li> <li>• Memoria Anual 2009 y 2010 (Poder Judicial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Poder Judicial</li> </ul>
ID-24	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIAFI, Manual de Gastos</li> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2009 (SEDUC)</li> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2010 (SEDUC)</li> <li>• Informes trimestrales 2010 y 2011 (SALUD)</li> <li>• Informes mensuales 2010 (SALUD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de Presupuesto</li> <li>• Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto</li> </ul>	

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIAFI, Manual de Gastos</li> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2009 (SEDUC)</li> <li>• Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2010 (SEDUC)</li> <li>• Informes trimestrales 2010 y 2011 (SALUD)</li> <li>• Informes mensuales 2010 (SALUD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Educación</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social</li> </ul>
ID-25	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley Orgánica de Presupuesto</li> <li>• Manual de Contabilidad para el Sector Público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaduría General de la República</li> </ul>
	2	Ley Orgánica de Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso Nacional</li> <li>• Contaduría General de la República</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de Contabilidad para el Sector Público</li> <li>• Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental</li> </ul>	Contaduría General de la República
ID-26	1	SEFIN Memoria 2009, 2010	Normas de Auditoría Gubernamental
	2	Informes de auditoría externa 2009 (31 informes) Tribunal Superior de Cuentas	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas Decreto No. 10-2002-E, Artículo 32, 34
	3	Tribunal Superior de Cuentas	Congreso Nacional Comisión de Presupuesto I
ID-27	1	Modelo de informe SISERA Tribunal Superior de Cuentas	N/a Tribunal Superior de Cuentas
	2	Congreso Nacional Comisión de Presupuesto I	Manual Hondureño de Procedimiento Legislativo
	3	Presentación 1 Audiencias Públicas 2011 Congreso Nacional Comisión de Presupuesto I	Oficios de remisión del anteproyecto de presupuesto 2009, 2010, 2011 Dirección General de Presupuesto
	4	Congreso Nacional Comisión de Presupuesto I	Ley Orgánica de Presupuesto Artículos 35,36 Dirección General de Presupuesto
ID-28	1	Oficios de remisión del Informe de Rendición de Cuentas 2008, 2009 Tribunal Superior de Cuentas	Congreso Nacional Comisión de Presupuesto I
	2	N/a	N/a
	3	SEFIN Memoria 2009, 2010	Normas de Auditoría Gubernamental
D-1	1	• Informes de liquidación presupuestal de los años 2008, 2009 y 2010	• Dirección General de Presupuesto

Indicador		Fuentes Documentarias	Fuentes Institucionales
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes trimestrales de ejecución presupuestal de la DGP</li> <li>• Información estadística proporcionada por la DGCP</li> <li>• SIAFI – Módulo de reportes gerenciales</li> <li>• Información proporcionada por los donantes entrevistados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Crédito Público</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> <li>• Delegación de la Union Europea</li> <li>• Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo</li> </ul>
D-2	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información estadística sobre cooperación internacional proporcionada por la SEPLAN</li> <li>• Información estadística proporcionada por la DGCP</li> <li>• Información operativa proporcionada por el FHIS</li> <li>• Información proporcionada por los donantes entrevistados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Planificación y Cooperación Externa</li> <li>• Fondo Hondureño de Inversión Social</li> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> <li>• Delegación de la Union Europea</li> <li>• Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo</li> </ul>
	2	Información proporcionada por los donantes entrevistados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco Mundial</li> <li>• Delegación de la Union Europea</li> <li>• Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo</li> </ul>
D-3	1	Informe de liquidación presupuestal del ejercicio fiscal 2010	Dirección General de Crédito Público

Personas Entrevistadas			
Institución	Institución	Institución	Institución
Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Dirección General de Presupuesto (DGP)	Roberto Zúñiga	Director General
		José Luis Ortega	Sub-Director General
		Sindi Sánchez Pineda	Sub-Director de Presupuesto – Sector Descentralizado
		Elsa Rosa Lagos	Jefe Departamento de Análisis de Egresos
		Jorge Alexander Fiallos	Sub Jefe Departamento de Análisis de Egresos
		Francisco Javier Mendoza Tabora	Subjefe Departamento de Análisis de Ingresos
		Ligia Georgina Sánchez Cordero	Jefe Departamento de Análisis de Ingresos
		Estela María Godoy Licona	Departamento de Estadísticas
		Karol Lizeth Lagos Zeron	
	Dirección General de Inversión Pública (DGIP)	Jackeline Molina	Directora General
		Melvin Maldonado	Sub-Director
	Tesorería General de la República (TGR)	Francisco Cerrato	Tesorero General de la República
		Linda Rodríguez	Sub-Tesorero General de la República
		Maria del Carmen Zelaya	Jefe de Conciliación Bancaria
		Vilma Urania Gutiérrez Flores	Analista de Conciliación
		Lesly Verónica Erazo	Departamento Programación Financiera
	Contaduría General de la República (CGR)	José Luis Romero Nolasco	Contador General de la República
		Ángel Josué Moncada	Sub- Contador General de la República
		Lourdes Margarita Martínez	Supervisor
		Nadya Alejandra Ferrero	Analista Contable
		Lorena García de León	Jefe Departamento Procesos Contables
		Gloria García Fortín	Jefe Departamento Normas y Procedimientos
		Lori Flemming	Asesor del Departamento del Tesoro US
	Dirección General de Crédito Público (DGCP)	Orfidia Isabel Pastora	Director General
		Gloria Canales de Castro	Sub-Director General
		Jorge Cruz	Jefe Departamento de Gestión de Deuda y Riesgo
		Yaninn Martínez	Analista
	ONCAE	Héctor Martín Cerrato	Director
		Verónica Bueso	Sub-Directora
		Dea Nadine Quan	Asesor legal
		Erwin Zelaya	Honducompras
	Auditoría Interna	Ricardo Zelaya	Auditor Interno
	Dirección General de Instituciones Descentralizadas (DGID)	Ing. Rigoberto A. Romero Flores	Director General
Lic. Juan Carlos Zelaya		Director	
Elmer E. Castro Vázquez		Analista de Empresas Públicas	

Personas Entrevistadas				
Institución	Institución	Institución	Institución	
	UPEG	Olga M. Trejo Raudales	Analista de Empresas Públicas	
		Lic. Feliciano Herrera	Director	
		Marvin Alexander Urbina Barahona	Economista	
		Carlos Cuadra	Economista	
Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)		José Oswaldo Guillén	Ministro Director	
		Marcela Pineda	Gerente administración	
		Suyapa Irias	Jefe Estudios Fiscales	
		Cecilia M. Funes	Asistente Ejecutivo del Ministro Director	
Secretaría de Estado del Despacho de la Presidencia (SDP)	Dirección General de Servicio Civil (DGSC)	Ignacio Israel Rodríguez	Director General	
		Carlos Ponce	Coordinador SIARH/SIAFI	
		Gladis Zavala	Asesor Legal	
Secretaría de Salud (SALUD)	Oficina del Ministro	Arturo Bendaña Pinel	Secretario de Estado	
	Gerencia Administrativa (GA)	Moisés Torres López	Gerente de Administración	
		Arnold Erick Aguilar	Subgerente Presupuesto	
		Saad Orozco Montoya	Jefe Análisis Presupuesto	
		Florentino Pavón	Asistente Gerencia Administrativa	
	Unidad Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG)	Maria del Socorro Interiano	Directora UPEG	
Maria Sandoval Cruz		Asistente técnico UPEG		
Unidad Auditoría Interna (UAI)			Auditor Interno	
	Secretaría del Interior y Población (SEIP)	Dirección General Fortalecimiento Local	Wilson Geovanny Núñez Moran	Director General
		Gerencia Administrativa (GA)	Juan Hernandez	Gerente de Administración
		Subgerencia de Presupuesto y Contabilidad	Dona Ivonne Martínez	Subgerente
Dirección de Modernización		Wendy Oviedo	Director	
Banco Central de Honduras (BCH)	Departamento de Programación y Análisis Financiero	Carlos Fernando Ávila	Jefe	
	Departamento de Estadísticas Macroeconómicas	Aracely O'Hara	Jefe	
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Despacho	Nasry Ashura	Ministro Director	
	Dirección de Finanzas	Mario Roberto Zerón Suazo	Director	

Personas Entrevistadas			
Institución	Institución	Institución	Institución
		Elsa Arellano Ordoñez	Subdirector
	Auditoría Interna	Miguel Ángel Torres Ramos	Subdirector
		Mirna Flores Zepeda	Supervisor
	Contrataciones	Will Roberto Castro Moncada	Director
	Seguimiento y Control	Roberto Zablah	Director
	Planeamiento y evaluación de la gestión	Alejandro Paredes	Director
RRHH	José Luis Mejía	Director	
Tribunal Superior de Cuentas (TSC)	Dirección General	Norma Castellón Villeda	Directora Ejecutiva
	Dirección de Fiscalización	Sandra Regina Corrales Alvarado	Directora
	Dirección de Auditorías	Eda Patricia Molina	Directora
	Dirección de Auditoría Municipal	Guillermo Amado Mineros Medrano	Director
	Dirección de Auditoría Interna	Gustavo Adolfo Aguilar López	Director
	Departamento de Control y Evaluación del Presupuesto	Guillermo Federico Sierra Aguilera	Jefe
Poder Judicial	Dirección de Administración	Alejandra Villela	Director
		Angel Valdez	Contador
	Dirección de Planificación	Ismael García	Director
		Carolina Madariaga	Subdirector
	Dirección de Presupuesto	Reina Ochoa	Subdirector
	Auditoría Interna	Lic. Anduray	Auditor Interno
Secretaría de Educación	Sub-Secretaría de Administración Financiera	Sandra Maribel Sánchez	Sub-Secretaria
		Patricia Peña	Contador Central
		Juan Montoya Gonzalez	Asesor del Sub-Secretario
	Sub-Secretaría de ATP	Elia A del Cid	Sub-Secretaria
	UPEG	Orlando Betancourth	Director
	Auditoría Interna	Mauricio Flores	Auditor Interno
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)	UPEG	Luis Benitez	Director de la UPEG
	Auditoría Interna	Salomón Romero	Auditor Interno
	Gerencia Administrativa	Luis Ferrari	Gerente Administrativo
GTZ		Peter Palesch	Director Interino
Unión Europea	Sección Cooperación	Laurent Sillano	Primer Consejero – Jefe de Cooperación
BID	Gestión Fiduciaria	Miguel Orellana	Especialista Senior

Personas Entrevistadas			
Institución	Institución	Institución	Institución
		Nalda Morales	Especialista Financiera
	Modernización del Estado	María José Jarquín	Especialista
	Gestión Fiscal y Municipal	Belinda Pérez Rincón	Especialista
Banco Mundial	Representante	Sampaioli	Especialista Senior
	Operaciones	Martin Humberto Ochoa	Oficial de Operaciones Senior
	Área Fiduciaria	José Rezk	Oficial de Administración Financiera
Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa (CCIT)		Aline Flores	Presidente
		Rafael Medina	Gerente General
Hospital Escuela	Dirección General	Dr. Molinero	Director General
	Dirección administrativa		Director de Administración
			Contador
			Especialista SIAFI
			Asesor Presupuesto
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)		Raf Flores	Sub-Coordinador
Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)	Presidencia	Guadalupe Jerezano Mejia	Comisionada Presidente
	Unidad de Estudios e Investigación Jurídica	Lilian Avila Bier	Jefe Unidad
	Unidad Información Pública	Karla Elvir	Oficial de Informaciones
	SGP	Abner Ordoñez	
	Administración	Dario Hernandez	Administrador
	Auditoría Interna	Rosa M. Trimarchi Galindo	Auditor Interno
Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)		Armando Urtecho López	Gerente Asesoría Legal
Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)		Guillermo Matamoros	Gerente Regional
Congreso Nacional	Comisión de Presupuesto I Grupo de Apoyo Técnico	Hector Guillermo Guillén G.	Diputado y Presidente de la Comisión
		Lic. Victoria Chávez Madison	Directora
		Jorge Geovanny Fiallos	Coordinador Técnico
		Roberto Maradiaga	Coordinador Legal

## Anexo 4. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas

Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<p><b>Credibilidad del presupuesto</b></p> <p>El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.</p>	<p>En el periodo 2008-2010 que cubre este PEFA coinciden una serie de eventos que ponen en duda la credibilidad del presupuesto como instrumento de gestión de las finanzas públicas en Honduras. Estas debilidades contribuyen al aumento del déficit fiscal.</p>	<p>Aunque la proporción del gasto orientado a los servicios sociales en los últimos años se mantiene más o menos estable, esto es producto de un aumento en la masa salarial mayormente en el sector de educación que se compensa con una caída abrupta de los gastos de capital. En el 2010 el Gobierno se compromete a mejorar la composición del gasto fiscal en favor de la inversión y el gasto anti-pobreza.</p>	<p>El aumento en la masa salarial que se viene manifestando desde el 2006 sumado a la necesidad reciente de dedicar una parte de los recursos relativamente escasos de la cuenta única al pago de atrasos no solamente se ha compensado con una caída en la inversión sino que también ha agudizado las deficiencias en los renglones no-salariales del gasto corriente. Esto afecta la prestación de servicios fundamentales de salud y educación entre otros</p>
<p><b>Universalidad y transparencia</b></p> <p>El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.</p>	<p>Los informes de ejecución del presupuesto y los estados financieros resultan insuficientes ante el crecimiento de los atrasos de pago, entre otras porque no generan información sobre la antigüedad de los pagos vencidos ni sobre los pasivos contingentes de devolución de impuestos y demandas judiciales por aspectos laborales e incumplimientos contractuales.</p> <p>Esto hace aún más difícil para los que observan las finanzas públicas desde afuera conocer y entender claramente cuál es la situación fiscal.</p>	<p>La información tardía en incompleta de ejecución de los presupuestos de las instituciones descentralizadas entorpece la coordinación efectiva del gasto público.</p> <p>Esto hace aún más difícil para los que observan las finanzas públicas desde afuera conocer y entender claramente cómo se están usando los recursos públicos.</p>	<p>La información tardía en incompleta del gasto municipal limita la información sobre el uso de los fondos asignados al nivel local, No hay información relacionada con la prestación de servicios o la eficiencia operativa en el nivel de las unidades que prestan los servicios directamente a la población.</p> <p>Esto hace aún más difícil para los que observan las finanzas públicas desde afuera conocer y entender claramente la calidad de los servicios.</p>



	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
Presupuestación basada en políticas	El Gobierno ha hecho uso efectivo del análisis y las estimaciones de la cuenta corriente para identificar e implantar medidas de política pública que le permiten vigilar, controlar el déficit fiscal y estabilizar la relación PIB/deuda pública.	El presupuesto plurianual basado en la estimación de la cuenta financiera que está sirviendo tan bien para vigilar y controlar el déficit fiscal resulta insuficiente como herramienta para facilitar y dirigir la reorientación estratégica del gasto.	No parece hacerse una programación futura del gasto corriente necesario para la operación y mantenimiento de las obras y facilidades incluidas en el programa de inversiones. En tanto esto sea cierto plantea la posibilidad de que no se haya incluido ese gasto en el presupuesto y que el beneficio en forma de mejores servicios que derivan de las inversiones no se manifieste total o parcialmente.

	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
Certeza y control de la ejecución presupuestaria	<p>A pesar de la caída en los ingresos, las modificaciones al presupuesto autorizadas por el Congreso Nacional en esos tres años incorporan nuevas estimaciones de ingresos propios que luego no se cumplen. A partir del 2006 empieza a crecer el gasto corriente impulsado por el aumento rápido de la masa salarial y los subsidios.</p> <p>El nuevo gobierno, está haciendo esfuerzos importantes para mantener la disciplina fiscal, teniendo en cuenta las dificultades por las que atraviesa la caja fiscal por la aparición de deudas no registradas de años anteriores y lo limitado de los recursos disponibles. Las reformas tributarias iniciadas en 2010, el cambio de función de la auditoría interna y el sinceramiento de las cuentas que este gobierno está propiciando, son algunos de los pilares en que se soporta el proceso de fortalecimiento del control sobre la ejecución presupuestal. Por otro lado, la programación del gasto parecería estar aun ajena a la situación de crisis de la caja fiscal y se ha incrementado progresivamente en los últimos tres años.</p>	<p>No se ha logrado obtener un balance entre necesidades y prioridades, lo cual conjugado con las limitaciones de la caja fiscal, no permite satisfacer adecuadamente los requerimientos sectoriales.</p> <p>La asignación estratégica de recursos constituye una debilidad importante de la gestión debido a que no se ha logrado un balance entre necesidades y prioridades y a que las limitaciones de la caja fiscal no permiten satisfacer adecuadamente los requerimientos sectoriales. El control se ejerce sobre el gasto pero no sobre su programación. Muchas entidades han dimensionado sus objetivos sin coordinarlos con la disponibilidad de recursos para alcanzarlos, lo cual no permite hacer una distribución adecuada de los recursos públicos.</p>	<p>El control se ejerce sobre el gasto pero no sobre su programación. Muchas entidades han dimensionado sus objetivos sin coordinarlos con la disponibilidad de recursos para alcanzarlos, lo cual no permite hacer una distribución adecuada de los recursos públicos.</p> <p>La prestación de servicios es una debilidad de la gestión gubernamental. La calidad de los servicios prestados es función de la identificación del alcance del servicio que se desea prestar, de la capacidad para prestarlos y de las estrategias sectoriales que identifican los medios más eficientes y eficaces para su provisión. Los sistemas de control existentes no aseguran una coordinación adecuada entre estos tres aspectos, ya que se orientan principalmente a la ejecución presupuestaria, no a la verificación de los aspectos estratégicos, del alcance y límites del servicio que se piensa prestar, y de la posibilidad de obtener los recursos necesarios para proveerlos.</p>

	<b>Disciplina fiscal agregada</b>	<b>Asignación estratégica de recursos</b>	<b>Eficiente prestación de servicios</b>
Contabilidad, registro e información	La calidad de la información sobre la ejecución presupuestal es un elemento clave para propiciar y supervisar el acatamiento de la disciplina fiscal. El fortalecimiento iniciado sobre los sistemas informáticos del SIAFI y sobre la gestión contable del gobierno, redundarán en la producción de informes confiables y más completos de la gestión. Por otro lado la información estadística de ingresos resulta aún incipiente.	Existen reportes recurrentes de la gestión que informan sobre el gasto y el cumplimiento de las institucionales, pero que aun no se coordinan adecuadamente con la posibilidad real de gestión. Debido a que en muchos casos estos son preparados por entidades con operación desconcentrada, la información sobre los recursos recibidos y utilizados no siempre es actual y completa. Hay entidades que cuentan con almacenes regionales desde donde distribuyen sus recursos materiales, los cuales no necesariamente responden a las demandas y dinámica de las entidades desconcentradas. Los reportes que normalmente son presupuestarios o contables y los reportes sobre inventarios son poco frecuentes.	Los informes recurrentes contienen principalmente información cuantitativa de la prestación de servicios, siendo la información cualitativa menos frecuente, incompleta o inexistente. El objetivo de contar con información sobre la prestación de servicios públicos debe permitir prevenir y dar soluciones anticipadas a posibles problemas, lo cual no se da. Los informes por lo general muestran datos estadísticos diversos de comportamiento sectorial, útiles para la toma de decisiones estratégicas y de largo plazo, pero no para tomar medidas correctivas inmediatas sobre casos particulares.
Escrutinio y auditoría externos eficaces	Las auditorías externas no identificaron el problema de la debilidad de los controles internos y la auditoría interna en prevenir el gasto no autorizado.	Las auditorías externas todavía no alcanzan a cubrir una mayoría del gasto público. La falta casi total de atención por parte del Congreso Nacional a las auditorías contribuye a disminuir su importancia e impacto.	Las auditorías externas todavía no alcanzan a cubrir una mayoría de los servicios. La falta casi total de atención por parte del Congreso Nacional a las auditorías contribuye a disminuir su importancia e impacto.

## Anexo 5. Bibliografía

- BCH\_WEB\_Estadísticas PIB. (2011). *Producto Interno Bruto por Rama de Actividad Económica*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.bch.hn/esteco/sector\\_real/pib/pibenfoque\\_produccion.xls](http://www.bch.hn/esteco/sector_real/pib/pibenfoque_produccion.xls)
- Comisión Crédito Público. (2008). *Propuesta de Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2008-2011*.
- Comisión Crédito Público. (2009). *Propuesta de Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2009-2013*.
- Comisión Crédito Público. (2011). *Propuesta de Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2011-2014*.
- Congreso Nacional. (2009). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2010*.
- Congreso Nacional; Decreto126. (1967). *Ley del Servicio Civil y sus modificaciones*.
- Congreso Nacional\_Decreto10. (2002). *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas Decreto No. 10-2002-E*.
- Congreso Nacional\_Decreto105. (2011). *Ley de seguridad poblacional*.
- Congreso Nacional\_Decreto16. (2010). *Disposiciones Generales del Presupuesto*.
- Congreso Nacional\_Decreto17. (2010). *Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público*.
- Congreso Nacional\_Decreto170. (2006). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- Congreso Nacional\_Decreto25. (1963). *Ley del impuesto sobre la Renta*.
- Congreso Nacional\_Decreto264. (2010). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2011*.
- Congreso Nacional\_Decreto286. (2009). *Establecimiento de Una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación*.
- Congreso Nacional\_Decreto287. (1975). *Ley Impuesto sobre las Ventas*.
- Congreso Nacional\_Decreto74. (2001). *Ley de Contratación del Estado*.
- Congreso Nacional\_Decreto83. (2004). *Ley Orgánica de Presupuesto. La Gaceta (30421), A-1*.
- Congreso Nacional\_Manual. (2011). *Manual Hondureño de Procedimiento Legislativo*.
- Consultores Evaluación PEFA. (2009). *Evaluación PEFA - Gobierno Central Honduras*.
- Contaduría. (2010). *Normas del Cierre Contable del Ejercicio Fiscal que Concluye al 31 de diciembre de 2010*.
- FMI. (2008). *Honduras: Solicitud de Derecho de Giro*.
- FMI\_M1. (2001). *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2001)*.
- FMI\_M1a. (2002). *Government Financial Statistic Manual 2001, Companion Material*.
- FMI\_M2. (1986). *Manual de Estadística de Finanzas Públicas*.
- FMI\_STB. (2010). *Honduras: Request for Stand-by Agreement*.
- FMI\_STB. (2010). *Honduras: Request for Stand-by Agreement Country Report No. 10/322*.
- FMI\_STB. (2008). *Honduras: Solicitud de Derecho de Giro Reporte de País No. 08/241*.
- FMI\_STB\_R. (2011). *First Review under Stand-By Arrangement*.
- IAIP. (2011, agosto 19). *Modificaciones por IAIP año 2010 y primer semestre 2011*.
- IAIP\_BoletínNo.3. (2010). *Evaluación a Portales de Transparencia Boletín Cuentas Claras Edición No. 3*.
- Naciones Unidas. (2001). *Clasificación de Gastos Por Finalidad*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales - Div. Estadística. New York: Naciones Unidas.

- OECD. (2001). *Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries*.
- Presidencia de la República. (2006). *Talleres de Trabajo de Gestión por Resultados 2006*.
- SALUD. (2005). *Plan Nacional de Salud 2021*.
- SALUD. (2011). *Respuesta a los temas de conversación enviados por el equipo PEFA*.
- SE. (2011). *Informe de Modificaciones Realizadas Oficio 165-SSAAYF-2011*.
- SE\_UAI. (2010). *Informe de Auditoría Interna "Instituto Técnico Vocacional del Sur" No. 04/2009 UAI-SE*.
- Secretaría de Educación. (2009). *Categorías Programáticas y Resultados de Producción 2009*.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (1996). *Código Aduanero Unificado de Centro América (CAUCA)*.
- Secretaría PEFA\_C1. (2008). *Clarifications to the PFM Performance Measurement Framework of June 2005*.
- Secretaría PEFA\_G1. (2007). *Guidance on evidence and sources of information to support the scoring of the indicators*.
- Secretaría PEFA\_GP1. (2010). *Good Practice when Undertaking a Repeat Assessment*.
- Secretaría PEFA\_MR1. (2005). *Marco de Referencia para Medición del Desempeño*. Washington, District of Columbia, USA.
- Secretaría PEFA\_MR2. (2011). *Final text of revised indicators 2, 3, and 19 for the performance measurement framework*.
- SEFIN - DGCP. (2010). *2010: Informe Operaciones Crédito Público 2006 a Marzo 2010*.
- SEFIN. (2006). *Manual de Contabilidad Para el Sector Público*.
- SEFIN. (2006). *Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental*.
- SEFIN. (2006). *Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto*.
- SEFIN. (2008). *Política de Endeudamiento Público 2008-2011*.
- SEFIN. (2009). *Política de Endeudamiento Público 2009-2013*.
- SEFIN. (2011). *Política de Endeudamiento Público 2011-2014*.
- SEFIN. (s.f.). *Portal SIAFI - SIARH - Instructivo para Nombramiento de Personal*. Recuperado el 21 de 7 de 2011, de <http://www.sefin.gob.hn/?p=3054>
- SEFIN. (s.f.). *Portal SIAFI - SIARH - Procedimiento para Nombramiento de Personal*. Recuperado el 21 de 7 de 2011, de <http://www.sefin.gob.hn/?p=3054>
- SEFIN. (2011, May). *Presupuesto Ciudadano 2011*.
- SEFIN. (2011). *Resultados Fiscales 2010*.
- SEFIN. (2005). *SIAFI - Manual de gastos*.
- SEFIN\_AnteProy. (2010). *Presentación de los Anteproyectos de Presupuesto de Recursos y Gastos del Sector Público Descentralizado 2010*.
- SEFIN\_AvanceInvTrimIV2010. (2010). *INFORME DE AVANCE FÍSICO- FINANCIERO del Programa de Inversión Pública IV Trimestre 2010*.
- SEFIN\_Contaduria\_BG2005. (2006). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2005*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)
- SEFIN\_Contaduria\_BG2006. (2007). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2006*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)
- SEFIN\_Contaduria\_BG2007. (2008). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2007*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)

- SEFIN\_Contaduria\_BG2008. (2009). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2008*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)
- SEFIN\_Contaduria\_BG2009. (2010). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2009*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)
- SEFIN\_Contaduria\_BG2010. (2011). *Balance General del Gobierno Central Ejercicio Fiscal 2010*. Recuperado el 8 de 2011, de [http://www.sefin.gob.hn/?page\\_id=2398](http://www.sefin.gob.hn/?page_id=2398)
- SEFIN\_Contaduría. (2011). *Implementación de las Normas Internacionales NICSP*.
- SEFIN\_Correo. (2011, August 19). Mensaje enviado por correo electrónico por el Director General de Presupuesto.
- SEFIN\_Datos. (2011). *Ejecución por Institución 2005.2011.xlsx*.
- SEFIN\_DGID. (2011). *Informe de Evaluación de la Gestión de las Instituciones del Sector Público Descentralizado Año 2010*.
- SEFIN\_DGID. (2007). *Manual de Indicadores de Desempeño para la Evaluación de la Gestión Institucional del Sector Público Descentralizado*.
- SEFIN\_DGID\_InvFin. (2010). *Informe de Inversiones Financieras Realizadas por los Institutos de Previsión Social a Diciembre 2010*.
- SEFIN\_DGID\_Manual. (2007). *Manual de Indicadores de Desempeño para la Evaluación de la Gestión Institucional del Sector Público Descentralizado*.
- SEFIN\_DGID\_RRHH. (2010). *Informe de Recurso Humano del Sector Público Descentralizado (SPD) Diciembre 2009 - Diciembre 2010*.
- SEFIN\_DGIP. (2008). *Guía de Perfil de Proyectos de Inversión*.
- SEFIN\_DGP. (2010). *Cronograma POA Presupuesto 2011*.
- SEFIN\_DGP\_Circular. (2010). *Proceso Presupuestario 2011 Circular No. DGP-ID-065-2010*.
- SEFIN\_DGP\_Circular. (2010, July 9). *Proceso Presupuestario 2011 Circular No. DGP-ID-065-2010*.
- SEFIN\_DGP\_M1. (2005). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias, Ver. 2*.
- SEFIN\_DGP\_Oficio. (2010). *Remisión del Presupuesto 2010 Oficio DGP-033-2010*.
- SEFIN\_DGP\_SIAFI. (2006). *NORMAS TECNICAS DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA*.
- SEFIN\_ExpMotivos. (2010). *Exposición de Motivos Proyecto de Presupuesto 2010*.
- SEFIN\_ILP2005. (2006). *Informe de la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica, ejercicio fiscal 2005*.
- SEFIN\_ILP2006. (2007). *Informe de la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica, ejercicio fiscal 2006*.
- SEFIN\_ILP2007. (2008). *Informe de la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica, ejercicio fiscal 2007*.
- SEFIN\_ILP2008. (2009). *Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica*.
- SEFIN\_ILP2009. (2010). *Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica*.
- SEFIN\_ILP2010. (2011). *Informe de la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica*.
- SEFIN\_Memoria. (2009). *Memoria Institucional*.
- SEFIN\_Memoria. (2010). *Memoria Institucional*.
- SEFIN\_obi. (2011). *Presupuesto Ciudadano 2011*.

- SEFIN\_Oficio. (2009). *Oficio de Remisión del Proyecto de Presupuesto al Congreso Nacional DGP-124-2009*.
- SEFIN\_OficioCGR. (2011). *Oficio de Remisión de la Rendición de Cuentas sobre la Gestión de la Hacienda Pública Oficio CGR 811/2011*.
- SEFIN\_PIP\_2011. (2010). *Programa de Inversión Pública Ejercicio Fiscal 2011 - Sector Público*.
- SEFIN\_Plurianual. (2009). *Lineamientos del Presupuesto Plurianual: Política Fiscal de Mediano Plazo*.
- SEFIN\_PolPres. (2008). *Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2008 Anexo VIII*.
- SEFIN\_PolPres. (2009). *Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2009*.
- SEFIN\_PolPres. (2011). *Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2011*.
- SEFIN\_PolPres. (2010). *Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal del año 2010 Anexo VI*.
- SEFIN\_Presupuesto 2010. (2010). *Presupuesto por Fuente de Financiamiento y Comparativo por Ejercicios*.
- SEFIN\_SIAFI. (2005). *Manual de Cuotas de Compromiso*.
- SEFIN\_SIAFI. (2008). *Manual de Procedimientos de la Cuenta Financiera*.
- SEFIN\_TGR. (2011). *Archivo proporcionado por la TGR: "Flujo de caja año 2010.xlsx"*.
- SEFIN\_TrimI. (2011). *Ejecución Presupuestaria de la Administración Central Primer Trimestre Año 2011*.
- SEFIN\_TrimII. (2010). *Informe de Ejecución Acumulada al Segundo Trimestre 2010*.
- SEFIN\_TrimIII. (2010). *Informe de Ejecución Acumulada al Tercer Trimestre 2010*.
- SEFIN\_UDEM\_MU. (2008). *Manual del Usuario Módulo Formulación Presupuestaria*.
- SEFIN\_UPEG. (2011). *Cuenta Financiera del SPNF Consolidado Ajustado 2009-2010*.
- SEFIN\_UPEG. (2011). *Tabulación Especial*.
- SEIP. (2011). *Normas Sobre las Transferencias Municipales 2007-2011*.
- SEIP\_SEFIN. (2011). *Convenio Interinstitucional para el Fortalecimiento de la Gestión Fiscal Municipal*.
- SEPLAN. (2011). *Formulación del POA Presupuesto 2012*.
- SEPLAN. (2011). *La Ayuda Oficial al Desarrollo en Honduras 2007-2010*.
- SEPLAN. (2007, julio). *Medición Gestión por Resultados 2006*.
- SEPLAN\_Manual POA. (2011). *Formulación del POA Presupuesto 2012*.
- SOPTRAVI\_UPEG. (2011). *Información Proporcionada para la Evaluación PEFA*.
- TSC. (2008). *Normas de Auditoría Gubernamental*.
- TSC\_Acuerdo1. (2009). *Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos*.
- TSC\_Acuerdo27\_Revisado. (2009). *Manual de Normas de Control Interno*.
- TSC\_Acuerdo3. (2009). *Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público*.
- TSC\_AG1. (2008). *Normas de Auditoría Gubernamental*.
- TSC\_Correo. (2011, August 23). *Mensaje por correo electrónico de la Lic. Castellón, Directora Ejecutiva del TSC*.
- USAID. (2009). *La Condonación de la Deuda para Honduras, el Proceso y los Resultados*.



## Anexo 6. Comentarios recibidos sobre el Informe Preliminar Del Gobierno de Honduras

La Secretaría del Despacho Presidencial consolidó en el documento adjunto todos los comentarios recibidos de las entidades que comentaron las secciones generales del Informe Preliminar. Los comentarios sobre la sección 3, específicos a los indicadores PEFA fueron resueltos durante el taller de validación de 12 y 13 de setiembre y en las reuniones posteriores realizadas con las entidades que hicieron comentarios durante el taller. No se recibieron comentarios escritos a este respecto.

### *Comentarios y observaciones a los informes de OBI y PEFA*

1. *En primer lugar, se reconoce el apoyo de MCC, particularmente a través de Bruce Kay y Jonathan Brooks, en la realización de estos dos informes, así como en eventos (talleres) de capacitación y socialización de los mismos.*

*Si bien, como país necesitamos hacer más en temas relacionados con la gobernabilidad (control de la corrupción y derechos humanos, particularmente), fue acertada la decisión que se tomó a inicios del año de trabajar los temas de gestión y transparencia de las finanzas públicas, debido a la relativa facilidad con que se pueden mostrar resultados a corto plazo.*

2. *En segundo lugar, se considera que el trabajo realizado por NORC y FDsF se han ajustado a los tiempos establecidos por MCC, los que al mismo tiempo resultan convenientes para Honduras, de cara a la próxima reunión del Consejo Directivo de la Corporación y a los efectos que esto pueda tener sobre las determinaciones que se tomen en el mes de diciembre, sobre la elegibilidad de los países que puedan optar a un segundo compacto.*
3. *Con relación al informe de PEFA, se manifiestan los siguientes comentarios, observaciones y sugerencias:*

#### **Aspectos generales**

- 3.1. *Coincidimos con los autores del Informe que a pesar de las condiciones particulares que caracterizan el periodo de evaluación, los resultados de la medición de los indicadores es favorable en términos generales, tanto en aquellos indicadores o dimensiones de los mismos que pueden ser comparables con la evaluación anterior.*
- 3.2. *Las debilidades que se muestran en ciertos indicadores constituye un reto para continuar mejorando en la implementación de correctivos y la adopción de las mejores prácticas presupuestarias, tanto en términos de gestión, control interno y externo y transparencia.*
- 3.3. *La mayoría de los representantes de las instituciones públicas relacionadas con la evaluación PEFA, coinciden en señalar que si bien se reconoce que este tipo de evaluaciones se basan en estándares internacionales, el Programa PEFA debería reconocer que Honduras, al igual que los demás países, tiene sus propias legislaciones y que estas prevalecen a nivel interno, para efecto de prácticas presupuestarias y gestión fiscal.*
- 3.4. *Consideramos que el PEFA es un modelo ideal de gestión pública a través de las denominadas "Buenas Prácticas Internacionales", sin embargo, el país enfrenta limitaciones para incrementar su nivel de adecuación con dichas prácticas internacionales y, con ello,*



*lograr mejores resultados en la gestión de las finanzas públicas. Por ejemplo, los consultores pudieron constatar que el Tribunal Superior de Cuentas, solo podrá aumentar su capacidad operativa y gerencial en la ejecución de los procesos de auditoría y posibilitar fiscalizar mayores recursos públicos si su presupuesto institucional es incrementado.*

- 3.5. *Se reconoce que los consultores realizaron un excelente y exhaustivo trabajo en un tiempo relativamente corto. Además, su estilo de trabajo generó mucha confianza y espíritu de colaboración en todas las instituciones públicas que fueron incluidas en el trabajo de campo.*

### **Primera Parte del Informe**

- 3.6. *Las tres secciones con números romanos, previo a la Introducción del Informe, parecen estar bajo el título de “Evaluación Resumida” (Resumen Ejecutivo), pero esto no es muy evidente por el bajo perfil de dicho título (además no se visualiza en el índice de materias) y el uso de números romanos que choca con el uso de números arábigos en los capítulos del informe.*
- 3.7. *Se sugiere que las referencias a las características del periodo 2008-2010 se señalen de una sola vez, al inicio de la primera sección de la “Evaluación Resumida” bajo un subtítulo que puede denominarse “Antecedentes o marco general”. Así se seguiría la estructura del resto del documento.*
- 3.8. *La estructura de redacción de las áreas de indicadores de la “Evaluación Resumida” podría comenzar señalando los resultados favorables y después mostrar las debilidades encontradas.*
- 3.9. *Es conveniente que en esta primera sección se incluya uno o dos de los gráficos que se utilizaron en la presentación del Taller, especialmente el que muestra los indicadores estrella y los indicadores con punto rojo, al igual que las conclusiones generales referidas a ambos grupos de indicadores.*
- 3.10. *Se sugiere revisar el capítulo 2 “Información de antecedentes sobre el país”. En lo referente a la forma del capítulo, se sugiere modificar el título del mismo y reubicar los párrafos que se refieren a la geografía y la población bajo un subtítulo propio. En cuanto al contenido se deben revisar datos y cifras, por ejemplo la extensión de Honduras es incorrecta; y la tabla 3<sup>55</sup>, se debe reubicar en donde se abordan los aspectos macroeconómicos.*
- 3.11. *El informe presenta una buena descripción del marco jurídico e institucional. No obstante, sería importante incluir referencias acerca de cómo dicho marco se adecua o no a las normas y estándares que utiliza el programa PEFA para sus evaluaciones.*
- 3.12. *El capítulo referido a la evaluación de los sistemas procesos e instituciones entendemos que equivale a lo que se denomina el “Desempeño de la Ejecución Presupuestaria” en el informe de la evaluación anterior. En este caso, se considera que el título debe ajustarse al contenido del capítulo.*
- 3.13. *La descripción de los resultados de las diferentes áreas de la gestión de las finanzas públicas, se pueden estructurar como la que se sugiere en el 4.7 (vinculado a la evaluación resumida), en el sentido que se puedan señalar los resultados favorables y posteriormente las debilidades encontradas.*
- 3.14. *Tal como se acordó en el marco del Taller del 12 y 13 de septiembre, en el caso de los indicadores y dimensiones que no sean comparables con la evaluación anterior, deberá indicarse que la comparación entre ambas evaluaciones o periodos “No corresponde”. Incluso se mencionó, siguiendo la metodología de evaluación PEFA, que basta con que no sea comparable una dimensión, para que igual no lo sea el indicador en su conjunto.*

<sup>55</sup> Se refiere a la **Tabla 3** según la nueva numeración de tablas del Informe Final.

## Del Secretariado PEFA

La siguiente nota de comentarios sobre el Informe Preliminar fue recibida del Secretariado PEFA por los consultores el 16 de setiembre del presente año.

### **Honduras – Public Financial Management Performance Report** Draft Report, August 2011

#### **Comments by the PEFA Secretariat**

This note sets out the PEFA Secretariat comments on Honduras – *PFM Performance Report, Draft, August 2011 as requested by Kay, Bruce, MCC on September 2, 2011*. We are pleased to be given this opportunity to present our comments, which address the following questions:

1. Is the requisite background information for the assessment adequately included?
2. Has the standard indicator been used (with or without modification)?
3. Is the indicator correctly applied or interpreted?
4. Is sufficient evidence provided for all aspects of the indicator? If not, what is missing?
5. Is the information specific and presented clearly and used correctly?
6. Is the scoring methodology correctly chosen and applied?
7. Is the scoring correct, on the basis of the information provided?
8. Are there any specific features of the country's PFM system that result in a mismatch with the definition or calibration of the indicator (constitutional arrangements, system heritage)?
9. Has each indicator rating been compared to that of the previous assessment and any change in performance been explained?
10. Have the indicator related information and ratings as well as other relevant information been combined in an analysis that highlights the main strengths and weaknesses of the PFM system, explains change in systems performance since the previous assessment and indicates priorities for reform.

Our comments do not consider if the data/information presented in the report is likely to be correct and can only judge the correctness of scoring on the basis of the evidence actually presented.

Our comments follow the content of the PFM-PR, section by section, and include a table of specific observations on the scoring of the individual indicators in relation to section 3.

#### **Overall impression**

This is a well-documented report with a substantial body of information that addresses the key elements of a PFM system in a clear way, covers all the standard features of a PFM-PR and closely follows the recommended model outline.

In terms of comparison with the 2009 PEFA assessment, the report provides in section 3 under each indicator, a useful analysis of the use of the methodology and whether scores are comparable; in many cases a direct comparison of changes in the rates at dimension level is not possible (23 indicators are said to be not comparable with the 2009 PEFA assessment).

Nevertheless, the report would benefit from providing a more specific analysis of the trends (progress or lack of it) in the PFM performance over the last years and summarize the developments in relation to the main weaknesses identified in 2009. Sometimes, the basis for comparison or lack of it are not sufficiently clear which does not facilitate the understanding of whether changes in definition or interpretation have impacted in the comparison of scores.

### **General comments**

A table with both set of ratings (2009 and 2011) that highlights the scores not comparable is provided in the Summary Assessment and in the annexes. At indicator level, individual boxes compare both scores, justify the current score and provide an explanation on whether scores are comparable. Although a substantial body of evidence is provided there are still some areas where additional information or clarification is needed to better evidence the rate given and explain the performance change over time.

The sources of information are well specified and a list of people interviewed includes representatives of private sector and civil society which is very important for triangulating information.

Basic information with respect to currency, exchange rate, fiscal year and abbreviations list is provided at the beginning of the report. Nonetheless, some abbreviations should be included in the list: e.g., SDP/UATP, SIAFI, NICSP, POA, TSC, SAMI, TSC, PRGF, SRP, AMHON, ENE, HONDUTEL and ERP.

The report would also benefit from a final editing in order to correct minor spelling mistakes.

Note that there are inconsistencies in how the previous assessment is referred to – sometimes ‘2008’ and sometimes ‘2009’ (it would also be useful to clarify which was the timing or snapshot date of that assessment).

### **Section 1 – Introduction**

This section clearly explains the purpose of the assessment, which basically is to assess changes in PFM system performance between 2009 and 2011 and to inform the future direction of Government’s public finance management reform program.

The donor coordination for the assessment could be better described. In the “Preface” it is mentioned that a special committee has been created (*Comisión de Seguimiento del Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas*) including donors, the Government and the team of consultants but their role in the process is not explained. It

would be useful to mention which other donors have participated in the process and how have they coordinated their action.

It is very important to include a detailed description of the quality assurance process. The report briefly mentions as peer reviewers the Government, the MCC and the PEFA Secretariat but nothing is said about other donors members of the Steering Committee (e.g. Spain, EC and WB). It is suggested that the standard description, agreed by the PEFA Steering Committee in June 2011, be applied (doc attached).

The Scope of the assessment could be better explained. It would be useful to explain in the narrative what the composition of the Central Government is, in particular in section 1.4 (*Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe*). In table 2, the expression “*total gasto gobierno central*” should be “*total sector público*” as the table refers to the public sector structure.

## Section 2 – Country Background Information

The country context and economic situation are well described and the information on budgetary outcomes is provided as per the outline.

Information on the institutional arrangements in central and sub-national government and the institutional relations between the Executive, the Legislature and the Judiciary is missing. The previous PEFA assessment provided some interesting information about these issues.

It would be useful to include information about the division of responsibilities within the MOF. This seems particularly important as substantial change has been pointed out since the last PEFA assessment.

The legal framework for PFM could be better described and include information about important laws that were not mentioned e.g. municipalities, procurement, public servants, debt, transparency, etc. Please note that there is repetition in some parts.

## Section 3 – Performance of systems, processes and institutions

This section is well structured with each indicator section specifying the current situation and comparison of 2011 with 2009.

There is a comprehensive body of evidence for the indicator ratings. Nevertheless, we have specific observations on the need for additional evidence to support the scoring as well as on the correspondence between evidence provided and score given for some individual indicators, as highlighted in the table below. We also comment on the adequacy of evidence for each indicator in tracking change between the 2009 and 2011 assessments.

Indicator / dimens	Comments on evidence and rating	Comparison with 2009 assessment
--------------------	---------------------------------	---------------------------------

<p>PI-1</p>	<p>Appears correctly rated as ‘A’ on the basis of evidence given.  <i>Note:</i> The amortization of the debt (principal) should not be considered as expenditure (2nd paragraph of dim (i). Idem comment for PI-2, dim (i), 1st paragraph.  <i>Note:</i> Data in table 7 and annex 1 are different; unclear if annex 1 is primary expenditure (it appears to include interests as well as donor funded projects)</p>	<p>No change, evidenced</p>
<p>PI-2 (i)</p>	<p>Rate C might be correct but unclear if debt interests are excluded.  <i>Note:</i> The reasons that explain why externally financed project expenditure cannot be excluded anymore at administrative/organizational level should be provided (the report mentions that it was possible to do so in the previous PEFA assessment).</p>	<p>Not comparable. The PEFA methodology for rating this dimension has changed in February 2011 (the calculation now excludes contingencies and applies a slightly different formula), so this could be an additional reason to explain the non comparability of the current rate with the previous PEFA assessment.</p>
<p>(ii)</p>	<p>Rating uncertain. With the average provided (higher than 10%) the correct rate seems to be “D”. However, the calculation should be revised. The contingency share of the budget seems to be 6.7% in 2008 [resulting from 4.078,6 (actual contingency) / 61.066,1 mll lempiras (total budgeted expenditures)] instead of 7.2%), 2.7% in 2009 and 1.9% in 2010, resulting in an average of 3.8% which corresponds to a rate of “B”.  <i>Note:</i> narrative indicates rate D but box indicates a C. Same mistake in Annex 1</p>	<p>Not comparable. Revise the explanation provided in the Summary Rating Table for “Cambios en la gestión identificados” as it seems to rather correspond to dim (i)</p>
<p>Overall</p>	<p>Correctly combined to C, but now uncertain</p>	<p>Not comparable</p>
<p>PI-3</p>	<p>Appears correctly rated A on the basis of the evidence given.  N.B. Calculation of previous PEFA with new method shows that at least in two years (2005 &amp; 2006) actual revenue was between 97%-112%, which would</p>	<p>Change of method makes no difference. Improvement seems evident. The</p>

	correspond to a B not to a C as stated.	report should comment that.
PI-4 (i)	Rating uncertain. The method applied to calculate the stock of arrears at the end of 2010 should be revised in order to include the expenditures registered in the account 211 that were not paid in the first 45 days (an “ <i>extracto</i> ” of the account 211 at the data 15 February 2011 could be used for that).	Not comparable, evidenced.
(ii)	Appears correctly rated as ‘B’ on the basis of evidence provided in this dimension. However, in dim (i) it is said “ <i>El problema es que ni el SIAFI ni la contabilidad pública reflejan el tiempo transcurrido luego de presentada una factura o constituida una obligación de pago</i> ”. This statement seems not consistent with the assessment of this dimension which concludes “ <i>Se cuenta con información oportuna y completa sobre los atrasos que utiliza SEFIN para ir controlando nuevos atrasos y reduciendo los saldos existentes</i> ”. If necessary revise this rating.	The text should be more explicit to highlight that there is an improvement.
Overall	Correctly combined to B, but now uncertain	
PI-5	Rate A may be correct but narrative should specify if budget formulation and execution is based on sub-functional classification using COFOG standards. Some information provided in this indicator refers to PI-25 and could be moved there.	No change, evidenced.
PI-6	Rate A may be correct but not enough evidence is provided with respect to criteria 6, 7 and 8 (e.g. for criteria 6 data should be for 2010 not for 2009).	Not comparable, evidenced.
PI-7 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given <i>Note:</i> The data mentioned in the text (109,430.7 mll lempiras) differs from the one included in Table 17 (109,479.67).	Not comparable, evidenced
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given <i>Note:</i> Revise the summary provided in the box to justify a rate of “A”: “ <i>Todo el gasto financiado con fondos provenientes de créditos...</i> ” instead of “ <i>donaciones</i> ”. Add that the global sum that is missing represents less than 10%, otherwise the rate could be “B”.	Improvement, evidenced
Overall	Correctly combined to D+	
PI-8 (i)	Rated A on the basis of unconditional grants but this dimension covers unconditional and conditional transfers from the CG. Transfer to finance specific	A comparison might be possible after the revision

	projects should also be taken into account (as in PEFA 2009). Rating uncertain	of the assessment.
(ii)	Appears correctly rated D on the basis of unconditional grants.	Unclear why it is not comparable
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Deterioration not evidenced
Overall	Correctly combined to C, but now uncertain	
PI-9 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No change, should be explicitly evidenced
(ii)	The report states that there is only one level of SN Government in Honduras (i.e. the “municipios”), for which the fiscal position is monitored at least annually and central government consolidates overall fiscal risk annually into a report. This situation rather corresponds to a rate of “A”.	Improvement evidenced
Overall	Correctly combined to C	Improvement evidenced
PI-10	Appears correctly rated as ‘A’ but could be useful to confirm that the public procurement information available include contract awards.	Improvement evidenced
PI-11 (i)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given <i>Note:</i> Summary provided in the box needs to be revised to justify a rate of “B”: the information “less than 6 weeks” is necessary to prove that the rate is not an “A”, but to justify that it is a “B” it should also be mentioned “at least four weeks”.	It would be useful to explain the reasons for moving from a very short delay (17, 10 and 10 days in 2008, 2009 and 2010) to a reasonable delay of 29 days. This seems to be a clear improvement even if a direct comparison is impossible.
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Not comparable, evidenced
(iii)	Appears correctly rated as D on the basis of evidence given	Deterioration, evidenced
Overall	Correctly combined to C	
PI-12 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Not comparable evidenced
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No change in the rate, evidenced. Additional



		improvement mentioned.
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	It would be useful to mention explicitly that there is no change.
(iv)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Improvement, not evidenced
Overall	Correctly combined to C+	
PI-13 (i)	May be correctly rated but not enough evidence is provided to justify that discretionary powers of the government entities involved are not substantial (rate of “C”), but fairly limited (rate of “B”). The situation, as it is described in the text, could correspond to a rate of C.	No changes, not evidenced
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	Improvement evidenced
(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No changes, evidenced
Overall	Correctly combined to B if arte dim (ii) confirmed	
PI-14 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No change, evidenced
(ii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Not fully comparable and improvement, both evidenced
(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Not comparable, evidenced
Overall	Correctly combined to C+	
PI-15 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Deterioration evidenced
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No change evidenced
(iii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	Not comparable, evidenced
Overall	Correctly combined to D+	
PI-16 (i)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No change, evidenced
(ii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Improvement evidenced
(iii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Not comparable, evidenced
Overall	Correctly combined to B+	
PI-17 (i)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No change evidenced
(ii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence	Not comparable



	given	evidenced
(iii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	Not comparable evidenced
Overall	Correctly combined to A	
PI-18 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Not comparable evidenced
(ii)	Rating uncertain. The rate seems to be based on data included in SIARH (25% of the total) which functions better than the other systems. Moreover, in PI-20 it is said: “ <i>Sólo en el año 2011 se han producido cerca de 500 casos de registros de contratación de personal por regularización posterior</i> ” (dim (i) and “ <i>Más de 700 casos de regularización de contratos de personal</i> ” (dim (iii). The situation described in the report seems to rather correspond to a rate of “C”.	A comparison might not be possible after the revision of the assessment
(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No changes, evidenced
(iv)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No changes, evidenced
Overall	Correctly combined to D+	
PI-19 (i)	Rate A may be correct but the justification for criteria 5 should be revised to assess whether the legal framework provides or not for public access to procurement information (what in fact happens in practices is assessed under dim (iii) of this indicator).	Not comparable
(ii)	Rating uncertain. According to the text, there is not reliable data available, which rather corresponds with a rate of “D”.	Not comparable
(iii)	May be correctly rated A but more evidence should be provided under this dimension concerning the public access to key procurement information. Useful information now appears under dimension (i) which could be transferred here. However, it should be confirmed and explicitly mentioned that there is public access to contract awards (apparently not provided through Honducompras).	Not comparable
(iv)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given. Note: The justification for criteria iv to vii should be revised to assess the way complaints are reviewed in practice (e.g Are the mentioned legal delays applied /respected in practice?)	Not comparable
Overall	Correctly combined to B but now uncertain	
PI-20 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given.	Deterioration evidenced

(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No change evidenced
(iii)	Rating uncertain. The situation described in the report (in the summary box but also in dim (i) of this indicator) rather corresponds with a rate of C.	Improvement not evidenced
Overall	Correctly combined to C+ but now uncertain	
PI-21 (i)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Unclear why is not comparable. Improvement has been demonstrated
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	No change evidenced
(iii)	Rated B but 93% of implementation of recommendations could rather correspond to a score of A. <i>Note: Idem note PI-26, dim (iii)</i>	Unclear why is not comparable. Improvement has been demonstrated
Overall	Correctly combined to C+ but now uncertain	
PI-22 (i)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No change in the rate, evidenced. Additional improvement mentioned.
(ii)	Rate B may be correct but the reconciliation and clearance of suspense accounts (“ <i>cuentas de orden</i> ”) should also be taken into account in the assessment. <i>Note: The information presented should be consistent with the statement made in PI-25, dim (i): “Se ha tenido información de que hay anticipos no liquidados desde 1999, otros anticipos del año 2009 que no cuentan con los respaldos adecuados, pero que al menos están adecuadamente identificados.”</i>	Not comparable evidenced
Overall	Correctly combined to B+ but now uncertain	
PI-23	Rated A but for the health sector the information is aggregated by center and thus there is no information on each type of resource received, which could rather correspond to a score of “B”. Uncertain	Improvement could be better evidenced (e.g. the quarter reporting system that the government initiated in 2007 could not impact the 2009 PEFA assessment?)
PI-24 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Not comparable
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Deterioration evidenced

(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given	Not comparable evidenced
Overall	Correctly combined to C	
PI-25 (i)	Rating uncertain. Rate D should be revised taking into account that the coverage for this dimension is only “the budgetary central government”. Its consolidated statement should include full information on revenue, expenditure and financial assets / liabilities (i.e. information on physical assets is welcome but not compulsory for any rate) <i>Note:</i> There are relevant information for this dimension in PI-5	Unclear why is not comparable
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given	No changes, evidenced
(iii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	No changes, evidenced
Overall	Correctly combined to D+ but now uncertain	
PI-26 (i)	Appears correctly rated as ‘D’ on the basis of evidence given. <i>Note :</i> The ratio «presupuesto propio del TSC/valor total de los presupuestos” seems to be 0.19% instead of 19%. <i>Note:</i> Revise table 38: “auditorias realizadas” or “entidades auditadas”?	Not comparable, evidenced.
(ii)	Rating uncertain. The coverage of this dimension is the same as the previous one, and thus should include also the “ <i>auditorías financieras y de cumplimiento legal</i> ” produced by the TSC. These audits should be submitted to the legislature according to good international practices (although in Honduras the law does not make it compulsory).	Not comparable, evidenced.
(iii)	Appears correctly rated as ‘A’ on the basis of adequate evidence. <i>Note: It would be useful to present split data for internal and external audit.</i>	Not comparable, evidenced.
Overall	Correctly combined to D+	
PI-27 (i)	According to the information presented it seems that the legislature reviews the proposal only at a stage where detailed proposals have been finalized and thus the rate should not be higher than a “C”. It is not said whether the review covers details of expenditure and revenue, but if this is confirmed, a rate of “C” seems appropriate	Unclear why it is not comparable.
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of adequate evidence.	Unclear why it is not comparable.
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence	Unclear why it is

	given	not comparable.
(iv)	Rate A uncertain. The assessment should also provide information about expenditure budget amendments made by the executive (including reallocations). <i>Note:</i> Review the text included in the box “ <i>Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones</i> ” as it refers to PI-26 <i>Note:</i> The 2009 final report shows a score A for this dimension not C as stated	Unclear why it is not comparable.
Overall	Correctly combined to D+ but now uncertain	
PI-28 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Not comparable
(ii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	No change, should be explicitly evidenced
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	No change, should be explicitly evidenced
Overall	Correctly combined to D+	
D-1 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given <i>Note:</i> Budget modifications (revisions) should not be included in the assessment	Not comparable evidenced
(ii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Deterioration not evidenced
Overall	Correctly combined to C+	
D-2 (i)	Rating uncertain. The justification provided rather corresponds to a rate of C because the breakdown of the estimates is generally not consistent with the government’s budget classification. <i>Note:</i> It would be useful to explicitly state the timeliness of the estimates provided to the government (at least 3 months prior the start of the FY?) <i>Note:</i> It would be useful to mention whether Table 41 includes projections or disbursements.	Not comparable, but should be better evidenced.
(ii)	Rate C may be correct but the timeliness of the quarter reports provided to the government should be mentioned and be under 2 months of end-of-quarter.	Not comparable, but should be better evidenced.
Overall	Correctly combined to C, but rating now uncertain	
D-3	Rate B may be correct but such an improvement would merit a more specific assessment, i.e. the percentage should be calculated as an average of the proportion of donor funds that uses national systems for each of the four areas of procurement, payment/accounting, audit and reporting, and not only as the execution or not of donor funds through the	Improvement, but should be better evidenced (e.g. why “ <i>la gestión actual plantea mayores opciones al uso de</i> ”

	SIAFI	<i>los procedimientos nacionales en forma parcial o total por lo donantes “; what has changed?)</i>
--	-------	---

#### Section 4 – Reform Efforts

The recent and ongoing reforms are clearly described as well as the institutional factors for coordinating and implementing PFM reforms. It would be useful to better explain the statement “*Irónicamente, estos mismos factores que presentan perspectivas razonables de éxito son también una fuente de riesgo*”.

#### Summary Assessment

The Summary Assessment highlights the strengths and weaknesses of the PFM system in Honduras as well as the impact of donor practices in that system. More information related to internal control, debt management, procurement and extra-budgetary expenditures could have been added.

The implications for budget outcomes are well explained and are also supported by the table in annex 4 (equivalent to appendix 1 of the PEFA methodology).

However, the story line could be improved in terms of the main strengths and deficiencies and link them to the situation described in the 2009 PEFA assessment. In particular, it would be useful to summarize in which extent the main weaknesses identified in the previous assessments have now been addressed. The performance change over time has not been developed in this section. Although footnotes in table 1 provide a brief explanation of why scores are not comparable, an overview of changes in performance ratings since the earlier report is missing.

PEFA Secretariat  
September 16, 2011

La siguiente nota evaluando la forma como el equipo de consultores implementó los comentarios recibidos por la Secretaría PEFA sobre el informe Preliminar fue recibida del Secretariado PEFA por los consultores el 17 de octubre del presente año.

### Honduras - Evaluation of response to the PEFA Secretariat comments of September 16, 2011

Follow up to the PEFA Secretariat’s comments of September 16, 2011 on the Draft Report of the PEFA assessment of Honduras (August 2011). It assesses the changes made to the draft following the Secretariat’s comments, but does not address issues raised by other reviewers. All of the suggested improvements of the Secretariat’s previous comments are listed in the tables below along with our corresponding assessment of the response.

#### Overall impression

PEFA Secretariat comments on evidence and rating (and comparison)	Assessment team’s response (from the final report, September 2011)	Secretariat’s evaluation of the response
<p>This is a well-documented report with a substantial body of information that addresses the key elements of a PFM system in a clear way, covers all the standard features of a PFM-PR and closely follows the recommended model outline.</p> <p>In terms of comparison with the 2009 PEFA assessment, the report provides in section 3 under each indicator, a useful analysis of the use of the methodology and whether scores are comparable; in many cases a direct comparison of changes in the rates at dimension level is not possible (23 indicators are said to be not comparable with the 2009 PEFA assessment).</p> <p>Nevertheless, the report would benefit from providing a more specific analysis of the trends (progress or lack of it) in the PFM performance over the last years and summarize the developments in relation to the main weaknesses identified in 2009. Sometimes, the basis for comparison or lack of it are not sufficiently clear which does not facilitate the understanding of whether changes in definition or interpretation have impacted in the comparison of scores.</p>	<p>Nearly all of the Secretariat comments have been addressed in the version “<i>Informe final</i>” of September 2011.</p> <p>The Summary Assessment includes an overview of the direction of performance changes over time and additional information and data makes the analysis more specific.</p> <p>Additional information has been included in a number of sections and at indicator level when required.</p>	<p>Full response.</p>

**General observations**

PEFA Secretariat comments	Assessment team’s response (extract from report)	Evaluation of the response
<p>A table with both set of ratings (2009 and 2011) that highlights the scores not comparable is provided in the Summary Assessment and in the annexes. At indicator level, individual boxes compare both scores, justify the current score and provide an explanation on whether scores are comparable. Although a substantial body of evidence is provided there are still some areas where additional information or clarification is needed to better evidence the rate given and explain the performance change over time.</p> <p>The sources of information are well specified and a list of people interviewed includes representatives of private sector and civil society which is very important for triangulating information.</p> <p>Basic information with respect to currency, exchange rate, fiscal year and abbreviations list is provided at the beginning of the report. Nonetheless, some abbreviations should be included in the list: e.g., SDP/UATP, SIAFI, NICSP, POA, TSC, SAMI, TSC, PRGF, SRP, AMHON, ENE, HONDUTEL and ERP.</p> <p>The report would also benefit from a final editing in order to correct minor spelling mistakes.</p> <p>Note that there are inconsistencies in how the previous assessment is referred to – sometimes ‘2008’ and sometimes ‘2009’ (it would also be useful to clarify which was the timing or snapshot date of that assessment).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Additional information and data was provided throughout the report; explanations and clarifications included when necessary</li> <li>• The acronyms’ list was extended</li> <li>• After the revision, some score changed (either at dimension or indicator level, or both)</li> <li>• Inconsistencies have been removed</li> </ul>	<p>Full response.</p>

## Section 1 – Introduction

PEFA Secretariat comments	Assessment team’s response	Evaluation of the response
<p>This section clearly explains the purpose of the assessment, which basically is to assess changes in PFM system performance between 2009 and 2011 and to inform the future direction of Government’s public finance management reform program.</p> <p>The donor coordination for the assessment could be better described. In the “Preface” it is mentioned that a special committee has been created (<i>Comisión de Seguimiento del Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas</i>) including donors, the Government and the team of consultants but their role in the process is not explained. It would be useful to mention which other donors have participated in the process and how have they coordinated their action.</p> <p>It is very important to include a detailed description of the quality assurance process. The report briefly mentions as peer reviewers the Government, the MCC and the PEFA Secretariat but nothing is said about other donors members of the Steering Committee (e.g. Spain, EC and WB). It is suggested that the standard description, agreed by the PEFA Steering Committee in June 2011, be applied (doc attached).</p> <p>The Scope of the assessment could be better explained. It would be useful to explain in the narrative what the composition of the Central Government is, in particular in section 1.4 (<i>Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe</i>). In table 2, the expression “<i>total gasto gobierno central</i>” should be “<i>total sector público</i>” as the table refers to the public sector structure.</p>	<p>Additional information was included and explanations have been provided (both in the Preface and Introduction section).</p> <p>Donors were part of the Committee but did not participate in the evaluation but participated in the final workshop (they did not provide written comments)</p> <p>The QA arrangements have been included and are well described.</p> <p>The scope of the assessment is better explained and the composition provided in more details. Inconsistency removed.</p>	<p>Full response.</p>

## Section 2 – Background information

PEFA Secretariat comments	Assessment team’s response	Evaluation of the response
<p>The country context and economic situation are well described and the</p>	<p>The sub-section fiscal performance has been</p>	<p>Partial response.</p>



<p>information on budgetary outcomes is provided as per the outline. Information on the institutional arrangements in central and sub-national government and the institutional relations between the Executive, the Legislature and the Judiciary is missing. The previous PEFA assessment provided some interesting information about these issues.</p> <p>It would be useful to include information about the division of responsibilities within the MOF. This seems particularly important as substantial change has been pointed out since the last PEFA assessment.</p> <p>The legal framework for PFM could be better described and include information about important laws that were not mentioned e.g. municipalities, procurement, public servants, debt, transparency, etc. Please note that there is repetition in some parts.</p>	<p>extended.</p> <p>Additional information on the legal and institutional framework was included. With respect to responsibilities within MOF the report mentions that the 2011 situation remains as the one in 2009 except for some “new” functions that are described in this report.</p>	
--	---	--

### Section 3 – Assessment of PFM systems, processes and institutions

Indicator / dimens	PEFA Secretariat comments	Assessment team’s response	Evaluation of the response
PI-1	<p>Appears correctly rated as ‘A’ on the basis of evidence given.</p> <p><i>Note:</i> The amortization of the debt (principal) should not be considered as expenditure (2nd paragraph of dim (i). Idem comment for PI-2, dim (i), 1st paragraph. <i>Note:</i> Data in table 7 and annex 1 are different; unclear if annex 1 is primary expenditure (it appears to include interests as well as donor funded projects)</p>	<p>Revisions done which result in adjustments to deviation in 2009. Revised tables included in the narrative and annex 1.</p> <p><i>Note:</i> annex , table for 2010 shows debt service (<i>servicio de la deuda</i>)</p> <p>No change in score.</p>	<p>Table for 2010 needs to be revised. May change variation</p>
PI-2 (i)	<p>Rate C might be correct but unclear if debt interests are excluded. <i>Note:</i> The reasons that explain why externally financed project expenditure cannot be excluded anymore at administrative/organizational level should be provided (the report mentions that it was possible to do so in the previous PEFA assessment).</p>	<p>Revisions resulted in adjustments in the variances. New tables in narrative and annex 1. Minor changes in the narrative to clarify that externally funded projects and debt interests excluded.</p> <p><i>Note:</i> annex 1, table for 2010 shows debt service (<i>servicio de la deuda</i>); this needs to be revised.</p>	<p>Table for 2010 needs to be revised. May change variance</p>

(ii)	Rating uncertain. With the average provided (higher than 10%) the correct rate seems to be “D”. However, the calculation should be revised. The contingency share of the budget seems to be 6.7% in 2008 [resulting from 4.078,6 (actual contingency) / 61.066,1 mll lempiras (total budgeted expenditures)] instead of 7.2%), 2.7% in 2009 and 1.9% in 2010, resulting in an average of 3.8% which corresponds to a rate of “B”. <i>Note:</i> narrative indicates rate D but box indicates a C. Same mistake in Annex 1	Calculation revised. New tables in narrative and annex 1. Adjustments in the average amount charged to contingencies. Same remark as in PI-1 ref annex 1 table for 2010 shows debt service. Score change to B	Full response
Overall	Correctly combined to C, but now uncertain	Change to B but will depend on (i)	Will depend on (i)
PI-3	Appears correctly rated A on the basis of the evidence given. N.B. Calculation of previous PEFA with new method shows that at least in two years (2005 & 2006) actual revenue was between 97%-112%, which would correspond to a B not to a C as stated.	The report comments that performance improved since previous PEFA. <i>Note:</i> New method applied to previous PEFA shows 108,1% in 2005 and 111,7% in 2006 (or within the interval of 94%-112%) so, two years (or a B). All three years are between the intervals 92%-116%. <i>Note:</i> Initial PEFA Sec comments with a typo. Should read 94%-112%	Full response (but see Note)
PI-4 (i)	Rating uncertain. The method applied to calculate the stock of arrears at the end of 2010 should be revised in order to include the expenditures registered in the account 211 that were not paid in the first 45 days (an “ <i>extracto</i> ” of the account 211 at the data 15 February 2011 could be used for that).	Additional information and data included in the narrative (expenditures in account 211 included). Score B maintained. <i>Note:</i> ref to ID-3 in paragraph above Table 13 should read ID-4.	Full response
(ii)	Appears correctly rated as ‘B’ on the basis of evidence provided in this dimension. However, in dim (i) it is said “ <i>El problema es que ni el SIAFI ni la contabilidad pública reflejan el tiempo transcurrido luego de presentada una factura o constituida una obligación de pago</i> ”. This statement seems not consistent with the assessment of this dimension which concludes “ <i>Se cuenta con información oportuna y completa sobre los atrasos que utiliza SEFIN para ir controlando nuevos atrasos y reduciendo los saldos existentes</i> ”. If necessary revise this rating.	Additional information and data (includes an example of the TGR monitoring report of age profile). Score change to A	Full response
Overall	Correctly combined to B, but now uncertain	Correctly combined to B+	

PI-5	Rate A may be correct but narrative should specify if budget formulation and execution is based on sub-functional classification using COFOG standards. Some information provided in this indicator refers to PI-25 and could be moved there.	Additional information in the narrative indicate that budget classification in line with COFOG	Full response
PI-6	Rate A may be correct but not enough evidence is provided with respect to criteria 6, 7 and 8 (e.g. for criteria 6 data should be for 2010 not for 2009).	Additional information provided for elements 6, 7 and 8. Score A maintained	Full response
PI-7 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given <i>Note:</i> The data mentioned in the text (109,430.7 mll lempiras) differs from the one included in Table 17 (109,479.67).	Number revised.	Full response
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given <i>Note:</i> Revise the summary provided in the box to justify a rate of “A”: “ <i>Todo el gasto financiado con fondos provenientes de créditos...</i> ” instead of “ <i>donaciones</i> ”. Add that the Overall sum that is missing represents less than 10%, otherwise the rate could be “B”.	Justification for a score A states clearly that missing info represents less than 10%. Score A maintained	Full response
PI-8 (i)	Rated A on the basis of unconditional grants but this dimension covers unconditional and conditional transfers from the CG. Transfer to finance specific projects should also be taken into account (as in PEFA 2009). Rating uncertain	Additional information and data provided (13% of transfers not based on transparent systems). Score change to B.	Full response
(ii)	Appears correctly rated D on the basis of unconditional grants.	Explanation provided why is not comparable.	
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given	Explanation provided why is not comparable	
Overall	Correctly combined to C, but now uncertain	Overall change to D+	
PI-9 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
(ii)	The report states that there is only one level of SN Government in Honduras (i.e. the “municipios”), for which the fiscal position is monitored at least annually and central government consolidates overall fiscal risk annually into a report. This situation rather corresponds to a rate of “A”.	Score change to A <i>Note:</i> Justification in box ( <i>Justificación de calificación actual</i> ) belongs to C score. Revise <i>Note:</i> include DGID acronym in list of abbreviations	Full response (but see Notes)
Overall	Correctly combined to C	Overall change to C+	
PI-10	Appears correctly rated as ‘A’ but could be useful to confirm that the public procurement information available	Additional information provided (HONDUCOMPRAS website includes amount,	Full response

	include contract awards.	nr of contract and the name of person or company that won the contract award)	
PI-11 (i)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given <i>Note: Summary provided in the box needs to be revised to justify a rate of “B”: the information “less than 6 weeks” is necessary to prove that the rate is not an “A”, but to justify that it is a “B” it should also be mentioned “at least four weeks”.</i>	Summary in the box revised to justify a B (at least four weeks). Reasons for moving from a very short delay in previous years to a reasonable delay of 29 days provided.	Full response
PI-13 (i)	May be correctly rated but not enough evidence is provided to justify that discretionary powers of the government entities involved are not substantial (rate of “C”), but fairly limited (rate of “B”). The situation, as it is described in the text, could correspond to a rate of C.	Change in justification. Score change to C	Full response
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given		
(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
Overall	Correctly combined to B if rate dim (ii) confirmed	Correctly combined to B	
PI-18 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given		
(ii)	Rating uncertain. The rate seems to be based on data included in SIARH (25% of the total) which functions better than the other systems. Moreover, in PI-20 it is said: “ <i>Sólo en el año 2011 se han producido cerca de 500 casos de registros de contratación de personal por regularización posterior</i> ” (dim (i) and “ <i>Más de 700 casos de regularización de contratos de personal</i> ” (dim (iii). The situation described in the report seems to rather correspond to a rate of “C”.	Additional information provided. Not comparable with previous PEFA. Score change to C	Full response
(iii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
(iv)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
Overall	Correctly combined to D+	Change in score did not changed overall D+	
PI-19 (i)	Rate A may be correct but the justification for criteria 5 should be revised to assess whether the legal framework provides or not for public access to procurement information (what in fact happens in practices is assessed under dim (iii) of this indicator).	Additional information for criteria 5. Score A maintained	Full response
(ii)	Rating uncertain. According to the text, there is not reliable data available, which rather corresponds with a rate of “D”.	Additional information provided. Score change to D	Full response

(iii)	May be correctly rated A but more evidence should be provided under this dimension concerning the public access to key procurement information. Useful information now appears under dimension (i) which could be transferred here. However, it should be confirmed and explicitly mentioned that there is public access to contract awards (apparently not provided through Honducompras).	Additional information provided. Score A maintained	Full response
(iv)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given. Note: The justification for criteria iv to vii should be revised to assess the way complaints are reviewed in practice (e.g Are the mentioned legal delays applied /respected in practice?)	Justification revised.	Full response
Overall	Correctly combined to B but now uncertain	Overall change to C+	
PI-20 (i)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given.		
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
(iii)	Rating uncertain. The situation described in the report (in the summary box but also in dim (i) of this indicator) rather corresponds with a rate of C.	Minor changes in the narrative; justification revised. Score change to C	Full response
Overall	Correctly combined to C+ but now uncertain	Overall change to C	
PI-21 (i)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Comparison: is still unclear for what reason a change in the model prevents comparison (reason remains the same “the management model has changed”). Would be useful to clarify	
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of evidence given		
(iii)	Rated B but 93% of implementation of recommendations could rather correspond to a score of A. Note: Idem note PI-26, dim (iii)	Minor changes in narrative & justification revised. Score change to A. Comparison: is still unclear why the new functions of the IA make it impossible to compare. The PEFA methodology assesses against international best practice and thus changes in national models should not be an obstacle to comparison.	Full response
Overall	Correctly combined to C+ but now uncertain	Maintained C+	
PI-22 (i)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given		
(ii)	Rate B may be correct but the reconciliation and clearance	Additional information provided; narrative and	Full response

	<p>of suspense accounts (“<i>cuentas de orden</i>”) should also be taken into account in the assessment.  <i>Note:</i> The information presented should be consistent with the statement made in PI-25, dim (i): “<i>Se ha tenido información de que hay anticipos no liquidados desde 1999, otros anticipos del año 2009 que no cuentan con los respaldos adecuados, pero que al menos están adecuadamente identificados.</i>”</p>	<p>justification revised. “<i>Cuentas de orden</i>” taken into account.                  Score change to A</p>	
Overall	Correctly combined to B+ but now uncertain	Change to A	
PI-23	Rated A but for the health sector the information is aggregated by center and thus there is no information on each type of resource received, which could rather correspond to a score of “B”. Uncertain	Minor changes in the justification. Score change to B	Full response
PI-25 (i)	<p>Rating uncertain. Rate D should be revised taking into account that the coverage for this dimension is only “the budgetary central government”. Its consolidated statement should include full information on revenue, expenditure and financial assets / liabilities (i.e. information on physical assets is welcome but not compulsory for any rate)  <i>Note:</i> There are relevant information for this dimension in PI-5</p>	<p>The narrative has been adjusted. Score changed to B. It would be useful to clarify at the beginning of the narrative that no “formal” consolidated financial statements refer to “public sector”, (i.e. “<i>Por tanto, la CGR no produce Estados Financieros Consolidados del sector publico</i>”).                  Comparable</p>	Full response
(ii)	Appears correctly rated A on the basis of evidence given		
(iii)	Appears correctly rated B on the basis of evidence given	Additional information provided thought not required	
Overall	Correctly combined to D+ but now uncertain	Score change to B+	
PI-26 (i)	<p>Appears correctly rated as ‘D’ on the basis of evidence given.  <i>Note :</i> The ratio «presupuesto propio del TSC/valor total de los presupuestos” seems to be 0.19% instead of 19%.  <i>Note:</i> Revise table 38: “auditorias realizadas” or “entidades auditadas”?</p>	<p>Ratio was corrected. Additional information and data provided (table with nr of entities and amounts audited). Ad-hoc exercise by the TSC prepared for this assessment.                  Score D maintained</p>	Full response
(ii)	Rating uncertain. The coverage of this dimension is the same as the previous one, and thus should include also the “ <i>auditorías financieras y de cumplimiento legal</i> ” produced by the TSC. These audits should be submitted to the legislature according to good international practices	Narrative revised and is now clear why the two scores are not comparable. The coverage of the dimension is the same in the two PEFA assessments, but in the previous PEFA the period was wrongly counted (starting from the end of the	Full response

	(although in Honduras the law does not make it compulsory).	fiscal year instead of the moment of reception of the audit by the TSC). Score A maintained.	
(iii)	Appears correctly rated as ‘A’ on the basis of adequate evidence. Note: It would be useful to present split data for internal and external audit.		
Overall	Correctly combined to D+		
PI-27 (i)	According to the information presented it seems that the legislature reviews the proposal only at a stage where detailed proposals have been finalized and thus the rate should not be higher than a “C”. It is not said whether the review covers details of expenditure and revenue, but if this is confirmed, a rate of “C” seems appropriate.	Justification revised. Score change to C.	Full response
(ii)	Appears correctly rated C on the basis of adequate evidence.		
(iii)	Appears correctly rated D on the basis of adequate evidence.		
(iv)	Rate A uncertain. The assessment should also provide information about expenditure budget amendments made by the executive (including reallocations). <i>Note: Review the text included in the box “Cambios en la gestión y consistencia de las mediciones” as it refers to PI-26</i> <i>Note: The 2009 final report shows a score A for this dimension not C as stated</i>	Comparable with previous assessment. Inconsistencies removed. Score A maintained	Full response
Overall	Correctly combined to D+ but now uncertain	Change to C+	
D-1 (i)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given <i>Note: Budget modifications (revisions) should not be included in the assessment</i>	Although the score would remain unchanged (D), it should compare the initial budget support forecasts provided by the donors to the actual disbursements made at the end of the fiscal year.	No response. Need eliminating all budget revisions from the assessment.
(ii)	Appears correctly rated D on the basis of evidence given		
Overall	Correctly combined to C+		
D-2 (i)	Rating uncertain. The justification provided rather corresponds to a rate of C because the breakdown of the estimates is generally not consistent with the government’s budget classification. <i>Note: It would be useful to explicitly state the timeliness of</i>	No changes in the narrative or in the justification. Score change to C.	Full response



	the estimates provided to the government (at least 3 months prior the start of the FY?) <i>Note:</i> It would be useful to mention whether Table 41 includes projections or disbursements.		
(ii)	Rate C may be correct but the timeliness of the quarter reports provided to the government should be mentioned and be under 2 months of end-of-quarter.	Additional information provided (reports prepared in the first days of the following quarter). Score C maintained	Full response
Overall	Correctly combined to C, but rating now uncertain	Change to C (previous overall score C+)	
D-3	Rate B may be correct but such an improvement would merit a more specific assessment, i.e. the percentage should be calculated as an average of the proportion of donor funds that uses national systems for each of the four areas of procurement, payment/accounting, audit and reporting, and not only as the execution or not of donor funds through the SIAFI	Additional information, data revised (56% of donor's funds use national systems). Score change to C	Full response

#### Section 4 – Government Reform Process

PEFA Secretariat comments	Assessment team's response	Evaluation of the response
The recent and ongoing reforms are clearly described as well as the institutional factors for coordinating and implementing PFM reforms. It would be useful to better explain the statement “ <i>Irónicamente, estos mismos factores que presentan perspectivas razonables de éxito son también una fuente de riesgo</i> ”.	No additional information	No response

#### Summary Assessment

PEFA Secretariat comments	Assessment team's response	Evaluation of the response
The Summary Assessment highlights the strengths and weaknesses of the PFM system in Honduras as well as the impact of donor practices in that system. More information related to internal control, debt management, procurement and extra-budgetary expenditures could have been added.	Additional information has been included. It includes an overview of the main findings of the current assessment, the improvements or deterioration in the characteristics of the PFM management during both evaluations. Changes in	Full response.



<p>The implications for budget outcomes are well explained and are also supported by the table in annex 4 (equivalent to appendix 1 of the PEFA methodology).</p> <p>However, the story line could be improved in terms of the main strengths and deficiencies and link them to the situation described in the 2009 PEFA assessment. In particular, it would be useful to summarize in which extent the main weaknesses identified in the previous assessments have now been addressed. The performance change over time has not been developed in this section. Although footnotes in table 1 provide a brief explanation of why scores are not comparable, an overview of changes in performance ratings since the earlier report is missing.</p>	<p>the narrative to make it clearer.</p>	
---	--	--

PEFA Secretariat  
 October 17, 2011

## **De los Donantes**

Hasta el cierre del presente Informe no se han recibido comentarios de los Donantes. El Informe fue distribuido a todos los miembros de la Comisión de Seguimiento, dentro de los cuales se encontraban representantes de la Oficina de Representación del Banco Mundial en Honduras, de la Oficina de Cooperación de la Unión Europea, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de la Embajada de España en Honduras.