



Programa de la Unión Europea para Honduras

Elaboración de un marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Publicas (PEFA)

Informe Final

Proyecto No. 2008/164263



Proyecto financiado por la
Unión Europea



htspe

Proyecto implementado por
HTSPE Limited



HTSPE Limited
Thamesfield House
Boundary Way
Hemel Hempstead
Herts HP2 7SR
United Kingdom
Tel: +44 (0) 1442 202400
Fax: +44 (0) 1442 266438
Email: htspe@htspe.com
Web: www.htspe.com



GFA Consulting Group GmbH
Eulenburgstrasse 82
22359 Hamburg
Germany
Tel: (+49 40) 603 06 - 120/122
Fax: (+49 40) 603 06 - 129
Email: info@gfa-terra.de
Web: www.gfa-group.de

La opinión de éste informe pertenecen a los autores y no a la Unión Europea

(5008128)

INFORME FINAL, Versión 3

Proyecto No. 2008/164263

Honduras: Evaluación del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (PEFA)

Gestión de las Finanzas Públicas

por

Jorge A. Shepherd, José García Medrano y Manlio Martínez

1 de abril, 2009

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	I
EVALUACIÓN RESUMIDA	II
1. INTRODUCCIÓN	1
2. INFORMACION SOBRE ANTECEDENTES DEL PAÍS	3
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS	3
2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS.....	6
2.2.1 Desempeño fiscal.....	6
2.2.2 Asignación de los recursos presupuestales	7
2.3 DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA GFP	9
2.3.1 Marco Jurídico de la GFP	10
2.3.2 Marco institucional de la GFP.....	15
2.3.3 Capacidades técnicas y organizacionales	21
3. DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	23
3.1 RESULTADOS DE LA GFP: CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO	23
3.2 ALCANCE Y TRANSPARENCIA	28
3.3 PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS	41
3.4 PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.....	55
3.5 CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES	71
3.6 ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNA	75
4. PROCESO DE REFORMAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, 2004-2008	87

ANEXOS

1. RESUMEN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y NOTAS EXPLICATIVAS.....	97
2. MÓDULOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA.....	119
3. APÉNDICE ESTADÍSTICO	129
4. LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS.....	139
5. LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142

CUADROS

Cuadro 1 Resumen de los indicadores de desempeño y sus calificaciones	viii
Cuadro 2 Indicadores macro económicos	3
Cuadro 3 Fuentes de Financiamiento de la ERP, 2003-2007	6
Cuadro 4 Operaciones presupuestales de la administración central	7
Cuadro 5 Asignación presupuestal por competencia sectorial.....	8
Cuadro 6 Asignación presupuestal por objeto del gasto	9
Cuadro 7 Competencias técnicas en las direcciones ejecutivas de SEFIN.....	18
Cuadro 8 Asignación de personal en la Secretaría de Finanzas, por ocupación	22
Cuadro 9 Comparación del Gasto Presupuestado y Ejecutado, 2005-2007	24
Cuadro 10 Composición de la Ejecución Presupuestal por Secretaría, 2005-2007 1/	25
Cuadro 11 Matriz de Resultados	25
Cuadro 12 Comparación de los Ingresos Presupuestados y Recibidos: 2005 hasta 2007.....	26
Cuadro 13 Resumen de la Documentación Presupuestal	29
Cuadro 14 Nivel del Gasto Fuera del Control del Gobierno: Fondos Especiales 1/	32
Cuadro 15 Transferencias a los Municipios.....	33
Cuadro 16 Transferencias al resto del sector público, 2005-2007 1/.....	36
Cuadro 17 Situación de endeudamiento del Banco Central de Honduras	37
Cuadro 18 Financiamiento del gasto municipal, 2005 y 2006	38

Cuadro 19 Saldos disponibles ERP para transferencias a Municipios, 2006-2008 1/	39
Cuadro 20 Fechas de presentación y aprobación del presupuesto por el Legislativo	43
Cuadro 21 Presupuesto aprobado de inversión pública, 2008	48
Cuadro 22 Evaluación de la eficacia y eficiencia de la Administración Central	77
Cuadro 23 Sistema de seguimiento de las recomendaciones de auditoría externa.....	78
Cuadro 24 Estadísticas de informes de auditoría interna	79
Cuadro 25 Financiamiento externo del gasto público, 2005-2007	83
Cuadro 26 Donaciones externas presupuestadas y recibidas, 2006	84
Cuadro 27 Desviación de las donaciones externas presupuestadas, 2005-2007	85
Cuadro 28 Estructura organizacional de la Secretaría (o Ministerio) de Finanzas (o Hacienda) en países de Centroamérica y otros países	94

GRÁFICOS

Gráfico 1 Organigrama de SEFIN	17
Gráfico 2 Personal en la Subsecretaría de Finanzas y Presupuesto, por ocupación	21
Gráfico 3 Personal en la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública, por ocupación	22

CAJAS

Caja 1 Principales leyes y regulaciones que gobiernan la GFP.....	9
Caja 2 Estructura de los Gobiernos Locales en Honduras	14
Caja 3 Las seis etapas de un marco plurianual presupuestario amplio	44
Caja 4 Actividades de fortalecimiento del control interno	91

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana y los Estados Unidos de América
CEE	Comisión Económica Europea
CGR	Contaduría General de la República
COFOG	Clasificación de las Funciones del Gobierno
CUT	Cuenta Única de Tesorería
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGID	Dirección General de Instituciones Descentralizadas
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DGP	Dirección General de Presupuesto
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
GA	Gerencia Administrativa
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GFS	Estadísticas de finanzas públicas
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IMF	Fondo Monetario Internacional
INTOSAI	Instituto de Instituciones Supremas de Auditoría
IPSAS	Estándares Internacionales de la Contabilidad del Sector Público IVA Impuesto al Valor Agregado
MDRI	Iniciativa Multilateral de Reducción del Endeudamiento
MYBF	Marco Presupuestal Plurianual
OECD	Organización de Cooperación Económica y Desarrollo
ONADICI	Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno
ONCAE	Oficina Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
RTN	Registro Tributario Nacional
SAMI	Sistema de Administración Financiera Municipal Integrada
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SIAFI	Sistema de Información de Administración Financiera Integrada
SIARH	Sistema de Información de Administración de Recursos Humanos
SIGADE	Sistema de Información de la Gestión de Endeudamiento
SINACOIN	Sistema de Información Nacional de Cooperación Internacional
SINACORP	Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos
SISERA	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
TGR	Tesorería General de la República
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UAP	Unidad Administradora de Proyectos
UEPEX	Unidad Ejecutora de Préstamos Externos
UNAT	Unidad Nacional de Asesoría Técnica
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno Americano

EVALUACIÓN RESUMIDA

La evaluación del desempeño de la gestión y control de las finanzas públicas y la rendición de cuentas (PEFA) se realizó en la forma de un ejercicio conjunto con el gobierno hondureño entre el 21 de octubre del 2008 hasta fines de marzo del 2009. Esta evaluación contó con la activa participación de las diferentes direcciones técnicas de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), particularmente de la Dirección General de Presupuesto, de la Contaduría General de la República, y de la Dirección General de Instituciones Descentralizadas así como de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión de SEFIN y la Dirección de Evaluación y Control Interno del Tribunal Superior de Cuentas. Asimismo se contó con la valiosa participación de la Unidad Nacional de Asesoramiento Técnico (UNAT) de la Secretaría de la Presidencia de la República, de la Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (ONCAE), de la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional y las gerencias administrativas centrales, unidades de planeamiento y evaluación de la gestión y unidades ejecutoras usuarias en las secretarías de Salud, Educación, Obras Públicas y Transporte, y de Seguridad.

La evaluación PEFA se realiza en un momento oportuno cuando se inicia el proceso para elegir a un nuevo presidente en Honduras y la comunidad de agencias cooperantes se reúne para discutir una serie de iniciativas de asistencia técnica y financiera a favor de la reforma de la administración financiera del estado.

El propósito de este informe es evaluar la situación actual del sistema de administración financiera (PFM) del gobierno hondureño y establecer una base sobre el cual poder consensuar y convenir una etapa nueva de reformas institucionales para mejorar la gestión de las finanzas públicas y combatir los malos manejos presupuestales y la corrupción. Este informe igualmente tiene como objeto servir de marco para el diálogo entre las agencias internacionales de cooperación y la armonización y compatibilización de sus estrategias y programas de asistencia a favor de la reforma de la administración financiera del estado hondureño y sus distintos procesos y subsistemas. Este marco de referencia para la medición del desempeño en materia de la gestión y control de las finanzas públicas (GFP) es uno de los componentes de un enfoque consolidado y integrado de apoyo a las reformas de la administración financiera del estado¹.

(i) Evaluación integrada del desempeño del sistema de administración financiera

El marco de referencia para la medición del desempeño identifica en los términos siguientes las dimensiones fundamentales de desempeño y que implican los distintos procesos de un sistema de administración financiera abierto y ordenado²:

1. **Credibilidad del presupuesto:** El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
2. **Universalidad y transparencia:** El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
3. **Presupuestación basada en políticas:** El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
4. **Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de fondos públicos.

¹ El enfoque consolidado tiene tres componentes: 1) una estrategia de reforma y un plan de acción de GFP dirigida por los países; 2) un programa de trabajo de GFP integrado y plurianual coordinado eficazmente por instituciones financieras internacionales y donantes, que respalde y este alineado con la estrategia de reforma de GFP del gobierno; y 3) un acervo común de información. El marco de referencia para la medición del desempeño es un instrumento para alcanzar el tercero de los objetivos.

² Esas dimensiones fundamentales se han determinado sobre la base de lo deseable y factible para medir y definir las características y calidad de los elementos esenciales de un sistema de GFP captados por el conjunto de indicadores de alto nivel.

5. **Contabilidad, registro e información:** Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.
6. **Escrutinio y auditoría externa:** Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo del seguimiento correspondiente.

El conjunto de indicadores de alto nivel mide así las seis dimensiones fundamentales de desempeño en materia de GFP, el desempeño operacional de los elementos clave de GFP, esto es, los procesos e instituciones relevantes del gobierno central, el Congreso Nacional y el sistema de auditoría externa de Honduras. El informe de desempeño de la GFP utiliza el análisis basado en indicadores para elaborar una evaluación integrada del sistema de administración financiera y para evaluar el impacto probable de sus debilidades en los tres niveles de resultados presupuestarios. Se prevé que la repetida aplicación de la evaluación por indicadores como instrumento proporcione información sobre la medida en que esta mejorando o no el desempeño en materia de GFP de Honduras.

El informe primeramente reconoce los esfuerzos efectuados por el gobierno en reformar el sistema de GFP y describe las medidas de reforma institucional y su impacto en la administración financiera del estado en los últimos cinco años. El informe concluye que los avances logrados en esta fase han sido notables y que han influido en general de manera considerable en el manejo prudential y disciplinado de las finanzas públicas y cobrado una mayor credibilidad en la administración de impuestos y en la ejecución del presupuesto anual, excepto en algunos rubros de gasto.

A pesar de los rápidos avances en los últimos cinco años, el informe detecta algunas incompatibilidades y fallas en el desarrollo del sistema de GFP que influyen negativamente en su funcionamiento y como herramienta de gestión gerencial en la toma de decisiones, particularmente en los módulos relacionados al gasto público.

El informe no incluye ninguna recomendación de reforma ni supuestos sobre el impacto potencial de las reformas en curso sobre el desempeño de la GFP. Asimismo, cabe señalar que el marco de referencia para la medición del desempeño no comprende el análisis de la política fiscal ni la política de gasto, que permitirían determinar si la política fiscal es sostenible, si el gasto en que se incurre a través del presupuesto surte el efecto deseado en materia de reducción de la pobreza o logro de otros objetivos de políticas, o si se logra un uso eficiente del dinero del público en la esfera de la prestación de los servicios. El marco se centra más bien en la evaluación de la medida en que el sistema de GFP es un factor que facilita lograr esos resultados.

En el Cuadro 1 se presenta el marco de indicadores con los puntajes preliminares obtenidos en los elementos clave de la GFP en Honduras, en relación con una escala ordinal de cuatro calificaciones, de la A a la D. Se concede una puntuación A a un indicador si el elemento básico de GFP cumple el objetivo pertinente en forma completa, ordenada, exacta, puntual y coordinada. Por lo tanto, el conjunto de indicadores de alto nivel se centra en las cualidades básicas de un sistema de GFP, basándose en las buenas prácticas internacionales existentes y las relaciones óptimas entre sus diversos módulos operativos de forma tal que sirva el sistema finalmente como una herramienta gerencial útil y ágil en la toma de decisiones. El Cuadro 1 contiene información adicional sobre el calibrado y la metodología de calificación. Cabe destacar que en 2003 el gobierno solicitó al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo realizar una evaluación del sistema de administración financiera y de rendición de cuentas y, en general, del impacto de las reformas institucionales en la gestión de las finanzas públicas. Como resultado de ello estas agencias internacionales publicaron un informe conjunto a principios del año siguiente³. Dadas las características y la metodología de esta evaluación, los autores del presente estudio consideraron como inviable poder comparar los resultados de ese informe con los resultados de

³ World Bank-IDB "Country Financial Accountability Assessment (CFAA)", enero de 2004.

la presente evaluación PEFA 2009. No obstante ello, las conclusiones de esa evaluación constituyeron un recurso valioso para los esfuerzos de proseguir con el mejoramiento del sistema de administración financiera del estado.

(ii) Evaluación del impacto de las deficiencias en el sistema de gestión de las finanzas públicas

El gobierno ha logrado modernizar e integrar los subsistemas de programación y previsibilidad financiera, de ejecución presupuestaria, y de contabilidad de los órganos e instituciones principales del gobierno central. Estos son considerados como las piedras angulares en toda reforma y modernización del estado. El gobierno ha cumplido con sus propósitos de desburocratizar y estandarizar los procesos administrativos para la autorización y el control de los pagos, transparentar la ejecución del gasto público, elaborar un plan integrado de cuentas, consolidar las numerosas cuentas bancarias del gobierno en una cuenta única de tesorería (CUT), automatizar y efectuar periódicamente las conciliaciones bancarias y otros cruces de información relevante de la tesorería, y elaborar un marco legal y regulatorio moderno de las finanzas públicas, entre otros. Un hecho notable es la aplicación de la ley orgánica (reformada) del presupuesto, la implantación del Nuevo SIAFI en 2004, y la puesta en marcha de la cuenta única de tesorería en 2006. Los logros más positivos consisten en el logro de una programación financiera eficaz, un manejo prudencial y disciplinado de los recursos en caja y un manejo desconcentrado de la función de tesorería.

El informe destaca las diversas iniciativas por parte del gobierno y la cooperación técnica internacional al introducir el sistema presupuestal plurianual pero al mismo tiempo concluye que este método de administración financiera no cumple aún con los requisitos técnicos para operar eficazmente.

Falta completar y coordinar algunas acciones para optimizar el proceso gerencial para toma de decisiones financieras de tal forma que ayude al gobierno y a las distintas jefaturas de programa analizar y estimar los costos de sus proyectos y actividades y formular y ejecutar sus planes y presupuestos en una forma mas eficiente y económica y en conformidad con las prioridades del desarrollo. En primer lugar, el gobierno esta en el proceso de completar la informatización e integración del sistema de compras y contrataciones estatales y del sistema de nombramientos y reclutamientos de personal calificado al Nuevo SIAFI. Esta herramienta, tal como opera actualmente, no permite aún a los gerentes de programa acceder a una información actualizada y completa de los insumos requeridos para operar eficazmente y planear sus compras y contrataciones y programarlas con suficiente orden y anticipación. Actualmente el sistema Honducompras esta en el proceso de completar su desarrollo final y poder así brindar mayores capacidades para registrar información de contratistas y proveedores, crear procesos rápidos y abiertos de licitación y selección de cotizaciones con listas de precios unitarios de mercado, calidades de productos, y capacidades de producción, entre otros.

En segundo lugar, se encuentra en prueba y se espera en un plazo breve que el sistema de administración financiera integre plenamente el subsistema de administración de bienes nacionales, el un subsistema de contrataciones para el mantenimiento y operación de los bienes de capital, y el subsistema de pasajes y viáticos.

En tercer lugar, el sistema de registro de deudas públicas y el servicio del pago de sus obligaciones se ha integrado casi en su totalidad. Con respecto al registro de las donaciones externas cabe señalarse que subsisten diversas fuentes de registro y manejos de fondos especiales de donantes en cuentas bancarias fuera del control central de la tesorería. En ambos casos, la evaluación PEFA detectó algunas deficiencias institucionales tales como la fragmentación del registro en dos agencias separadas del gobierno. Esto ha causado problemas en la integración de las donaciones reembolsables y no reembolsables con el sistema SIGADE y la disponibilidad de una información completa, consolidada y confiable de donaciones externas en el SIAFI.

En cuarto lugar, la gestión y seguimiento de las inversiones públicas y su integración en el SIAFI quedó virtualmente aplazada, y la sincronía, priorización y coherencia de los planes estratégicos sectoriales y la programación de inversiones con la administración financiera no ocuparon preponderancia en los últimos años. Un sistema de gestión de inversiones públicas, entendidas como un conjunto ordenado de normas, procedimientos y metodologías incluidos la preinversión y la calificación de los proyectos pequeños y grandes y la preparación y seguimiento del plan de inversiones públicas no está vinculado con ninguna forma de planificación estratégica de largo plazo ni con la presupuestación de mediano plazo.

En quinto lugar, debido a todo lo anterior, si bien el desarrollo de la contabilidad presupuestal ha sido de suma utilidad para las gerencias administrativas centrales y la tesorería general de la república ésta sola no es suficiente si no se asegura que los flujos de fondos y los recursos del estado están enlazados entre la contabilidad financiera y patrimonial. La integración de la contabilidad presupuestal con la contabilidad patrimonial se encuentra funcionando, el problema es que la segunda de ellas tiene alcance limitado en tanto la información de stocks de recursos humanos y de bienes nacionales, de movimientos de deudas públicas, de ingresos por donaciones externas y domésticas, y otros se encuentren fragmentados, incompletos, desactualizados, o funcionando sólo parcialmente.

En sexto lugar, las funciones y las prácticas de control financiero interno y de auditoría interna son por lo general muy poco conocidas y entendidas por las instituciones públicas. Por iniciativa de la Secretaría de la Presidencia de la República y en coordinación con el Tribunal Superior de Cuentas se creó la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) y se reanudó la organización del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP), cuyo propósito en ambos casos será desarrollar guías de prácticas modernas así como la institucionalización del control financiero interno en todo el sector público. Una herramienta de control interno no es pertinente en las condiciones técnicas actuales dado el funcionamiento parcial en algunos de los módulos y elementos del sistema de administración financiera, y tendrá más sentido esperar un mayor impacto de las normas técnicas de control interno y auditoría interna cuando el sistema esté operando en toda su capacidad. Además de ello, las instituciones del gobierno no cuentan con una oficina desconcentrada de control interno con personal nombrado desde un órgano técnico central y colegiado para que supervise desde su interior el cabal cumplimiento de los procesos y los procedimientos financieros. Las gerencias administrativas desconcentradas juegan, en las condiciones actuales, un papel limitado y a veces contrariamente muy centralizado por la falta de una ley específica de control financiero interno y de integridad ética del gerente financiero. Notable es la carencia institucional de controles financieros internos y de periodicidad y entrega de reportes, falta de seguimiento y de un pobre record de sanciones administrativas. La función de auditoría interna es desempeñada solamente por algunas agencias gubernamentales y el papel rector de este módulo recae sobre el Tribunal Superior de Cuentas quien cumple un papel muy destacado en la elaboración del marco normativo y administrativo del sector.

Y finalmente, la evaluación PEFA concluye en el informe diciendo que no existe una función de planificación estratégica integrada con la presupuestación lo cual dificulta el control de la gestión y evaluación del desempeño de las instituciones públicas y sus actividades. El ciclo de la planificación estratégica y la programación de inversiones no está planteado como un paso crítico en el desarrollo de las estrategias a corto y largo plazo del estado.

No existe una visión estratégica de largo plazo y por lo tanto el proceso presupuestal no está elaborado sobre la base de metas programáticas nacionales y estrategias sectoriales de largo plazo. No existe un plan nacional de desarrollo con metas programáticas cuantificadas y estrategias sectoriales consensuadas en los diferentes niveles de gobierno. No existe tal plan con el cual poder interactuar y converger con los lineamientos de política y techos presupuestarios del programa macro fiscal. Esta ausencia no está facilitando la participación en el proceso presupuestal, la identificación y eliminación de gastos improductivos e innecesarios, y la creación de espacios fiscales.

En síntesis, la evaluación del desempeño de la GFP advierte algunas deficiencias operacionales en el funcionamiento integrado de pocos de sus módulos y elementos y sus procesos transaccionales para la toma de decisiones. No hay un enfoque en el mejoramiento de la toma de decisiones gerenciales y financieras debido al desarrollo incompleto o escaso en algunos de los módulos del SIAFI.

(iii) Perspectivas de planificación y aplicación de reformas institucionales

La evaluación PEFA concluye que la ley de reforma de la administración pública y la ley orgánica del presupuesto han jugado un rol trascendental en la modernización del marco institucional de la administración de las finanzas públicas. La organización del sistema de administración financiera es innovadora y moderna, y así se subraya en la Ley de Reforma de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Presupuesto. El avance más significativo ha sido la implantación de las mesas o gabinetes sectoriales y la desconcentración del control, autorización y realización del pago a través de las gerencias administrativas de cada Secretaría de Estado. Las gerencias administrativas actúan en ese contexto como una extensión administrativa de la Tesorería General de la República y es debido a este arreglo institucional que el gobierno ha logrado un manejo ordenado y disciplinado del gasto público.

La modernización del marco institucional, sin embargo, fracasó en su intento por instituir la formulación y evaluación de planes sectoriales amplios de manera desconcentrada, a través de las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG). En la práctica, las agencias de línea sectorial y otras instituciones públicas se limitan solamente a formular los planes operativos anuales (POA) y realizar el seguimiento de las metas operativas rutinarias. Para los fines de previsibilidad y programación financiera esta Unidad tiene la responsabilidad de validar que los presupuestos consolidados a nivel de cada Secretaría hayan sido elaborados según los lineamientos de política presupuestaria y de endeudamiento. El Tribunal Superior de Cuentas se encarga de evaluar el cumplimiento de los POAs y las metas institucionales. En la práctica, por lo tanto, es nula la utilidad corporativa de las UPEG en el marco del planeamiento estratégico dado que no cuentan aún con una legislación específica de planeamiento estratégico y con una organización desconcentrada y una función técnica sectorial delegada a las UPEG. Las UPEG son parte de la organización de las Secretarías de Estado y sus equipos técnicos no son nombrados por un órgano rector y normativo de planificación que tampoco existe.

Las Gerencias Administrativas (GA) son parte de la organización de las Secretarías y se encargan mayormente de la ejecución presupuestal en conformidad con la programación financiera aprobada en SEFIN. Asimismo se encargan de autorizar y firmar las órdenes de pago (FS01) por lo general en forma centralizada y discrecional, es decir, estas gerencias se reservan el derecho de aprobar o no estos pagos. En la práctica estas gerencias actúan como extensiones de la TGR cuya función fue desconcentrada en las Secretarías de Estado.

Ante estas deficiencias en los arreglos institucionales, se producen tensiones entre las GA y las UPEG debido a que las primeras están íntimamente relacionadas con la función de tesorería y cualquier cambio en la programación financiera semanal, mensual o trimestral no siempre es por lo general restringida. Mayormente las GA son comunicadas en primera instancia y éstas no siempre advierten a las UPEG y las GA de las unidades ejecutoras. Además de ello, las UPEG no juegan un rol en la formulación de planes estratégicos sectoriales las que podrían permitirles a negociar los presupuestos institucionales anuales y participar en la conciliación de las metas de los agregados de gasto con las metas sectoriales y programáticas (procedimiento presupuestal *bottom-up*).

El estudio PEFA concluye que existe una división clara de competencias y responsabilidades en la administración financiera entre las diferentes direcciones generales de la Secretaría de Finanzas (SEFIN). La ley orgánica del presupuesto describe explícitamente las funciones de las siguientes direcciones nacionales:

- Dirección General del Presupuesto
- Tesorería General de la República
- Contaduría General de la República
- Dirección General de Crédito Público y Financiamiento Externo
- Dirección General de Inversión Pública
- Dirección General de Instituciones Descentralizadas
- Dirección Ejecutiva de Ingresos

No obstante ello, merece subrayarse la existencia de disparidades serias en las capacidades institucionales en cada una de las direcciones antes descritas. Esto dificulta el pleno desempeño de la SEFIN y del sistema de administración financiera del gobierno.

Por otro lado, algunas de las funciones y elementos de administración y control financiero atribuibles a la SEFIN vienen desarrollándose y operando bajo las competencias de la Secretaría de la Presidencia. SEFIN tiene como responsabilidad como órgano rector y central de la gestión de las finanzas públicas reducir los costos transaccionales y la discrecionalidad, maximizar las ganancias de la integración en administración financiera, y simplificar los procedimientos administrativos, así como transparentar los procesos financieros y así proveer los instrumentos y recursos necesarios que faciliten la toma de decisiones financieras y públicas. Entre esas funciones y elementos se encuentran las de compras y contrataciones estatales y Honducompras, los nombramientos y reclutamientos de personal y el SIARH.

El Tribunal Superior de Cuentas cumple a cabalidad la función por la cual fue creado pero éste no cuenta con suficiente información gerencial y acceso a mayores instrumentos de control y fiscalización con los cuales poder desempeñar mejor su función de auditor externo. No cuenta con un plan nacional de desarrollo con el cual poder evaluar los logros acumulados por las Secretarías con respecto a las metas programáticas y las prioridades de gasto en el sector de su competencia. En la actualidad solamente se limita a evaluar el desempeño de la ejecución presupuestal y la eficacia y eficiencia de la gestión pública en base a metas institucionales y resultados financieros y físicos del año.

El Congreso Nacional no juega un rol proactivo de fiscalización de la gestión de las finanzas públicas. Tampoco juega un papel riguroso en cuanto a desaprobar o no el último ejercicio presupuestal, a dar su conformidad a la opinión externa del TSC y autorizar el anteproyecto presupuestal y las modificaciones presupuestales en base a las recomendaciones del Comité de Presupuesto. La función fiscalizadora del presupuesto nacional por parte del Congreso Nacional ha sido delegada en su totalidad al TSC.

Cuadro 1 Resumen de los indicadores de desempeño y sus calificaciones

Indicador de desempeño		Calif. global	Método de Calif. ^{4/}	Puntajes por dimensión ^{5/}			
				i.	ii.	iii.	iv.
A. RESULTADOS DE LA GESTION DE FINANZAS PÚBLICAS: I. CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO							
ID-1	Resultado del gasto agregado respecto al presupuesto original aprobado	A	M1	A			
ID-2	Desviación del gasto ejecutado respecto al presupuesto original aprobado	B	M1	B			
ID-3	Desviación del ingreso total respecto al presupuesto original aprobado	A	M1	A			
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos en los pagos comprometidos	C+	M1	A	C		
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: II. ALCANCE Y TRANSPARENCIA							
ID-5	Clasificación del presupuesto	A	M1	A			
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	C	M1	C			
ID-7	Magnitud de las operaciones gubernamentales en los informes presupuestales	D+	M1	A	D		
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C	M2	C	C	C	
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal provocado por otras instituciones públicas	D+	M1	C	D		
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	C	M1	C			
C. EL CICLO PRESUPUESTARIO							
III. PRESUPUESTO BASADO EN POLÍTICAS							
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A	M2	A	A	B	
ID-12	Perspectiva plurianual en planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+	M2	A	A	D	D
IV. PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCION DEL GASTO							
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	M2	B	B	C	
ID-14	Eficacia del registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	M2	C	B	A	
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	M1	C	A	D	
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+	M1	A	C	C	
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	M2	A	A	B	
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	C+	M1	A	B	C	C
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en material de adquisiciones	B	M2	B	A	D	
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	C+	M1	B	C	C	
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C	M1	C	C	C	
V. CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES							
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	A	M2	A	A		
ID-23	Información sobre recursos recibidos por los prestadores de servicios	D	M1	D			
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	M1	A	A	B	
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	B+	M1	B	A	B	

⁴ El método de puntaje M1 es utilizado para aquellos indicadores donde los resultados insatisfactorios en una dimensión vayan en detrimento del impacto de desempeño adecuado de otras dimensiones del mismo indicador de desempeño (ID). En otras palabras, se basa en el vínculo más débil de las dimensiones conexas del indicador. El método M2 se basa en el promedio de los puntajes de las diferentes dimensiones del indicador. Corresponde aplicarlo a indicadores pluridimensionales seleccionados cuando un bajo puntaje de una dimensión del indicador no va necesariamente en detrimento del impacto de un puntaje alto en otra dimensión del mismo indicador.

⁵ Cada indicador comprende uno o más dimensiones. Un puntaje por separado es asignado para cada dimensión. En casos con más de una dimensión, la calificación global para el indicador se obtiene al combinar los puntajes por dimensión según la metodología prescrita (M1 o M2) para el indicador.

Indicador de desempeño		Calif. global	Método de calif. ^{4/}	Puntajes por dimensión ^{5/}			
				i.	ii.	iii.	iv.
	VI. ESCRUTINIO Y AUDITORIA EXTERNA						
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoria externa	C+	M1	B	B	C	
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	M1	C	B	C	A
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D+	M1	C	D	C	
	PRACTICAS DE LOS DONANTES						
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	C	M1	C	C		
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D	M1	D	D		
D-3	Proporción de la ayuda administrada usando procedimientos nacionales	D	M1	D			

1. INTRODUCCIÓN

Entre el 21 de octubre y el 19 de noviembre del 2008 se llevó a cabo la evaluación del desempeño del sistema de administración financiera del gobierno hondureño utilizando la metodología PEFA. En una segunda etapa, la misión continuó sus labores entre el 16 al 31 de marzo del 2008 para realizar cambios al informe preliminar en base a comentarios oficiales recibidos, llevar a cabo nuevas discusiones técnicas, obtener la última información financiera, y completar la evaluación. Cabe destacar que esta actividad se realizó de manera conjunta y con la activa participación de autoridades y especialistas de las diferentes direcciones técnicas de la Secretaría de Finanzas y el Tribunal Superior de Cuentas. Asimismo, ésta contó con la participación de autoridades y personal técnico de la Unidad Nacional de Asesoramiento Técnico (UNAT) de la Secretaría de la Presidencia de la República, la Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (ONCAE), la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional, el Instituto de Acceso a la Información Pública y las gerencias administrativas centrales, unidades de planeamiento y evaluación de la gestión pública y otros representantes de unidades ejecutoras en las Secretarías de Salud, Educación, Obras Públicas y Transporte, y de Seguridad, y el Hospital Escuela de Tegucigalpa.

Como es de conocimiento general, la evaluación de la gestión de las finanzas públicas tiene como finalidad medir el desempeño del sistema de la administración financiera del estado hondureño y sus procesos e instituciones a través de un análisis integral en base a indicadores de alto nivel. La evaluación se enfoca en el gobierno central el cual, según la definición hondureña (*Administración Central*), comprende las instituciones de los poderes del estado incluyendo el ejecutivo y sus secretarías de estado y un número parcial de agencias gubernamentales autónomas (o *desconcentradas*, según la definición hondureña).

El informe esta dividido en tres partes. En el primero de ellos se analiza la situación macroeconómica y el desempeño fiscal y se describen las prioridades del gasto público, esto es, la asignación y ejecución de los recursos presupuestales por objeto del gasto y competencia sectorial. Asimismo, en este capítulo se explica el marco legal e institucional que gobierna el sistema de administración financiera y el avance y rezago de los diferentes procesos y procedimientos en la gestión del presupuesto, la tesorería, la contabilidad y el control interno y la auditoría interna los cuales sirven para explicar el impacto en la calidad y la transparencia del proceso presupuestal.

En la segundo parte se detallan las fallas en esos subsistemas y procesos de la administración financiera del gobierno y se evalúa su desempeño utilizando el marco metodológico de indicadores de alto nivel PEFA. En la tercera y última parte de la narrativa se describe el plan de reformas institucionales y sus avances en el marco del desarrollo del sistema de administración financiera en los últimos cinco años.

1. Cronograma de actividades

La misión PEFA se inició en Tegucigalpa con la participación de representantes de las entidades antes descritas en un taller formativo con dos sesiones PEFA el 4 de noviembre del 2008. Esta actividad estuvo precedida por un análisis general de la situación macroeconómica y fiscal y la preparación de la misión entre los miembros del equipo técnico y el gobierno hondureño. Enseguida se llevaron a cabo diversas entrevistas y recopilación de información estadística e informes presupuestales y financieros, entre otros. La evaluación concluye con la elaboración del presente informe el 1 de abril del 2009.

El paso final es entregar la metodología PEFA y los datos que sirvieron de sustento a la Secretaría de Finanzas para que esta agencia central organice en una mesa de coordinación y seguimiento junto con representantes de las entidades anteriormente descritas la discusión y el diseño de un plan de acciones y actividades enmarcadas en las conclusiones del presente estudio. Como parte del ejercicio se fue calificando (por intermedio de indicadores de evaluación) el estado en que se encuentran los distintos subsistemas, procesos y transacciones que forman parte del sistema de administración financiera y los resultados finales se muestran en detalle en la presente ayuda memoria.

La misión PEFA fue auspiciada por la Comisión Económica de la Unión Europea y estuvo integrada por el Sr. Jorge A. Shepherd, como jefe de misión, y los expertos José García-Medrano y Manlio Martínez.

Los miembros que integran la misión PEFA desean reconocer la participación vigorosa, aún en circunstancias difíciles, de las autoridades y el personal de las direcciones nacionales de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Instituciones Descentralizadas, Ingresos, Inversión Pública, y Crédito Público, así como de la UPEG, la Unidad de Modernización, la Gerencia Administrativa y la Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría de Finanzas y de las autoridades y especialistas del Tribunal Superior de Cuentas. Igualmente quieren agradecer al apoyo de las demás entidades públicas citadas anteriormente y de las agencias internacionales de cooperación residiendo en Honduras, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo, por sus invaluable aportes y comentarios a lo largo de la misión.

2. La metodología PEFA y el marco de referencia de indicadores

La evaluación del sistema de administración financiera y sus distintos procesos y subsistemas se llevó a cabo usando un marco metodológico en base a indicaciones del desempeño del gasto público y la rendición de cuentas (PEFA). Este marco de referencia para la medición del desempeño en materia de la gestión y control de las finanzas públicas (GFP) es uno de los componentes de un enfoque consolidado y integrado de apoyo a las reformas de la administración financiera del estado⁶.

El marco de referencia para la medición del desempeño comprende las siguientes dimensiones fundamentales de desempeño y que implican los distintos procesos de un sistema de administración financiera abierto y ordenado:

- (i) Credibilidad del presupuesto: El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto;
- (ii) Universalidad y transparencia: El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria;
- (iii) Presupuestación basada en políticas: El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública;
- (iv) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria: El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de fondos públicos;
- (v) Contabilidad, registro e información: Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones; y
- (vi) Escrutinio y auditoría externa: Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

⁶ El enfoque consolidado tiene tres componentes: 1) una estrategia de reforma y un plan de acción de GFP dirigida por los países; 2) un programa de trabajo de GFP integrado y plurianual coordinado eficazmente por instituciones financieras internacionales y donantes, que respalde y este alineado con la estrategia de reforma de GFP del gobierno; y 3) un acervo común de información. El marco de referencia para la medición del desempeño es un instrumento para alcanzar el tercero de los objetivos.

2. INFORMACION SOBRE ANTECEDENTES DEL PAÍS

2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS

A pesar de condiciones externas variables y desastres naturales inesperados, Honduras pudo sobrellevar estas adversidades al tener un destacado desempeño económico en los últimos cinco años, superando el promedio de crecimiento económico de América Latina. Este desempeño estuvo acompañado por ventajosos acuerdos de condonación de la deuda externa y afirmado mayormente por la apertura comercial y por políticas expansivas de crédito, políticas cambiarias y de gasto fiscal. No obstante, a pesar de haber logrado crecimientos robustos y condiciones macroeconómicas en general estables, el país continúa siendo uno de los más vulnerables debido a su limitado acceso a los mercados financieros del exterior y, según estadísticas recientes, el 62 por ciento de los hondureños son pobres y el 42 por ciento de la población vive en condiciones de extrema pobreza.

Cuadro 2 Indicadores macro económicos

	2003	2004	2005	2006	2007
	(Cambios anuales porcentuales, excepto donde se indique lo contrario)				
Población y empleo					
Población (En miles)	6,861	7,028	7,197	7,367	7,538
Crecimiento poblacional	2.48	2.44	2.40	2.36	2.32
Fuerza laboral ocupada (En miles)	2,426	2,439	2,543	2,724	2,836
Unemployment rate (%)	28.0	27.5	28.5	28.0	27.7
Ingreso nacional y precios					
PIB a precios constantes del 2000	4.5	6.2	6.1	6.3	6.3
Formación bruta de capital fijo 1/	22.9	27.1	24.9	27.7	30.4
Ahorro nacional bruto 1/	17.2	19.3	21.9	23.0	20.4
Precios al consumidor (fin de período)	6.8	9.2	7.7	5.3	8.9
Tipo de cambio real efectivo	-3.0	-1.4	0.9	1.7	2.3
Dinero y crédito					
Crédito al sector privado	11.9	15.9	16.4	29.2	32.1
Base monetaria amplia	14.0	18.1	15.5	22.5	16.1
	(En porcentaje del PIB)				
Sector externo					
Balance en cuenta corriente 2/	-5.8	-7.7	-3.0	-4.7	-10.0
Saldo en balanza de pagos (En millones de dólares)	-68	387	244	370	-136
Reservas oficiales brutas (En millones de dólares)	1,746	2,159	2,526	2,824	2,733
En meses de importaciones del próximo año	2.7	3.5	3.7	3.5	3.1
Deuda del sector público					
Deuda pública y oficialmente garantizada 3/	69.1	66.6	52.8	35.4	23.7
Deuda doméstica	8.8	8.7	9.9	7.1	7.1
Deuda externa	60.3	57.9	42.9	28.3	16.6
PIB nominal (En millones de dólares)	7,335	8,772	9,672	10,774	12,279

Fuentes: Secretaría de Finanzas, Banco Central de Honduras, y estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

1/ Como porcentaje del PIB.

2/ Incluye las donaciones externas.

3/ Incluye deuda pública y oficialmente garantizada de mediano y largo plazo.

Honduras es un país de ingreso mediano bajo ubicado en América Central. Se calcula que en 2007 tenía 7.5 millones de habitantes y un ingreso promedio por habitante de US\$1,635. La capital de Honduras es Tegucigalpa, ubicada en la zona montañosa, y las ciudades más importantes son San Pedro Sula, centro

urbano altamente industrializado ubicado en la costa norte, y Choluteca, centro agrícola ubicado en la costa sur desde donde se exportan diversos productos, tales como langostinos, carne y productos lácteos. El país tiene una economía diversificada basada en el comercio internacional de productos agrícolas y manufacturas, lo cual la convierte en la economía más abierta de América Central: el total de exportaciones e importaciones sumaron 129 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 2007.

Por otro lado, Honduras tiene una de las mayores incidencias de pobreza y desigualdad en el hemisferio occidental. La situación de los pobres, quienes por lo general viven de la pequeña agricultura en zonas rurales, se agravó después del desastre causado por el Huracán Mitch en 1998. Producto de esta masiva pérdida de vidas y activos, Honduras decidió emprender una ambiciosa Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en consulta con la sociedad civil y las agencias internacionales de cooperación con las cuales acordó una serie de medidas destinadas a reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema antes de 2015.

A partir de 2003 se recuperó el ritmo del crecimiento con un promedio de 4.7 por ciento anual en 2003-2004 hasta alcanzar el 6.3 por ciento en 2006 y 2007. Las altas tasas de crecimiento económico, sin embargo, estuvieron acompañadas por niveles altos de inflación, estos alcanzaron los casi dos dígitos en 2007, del 7 por ciento anual en 2004 (Cuadro 2). El alza en los precios al consumidor en el 2007 se debe en gran medida a las fuertes presiones por el incremento en los precios de los insumos alimentarios, el petróleo y otros bienes de consumo importados. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real efectivo continuó su tendencia al alza lo que repercutió negativamente en la balanza en cuenta corriente. Por otro lado, el crecimiento económico y el consumo interno se vieron favorecidos gracias al buen desempeño exportador, particularmente en el sector de la maquila y la agroindustria, y el efecto del acuerdo comercial de los países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos de América (CAFTA-DR) en la inversión privada, así como al crecimiento sostenido de las remesas privadas del exterior. Estos eventos tuvieron efectos positivos y contribuyeron a lograr mayores niveles de recaudación de impuestos y de ahorro nacional bruto.

Gracias a estos logros, en abril de 2005 Honduras alcanzó el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y en julio de 2006 cumplió los requisitos para acceder a los beneficios de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Carga de la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés). La deuda externa del país se mantendrá sostenible en el mediano plazo siempre y cuando continúe el actual nivel de déficit fiscal y crecimiento. Por su parte, el total de la deuda pública externa disminuyó de alrededor de 70 por ciento del PIB en 2000 a 15 por ciento en 2007 (antes de la iniciativa MDRI), mientras que el servicio de la deuda externa cayó de 8,2% de las exportaciones en 2003 a una cifra calculada de 4.4 por ciento en 2005. En estas circunstancias, la economía puede resistir crisis externas transitorias, como aquellas vinculadas con las relaciones de intercambio o con condiciones climáticas adversas. Sin embargo, si se permite el deterioro de la balanza fiscal y el crecimiento cae muy por debajo del 4.5 por ciento anual, la carga de la deuda volverá a ser insostenible según los análisis el Banco Mundial.

Oportunidades y desafíos

La expansión del gasto público, particularmente en los sectores de salud y educación, ha contribuido a lograr resultados importantes en el último decenio. Entre los mayores resultados se destacan los siguientes:

- los programas de vacunación infantil con fines preventivos llegaron a cubrir a casi el 100 por ciento de la población en riesgo;
- la mortalidad materna cayó de 182 por cada 100.000 nacidos vivos a 108 por cada 100,000, una reducción de 38 por ciento;
- la desnutrición crónica de los niños entre uno y cinco años disminuyó de 44 por ciento en 1987 a menos de 33 por ciento en 2001; y
- la asistencia a la escuela primaria aumentó de 78 por ciento en 1980 a 85 por ciento en 2002.

A pesar del mejoramiento en la cobertura de los servicios sociales básicos en el último decenio, el ingreso de la mitad de los hondureños sigue estando por debajo de la línea de pobreza. Esto crea nuevos desafíos en el estado para mejorar la calidad del gasto público y le exige ser más eficiente, económico y competitivo en el actual contexto de apertura regional y crisis financiera internacional.

En 2005, Honduras eligió a un nuevo presidente en el séptimo traspaso consecutivo, pacífico y democrático de gobierno desde 1982. La administración del presidente Manuel Zelaya asignó máxima prioridad a la lucha contra la pobreza al respaldar plenamente el documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). El proceso de revisión de la ERP por parte del gobierno se encuentra actualmente en marcha. Los cuatro pilares fundamentales identificados por el Presidente para su mandato administrativo (desde enero de 2006 hasta enero de 2010) son los siguientes:

- crecimiento económico con equidad para la creación de puestos de trabajo;
- buena gobernabilidad a través de la modernización del Estado y la participación cívica;
- protección ambiental y gestión de riesgos, y
- desarrollo del capital humano.

En el año 2003 el índice de pobreza era de 63.5 por ciento y el de extrema pobreza, de 44.7 por ciento. La meta de la ERP para el año 2015 es de reducir esos índices a 42 por ciento y 25 por ciento, respectivamente. Para alcanzar las metas de la ERP, se ha estimado que el crecimiento económico real necesariamente tendrá que ser de 4.5 por ciento anual permitiendo un crecimiento por habitante de 2.2 por ciento. Al mismo tiempo, la ERP prevé incrementar la “elasticidad” entre crecimiento y reducción de la pobreza para permitir que los hogares hondureños pobres compartan los beneficios del crecimiento y que mejore el patrón de distribución del ingreso.

Los desafíos para alcanzar un crecimiento acelerado y equitativo aumentaron con la firma del CAFTA-DR y de la condonación multilateral de la deuda pública externa a partir del año 2004. El reto que se ha trazado el estado ha sido invertir en mayores proporciones para poder mejorar la competitividad del país y de los servicios públicos básicos, como la infraestructura de transporte y de comunicaciones y el desarrollo del capital humano, como bases del crecimiento económico sostenido, y al mismo tiempo mantener la estabilidad y la disciplina fiscal. Según las proyecciones del recién aprobado plan nacional de desarrollo, el gobierno proyecta reducir las brechas de inversión y ampliar la cobertura de la red vial nacional y departamental, la electrificación rural y los sistemas de irrigación, en montos anuales equivalentes al 8 por ciento del PIB entre 2009 y 2015. Actualmente los niveles de inversión pública no sobrepasan el 4 por ciento del PIB.

Asimismo, el gobierno se ha comprometido a aumentar sus inversiones en salud, educación e infraestructura social focalizando los departamentos y municipios con los ingresos promedio más bajos del país. Estos compromisos adicionales se fijaron en “pisos” con fondos nacionales anuales equivalentes al 5 por ciento del PIB entre 2003 y 2015. En los últimos años el gobierno cumplió y hasta superó esas metas e incluso existe una tendencia al alza (Cuadro 3). No obstante, es incierto cuánto de estos montos se ha desembolsado efectivamente en las localidades más pobres dada la escasa capacidad técnica y administrativa a nivel de los gobiernos locales.

Cuadro 3 Fuentes de Financiamiento de la ERP, 2003-2007

Fuente financiera	2003	2004	2005	2006	2007
	(En millones de Lempiras)				
Fondos nacionales	5,850.6	6,917.7	9,225.8	9,257.1	12,090.3
Fondos externos	3,404.6	4,438.7	4,731.1	5,167.1	5,998.4
Préstamos del exterior	2,026.7	3,560.3	3,060.9	1,838.7	2,445.8
Donaciones 1/	894.2	385.9	974.9	704.6	509.3
Alivio de la deuda	483.7	492.5	695.3	2,623.8	3,043.3
MDRI	0.0	0.0	0.0	617.9	1,066.6
Club de Paris	0.0	0.0	0.0	752.7	705.0
HIPC	483.7	492.5	695.3	1,253.2	1,271.7
Total	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.2	18,088.7
	(Porcentaje del PIB)				
Fondos nacionales	4.1	4.3	5.0	4.5	5.2
Fondos externos	2.4	2.7	2.6	2.5	2.6
Préstamos del exterior	1.4	2.2	1.7	0.9	1.1
Donaciones	0.6	0.2	0.5	0.3	0.2
Alivio de la deuda	0.3	0.3	0.4	1.3	1.3
Total	8.9	9.8	10.2	9.6	10.3
	(Porcentaje del total)				
Fondos nacionales	63.2	60.9	66.1	64.2	66.8
Fondos externos	36.8	39.1	33.9	35.8	33.2
Préstamos del exterior	21.9	31.4	21.9	12.7	13.5
Donaciones	9.7	3.4	7.0	4.9	2.8
Alivio de la deuda	5.2	4.3	5.0	18.2	16.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Memoria 2006; y Memoria 2007, SEFIN.

1/ Discrepancias existen cuando se incluyen otras donaciones no reembolsables que a menudo se registran al final del ejercicio presupuestal

2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

2.2.1 Desempeño fiscal

El desempeño fiscal ha logrado los resultados más positivos de los últimos ocho años al alcanzar casi el nivel de equilibrio en las finanzas públicas, esto como resultado de las reformas impositivas y en la administración tributaria y aduanera y en los sucesivos recortes de la nómina salarial y el pago de intereses. En 2007, a pesar de los logros trascendentales en la recaudación de impuestos, el gasto se acentuó nuevamente y su tendencia indica el regreso a los niveles históricos, particularmente en los salarios, las transferencias y subsidios al resto del sector público, y las adquisiciones de bienes y servicios.

El recorte en los pagos de intereses cayó en casi 1 por ciento del PIB durante el período 2005-2007, con respecto al promedio del 2.1 por ciento del PIB del 2000-2004. Esta reducción, sin embargo, fue consumida en mayores gastos de sueldos y salarios en educación y otras secretarías de estado. Los gastos salariales y las aportaciones previsionales alcanzaron un nivel equivalente al 9.3 por ciento del PIB, el nivel más alto de los últimos tres años, en contraste con el 8.0 por ciento del PIB en el año 2005. Las compras de bienes y servicios y las transferencias y subsidios volvieron nuevamente a sus niveles históricos (Cuadro 4).

**Cuadro 4 Operaciones presupuestales de la administración central
(En porcentaje del PIB)**

	Promedio			
	2000-04	2005	2006	2007
Total ingresos	19.7	17.4	17.9	18.9
Ingresos Corrientes	18.6	16.3	16.8	17.5
De los cuales: Ingresos tributarios	16.5	14.5	15.4	16.3
Ingresos de capital	1.2	1.1	1.1	1.4
Total gastos	25.0	19.3	18.1	19.8
Gastos Corrientes	18.6	15.0	15.3	16.7
De los cuales:				
Sueldos y salarios	10.2	8.0	8.3	9.3
Bienes y servicios	2.6	2.2	2.5	2.5
Pago de intereses	2.1	0.8	1.0	0.9
Transferencias y subsidios	3.8	4.1	3.5	4.1
Gastos de capital	3.8	4.3	2.8	3.1
Proyectos con fondos nacionales	n/a	2.1	1.5	1.9
Proyectos con fondos externos	n/a	2.2	1.3	1.2
Déficit global 1/	-5.2	-1.9	-0.1	-1.0

Fuente: Secretaría de Finanzas.

1/ Incluye donaciones externas.

Consecuentemente, los gastos corrientes se han recuperado rápidamente al aumentar de un equivalente del 15.0 por ciento del PIB en 2005 al 16.7 por ciento del PIB en 2007. Inversamente, los gastos de capital cayeron precipitadamente al alcanzar el 3.1 por ciento del PIB en 2007, por debajo del 4.3 por ciento del PIB en el 2005. Según los datos del gobierno, la caída en la inversión pública se explica por la caída en los niveles de inversión con financiamiento externo, incluidas las donaciones y los préstamos de agencias internacionales. El aumento en la nómina del gobierno y la disminución en los gastos de capital contravienen así las metas y los principios de los acuerdos de condonación de la deuda externa por una mayor racionalidad en el gasto público y de la estrategia de reducción de la pobreza en donde el gobierno se comprometió a reducir los gastos de consumo y aumentar las inversiones en los programas sociales e infraestructura (la deuda social) a ritmos que faciliten un crecimiento económico sostenido y equitativo.

2.2.2 Asignación de los recursos presupuestales

La asignación presupuestal para los sectores sociales aumentó en los últimos tres años, superando la mitad del gasto total, esto es, como respuesta a los compromisos gubernamentales consagrados en los acuerdos de condonación de la deuda externa y en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza (ERP). La mayor participación provino de la Secretaría de Educación cuya posición escaló rápidamente hasta convertirse de lejos la competencia sectorial con mayor concentración en el presupuesto de la administración central. La participación de educación aumentó del 33.3 por ciento del total del gasto total a 37.5 por ciento del gasto en 2007, esto a expensas de los programas combinados de salud cuya participación descendió del 14.5 por ciento en 2005 al 14.1 por ciento del total en 2007 (Cuadro 5).

**Cuadro 5 Asignación presupuestal por competencia sectorial
(En porcentaje del total)**

	2005	2006	2007
Servicios generales	33.3	33.1	31.8
Secretaría del Despacho Presidencial	1.4	1.9	2.2
Secretaría de Gobernación y Justicia	4.5	4.7	4.5
Secretaría de Relaciones Exteriores	1.1	1.3	1.3
Secretaría de Defensa Nacional	3.0	3.6	3.7
Secretaría de Seguridad	4.3	5.6	5.5
Otros 1/	19.0	16.0	14.6
Servicios sociales	49.2	52.5	52.9
Secretaría de Educación	33.3	36.3	37.5
Secretaría de Salud	14.5	14.9	14.1
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	1.1	1.0	1.0
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	0.3	0.3	0.3
Servicios económicos	10.3	8.4	8.1
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	6.3	5.2	4.7
Secretaría de Agricultura y Ganadería	2.8	2.1	2.2
Secretaría de Industria y Comercio	0.4	0.4	0.4
Secretaría de Turismo	0.8	0.7	0.8
Servicios financieros (Secretaría de Finanzas)	4.9	3.9	5.8
Protección ambiental (Secretaría de Recursos Naturales)	2.3	2.1	1.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Finanzas. Para mayor detalle ver Anexo 3, Cuadro 3 para mayor detalle.

1/ Incluye la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Tribunal Superior de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio Público y un conjunto de 21 agencias gubernamentales autónomas, excluidas la seguridad social.

Por el contrario, la participación del gasto en obras públicas, transporte, vivienda y de irrigación cayó considerablemente del 10.3 por ciento del total en 2005 al 8.1 por ciento del total en el año 2007. Estos programas prioritarios representan cuatro veces menos el nivel del gasto público en servicios generales. Cabe subrayar que en los servicios generales se encuentra comprendida la Secretaría de Gobernación y Justicia quien administra los programas de asistencia financiera y técnica a los municipios en el marco del programa ERP. La participación de esta Secretaría es la única entre todas que se ha mantenido inalterable en este sector al promediar 4.5 por ciento del total durante el período 2005-2007.

La distribución de los recursos presupuestales ha sido desigual según el objeto del gasto, lo cual explica el modesto impacto en el desarrollo de los últimos tres años. Entre los cambios más considerables en la composición presupuestal se encuentra la reducción de los gastos de inversión en la administración central que cayó del 22.0 por ciento del total del presupuesto en 2005 al 15.7 por ciento del total en 2007. Esta disminución es considerada como muy significativa dados los requerimientos del gobierno por mejorar la competitividad de los servicios públicos y aumentar el acceso de la población a las oportunidades económicas. La disminución en el gasto de inversión se debió a la caída precipitada del crédito y las donaciones externas que sumaron un equivalente del 6.3 por ciento del total del presupuesto en 2007, del 10.9 por ciento del total en 2005 (Cuadro 6).

El gasto corriente, en cambio, aumentó inversamente con respecto al gasto de inversión. El gasto en sueldos y salarios ocupó una mayor prioridad en el presupuesto al aumentar progresivamente del 41.4 por ciento del total en 2005 al 45.7 por ciento en 2006 y al 46.6 por ciento en 2007. Mientras tanto, el

pago de intereses volvió a su tendencia alcista al subir su participación en el presupuesto del 4.1 por ciento del total en 2005 al 4.7 por ciento en 2007.

**Cuadro 6 Asignación presupuestal por objeto del gasto
(En porcentaje del total)**

	2005	2006	2007
Gastos Corrientes	78.0	84.6	84.3
Sueldos y salarios	41.4	45.7	46.6
Bienes y servicios	11.2	13.8	12.4
Pago de intereses	4.1	5.4	4.7
Transferencias Corrientes	21.3	19.7	20.5
Gastos de capital	22.0	15.4	15.7
Proyectos con fondos nacionales	11.1	8.2	9.4
Proyectos con fondos externos	10.9	7.3	6.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Finanzas. Para mayor detalle ver Anexo 3, Cuadro 1 para mayor detalle.

2.3 DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA GFP

Caja 1 Principales leyes y regulaciones que gobiernan la GFP

- Los artículos 352-360 y 364 del Capítulo V de la Constitución regulan el presupuesto del gobierno. El Capítulo III regula las funciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC).
- La ley de (reforma de) la administración pública (Decreto 218-1996) y el reglamento de organización, funcionamiento y competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo PCM-008-97) establecen los mandatos facultativos de SEFIN en la administración del presupuesto del gobierno y el manejo financiero. Esta ley establece la desconcentración de la función administrativa como principio moderno de la administración pública.
- La ley orgánica del presupuesto (Decreto 83-2004) y su reglamento establece una organización por medio del cual SEFIN, por un lado, y la desconcentración de la función financiera (a través de las gerencias administrativas en cada una de las secretarías y otras agencias gubernamentales), por el otro, se encargarán de velar por el cumplimiento de las normas y controles presupuestales vigentes. A través de esta ley se definen las relaciones entre estas dos dependencias y la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Pública (UPEG) también desconcentrada en las agencias gubernamentales.
- La ley anual del presupuesto de ingresos y gastos dispone las normas generales para la administración presupuestal. CGR ha emitido los criterios y prácticas modernas de contabilidad presupuestal y financiera/patrimonial.
- La ley de compras y contrataciones del estado (Decreto 74-2001) y sus regulaciones norma las adquisiciones públicas.
- La ley del servicio civil (Decreto 126-1993) norma los nombramientos de personal y la administración de los recursos humanos y la carrera administrativa en el gobierno.
- El régimen para el control procedimental interno de la preparación y la ejecución presupuestal esta regido según las directivas de la circular presupuestal anual y la normativa técnica de la Tesorería, respectivamente. No existe un régimen administrativo que sancione a aquellas agencias y dependencias violatorias de estas normas. El régimen para el control financiero ex-ante (fiscalización) y la función de auditoría interna, su normativa y un código de ética financiera integral y su desempeño a cargo de un órgano central competente esta siendo diseñado por ONADICI.
- El código tributario (Decreto No. 22-1997) y varias leyes tributarias y aduaneras estipulan el marco para la administración de ingresos del gobierno central.
- La ley de transparencia (Decreto 170-2006) establece las reglas para lograr mejoras en la transparencia de las funciones de las agencias y los empleados del gobierno y sus operaciones

- La SEFIN ha publicado varios manuales acerca de la clasificación, preparación y ejecución del presupuesto al igual que guías de usuarios del Sistema de Información de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

2.3.1 Marco Jurídico de la GFP

La Constitución

Aprobada en 1982, la Carta Magna del país es la base institucional clave que rige y orienta el desarrollo del marco legal, en lo concerniente a la gestión de las finanzas públicas. Durante sus 26 años de vida institucional, algunos elementos de la normativa constitucional han sido enmendados y reformados en varias ocasiones.

El Título VI dedicado al régimen económico aborda el sujeto la hacienda pública, donde se aclaran las prerrogativas fiscales y contractuales del Estado, principalmente, en el Capítulo V, Artículos 352 al 360. En su capítulo VI, la Constitución trata sobre el presupuesto de la nación y explicita lo que se establece en la Ley Orgánica del Presupuesto, es decir, el ordenamiento de la gestión de los ingresos y gastos del sector público consolidado, las contrataciones, la existencia de la Proveduría General de la República, así como la capacidad de fiscalización preventiva de las diferentes agencias públicas y otros elementos que corresponden al marco en el que se desarrolla el proceso presupuestario. Para los efectos de la gestión del presupuesto es importante denotar que el Artículo 364 establece una clara prohibición de “efectuar pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el Presupuesto, o en contravención a las normas presupuestarias.” La Constitución también hace alusión en su Artículo 245 a la necesidad por parte del Presidente de la República de formular un plan nacional de desarrollo y a las metas programáticas y objetivos sobre el cual deben estar enmarcados los presupuestos anuales y lograr su aprobación por parte del Congreso Nacional y su ejecución posteriormente. Mención significativa recibe, sin embargo, el plan operativo anual por parte de las instituciones públicas lo cual causa confusión con el propósito de un plan nacional económico y social de largo plazo.

En diversos capítulos del documento se justifican y establecen la existencia de diferentes organismos y agencias gubernamentales, como instrumentos para proveer diferentes servicios públicos, como salud, educación y otros. Por ejemplo, en el Título V del documento, Capítulo III, una serie de artículos explican las funciones del Tribunal Superior de Cuentas como ente rector de los mecanismos de control sobre el uso de los recursos públicos. Dicho ente sustituyó a la Contraloría General de la República y la Veeduría de la Nación. A dicho órgano, la Constitución le otorga autonomía funcional y administrativa, con respecto a los poderes del Estado y, por lo tanto, limita su sometimiento a la Constitución y a leyes de la nación. Sin embargo, se estipula que el Tribunal será responsable ante el Congreso Nacional de la ejecución de sus actividades en el ejercicio de sus funciones. Para cumplir su función clave de control financiero, este órgano deberá fiscalizar los fondos, bienes y otros recursos que son administrados por las diferentes entidades del Estado, sobre la base de principios de eficiencia, eficacia y legalidad. El buen funcionamiento de este órgano es de una importancia capital para controlar la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios.

En el Capítulo IV de la Constitución, los Artículos 228 al 231 establecen la función de la Procuraduría General de la República, como ente al que se le otorga la capacidad de mantener la representación legal del Estado dentro del marco que determina ley. Para realzar la importancia de sus funciones, la Carta Magna también especifica que se le otorga al Procurador y Subprocurador las mismas prerrogativas e inhabilidades que se aplican a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Además, el documento aclara que las acciones civiles que surgiesen de las acciones del Tribunal Superior de Cuentas _ salvo las que atañen a las municipalidades _ serán ejercidas por el Procurador General.

Ley General de (Reforma de) la Administración Pública

El objeto de esta ley publicada en la Gaceta el 29 de octubre de 1996 es el de configurar un marco que defina deberes y atribuciones a diferentes funciones administrativas de las entidades del Estado. Estas definiciones y normas sobre funciones, se presentan sobre la base de las dos configuraciones de la administración pública: la centralizada y la descentralizada. En el ámbito centralizado, la ley especifica las prerrogativas, funciones y deberes del Poder Ejecutivo, incluyendo, principalmente, la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, el Gabinete Económico y las diferentes Secretarías de Estado. En el numeral 9 del Artículo 28 de la Sección Tercera, se enumeran y reafirman las funciones de la SEFIN, en lo concerniente a las finanzas públicas y a la gestión del ciclo presupuestario.

En el contexto de la descentralización—que puede ser funcional o geográfica—se establecen las funciones de entidades que se encuentran en categorías de instituciones que se denominan autónomas, municipalidades y corporaciones municipales, al igual que aquellas que son específicas al personal que ejecuta funciones gerenciales en las mismas. Estas clasificaciones y las funciones que se explicitan en ambos contextos —centralizado y descentralizado— influyen en gran medida sobre la forma en la que se administran ciertas funciones presupuestarias. En la Sección Tercera, sobre planes y presupuesto, la ley determina los procedimientos administrativos que deben regir el proceso de elaboración de los presupuestos de entes descentralizados y de las modalidades de interacción entre éstos y la SEFIN. Finalmente, en el Decreto 165–91, se modifican los Artículos 87 al 92 de la ley, en lo que concierne a las funciones fiscalizadoras y, en particular, a la implementación ex post, a través de auditorías ejecutadas por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

Ley de Procedimiento Administrativo

En el contexto general del ordenamiento jurídico en el que la Ley General de la Administración Pública que fue publicada en La Gaceta el 1 de diciembre de 1987 define las atribuciones y deberes de las funciones administrativas que ejercen los diferentes órganos y agencias del Estado, pertenece a la Ley de Procedimiento Administrativo el definir los casos en los que las acciones de las entidades del Estado estarán sujetas a las prescripciones que ella establece. Dichas entidades del Estado se verán en la obligación de cumplir con lo estipulado por esta ley, en todo lo que concierne a actos que ellas ejecutasen cuando reconociesen o limitasen los derechos de personas morales o jurídicas. La relevancia de esta ley en la gestión de las finanzas publicas, se pone de manifiesto, por ejemplo, en lo concerniente a los derechos de entidades que, por ejemplo, decidan impugnar decisiones de agencias del Estado, en el ámbito de adquisición de bienes y servicios o contratos que resulten de la ejecución de métodos competitivos de licitación⁷.

Debido al hecho que las quejas e impugnaciones que se originan en lo relativo a las compras y contratos del Estado no se puedan ventilar en el contexto de un marco jurídico propio, las prescripciones de esta ley se aplican en dichos casos. Uno de los problemas que se plantea en la aplicación de esta ley, según testimonios de algunos entrevistados, es que los plazos previstos en el Artículo 29 para decidir sobre peticiones específicas de carácter administrativo, a casos presentados por entidades privadas, raras veces se pueden cumplir. Salvo en casos en los que el ente que presente una reclamación o impugnación sea muy versado en cuestiones legales, los Artículos 29-A al 50 (sobre procedimientos, validez, eficacia de diferentes actos y registro de documentos) no resultan claros y podrían prestarse a interpretaciones diversas, en lo que concierne al estricto cumplimiento de los procedimientos que prescribe la ley.

La declaración de caducidad de una petición debido a una causa que se pueda claramente imputar al interesado o ente reclamante, tal y como lo estipula el Artículo 80, parece abrir un espacio a decisiones discrecionales. Esto así, debido a que, según este Artículo, se puede decidir sobre la caducidad de una reclamación, cuando se constate que el interesado ha contribuido a paralizar el procedimiento que él

⁷ Esto se refiere al Indicador de Desempeño número 19.

mismo inició. No se explica claramente como podría originarse un acto de incumplimiento, de esta naturaleza, durante un trámite administrativo o en la presentación de un documento, por parte del interesado. Además, debido a la complejidad de algunos trámites y otros procesos que prescribe la ley, en este y otros artículos, no resulta convincente que lo establecido sobre trámites, documentación y plazos pueda cumplirse en un caso complejo de reclamación sobre un contrato, por ejemplo, en el ámbito de obras públicas de infraestructura vial.

Ley Orgánica del Presupuesto.

Esta ley (Decreto 83 del año 2004) explicita las normas requeridas para la preparación, elaboración y ejecución del presupuesto de la nación. Al darle fuerza de ley, este instrumento legal señala los deberes de los diferentes poderes del Estado, desde la elaboración hasta la ejecución del presupuesto. También se señala que la ley presupuestaria anual debe ser ejecutada por las diferentes agencias y organismos competentes del Estado, de acuerdo a lo que ha sido programado y aprobado por el Congreso y según las normas establecidas de ejecución. En su contenido, la ley establece las funciones de diferentes órganos que constituyen la Secretaría de Finanzas, como ente competente en las funciones financieras relativas a la programación y gestión del ciclo presupuestario.

Se destaca el papel que desempeñan las Unidades de Planeación y de Evaluación de Gestión (UPEG) de las diferentes Secretarías de Estado, a las cuales se les asignan tareas relacionadas con la preparación de los planes anuales operativos y los planes de mediano y largo plazo, así como la conducción de estudios de prioridades de gasto e inversión para los presupuestos anuales. Asimismo, tienen la función de evaluar el grado de cumplimiento de planes y programas a cargo del organismo ejecutor correspondiente. En el desempeño de sus tareas evaluadoras dichas unidades tendrán en cuenta el Plan Operativo Anual (POA) elaborado por cada secretaría o agencia del Estado autorizada por el Congreso Nacional a ejecutar el presupuesto del gobierno. Sobre la base de las directrices y normas presupuestarias y de los diferentes programas autorizados por la Dirección General del Presupuesto (DGP) a nivel de cada Secretaría, las UPEG deben cumplir con la función de elaborar propuestas de prioridades presupuestarias para cada ejercicio anual, enfatizando las inversiones que deben ser incorporadas en el proyecto del Presupuesto (o *Anteproyecto* como así se le denomina en el proceso presupuestal).

Una unidad nueva que creo la Ley de Reforma de la Administración Pública es la Gerencia Administrativa, que tiene la responsabilidad de elaborar y administrar la ejecución del presupuesto y de todas las operaciones de contratación y apoyo logístico para el funcionamiento de las Secretarías. La convierte en una unidad operacional esencial para el funcionamiento administrativo del sistema gubernamental, que habría de operar en coordinación con la UPEG para el eficiente desempeño de la planificación de las acciones y del presupuesto anual y plurianual. Su organización facilita la desconcentración administrativa gubernamental y del manejo presupuestario y de tesorería.

El documento enfatiza que, más allá de la formulación de objetivos y prioridades, el presupuesto debe también determinar las sumas máximas de créditos presupuestales o votos asignados a cada agencia ejecutora. La ley determina que solamente compete al Congreso las eventuales modificaciones a los ingresos y egresos inicialmente aprobados. Compete a la Dirección General de Presupuesto de SEFIN elaborar un reporte sobre los resultados del ejercicio presupuestario, al igual que sobre variaciones eventuales de resultados observadas con respecto a lo programado. El documento enfatiza las eventuales infracciones que se pueden cometer sobre las disposiciones de dicha ley. Esta ley orgánica va acompañada de un reglamento de ejecución general.

Ley de Municipalidades.

En 1990, el estado promulgó la nueva Ley de Municipalidades por Decreto No. 134-90 en reemplazo de la antigua Ley de Municipalidades de 1927. Como parte integrante de una estrategia económica, política y administrativa de descentralización, esta ley elabora una serie de principios y prescripciones para

ordenar los deberes y atribuciones de la autoridad municipal. La ley lo lleva a cabo sobre la base de los principios constitucionales que establecen la descentralización y la autonomía de los municipios (Artículos 294 al 301 de la Constitución). La ley también establece algunos principios clave sobre las responsabilidades y deberes del gobernador departamental y de sus relaciones con las autoridades municipales y con el gobierno central.

Como se analiza en el Capítulo 3, al establecer atribuciones y deberes basados en el principio constitucional de autonomía de los municipios, dicha ley acarrea importantes consecuencias para la gestión de las finanzas públicas en general y en particular, en materia de riesgos fiscales. Los Artículos 12, 13 y 14 establecen una larga lista de responsabilidades y atribuciones de las autoridades municipales. En la categoría de las que están vinculadas a la gestión de las finanzas públicas, de forma directa o indirecta, se encuentran las facultades siguientes: elaboración y ejecución de un presupuesto de ingresos y egresos en concordancia con las necesidades y la capacidad de obtener recursos; inversión de recursos; recaudar ingresos tributarios a través de impuestos directos e indirectos; ejecución de planes de desarrollo; control del desarrollo urbano y del uso y administración de tierras y otros bienes raíces públicos; proveer bienes públicos y la prestación de servicios públicos (por ejemplo, agua potable, alcantarillado, electrificación, construcción y mantenimiento de vías públicas, al igual que la regulación de la actividad comercial e industrial).

El grado de autonomía que la Constitución y esta ley le confieren a las municipalidades en general y, en particular, en lo concerniente a la asignación de recursos presupuestarios, la fiscalización y el control de la tesorería podrían generar riesgos fiscales significativos en la gestión de las finanzas públicas. Esta situación es preocupante, entre otras razones, por el hecho de que el gobierno central debe transferir anualmente a los municipios (en partidas trimestrales) una suma equivalente al 5.0 por ciento de los ingresos tributarios del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República⁸. Adicionalmente, preocupa el hecho que muchos de los municipios no sean objetos de auditoría externa ni del escrutinio por parte del Congreso Nacional.

El órgano de máxima autoridad en lo concerniente a la administración de estas entidades autónomas se denomina la Corporación Municipal. Esta entidad está integrada por un alcalde, un vice-alcalde y un número limitado de regidores, hasta un máximo de diez. El número de regidores se determinará sobre la base de criterios demográficos. Este órgano gestor, se elige por sufragio local en cada municipio. Según los Artículos 25 al 28, a dichas entidades, la ley les otorga entre otras las facultades siguientes, relacionadas con la asignación de recursos: aprobar el presupuesto; crear empresas para la prestación de servicios públicos; nombrar funcionarios tales como el Tesorero y el Auditor Municipal; aprobar la contratación de empréstitos; designar Consejeros Municipales; y planear el desarrollo urbano.

Según la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional la ley municipal le ha conferido demasiados poderes a la Corporación Municipal, esto es, un papel dual que se asemeja al de una asamblea o un consejo legislativo local que autoriza la creación de empresas o impuestos locales y al de un órgano ejecutivo al mismo tiempo. Esto es refrendado por informes independientes que indican que, según la nueva ley, el alcalde ocupa el cargo mayor como la autoridad ejecutiva máxima en las municipalidades y además ocupa la presidencia de la corporación municipal⁹.

La nueva legislación tiene como distintivo la organización de una estructura peculiar de administración financiera municipal y de poderes para la creación de impuestos locales y otros ingresos no tributarios. La función del Auditor Municipal (Artículos 52 al 55) es ejecutada por una persona que ha sido nombrada por la Corporación Municipal y cuyo salario es pagado por la municipalidad. Además, solo los municipios

⁸ Según los Decretos Nos. 127-2000 (21/09/2000) y 200-2005 (3/09/2005) que reforman el artículo 91 de la Ley.

⁹ Base de Datos Políticos de las Américas, Universidad de Georgetown, 2005.

que cuenten con ingresos corrientes superiores a un millón de lempiras se verán obligados a emplear un auditor. En estas condiciones, se siembran serias dudas sobre la independencia del auditor, al igual que sobre la neutralidad y lo exhaustivo que sus iniciativas fiscalizadoras y reportes puedan ser. La ubicuidad de las auditorías internas en muchas agencias del sector público, como en el caso de los municipios, representa una debilidad estructural preocupante de la gestión de las finanzas públicas de Honduras.

Asimismo, en los Artículos 56, 57 y 58 de esta Ley se estipula que las municipalidades tienen la obligación de emplear un Tesorero Municipal que cumpla con las funciones de supervisar la recaudación y de custodiar los fondos que reciba el municipio, al igual que ejecutar los pagos vinculados a la ejecución del presupuesto. En lo que se refiere a los conocimientos técnicos requeridos por la ley para ejercer sus funciones —que son sumamente especializadas—el Decreto No. 48-91, que reforma el Artículo 57, especifica que “el Tesorero Municipal, de preferencia, deberá ser un profesional de la contabilidad.”

Al abrir la posibilidad de que el Tesorero Municipal no necesariamente sea un profesional con título profesional en contabilidad (tampoco se mencionan condiciones sobre años de experiencia requerida) dicho decreto, no tan solo reduce la relevancia del cargo vulnerando así la calidad de la función, sino que además contradice lo estipulado en el Artículo 57. Dicho artículo especifica que el Tesorero debe obtener una garantía de calificación otorgada por el Tribunal Superior de Cuentas. No se entiende como, en estas circunstancias, el Tribunal podría garantizar las calificaciones del Tesorero para ejecutar cabalmente sus funciones.

Si para ejercer funciones tan importantes y técnicas, los requerimiento de calificación son tan laxos, cabe preguntarse sobre la adecuación efectiva de la capacidad gerencial de las municipalidades para elaborar y ejecutar sus presupuestos de forma cabal, realista y según reglas elementales de administración pública.

Caja 2 Estructura de los Gobiernos Locales en Honduras

- Honduras tiene 2 formas de gobierno local: las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales. La autoridad máxima de una gobernación es nombrada directamente por el poder ejecutivo, mientras que los alcaldes son elegidos libremente en comicios municipales.
- Los gastos de funcionamiento de las Gobernaciones son cargados al Presupuesto de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Actualmente el país cuenta con 10 Gobernaciones Departamentales.
- Los municipios están divididos en ciudades, aldeas y caseríos, y las ciudades en colonias y barrios. Este nivel de gobierno cuenta con 298 municipios.
- La operación de las funciones municipales se financia con recursos propios, préstamos de corto plazo y a través de una subvención nacional pre-asignada, a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Para el financiamiento de sus obras de infraestructura, el gobierno asigna un presupuesto que es canalizado a través de otras agencias centrales el cual incluye recursos mayormente de donaciones externas.

La Ley de Municipalidades asigna responsabilidades exclusivas a la Secretaría de Gobernación y Justicia en cuanto a la coordinación, enlace, supervisión y evaluación del régimen departamental y municipal a través de la Dirección General de Fortalecimiento Local. Esta Secretaría también se encarga de realizar el seguimiento de la ejecución presupuestal por parte de todos los 298 municipios y ha venido captando recursos del exterior para fortalecer o crear las capacidades locales necesarias en apoyo al mejoramiento de la gestión municipal.

La estructura de gobierno local se divide actualmente en Gobernaciones Departamentales y Alcaldías Municipales (Caja 2), estas últimas se dividen en agrupaciones clasificadas y ordenadas descendientemente según su nivel de ingreso por habitante y de capacidades productivas e institucionales en categorías A, B, C y D. Mientras que las categorías A y B dan cuenta de 24 y 51 municipios, respectivamente, en las categorías de menores ingresos (C y D) se encuentran 223 municipios hacia donde la asistencia financiera y técnica internacional se ha concentrado mayormente.

Con el apoyo de la asistencia técnica internacional, esta Dirección ha venido brindando capacitación a los municipios en la preparación y ejecución presupuestal. También se ha brindado asistencia técnica en la creación de normas y procedimientos contables, presupuestales y financieros en concordancia con preceptos y buenas prácticas internacionales. En algunos casos, estos esfuerzos se han visto diluidos en los municipios **más** pobres debido a la atomización departamental. Por lo tanto, estos se han visto mermados ante la disparidad en las capacidades locales, la prevalencia de sistemas anticuados y procesos de administración financiera fragmentados. En un diagnóstico publicado recientemente, la cooperación técnica ATI-PROADES concluyó que existe una clara desarticulación entre los instrumentos de planeación estratégica y el presupuesto anual en muchos municipios¹⁰. Este informe también recomienda fortalecer el marco normativo e institucional y los vínculos entre los distintos procesos que comprenden el ciclo de gerencia pública de los recursos a través de un Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI).

2.3.2 Marco institucional de la GFP

El Poder Legislativo

Esta rama del Estado está constituida por un ente unicameral denominado Congreso Nacional, en el cual 128 Diputados son elegidos por sufragio directo cada cuatro años. La distribución de la representación de los diferentes Departamentos del país, por estos Diputados, se determina sobre una base demográfica del electorado. Entre los atributos que confiere el Artículo 205 de la Constitución en sus numerales 32, 33 y 38 de la Constitución a los Diputados, se encuentran la potestad de ejecutar un escrutinio cuidadoso de las políticas fiscales y de las prioridades sobre las cuales se apoya el Presupuesto, al igual que de aprobar anualmente dicho Presupuesto de egresos e ingresos. A su vez, la Carta específica en su Artículo 364, que “no se podrá autorizar pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el Presupuesto”.

Las autorizaciones de suplementos presupuestales que emite el Congreso se realizan sólo retrospectivamente, por lo general hacia finales del ejercicio presupuestal. Por lo tanto no tiene este órgano la oportunidad de evaluar el desempeño del presupuesto aprobado con respecto al año anterior, el avance de los resultados acumulados y otros elementos con los cuales poder justificar eventuales modificaciones del presupuesto (“*presupuesto modificado o vigente*”, como así se le denomina) y/o nuevos endeudamientos.

Compete también al Congreso la labor de llevar a cabo audiencias sobre informes de auditoría externa e interna de diferentes agencias gubernamentales y de dar recomendaciones que puedan generarse como resultado de dichas auditorías y audiencias.

El Poder Ejecutivo.

A través de SEFIN se lleva a cabo el trabajo anual de programación y de preparación del presupuesto, el cual se presenta anualmente al Congreso como el Anteproyecto del Presupuesto. De acuerdo a la Constitución, se establecen los principios que rigen el papel de este poder en materia económica y sobre sus prerrogativas contractuales y fiscales. El Poder Ejecutivo también define prerrogativas y funciones

¹⁰ Diagnóstico del Sistema de Administración Financiera de las Municipalidades, ATI-PROADES, Dirección General de Fortalecimiento Local, Secretaría de Gobernación y Justicia, Agosto de 2008.

en lo concerniente a la elaboración y gestión del ciclo presupuestario. En materia presupuestaria corresponde también a ciertas agencias de esta rama del gobierno las funciones relativas a la fiscalización preventiva de entes públicos involucrados en el ciclo presupuestario o en funciones relativas al uso de recursos públicos.

Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial: Programas relevantes

Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), encargada de administrar Honducompras el medio por el cual se difunde y gestión, el Decreto Ejecutivo 010/2005 promulgado en octubre de 2005, se crea el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras a través de Internet, los procedimientos de contratación que celebren los órganos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratación del Estado, para lo cual el Órgano Responsable de su administración establecerá los mecanismos, plazos y condiciones para la incorporación gradual de las entidades al Sistema.

Programa de Eficiencia y Transparencia en la Compras y Contrataciones del Estado (UPET). El objetivo general del Programa es promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante la modernización de las instituciones del sector público involucradas, del marco jurídico en que estos procesos se desenvuelven y de los instrumentos operativos y organizacionales de que se valen.

Cuenta del Milenio (MCA). El objetivo del Programa de la MCA es promover el crecimiento económico de manera más acelerada e inclusiva, apoyando la meta de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de Honduras, que es la de elevar el crecimiento real del PIB por lo menos en un 4.5 por ciento anual sobre una base sostenible y disminuir los índices de pobreza y extrema pobreza en 1.6 puntos porcentuales anuales. Para este fin, el Programa apoya intervenciones para eliminar obstáculos de crecimiento en áreas urbanas y rurales y fortalecer el corredor logístico central de la economía hondureña.

Comisión Nacional de Desarrollo (CONADES). Es un organismo del estado con participación mixta rectorada por el Presidente de la República, cuya misión es:

1. Asesorar al gobierno en políticas y estrategias de Desarrollo Sostenible.
2. Coordinar la formulación, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas, programa y proyectos de Desarrollo Sostenible que responda a:
 - Crecimiento económico con equidad
 - Mecanismos de sostenibilidad en la política social
 - Preservación y uso sostenible de los recursos naturales y sistemas ecológicos.

Otros programas administrados por la Secretaría de la Presidencia de la República incluyen la Oficina de Desarrollo Integral del Control Interno (ONDICI), la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), y el Programa Escuela Saludable (PES), entre otros.

Secretaría de Finanzas.

La SEFIN es el organismo del Poder Ejecutivo cuyas funciones principales incluyen la coordinación de la preparación y presentación del Presupuesto de egresos e ingresos de la nación ante el Congreso, al igual que de establecer los supuestos macroeconómicos sobre los cuales se basa la elaboración del presupuesto. En el ejercicio de sus funciones financieras, de coordinación y de gestión del proceso presupuestario, SEFIN también interactúa con las UPEG de las Secretarías de Estado sobre cuestiones relacionadas al cumplimiento de planes y programas de cada una de ellas. Las UPEG operan teniendo en cuenta lo ya establecido en el Plan Operativo Anual (POA) de cada una de las Secretarías de Estado.

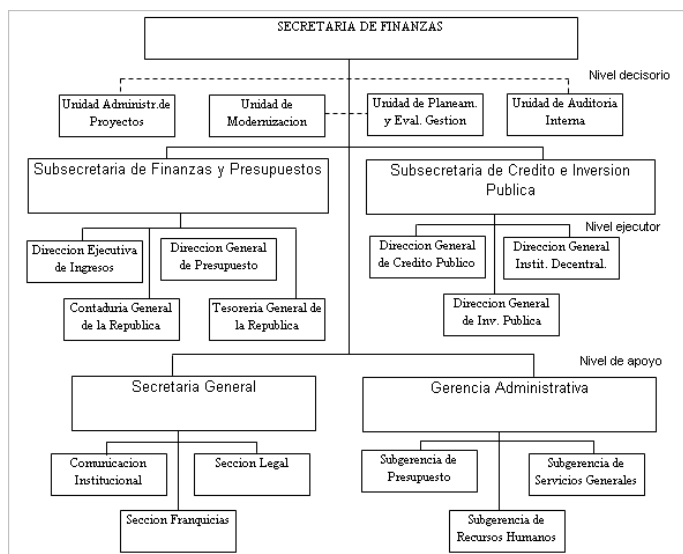
SEFIN cuenta con una estructura organizacional interna renovada después de promulgada la Ley de Administración Pública. Cuenta con una unidad de planeamiento y evaluación de la gestión (UPEG), una

unidad de auditoría interna y una unidad de modernización. A diferencia de otros ministerios similares en otros países, en donde varias funciones principales de la administración financiera se encuentran bajo la organización del órgano rector y regulador de las finanzas públicas, SEFIN cuenta con varias de estas funciones cuyo propósito es cumplir mayormente con un fin operacional. Por ejemplo, la UAI no juega con el rol rector y técnico de la auditoría interna de las finanzas públicas, y la unidad de modernización consta principalmente de la administración del SIAFI (que comúnmente se encuentran bajo la dirección nacional de presupuesto).

Si bien el reglamento de organización del Poder Ejecutivo define el rol de la UPEG y la GA el análisis del marco legal e institucional advierte la ausencia de una ley orgánica en los sectores de las finanzas públicas y de la planificación estratégica y económica, por lo tanto no están definidas claramente las líneas de autoridad entre SEFIN y estos departamentos. En este reglamento se establecen estas unidades en todas las Secretarías de Estado, esto como parte de la nueva estructura organizacional del gobierno, pero no se puede determinar quién es el órgano rector y central encargado de sus actividades y de los nombramientos de su personal y a quienes reportan directamente en cada agencia. En los ministerios visitados se ha comprobado que existe la dualidad en cuanto a las gerencias de estos departamentos toda vez que responden a sus ministros de línea y al mismo tiempo a SEFIN. Por reglamento, las GA tienen la finalidad de administrar en cada Secretaría de Estado la preparación y ejecución del presupuesto así como la gerencia de los recursos humanos y materiales al igual que la función de autorizar las compras y la custodia de los bienes nacionales a su cargo. Estos departamentos se encargan, asimismo, de controlar que los presupuestos de las secretarías y las unidades ejecutoras son formulados en base a las prioridades y metas de inversión pre-establecidas en la programación financiera de SEFIN.

En relación a la ejecución presupuestal, las GA tienen la responsabilidad de controlar que el gasto se realice según las normativas vigentes, que las liquidaciones de gasto se efectúen al final del ejercicio fiscal y que los flujos de fondos se registren en la contabilidad de manera tal que queden reflejados en los estados financieros del gobierno. Si bien las GA no dependen legalmente de la TGR en la práctica ejercen funciones como anexos desconcentrados de la TGR en las agencias gubernamentales. Las GA velan por que el gasto y las órdenes de pago cuenten con la suficiente justificación económica y financiera con el fin de preservar un manejo disciplinado de la tesorería y de que el gasto no exceda los topes presupuestarios.

Gráfico 1 Organigrama de SEFIN



Fuente: Secretaría de Finanzas.

Las dos subsecretarías de SEFIN poseen organizaciones renovadas y modernas y las competencias y atribuciones de sus direcciones nacionales se encuentran claramente definidas y publicadas en el portal correspondiente (Cuadro 7). Sin embargo, en comparación con las secretarías de finanzas de otros países comparables, el análisis del marco institucional destaca que el órgano rector y regulador de la GFP en Honduras no cuenta aún con una organización completa y por lo tanto la coordinación de la administración financiera del estado se debilita seriamente en algunas de sus competencias. Estas competencias se refieren a las contrataciones y adquisiciones del estado, a la administración de recursos humanos, a la función de auditoría interna, e incluso la función de planificación estratégica que otros ministerios de finanzas en países como El Salvador y Guatemala las tienen bajo su estructura organizacional. Estas funciones, según se señaló anteriormente, tales como la administración de las compras y contrataciones del estado, se encuentran operando fuera del ámbito de la SEFIN, bajo la tutela de la Secretaría de la Presidencia.

Cuadro 7 Competencias técnicas en las direcciones ejecutivas de SEFIN

Departamento	Misión	Objetivos
Subsecretaría de Finanzas y Presupuesto		
Dirección General de Presupuesto (DGP)	Regular la formulación, aprobación, ejecución, y supervisión del Presupuesto General del Estado, de conformidad con los principios y demás lineamientos establecidos en la Constitución de la República, según el Artículo 1 de la Ley Orgánica del Presupuesto; Decreto No. 407 del 13 de diciembre de 1976.	<p>Coordinar técnicamente el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del Presupuesto General de Ingreso y Egresos de la República.</p> <ol style="list-style-type: none"> Mantener técnicamente actualizado y en operación el Sistema Presupuestario. Generar información confiable y oportuna para la toma de decisiones derivadas de la ejecución física y financiera del gasto y la capacitación de recursos. Brindar asistencia técnica a las instituciones del sector público.
Tesorería General de la República	Garantizar en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), una administración eficiente de los recursos del Estado y distribución fluida en base a las asignaciones presupuestarias; logrando el propósito fundamental de realizar pagos transparentes y efectivos a los beneficiarios.	Crear las condiciones para incorporar todos los registros de pagos de las Instituciones del Estado en el Sistema Integrado De Administración Financiera (SIAFI); fortaleciendo un ambiente de transacciones financieras en escenarios globalizados.
Contaduría General de la República	La Contaduría General de la República es una Dirección dependiente de la Secretaría de Finanzas, responsable del Subsistema de Contabilidad Gubernamental y del Subsistema de Administración de Bienes Nacionales, y por ende Órgano	Ser el único órgano rector de la contabilidad gubernamental y de administración de bienes nacionales, que con eficiencia profesional, facilitaremos los datos, Informes y Normas Técnicas de Contabilidad y de Administración de Bienes que las autoridades requieran para posibilitar la correcta administración de las Finanzas

Departamento	Misión	Objetivos
	Rector de ambos subsistemas, correspondiéndole dictar las normas, procedimientos contables, regular la liquidación del Presupuesto General del Estado, y analizar la información y elaborar los estados financieros del estado en forma oportuna para la toma de decisiones de los responsables de la administración del Estado y la comunidad en general.	Publicas y del Patrimonio Estatal
Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública		
Dirección General de Crédito Público	Gestionar el endeudamiento público en las mejores condiciones financieras dentro de la capacidad de pago del Estado, para su inversión en la realización de proyectos y programas públicos productivos y sociales, que permitan el desarrollo económico y el bienestar social, bajo un esquema de administración eficiente y transparente; y mantener nuestra mejor disposición para atender los requerimientos de recursos por parte de las unidades ejecutores del gasto público y las relaciones con los organismos financieros internacionales.	Ser una Dirección con alta capacidad en la gestión y manejo del endeudamiento público, mejorando la calidad profesional de su personal, con objetivos claros en la contribución que podamos brindar para el desarrollo económico y social del país.
Dirección General de Inversión Pública	Con antelación a lo que actualmente constituye la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP), existió la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), la cual funcionó como organismo coordinador del Sistema de Inversiones del Sector Público (SISPU), hasta finales de 1996. A raíz de la emisión del Decreto Legislativo número 218-96 (que reforma la Ley General de Administración Pública), en donde se establece que la SEFIN asume las funciones a partir del 1 de enero de 1997 en lo relativo a la programación de inversiones, la cual conceptual y operativamente tiene relación con las funciones del Sistema de Inversiones del Sector Público (SISPU), como marco técnico institucional y legal dentro del	<p>Por su parte la Ley Orgánica del Presupuesto, según Decreto Legislativo Número 83-04, Título III, Capítulo II, de la Organización y Competencia, en su Artículo No.58, le asignó a la DGIP la calidad de Órgano Técnico Coordinador del Programa de Inversión Pública, con las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dictar las Normas Técnicas y directrices para la formulación de programas y proyectos de inversión pública; 2. mantener actualizado el Banco Integrado de Proyectos de Inversión Pública (BIP), con la información suministrada por las instituciones del Sector Público; 3. Evaluar los programas y proyectos de inversión pública formulados por las instituciones del Sector Público, previo a su incorporación en el Programa Plurianual de

Departamento	Misión	Objetivos
	<p>cual se busca desarrollar el proceso de inversiones con criterios de eficiencia y asignación racional de recursos.</p>	<p>Inversión Pública;</p> <p>4. Elaborar el Programa Plurianual de Inversión Pública y mantenerlo actualizado;</p> <p>5. Validar, a requerimiento de la Dirección General de Presupuesto, los programas anuales de inversión pública, contenidos en los planes operativos anuales de las instituciones para fines de su incorporación en el presupuesto del correspondiente ejercicio fiscal;</p> <p>6. asesorar a las Secretarías de estado y demás Organismos del Sector público, sobre las metodologías y criterios básicos para la definición y formulación de los programas y proyectos de inversión pública;</p> <p>7. Efectuar el seguimiento de la ejecución física del programa Anual de inversión pública, con la periodicidad que según la característica de los programas y proyectos sea pertinente.</p> <p>Actualmente se está trabajando a través de la contratación de dos consultorías en el diseño conceptual e informático del Sistema de Inversión Pública como un módulo del Sistema de administración Financiera Integrada (SIAFI), para brindar información congruente y oportuna para la toma de decisiones en materia de inversión pública.</p>
Dirección General de Instituciones Descentralizadas	<p>Evaluar la gestión del desempeño institucional del Sector Público Descentralizado, valorando el grado de eficacia, impacto y eficiencia en la administración de los recursos financieros del Estado, que permita la oportuna toma de decisiones</p>	<p>Ser el ente supervisor, de las Instituciones del Sector Público Descentralizado, apoyándolas en el mejoramiento de la gestión por resultados, mediante la capacitación y la implementación de sistemas que permitan transparencia y confiabilidad en la Información</p>

Tribunal Superior de Cuentas.

Este órgano del Estado fue creado en el año 2002, como resultado de la fusión de la Contraloría General de la República con la Dirección de Probidad Administrativa. La Constitución establece, en sus artículos 222 al 227 del Capítulo III de la Constitución, las atribuciones y deberes del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) cuya finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento de los diferentes órganos del Estado y en lo concerniente a la asignación y administración de los recursos disponibles a todas las agencias que componen el sector público. El mandato del TSC cubre el gobierno central, los entes centralizados y descentralizados, al igual que las municipalidades.

En el ejercicio de sus funciones, el TSC se responsabiliza de la ejecución de auditorías ex post sobre el control del patrimonio del Estado, de operaciones financieras, al igual que de las que conciernen a la gestión y a los resultados de actividades de ejecución. Este órgano también debe producir anualmente informes de Rendición de Cuentas, en los cuales se ha incluido el 75 por ciento de los entes que están **cubiertos por su mandato**. Sobre la base de los informes de ejecución del presupuesto, proporcionados por la SEFIN, el TSC debe realizar estos informes de evaluación sobre la eficacia y eficiencia con la que se han debido asignar los recursos que se han puesto a la disposición de los entes del Estado, en la ejecución de acciones orientadas a lograr objetivos presupuestarios. Una vez elaborados, dichos informes se deben presentar al Congreso durante el mes de septiembre del año subsiguiente al ejercicio fiscal correspondiente. La ejecución de auditorías sociales, también forma parte de las atribuciones de este órgano estatal.

2.3.3 Capacidades técnicas y organizacionales

Existen disparidades muy significativas entre las capacidades internas de las distintas direcciones ejecutivas del SEFIN. A pesar de que las direcciones generales tienen claramente definidas sus responsabilidades (Cuadro 8), varias de ellas no han podido cumplir aún con los mandatos en sus respectivas competencias debido a las debilidades en las capacidades técnicas y administrativas a nivel central y desconcentrado.

Según los datos de la Subgerencia de Recursos Humanos de SEFIN, la Contaduría General de la República cuenta actualmente con un número de técnicos calificados equivalentes a la mitad y la cuarta parte del personal de ese nivel de la Tesorería General de la República y de la Dirección General del Presupuesto, respectivamente (Gráfico 2). El análisis de las capacidades institucionales entre las direcciones nacionales de SEFIN advierte también un nivel desproporcionado entre el personal técnico calificado de las Direcciones Generales de Inversión Pública (DGIP) y de Instituciones Descentralizadas (DGID) y la Dirección General de Crédito Pública (Gráfico 3) y la desproporción es aún mayor entre el número de personal asignado de la CGR, la DGIP, la DGID y de la Gerencia Administrativa y la Unidad de Modernización (Cuadro 8).

Gráfico 2 Personal en la Subsecretaría de Finanzas y Presupuesto, por ocupación (Número de empleados públicos) 1/

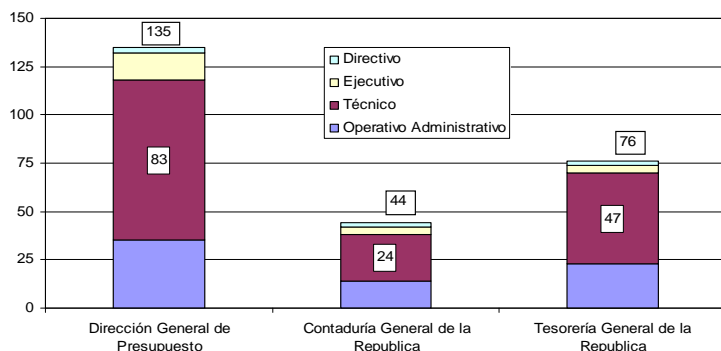
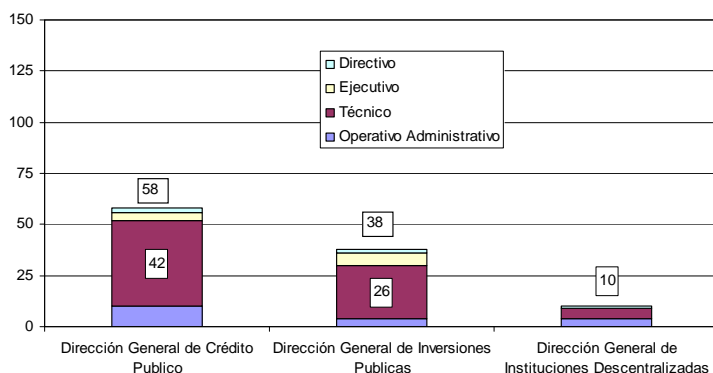


Gráfico 3 Personal en la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública, por ocupación (Número de empleados públicos) 1/



Fuente: Secretaría de Finanzas.

1/ Incluye personal permanente y contratado.

Cuadro 8 Asignación de personal en la Secretaría de Finanzas, por ocupación (Número de empleados públicos)

	Admin.	Técnico	Ejecutivo	Directivo	Total
Total	223	377	42	24	666
Dirección y Coordinación Superior	133	150	10	12	305
Del cual: Gerencia Administrativa	76	23	2	1	102
Unidad de Modernización	2	46	0	1	49
Sub Secretaría de Presupuesto	72	154	22	7	255
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública	18	73	10	5	106

Fuente: Secretaría de Finanzas.

1/ Incluye personal permanente y contratado.

3. DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La evaluación de la gestión de las finanzas públicas tiene como finalidad medir el desempeño del sistema de la administración financiera del estado y sus procesos e instituciones a través de un análisis integral en base a indicadores de alto nivel. La evaluación se enfoca en el gobierno central el cual, según la definición hondureña, comprende las instituciones de los poderes del estado incluyendo el ejecutivo y sus secretarías de estado y un número parcial de agencias gubernamentales autónomas.

El gobierno central (*Administración Central*, según la terminología hondureña) abarca la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Tribunal Superior de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio Público y 15 Secretarías de Estado. Incluye, asimismo, varias agencias autónomas, algunas de las cuales fueron parte de la organización de las secretarías y que cumplen funciones específicas en el marco de los gabinetes sectoriales. **Estas agencias** no incluyen un conjunto de instituciones gubernamentales autónomas (17), las instituciones previsionales y de seguridad social (5), las universidades nacionales (3), y las empresas, corporaciones y comisiones reguladoras públicas financieras y no financieras (15), todas ellas comprendidas en el sector denominado *descentralizado*, así como un número indeterminado de fondos especiales financiados con recursos de donaciones externas no reembolsables.

Los indicadores de desempeño requieren por lo general un período de tres años, incluyendo el último año fiscal para el cual se cuenta con información oficial publicada y sus dos años inmediatamente previos. El análisis de desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Honduras comprende el período 2005-2007 y para fines contables el año fiscal empieza legalmente el 1 de enero y cierra el 31 de diciembre.

3.1 RESULTADOS DE LA GFP: CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO

ID-1 Resultado del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

<p>Calificación: A. La ejecución del gasto primario se desvió con respecto al presupuesto originalmente aprobado en 6.2% en 2005, en 0.1% en 2006, y en 3.8% en 2007. Es decir, las desviaciones no sobrepasaron el 5% en más de un año durante los tres últimos años.</p>

Este indicador evalúa el cumplimiento de la meta de ejecución presupuestal por parte del gobierno y es calificado según el grado de exceso con respecto al presupuesto aprobado. En términos del gasto agregado, excluyendo los pagos de intereses y los gastos de capital financiados con donaciones y otros recursos externos, solamente en un año la ejecución presupuestaria se excedió marcadamente pero ésta no alcanzó el 10 por ciento. Durante los últimos tres años, las desviaciones tuvieron un mínimo del 0.1 por ciento en el año 2006 y un máximo del 6.2 por ciento en el año 2005, y 3.8 por ciento en el 2007 (Cuadro 9). Los excesos fueron modestos y las modificaciones presupuestales ocasionaron mayores gastos que fueron no obstante financiadas con mayores recaudaciones de ingresos domésticos, esto último gracias al buen desempeño de la administración tributaria y de aduanas.

**Cuadro 9 Comparación del Gasto Presupuestado y Ejecutado, 2005-2007
(En Millones de Lempiras, excepto en donde se indiquen otras unidades)**

	FY 2005/2006		FY 2006/2007		FY 2007/2008	
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
Gasto corriente primario	25,188	26,191	29,423	29,253	36,207	36,744
Gasto de capital (financiado con recursos domésticos)	3,174	3,937	2,810	3,012	3,356	4,335
Gasto primario 1/	28,362	30,128	32,233	32,265	39,563	41,079
Diferencia como % del gasto primario presupuestado		6.2%		0.1%		3.8%

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Finanzas. Ver Anexo 2, Cuadro 1 para mayor detalle.

1/Excluye el servicio de la deuda pública y los gastos de capital financiados con recursos externos.

Cuando se incluyen los presupuestos para el pago de intereses y las inversiones con financiamiento externo, los desempeños varían significativamente. Las ejecuciones presupuestales se vieron afectadas en mayor grado debido a problemas de previsibilidad y disponibilidad de caja. En 2005 y 2006 las ejecuciones presupuestarias se desviaron en 1.2 por ciento y 2.6 por ciento, respectivamente; y en 2007 la ejecución presupuestaria varió en 3.8 por ciento con respecto al presupuesto originalmente aprobado.

ID-2 Desviaciones del gasto ejecutado en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación: B. La varianza en la composición del gasto por institución excedió la desviación del gasto primario agregado en más de 5 % en dos años consecutivos. Las desviaciones promedio fueron 6.6% en 2005, 6.7% en 2006, y 2.5% en 2007.

Este indicador difiere del anterior al calcular la desviación del gasto ejecutado con respecto al presupuesto originalmente autorizado, tomando en cuenta las variaciones en la composición institucional. Dependiendo de la ponderación de las secretarías de estado en el presupuesto y sus reasignaciones presupuestales el resultado se inclinará hacia una mayor o menor varianza promedio en la composición del gasto. La varianza se compara con la desviación global en el gasto primario para cada uno de los últimos tres años y el exceso se presenta en valores absolutos. Con el propósito de hacerlo compatible con la evaluación efectuada con el indicador ID-1, el cálculo excluye los gastos por servicio de la deuda pública y los gastos de capital con fondos externos.

El análisis de desviaciones del gasto primario indica que las ejecuciones se desviaron en más de 5 por ciento con respecto al presupuesto originalmente aprobado en dos de los últimos tres años (Cuadro 11). Muy significativo fue el impacto de los traspasos y otras modificaciones presupuestarias aprobadas para aquellas instituciones consideradas de alto impacto en el presupuesto, tales como educación, salud, y obras públicas, particularmente en los años 2005 y 2006. Los impactos mas fuertes se dieron en el 2005 cuando adicionalmente la desviación en la ejecución del presupuesto aprobado de la secretaría de finanzas alcanzó casi el 40 por ciento lo que resultó en promedio ponderado en una varianza en la composición del gasto primario en ese año del 13 por ciento. En el año 2007, estos cambios fueron menores especialmente en las secretarías de educación y salud lo cual repercutió en menor grado promedio para la administración central en su conjunto.

Cuadro 10 Composición de la Ejecución Presupuestal por Secretaría, 2005-2007 1/ (En porcentajes anuales)

Secretarías	2005	2006	2007
Secretaría del Despacho Presidencial	34.7%	32.1%	13.0%
Secretaría de Gobernación y Justicia	0.4%	13.4%	9.2%
Secretaría de Educación	5.1%	5.2%	0.5%
Secretaría de Salud	7.7%	2.6%	3.5%
Secretaría de Seguridad	17.7%	7.0%	1.8%
Secretaría de Relaciones Exteriores	9.0%	10.0%	24.4%
Secretaría de Defensa Nacional	8.8%	18.2%	11.5%
Secretaría de Finanzas 2/	39.7%	3.1%	43.3%
Secretaría de Industria y Comercio	19.8%	18.4%	3.1%
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	13.3%	33.2%	41.8%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	21.9%	18.3%	14.5%
Secretaría de Agricultura y Ganadería	28.8%	36.7%	29.7%
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	46.6%	1.7%	1.4%
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	17.7%	8.2%	16.2%
Secretaría de Turismo	58.8%	56.9%	67.2%
Otros 3/	29.9%	0.3%	2.3%
Total de gasto primario, varianza en la composición	12.8%	6.8%	6.3%

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Finanzas. Ver Anexo 3, Cuadro 2 para mayor detalle.

1/ Excluye los pagos por servicio de la deuda y gastos financiados con recursos externos.

2/ Excluye los pagos de intereses domésticos y externos.

3/ Incluye la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Tribunal Superior de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio Público y un conjunto de 21 agencias gubernamentales autónomas, excluidas la seguridad social. Incluye también los errores estadísticos observados que se explican en el indicador ID-24 (iii).

La varianza promedio en exceso de la desviación sobrepasó en cinco puntos porcentuales en los primeros dos años del período en estudio y luego disminuyó en el tercero de ellos (Cuadro 11).

Cuadro 11 Matriz de Resultados

Año	Desviación del gasto total (ID-1)	Varianza del gasto total	Varianza en exceso (ID-2)
2005	6.2%	12.8%	6.6%
2006	0.1%	6.8%	6.7%
2007	3.8%	6.3%	2.5%

ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación A: La recaudación de ingresos domésticos con respecto a lo presupuestado originalmente fue de 109.6% durante el año fiscal de 2005, de 113.6% en 2006 y de 115.2% durante 2007. Estos resultados se consideran muy satisfactorios.

En Honduras, las principales fuentes de ingreso interno 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. Resulta relevante el señalar que durante el periodo 2005 – 2007, la suma de los ingresos recaudados en los rubros de impuesto sobre la renta y sobre las ventas aumentaron de 55.5% del ingreso fiscal total en 2005, a 64.0% en 2007. Al mismo tiempo y en lo concerniente a las aduanas, entre 2005 y 2007, el incremento en los ingresos devengados en el rubro de impuestos sobre

importaciones se incrementó en 32.8%; y ello, a pesar de la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Estos resultados altamente satisfactorios están asociados a distintos eventos. Entre ellos merecen citarse al robusto crecimiento del PIB durante el período —por encima del supuesto presupuestario—, a los crecientes envíos de remesas del exterior, a la simplificación administrativa en la declaración y pago de impuestos, al fortalecimiento institucional en la administración tributaria y a los aumentos de personal fiscalizador asignados a la tributación y en particular a los servicios de aduanas. Es importante señalar que la prudencia utilizada en la selección del escenario macroeconómico pudo haber contribuido también a estos resultados. El mejoramiento del sistema informático aplicado a la tributación interna y al servicio de aduanas (el cual opera desde 2007) incrementó la efectividad de la presión fiscalizadora.

En lo concerniente a los servicios de aduanas es importante señalar el mejoramiento del mecanismo de selección del personal, al igual que el mejoramiento de destrezas debido al curso de capacitación aduanera que debe seguir y aprobar el nuevo personal seleccionado. El mejoramiento de la efectividad de los mecanismos de recaudación tributaria y de otros ingresos domésticos se debe en gran medida a la **actitud por parte** de las autoridades en mejorar la recaudación también han contribuido a darle credibilidad al sistema. Como resultado de lo anterior, los ingresos tributarios y no tributarios crecieron gradualmente de 9.6% en 2005 a 13.7% en 2006 y 15.2% en 2007. La recaudación de ingresos tributarios aumentó gradualmente del 14.5% del PIB en 2005, a 15.4% en 2006, y 16.3% en 2007.

**Cuadro 12 Comparación de los Ingresos Presupuestados y Recibidos: 2005 hasta 2007
(En Millones de Lempiras, excepto en donde se indiquen otras unidades)**

Clase de ingreso	FY 2005/2006		FY 2006/2007		FY 2007/2008	
	Presupuesto	Recibido	Presupuesto	Recibido	Presupuesto	Recibido
Ingresos tributarios	25,061	26,708	28,389	31,549	33,127	38,049
Ingresos no tributarios	739	1,585	968	1,827	1,533	11,882
Total ingresos domésticos 1/	25,800	28,293	29,357	33,376	34,660	39,944
Diferencia porcentual		9.6%		13.7%		15.2%

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Finanzas. Ver Anexo 3, Cuadro 3 para mayor detalle.

1/ Excluye ingresos de capital y donaciones del exterior.

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos en los pagos presupuestados

Calificación global (método de calificación M1): C+

(i) Saldo de los atrasos en los pagos presupuestados (como porcentaje del gasto total anual) y la variación de los atrasos

Calificación: A. Las secretarías de estado y las agencias gubernamentales no reportaron atrasos en los pagos presupuestados de los últimos tres años, esto es, según la normativa actual en la tesorería que previene la acumulación de atrasos al final de cada año que maneja el sistema de tesorería.

El sistema de compromisos y cuotas de pago que utiliza la Tesorería General de la República se basa en la programación financiera y los cambios en las proyecciones de los flujos de caja que realiza periódicamente este departamento. Al final de cada año la gerencia administrativa central se asegura que todos esos compromisos de pago pendientes se hayan ejecutado de tal forma que no existan deudas flotantes ni atrasos.

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

Calificación: C. Se han generado datos sobre el saldo de los atrasos a través de un cálculo general *ad hoc* dentro de los dos últimos años. Estos datos no son aún el resultado de una conciliación y una metodología exhaustiva entre los distintos módulos y elementos del sistema de administración financiera.

La elaboración de las propuestas de cuotas de compromiso y de pago, tal como está establecida en la normatividad vigente, se coordina entre las direcciones generales de tesorería y de presupuesto, sin la participación de una dirección de planificación económica. Si los ingresos efectivamente recaudados al cierre de cada mes son inferiores a la estimación mensual de ingresos a recaudarse en la cuenta general de tesorería, la diferencia negativa es disminuida de la programación de cuotas de compromiso para el siguiente período. Por otro lado, la (re)programación de compromisos no coordina horizontalmente con los sistemas de compras y contrataciones y, por lo tanto, el seguimiento del saldo de los atrasos no es el resultado de un proceso transparente que tome en cuenta los contratos legales y los plazos y otras condiciones allí pactadas con el gobierno. Finalmente, no se ha podido comprobar en la normativa vigente que ordene que al cierre del ejercicio presupuestario, la DGP y la CGR informen en detalle de los balances **pendientes** de ejecución del presupuesto con fondos nacionales y externos y una relación de ejecución de gastos con fondos del excedente presupuestario.

En un sistema integrado de administración financiera el compromiso de pago no comprende solamente la reserva de fondos en el sistema de tesorería para la cancelación de una factura. Esta transacción implica también la apertura de un compromiso legal a través del sistema de adquisiciones estatales (Honducopras) respaldada por un proceso previo de preselección de un determinado proveedor, producto, calidad y precio y de autorización por el subgerente de compras. Los compromisos están por lo general sujetos a límites en sus montos y otros requerimientos de rigor. Cuando el compromiso implica, por ejemplo, el pago a un contratista y dependiendo de su monto, éste es autorizado contra la presentación de una factura y/o respaldado por un contrato firmado por el gobierno en donde se acuerdan mutuamente los plazos de pagos (i.e., 30 o 60 días contra la presentación de un resultado físico) y otras estipulaciones en el contrato de servicios respectivo.

Las autorizaciones y los pagos efectuados a través de los gerentes administrativos en el sistema de la tesorería y el descargo respectivo en el sistema de contabilidad no están integrados al sistema de compras y contrataciones y por lo tanto es difícil efectuar el seguimiento de atrasos en los pagos y mostrar un proceso completo y transparente a los contratistas y el público en general. Los compromisos no están vinculados a un resultado físico más allá de las metas internas de un plan operativo anual, esto es, a una planificación económica que comprende por lo general un plan de adquisiciones y que en muchos casos implican contrataciones de firmas privadas en plazos mayores de doce meses.

No existe, por otro lado, un órgano central de control financiero interno que monitoree la información de la morosidad de los pagos con respecto a las condiciones estipuladas en las compras y contrataciones estatales y al grado de avance de la ejecución de proyectos y actividades. No existe ningún órgano de control interno en SEFIN que se encargue de determinar de manera transparente las desviaciones mensuales de ejecución del gasto de los capítulos con respecto a la programación de cuotas de compromiso y pago e informe a la TGR, la DGIP u otro dependencia (y a una oficina central de planificación económica y financiera) sobre dichas desviaciones a fin de que estas tomen las medidas necesarias para regularizar el ritmo de ejecución. Es responsabilidad del TSC que al cierre del ejercicio anual no se hayan autorizado asignaciones para comprometer gastos imputados a un fondo general (o la cuenta única de tesorería) superiores a los ingresos efectivamente recaudados en dicho fondo.

3.2 ALCANCE Y TRANSPARENCIA

ID-5 Clasificación del presupuesto

Calificación A: La información y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación económica, administrativa y funcional en concordancia con las normas y los estándares internacionales de EFP 2001 y COFOG las cuales permiten organizar el registro contable y la documentación en un sistema presupuestal unificado.

El presupuesto esta basado en una clasificación económica, administrativa y funcional la cual, en términos generales, es compatible con la clasificación del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* del año 2001 (GFSM 2001) y del *Manual de Cuentas del Gobierno por Funciones* (COFOG). Existen, sin embargo, algunos rubros de gasto conceptualmente inadmisibles en su objeto tales como las asignaciones globales para erogaciones corrientes y asignaciones globales de capital. Asimismo, prevalecen los problemas en la clasificación económica del gasto, esto es, como resultado de la descoordinación entre los procesos presupuestales del gasto de capital y de funcionamiento¹¹.

La clasificación del presupuesto esta basado en una estructura diseñada para integrar el clasificador general de cuentas patrimoniales, de ingreso y gasto (5 dígitos), el clasificador institucional (10 dígitos), el clasificador del rubro de ingreso y objeto de gasto (5 dígitos), y finalidad y función (4 dígitos), y localización geográfica de la oficina del gobierno (6 dígitos). Las cuentas de gasto están así agrupadas por clase económica, institución, función, programa, subprograma, proyecto, y actividad y la contabilidad presupuestal esta enlazada a la contabilidad patrimonial del estado a través de una metodología de *matrices relacionadas*. El diseño del clasificador presupuestal esta diseñado para integrar los compromisos y la rendición de cuentas trimestrales por función, institución, programa y actividad así como los devengados y las transacciones en efectivo.

La clasificación presupuestal por función principal (o finalidad del gasto) esta diseñada en conformidad con los estándares internacionales de definición establecidos por COFOG, tal como se indica a continuación:

- 01 Servicios Generales
- 02 Defensa y seguridad
- 03 Asuntos económicos
- 04 Protección del medio ambiente
- 05 Vivienda y servicios comunitarios
- 06 Servicios de salud
- 07 Educación, investigación, cultura y actividades deportivas y recreativas
- 08 Protección social
- 09 Deuda pública

Este sistema presupuestal moderno basado en una clasificación por funciones confronta, sin embargo, dificultades en la codificación del gasto de aquellas instituciones que ejercen más de una función pública, tal es el caso de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

En cuanto al diseño de la clasificación presupuestal por programa, subprograma y actividad la contabilidad confronta algunas tensiones en sus definiciones funcionales. Por el momento, las definiciones de programa y actividad no obedecen a metas programáticas y objetivos sectoriales sino a metas institucionales. Los programas y actividades, en lugar de obedecer a metas programáticas y objetivos de política sectorial, están diseñados para cumplir fines mayormente operacionales para un año—los Programas Operativos Anuales (POA). Estos preceptos son transgredidos por la mayoría de las

¹¹ Ver el análisis en el indicador ID-12(iv) para una mayor explicación del problema de clasificación.

agencias y unidades ejecutoras y ante la ausencia de una directiva técnica en la contabilidad por parte del SEFIN, el sistema se aprovecha así para ingresar recursos diversos muchas veces no justificados a un fin específico y desde donde poder realizar traspasos y modificaciones presupuestales, tal es el caso del Programa *Servicios Generales de la Secretaría General* y la actividad *Actividades Centrales*. Este problema será resuelto tan pronto se operacionalice un plan nacional de desarrollo económico y social con sus respectivas metas programáticas y estrategias sectoriales de mediano plazo y se integren al SIAFI como un módulo adicional.

A pesar de contar con un clasificador de cuentas presupuestales y patrimoniales, la integración de ambos no ha permitido aún al sistema de contabilidad gubernamental producir automáticamente estados financieros coherentes, esto es, debido al desigual avance en sus distintos módulos que lo componen. Mientras que, por un lado, los movimientos de ingreso y salida en las cuentas de caja y bancos y de la cuenta de pasivos de mediano y largo plazo se encuentran en un proceso avanzado de desarrollo en la contabilidad, por el otro, los procesos de registrar y actualizar los movimientos de personal, de compras y contrataciones, y de registro de las deudas domésticas y de corto plazo de algunas entidades descentralizadas, entre otros están en fases iniciales de desarrollo e integrándose al sistema de contabilidad o simplemente no existen. Esto causa problemas en la calidad de los balances generales del gobierno con cuentas de activos y pasivos que no expresan completamente el estado patrimonial de los bienes y obligaciones de la administración central en su conjunto.

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

Calificación C: La documentación presupuestaria que presenta anualmente el gobierno al Congreso Nacional cumple solamente con 3 de los 9 requerimientos estándar de información (Cuadro 13). Los miembros del Legislativo no cuentan con suficiente información explicativa ni en el formato requerido para realizar mejores juicios y tomar decisiones sobre el proyecto anual de presupuesto y las proyecciones presupuestales de los próximos años.

Cuadro 13 Resumen de la Documentación Presupuestal

Elementos de documentación presupuestal	Disponible	Notas
Supuestos macroeconómicos , incluyendo al menos los agregados de crecimiento económico, inflación y tipo de cambio estimados	Sí	Se presenta un cuadro resumen <i>Marco Macroeconómico</i> con los supuestos de crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio promedio anuales aparecen en la Sección de <i>Lineamientos de Política Presupuestaria</i> del Anexo Política Presupuestaria para el Año (próximo) y Presupuesto Plurianual (de los tres años siguientes).
Déficit fiscal , definido de acuerdo a las normas GFS u otros estándares internacionalmente reconocidos	No	La documentación no presenta un detalle de ingresos, gastos y déficit. Ante la falta de una explicación es difícil saber la definición de déficit fiscal que se emplea en el documento. Tampoco se presenta la composición del financiamiento del déficit con recursos domésticos y externos.
Financiamiento del déficit , describiendo su composición	No	
Saldos de la deuda pública , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	Sí	Se presenta en la Sección de Deuda Pública la evolución de los saldos de la deuda pública externa y doméstica en el año previo y el año en curso.

Elementos de documentación presupuestal	Disponible	Notas
Saldos de los activos financieros , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	No	No se presenta esta información en el proyecto de ley del presupuesto anual debido a que el gobierno central no posee activos financieros.
Ejecución presupuestal del año previo , presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	No existe un cuadro de ejecución presupuestal que agrupe por objeto del gasto del año previo, el año en curso y el propuesto todos en un formato estándar.
Presupuesto del año en curso (presupuesto modificado o ejecución estimada), presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	
Resumen del presupuesto de ingresos y gastos por línea principal del presupuesto, incluyendo datos para el año en curso y el año previo	No	
Explicación de las implicancias de las nuevas iniciativas de política , con estimaciones del impacto presupuestal de los principales cambios de política de ingresos y/o revisiones principales en los programas de gasto	Sí	El proyecto de la ley anual del presupuesto explica con suficiente detalle las implicancias en el crecimiento económico y el alivio a la pobreza de los principales cambios de política y prioridades del gasto público

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

Calificación global (método de calificación M1): **D+**. Operaciones extra presupuestales (excluyendo aquellos proyectos financiados por donantes) no existen gracias al control que ejerce la Tesorería y el Tribunal Superior de Cuentas sobre las cuentas del gobierno en el sistema bancario. Lo que existe son operaciones de gran magnitud provenientes de cuentas bancarias *especiales*, autorizadas por requerimiento de las agencias bilaterales de cooperación para el manejo de proyectos con recursos de donaciones externas no reembolsables. Estas últimas son registradas de manera incompleta por SETCO y no se encuentran integradas al sistema central de administración financiera.

Según los estándares internacionales de clasificación del gasto público, la contabilidad presupuestal debe incluir la información relativa al fondo del gasto público como parte del código contable. Toda contabilidad gubernamental por lo general deberá distinguir al menos tres tipos de fondos: el fondo ordinario o una cuenta general de ingreso (en el caso de Honduras, éste lo compone la Cuenta Única de Tesorería), fondos extra-ordinarios, y los fondos especiales. Los fondos extra ordinarios estarán constituidos por actividades autorizadas por ley para operar de manera autónoma, fuera de la contabilidad del gobierno central, compuestos por ingresos extraordinarios generados a través de la creación de una sobretasa tributaria o una actividad local pro-fondos para cumplir un fin específico –por ejemplo, un aumento autorizado en el impuesto local a la gasolina para financiar el mantenimiento de un sistema vial regional, o una actividad extra-curricular o recreativa que normalmente no está cubierto por el presupuesto aprobado por el gobierno. Los fondos especiales por lo general están comprendidos por proyectos financiados con recursos de donantes externos y nacionales cuya naturaleza a veces requiere crear y mantener una cuenta bancaria especial fuera del control de la tesorería y contabilidad central.

(i) El nivel de gasto extra-presupuestario (excluyendo proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales

Calificación A: La existencia de actividad o fondos extra-presupuestarios, excluyendo aquella financiada por donantes, es prácticamente nula porque la tesorería ha unificado todas las cuentas bancarias autorizadas y su control en la contabilidad gubernamental. La ley requiere que todas las instituciones públicas autónomas u otras a quienes el gobierno les transfiere recursos oficiales reporten sus estados financieros y físicos trimestralmente. Cualquier actividad extra-presupuestaria es detectada y sancionada por el TSC en conformidad a las leyes vigentes.

Según la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto todas las instituciones públicas incluyendo aquellas entidades autónomas y desconcentradas están requeridas de reportar sus ejecuciones presupuestales y resultados físicos a través de liquidaciones de gasto y estados financieros trimestrales¹². En la práctica, todas ellas en general cumplen con enviar oportunamente la información de sus actividades a la Secretaría de Finanzas a través de la secretaria encargada en su competencia sectorial. SEFIN compila los documentos y los envía al Tribunal Superior de Cuentas para que evalúe los resultados de la ejecución presupuestal. Un examen riguroso es realizado por esta última para detectar cualquier actividad financiada con recursos domésticos y/o externos y operando fuera del control del presupuesto del gobierno.

Al inicio del ciclo presupuestario estas instituciones se adhieren a la normativa del ciclo presupuestario y que incluso se especifica en la Constitución, Artículo 267, que requiere que el resto de las instituciones que forman parte del sector público (las instituciones descentralizadas del estado) enviarán al Poder Legislativo dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año los respectivos anteproyectos desglosados anuales de presupuesto para su aprobación. Incluso las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales están adscritas a esta normativa también y presentan su documentación presupuestaria a la Secretaría de Finanzas por intermedio de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Finalmente el Tribunal Supremo de Cuentas viene cumpliendo un desempeño eficaz en la revisión de los documentarios presupuestarios y la detección de cualquier actividad presupuestal fuera al margen de la ley y del control financiero.

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

Calificación D: La información sobre los proyectos financiados por donantes no abarca todas sus operaciones y se estima que las operaciones de al menos 20 por ciento del total de las donaciones externas no se reportan en la forma como esta prescrita en las normas contables del gobierno.

El registro de ingresos y gastos relacionados a proyectos financiados por donaciones externas se encuentra dividido en dos Secretarías de Estado. La primera de ellas, la Dirección General de Crédito Público de SEFIN, se encarga de mantener actualizada la información de los convenios relacionados gobierno con agencias multilaterales de cooperación y sus movimientos referidos a donaciones **por parte de organismos multilaterales**, porque forman parte muchas de ellas de convenios amplios de asistencia financiera y técnica. Esta información es mantenida diariamente en el sistema de información SIGADE a través de la Dirección de Crédito Público y Financiamiento Externo de SEFIN.

¹² En su Artículo 268 la Constitución establece que las instituciones descentralizadas “deberán presentar al Gobierno Central un informe detallado de los resultados líquidos de las actividades financieras de su ejercicio económico anterior. Igualmente deberán presentar un informe sobre el progreso físico y financiero de todos los programas y proyectos en ejecución”.

La segunda de las Secretarías de Estado se refiere a la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO). Esta agencia gubernamental está adscrita a la Secretaría de la Presidencia y se encarga de administrar el registro de las donaciones externas no-reembolsables financiadas por las agencias bilaterales de cooperación. Esta entidad no reporta de manera periódica sus movimientos tal como prescribe el reglamento de la ley orgánica del presupuesto y las normas y procedimientos del SIGADE.

Según los cálculos preliminares, el nivel de los ingresos por donaciones externas no-reembolsables que no se declara o se declara muy irregularmente oscila entre el 10 por ciento y el 20 por ciento como promedio (en valor) del total de los proyectos financiados por donantes. Los responsables de estos proyectos no envían a SEFIN sus reportes de liquidación de ingreso y gasto y estados financieros trimestrales exigidos según ley y sus libros y prácticas de contabilidad no están en su mayoría unificados al sistema central de contabilidad gubernamental. El nivel de las donaciones no declaradas representó entre medio punto y un punto porcentual del PIB en los últimos tres años (Cuadro 14), esto es, sin contar las donaciones de organizaciones no gubernamentales y las donaciones en especie que se estiman entre el 10 y 20 por ciento adicional.

En ausencia de una política de administración de bienes nacionales, de un control de ingresos en los inventarios y la falta de coordinación con los ingresos de bienes provenientes del exterior declarados como donaciones en las aduanas, la magnitud de donaciones en especie no declarada llega a alcanzar niveles significativos. En el Hospital Escuela de Tegucigalpa, por ejemplo, aproximadamente una tercera parte de todos los equipos que ingresan son donados por gobiernos y por organizaciones no gubernamentales de manera no planeada, muchos de los cuales no son registrados en los inventarios de bienes nacionales y declarados en la contabilidad patrimonial del estado. SETCO estima que aproximadamente un 10 por ciento adicional de las donaciones no reembolsables comprenden estos equipos y maquinarias.

Cuadro 14 Nivel del Gasto Fuera del Control del Gobierno: Fondos Especiales 1/

	En millones de Lempiras	% del gasto total	% de donaciones totales	% del PIB
Fondos especiales (SETCO) 1/				
2005	1,778.2	5.0	41.6	1.0
2006	298.7	0.8	5.5	0.1
2007	964.7	2.1	24.5	0.4

Fuentes: Estimaciones basadas en datos de SEFIN y SETCO.

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

Calificación global (método de calificación M2): **C.** Las relaciones fiscales intergubernamentales están definidas parcialmente según la Ley de Municipalidades, no explicitadas en una ley de administración financiera de las municipalidades. La división de las responsabilidades fiscales se ve negativamente afectada por la baja capacidad administrativa y de absorción por una parte considerable de gobiernos locales y porque los esfuerzos por mejorarlas están diluidas por la atomización municipal en varios departamentos del país.

No existen reglas claras en las relaciones intergubernamentales de Honduras. No existe una información clara en la Ley de Municipalidades sobre el papel que juegan los municipios ni tampoco existen los incentivos institucionales y técnicos requeridos para que los municipios coordinen adecuadamente sus actividades y adapten sus capacidades con los objetivos nacionales de desarrollo. Las deficiencias en las relaciones intergubernamentales se deben también a la ausencia de un plan nacional de desarrollo consensuado con los municipios y de un plan estratégico y amplio de reformas del estado que tienen,

entre otros objetivos, dividir las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos locales para lograr las metas de desarrollo económico y social a través de programas de lucha contra la pobreza, del mejoramiento de la competitividad del país, y de una mayor integración territorial y un mejor acceso de sus poblaciones con el resto del mundo.

El sistema de coordinación fiscal no asegura la transparencia del proceso de distribución del presupuesto público entre los niveles de gobierno ni tampoco la previsión del monto de la asignación de recursos domésticos y externos por parte de los departamentos y municipios. Existe confusión en el diseño de las relaciones intergubernamentales con respecto a las razones que separan al estado en responsabilidades y niveles de gobierno y sus objetivos.

(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central

Calificación: C. La distribución horizontal de transferencias se realiza solamente sobre aquellas provenientes de las preasignaciones del 5 por ciento de los impuestos nacionales. Estas transferencias constituyen la tercera parte de las transferencias que reciben los municipios del gobierno central. El mecanismo de distribución que emplea la SGJ está basado, sin embargo, en normas y metodologías algunas de ellas deficientes y la información sobre el impacto de esta repartición y otros resultados no se encuentra disponible al público. Se desconoce las formas de distribución del resto de las transferencias del gobierno.

Actualmente existen tres tipos de transferencias a los municipios por parte del gobierno central. Estas se realizan a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia, de entidades adscritas a la Secretaría de la Presidencia de la República y otras instituciones desconcentradas y programas y fondos especiales. Cabe destacar que la primera de ellas representó el 31 por ciento del total de las transferencias corrientes y de capital (Cuadro 15). Solamente la misión recibió información de las transferencias canalizadas a los municipios a través de la SGJ. En general, **estas transferencias condicionadas** son distribuidas entre todos los municipios de acuerdo a su tamaño y niveles de extrema pobreza.

**Cuadro 15 Transferencias a los Municipios
(En millones de Lempiras, excepto en donde se indiquen otras unidades)**

	2005	2006	2007
Transferencias corrientes	304.9	204.9	448.6
Directos a gobiernos locales (SGJ)	209.8	116.2	323.3
A través del FHIS	95.1	88.7	125.3
Transferencias de capital	2,556.5	2,554.9	3,392.4
Gobiernos locales	1,253.8	1,802.4	2,704.3
Decreto 134-90 (5% de impuestos)	720.0	1,053.5	1,347.7
ERP	0.0	700.0	700.0
4% de ingresos de las Aduanas	75.0	0.0	32.7
Otras fuentes	458.8	48.9	623.9
A través de desconcentradas y otras	1,302.7	752.5	688.1
FHIS	1,151.0	508.3	519.2
Desarrollo rural	121.3	243.9	136.1
Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local	30.4	0.3	32.8
Congreso Nacional	33.5	23.0	470.0
Total	2,894.9	2,782.8	4,311.0
Memo: Total (% del PIB)	1.6	1.4	1.9

Fuente: Secretaría de Finanzas.

En la Ley de Municipios (Artículo 91) se creó a través de la SGJ un mecanismo de reparto equitativo entre los 298 municipios basándose en criterios de tamaños de población, nivel de pobreza y eficiencia fiscal. Esta entidad intermedia premia con mayores transferencias en Lempiras a aquellos municipios que hayan logrado captar mayores ganancias de eficiencia fiscal y administrativa, esto es, un mejor desempeño en la recaudación de impuestos locales por habitante y una utilización de los impuestos nacionales de acuerdo a los lineamientos de política y prioridades de gasto trazados por el MGJ. Estas mediciones de eficiencia muestran, sin embargo, problemas en la metodología en cuanto sus resultados financieros por habitante no son calculados en términos reales, es decir, ajustando a la inflación promedio anual que varía a veces significativamente por departamento. Tampoco existe, en el contexto de los esfuerzos por fortalecer las capacidades de planificación económica y del uso más eficiente de los recursos presupuestales, una directiva por parte de la Dirección General de Inversión Pública sobre cómo calificar proyectos de preinversión (mecanismos tipo “*Quality-at-Entry*”) y realizar la supervisión y el seguimiento técnico y financiero de las inversiones (“*Project Tracking*”) en todo el ciclo de vida de los proyectos. Existe, por lo tanto, elementos de imprevisibilidad en los montos que la SGJ autoriza anualmente.

Se desconoce acerca de los mecanismos de distribución de transferencias por parte de otras dependencias del gobierno y otras que emanan como resultado de la condonación de la deuda externa y la estrategia de reducción de la pobreza. La misión PEFA no obtuvo información sobre la reglamentación de la transferencia de ingresos de capital a través del FGHIS y de aquellas transferencias extraordinarios a los municipios, particularmente de aquellos provenientes como resultado de los acuerdos de condonación de la deuda pública externa. Cabe destacar, igualmente, la falta de información y de previsibilidad en la entrega de recursos a determinados municipios por parte del Congreso Nacional, y cuyo análisis demuestra una tendencia a seguir creciendo en los próximos años. La participación de estos últimos aumentó a un 11 por ciento del total de las transferencias en el año 2007, mientras que en el 2005 ésta fue de apenas el 1 por ciento del total (Cuadro 16).

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

Calificación: C. Se proporciona información sobre las asignaciones presupuestales a los municipios cuyo grado de confiabilidad se desconoce dada la diversidad de agencias gubernamentales y la complejidad de la ejecución de los acuerdos de condonación de deuda externa transfiriendo cuantiosos recursos nacionales y externos.

Según los acuerdos de condonación de la deuda pública externa de Honduras derivados de la facilidad extendida HIPC, los acuerdos con los acreedores del Club de París, la iniciativa multilateral de reducción de deuda pública (MDRI) y los acuerdos con el BID, se estima que el gobierno hondureño dejará de pagar un equivalente al 62 por ciento del PIB a partir del año 2007¹³. De este ahorro, sin embargo, el gobierno ha acordado asignar una porción para gastarla anualmente en inversiones prioritarias hasta el año 2015, destinadas principalmente a mejorar la infraestructura física y la calidad de los servicios sociales básicos. No hay claridad, sin embargo, acerca de la magnitud de esas inversiones y cómo se consensúa con los municipios ese programa en un plan nacional de inversiones en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) y cómo se ejecutarán junto con las municipalidades en un presupuesto plurianual del gobierno general.

En segundo lugar, los cuantiosos recursos que reciben los municipios por parte de las agencias centrales son por lo general programados y negociados separadamente y posteriormente consolidados en el presupuesto de estas agencias en el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del gobierno central. Estas agencias se encargan de proyectar las asignaciones presupuestales de los municipios en

¹³ IMF Request for Stand-By Arrangement—Staff Report, Washington, DC, Julio de 1988.

un presupuesto plurianual de los siguientes tres años que es negociado y aprobado conjuntamente con el presupuesto anual por el Congreso Nacional y luego publicado en la gaceta oficial para conocimiento del público en general. El marco del presupuesto plurianual es objeto de modificaciones por parte de la programación financiera a cargo de UPEG-SEFIN a veces trimestralmente. Estas modificaciones, que ocurren mayormente como resultado de la evolución de los ingresos proyectados del gobierno y de las condiciones en los mercados internacionales de mercancías, no son comunicadas 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.

(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

Calificación: C. A pesar de que los gobiernos locales reportan trimestralmente sus resultados financieros en un formato compatible, el gobierno central no consolida esta información (ex-ante y/o ex-post) en informes anuales por categorías funcionales o sectoriales del gobierno general.

Los gobiernos municipales reportan sus proyectos de presupuesto, ejecuciones presupuestales y liquidaciones en un formato compatible al del gobierno central. Esta información, sin embargo, no se consolida en un sistema unificado de contabilidad del gobierno general o en informes de programación fiscal y financiera, excepto aquella referida a los municipios distritales de mayor nivel presupuestal.

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

Calificación global (método de calificación M1): D+. No existe una capacidad analítica y previsorasuficiente para supervisar y alertar acerca de la posición y el riesgo fiscal de las transferencias y la regresividad de los subsidios a las empresas públicas, universidades y los gobiernos locales.

(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los organismos gubernamentales autónomos y las empresas públicas

Calificación: C. La mayoría de las instituciones autónomas y empresas públicas envían oportunamente sus informes trimestrales de gasto al gobierno, las mismas que son luego evaluadas junto con sus metas institucionales anuales por el Tribunal Superior de Cuentas. Las políticas gubernamentales de protección hacia estas entidades, incluidas la regresividad de los subsidios eléctricos y las transferencias no condicionadas a empresas públicas, universidades públicas y otras instituciones autónomas así como las pérdidas cuasifiscales no son, sin embargo, evaluadas al menos una vez al año por SEFIN en un informe consolidado en donde se informe el riesgo fiscal, su sostenibilidad e impacto futuro en las finanzas públicas.

No existe la capacidad técnica suficiente dentro del SEFIN para medir el riesgo y el impacto fiscal de las transferencias y los cambios en la situación económica y financiera de las agencias gubernamentales autónomas y las empresas públicas. SEFIN cuenta en su organización interna con la Dirección General de Instituciones Descentralizadas (DGID), que se encarga de realizar diagnósticos preliminares sobre la situación general de solamente algunas instituciones descentralizadas o autónomas, esto es, a solicitud de las autoridades superiores pero las medidas y directivas técnicas recomendadas en estos informes no son acatadas en su mayor parte. Por lo tanto su labor se limita mayormente a consolidar y revisar los proyectos de presupuesto de ingreso y gasto y compilar las ejecuciones presupuestales y las rendiciones de cuentas trimestrales por parte de estas instituciones que luego son integradas en la programación financiera que realiza UPEG-SEFIN y enviadas al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) para la evaluación presupuestal correspondiente. La Contaduría General de la República también recibe copia los estados financieros trimestrales por parte de las instituciones autónomas pero no son consolidadas en la contabilidad del gobierno general.

La función de seguimiento fiscal que pueda realizar el gobierno se ve mermada ante la falta de un plan multisectorial de desarrollo que englobe también a los objetivos de las entidades autónomas del gobierno y las empresas públicas. Una evidencia de ello es la desproporción que existe entre los recursos que reciben anualmente las universidades públicas y, según los informes de evaluación del TSC, los resultados de su gestión y su contribución en el desarrollo y la competitividad del país. Las transferencias a las universidades representaron un 1 por ciento del PIB en los últimos tres años, es decir, casi los dos tercios del total de las transferencias a este sector institucional (Cuadro 16).

Cuadro 16 Transferencias al resto del sector público, 2005-2007 1/

	2005			2006			2007		
	Lempiras	% del total	% del PIB	Lempiras	% del total	% del PIB	Lempiras	% del total	% del PIB
Instituciones Descentralizadas (17)	491.6	16.3	0.3	587.4	17.7	0.3	461.2	12.3	0.2
Universidades nacionales (3)	1,687.1	55.9	0.9	2,064.5	62.3	1.0	2,372.8	63.1	1.0
Empresas públicas no financieras (10)	711.3	23.6	0.4	461.7	13.9	0.2	680.2	18.1	0.3
Otras empresas públicas financieras (5)	130.0	4.2	0.1	198.6	6.0	0.1	248.8	6.5	0.1
Total		100.0	1.7		100.0	1.5		100.0	1.6

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN). Ver Anexo 2, Cuadro 7 para mayor detalle.

1/ Excluye las contribuciones a la seguridad social y las pérdidas del Banco Central de Honduras.

Otro hecho destacable es el creciente endeudamiento por parte del Banco Central de Honduras, esto es, como resultado de las pérdidas cuasifiscales acumuladas a lo largo de la última década. Estas pérdidas fueron mayores hasta el año 2003 cuando existieron diferencias considerables entre los tipos de cambio fijos y libres. En años recientes estas pérdidas han disminuido hasta alcanzar los US\$26 millones a finales de octubre de 2008 (Cuadro 17). Cabe advertir que la magnitud del pago de estas deudas pone en peligro la liquidez en el sistema financiero nacional y el drenaje de pagos de intereses sigue representando cuantiosas pérdidas fiscales que parecen no tener pronta solución.

Cuadro 17 Situación de endeudamiento del Banco Central de Honduras

	Al 31/10/06	Al 30/09/07	Al 31/10/08
(En millones de Lempiras)			
Reconoc. Perdidas 2003	3,277.6	3,277.6	3,277.6
Reconoc. Perdidas 2004	926.2	926.2	926.2
Reconoc. Perdidas 2005	...	1,088.5	1,088.5
Reconoc. Perdidas 2006	501.2
Consolid. Patrim. BCH	5,422.0	5,422.0	5,422.0
Total	9,625.8	10,714.3	11,215.5
(En millones de US\$)			
Reconoc. Perdidas 2003	172.3	172.3	172.3
Reconoc. Perdidas 2004	48.7	48.7	48.7
Reconoc. Perdidas 2005	...	57.2	57.2
Reconoc. Perdidas 2006	26.3
Consolid. Patrim. BCH	285.0	285.0	285.0
Total	505.9	563.1	589.4
(% del PIB)			
Reconoc. Perdidas 2003	1.6	1.4	1.3
Reconoc. Perdidas 2004	0.5	0.4	0.4
Reconoc. Perdidas 2005	...	0.5	0.4
Reconoc. Perdidas 2006	0.2
Consolid. Patrim. BCH	2.6	2.3	2.1
Total	4.7	4.6	4.3

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Según datos de SIGADE, las deudas del BCH aumentaron en los últimos tres años alcanzando casi los US\$600 millones hasta octubre del 2008 (Cuadro 18) no obstante las pérdidas cambiarias crecieron a ritmos menores (US\$26.3 millones en los primeros 10 meses del 2008, en comparación con los US\$57.2 millones el año anterior).

(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales

Calificación: D. El gobierno no realiza un seguimiento lo suficientemente exhaustivo de la posición fiscal neta y del endeudamiento de los gobiernos locales tomados en su conjunto durante los últimos tres años. La contabilidad gubernamental no ha logrado unificar aún los estados financieros de los municipios y el control de sus gastos se realiza solamente a nivel ex post por parte del TSC.

Análisis de tendencias indica que las transferencias del gobierno y los préstamos de corto plazo por parte de los municipios aumentaron hasta alcanzar casi el 60 por ciento del financiamiento del gasto local en el año 2006 (en contraste con el 40 por ciento en 2005). Por el contrario, los ingresos locales **cayeron del 54 por ciento del total de ingresos en 2005** al 37 por ciento del total en 2006 (Cuadro 18). Asimismo, se extrae de los informes anuales de ejecución presupuestaria compilados de los municipios que el gasto fue excesivo en objetos de gasto menos prioritarios. Este análisis de alerta y el seguimiento de las transferencias del gobierno central y de las finanzas locales y su impacto en las finanzas del gobierno general no lo realiza la Secretaría de Finanzas.

Cuadro 18 Financiamiento del gasto municipal, 2005 y 2006

	2005	2006
	(% del total)	
Ingresos	100,0	100,0
Ingresos tributarios locales	46.1	28.5
Ingresos no tributarios locales	7.9	8.0
Transferencias del gobierno central	26.3	29.7
Transferencias 5%	22.2	25.8
Otras transferencias	0.8	0.4
Subsidios	1.7	1.4
Donaciones por condonación de deuda	0.7	0.8
Otras transferencias de capital	1.0	1.4
Desembolsos de préstamos	10.8	27.1
Venta de activos	2.7	1.2
Otros ingresos y donaciones de capital	6.1	5.5
Gastos	100,0	100,0
Gasto de funcionamiento	49.2	59.3
Del cual: sueldos y salarios	26.4	35.2
Del cual: maquinaria y equipo	...	0.2
Gasto de capital	50.8	40.7
Del cual: Obras de inversión	28.0	17.0
Del cual: Servicio de la deuda municipal	20.3	22.5
	(% del PIB)	
Transferencias, donaciones y préstamos	0.9	1.6
Servicio de la deuda municipal	0.3	0.5
	(En millones de US\$) 1/	
Desembolsos de préstamos	22.9	77.2
Servicio de la deuda municipal (US\$ mn)	29.6	44.6

Fuente: Secretaría de Gobernación y Justicia. Ver Anexo 2, Cuadro 6 para mayor detalle.

1/ Estimados según el tipo de cambio de venta oficial promedio.

Tal como se describe anteriormente, existen diferentes órganos e instituciones públicas que transfieren cuantiosos recursos a los municipios sin que la SEFIN cuente con un sistema de seguimiento de los ingresos y los gastos de esas entidades. El monitoreo que se realiza es tradicional y consiste solamente en evaluar el gasto trimestral y anual en base a los planes operativos regulares y medir la eficiencia tomando como base el desempeño en la recaudación de ingresos locales por habitante. Más allá de esta función las agencias de línea no realizan ningún seguimiento de la posición y el riesgo fiscal. La información de las liquidaciones es ingresada en el sistema SIAFI a través de la Dirección de Fortalecimiento Institucional de la SGJ y a pesar de contar con este recurso, la SEFIN no realiza ningún seguimiento o control trimestral de la posición fiscal por parte de los gobiernos locales y sus posibles implicaciones en el endeudamiento y la posición global de las finanzas del gobierno central.

En sus Artículos 357 y 358 la Constitución establece que las autorizaciones de endeudamiento externo e interno del gobierno central, los organismos descentralizados y gobiernos municipales que incluyan garantías y avales del estado, serán reguladas por la ley. Asimismo, se establece que los gobiernos locales podrán realizar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad pero requerirán las autorizaciones señaladas por leyes especiales. En la práctica, el seguimiento de la posición fiscal y la autorización de endeudamiento de los gobiernos municipales no se realizan con el rigor requerido.

Las alcaldías dedican en promedio casi la cuarta parte de su presupuesto operativo al servicio de sus deudas. Esta información no se encuentra registrada en línea por los municipios o la SGJ a través del

SIGADE. Este sistema no cuenta con saldos actualizados de las deudas municipales debido a que la depuración de estos saldos no se ha completado aún en la contaduría general de la república. Una gran parte de la información de las deudas contraídas por las alcaldías con acreedores domésticos así como sus respectivas garantías y avales tampoco se encuentran registradas en el sistema SIGADE. La contabilidad central reporta solamente el saldo deudor, por ejemplo, de la municipalidad de San Pedro de Sula al 31 de octubre del 2008 por la suma de US\$60,000 de los cuales aparecen avalados por el estado por 5.4 millones de Lempiras, es decir, por US\$ 283,878 según el tipo de cambio vigente y por un equivalente a casi cinco veces la deuda registrada por esa municipalidad en el SIGADE.

Según los reportes de liquidación del gasto en 2005 y 2006, la estructura del gasto local y su financiamiento varió de manera considerable (Cuadro 18). Los ingresos por transferencias y donaciones oficiales y los préstamos avalados por el gobierno central fueron equivalentes al 1.6 por ciento del PIB en el año 2006 (éstos representaron el 0.9 por ciento en el 2005). Por otro lado, el gasto en personal y las inversiones en obras de infraestructura municipal crecieron inversamente en este período. Mientras que el gasto de personal creció a 35.2 por ciento del total del gasto en el año 2006 (éste representó 26.4 por ciento en 2005), el gasto de inversión en infraestructura cayó a 17 por ciento del total en el 2006 (éste representó 28 por ciento en el año 2005).

Cuadro 19 Saldos disponibles ERP para transferencias a Municipios, 2006-2008 1/

	En millones de lempiras			Como % del PIB		
	Aprobado	Comprometido	Disponible	Aprobado	Comprometido	Disponible
2006	700.0	692.6	7.4	0.3	0.3	0,0
2007	686.0	488.3	197.7	0.3	0.2	0,1
2008	686.0	196.3	489.7	0.3	0.1	0,2
	2,072.0	1,377.2	694.8	0.9	0.6	0,3

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Unidad ERP.

1/ Datos al 14 de noviembre de 2008.

Las liquidaciones del gasto municipal muestran que entre los años 2005 y 2006 se destinaron servicios por deuda pública por US\$74.2 millones e ingresaron desembolsos por nuevas deudas por un total de US\$100.1 millones. Los desembolsos de nuevos préstamos domésticos contraídos por las alcaldías usualmente pagaderos en períodos cortos y con aval del estado aumentaron, en cambio, de US\$22.9 millones en 2005 a US\$77.2 millones en 2006. Esta tendencia, de seguir avanzando, podría crear serios problemas de presión en el gasto y de sostenibilidad fiscal en los próximos años. Estos problemas de registro y seguimiento vienen causando grandes ineficiencias en el control y la coordinación entre la contabilidad y el presupuesto y el planeamiento fiscal y macroeconómico de mediano plazo. No están tampoco integrados con el sistema de administración financiera del sector público el control de los recursos humanos, las compras estatales y la administración de los bienes a nivel municipal.

Por otro lado, se estima que el gobierno hondureño ha asignado un monto significativo de recursos ERP entre los 19 departamentos, equivalentes a uno por ciento del PIB entre noviembre del 2006 y del 2008 de los cuales una tercera parte no se desembolsaron por problemas de capacidad interna (Cuadro 19). Otras fuentes ERP señalan también que una tercera parte de los recursos desembolsados se asignaron a operaciones de emergencia.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave

Calificación: C. El gobierno pone a disposición del público de manera completa dos de los seis tipos de información generalmente requeridos.

En 2004, se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública la cual entre otras exige a la Secretaría de Finanzas y las demás secretarías de estado y agencias públicas publicar sus planes de

operación anual, reportes de ejecución presupuestaria, estados financieros y otra información relevante para el público. El propósito, tal como se indica en la ley, es informar acerca de la utilización de los recursos financieros que los ciudadanos hondureños han pagado a través de sus impuestos y de los logros obtenidos en las áreas que ellos a través del estado han definido como prioritarios.

No obstante la ley de transparencia y la creación de portales de información por parte de las secretarías marcan un hito importante en la historia de la administración pública, la información fiscal prioritaria requerida por el público y los agentes económicos no es publicada por completo. La información fiscal que se encuentra disponible para el público a través del portal del SEFIN es la siguiente:

- i) *La documentación sobre el proyecto del presupuesto anual es incompleta*: la documentación presupuestaria que se presenta en el portal electrónico de la SEFIN es narrativamente amplia en lo referente a la política presupuestaria y al financiamiento de los programas prioritarios y las secretarías y la demás agencias que forman parte del gobierno central. Otra característica destacada es la inclusión del presupuesto plurianual y las implicancias de la política de gasto en el mediano plazo. Sin embargo, tal como se explica en la sección del indicador ID-6, esta documentación se encuentra aún incompleta, esparcida en distintas secciones del proyecto anual del presupuesto y difícil de ubicar cierta información relevante y no incluye una gran parte de la información básica y en un formato estándar generalmente aceptado para una buena lectura, por ejemplo, para comparar los ingresos y los egresos por renglón principal y el déficit global;
- ii) *Informes completos y puntuales de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio*: estos informes están totalmente a disposición del público a través del portal del SEFIN y de las secretarías de estado. Esta documentación incluye un informe de ejecución presupuestaria mensual, en donde la Dirección General de Tesorería informa al público acerca de las transacciones autorizadas de pago para todas las agencias gubernamentales, la cual se presenta en un formato estándar con una demora no mayor de un mes. Esta información se encuentra disponible según la competencia de cada secretaría y con el detalle por clasificación económica distinguiendo el presupuesto originalmente aprobado, lo comprometido, la autorización de pago y el saldo en el resto del año. Asimismo, el gobierno presenta informes de rendición de cuentas trimestrales a través de los portales de cada secretaría de estado en donde se comunica al público la utilización de los recursos asignados por ley y transferidos a cada agencia gubernamental. Actualmente, algunas de estas agencias han creado sus propias capacidades a través de las UPEG de incluir algunos de logros específicos según los lineamientos principales de política establecidos por el gobierno. Estos logros específicos en cada secretaría y competencia sectorial, sin embargo, no son capturados en un sistema nacional de planeamiento de forma tal que le permita al público visualizar los resultados globales en cada uno de los programas, subprogramas y actividades considerados de interés nacional;
- iii) *Estados financieros parciales de la administración central al cierre de cada ejercicio contable*: Están a disposición del público los estados financieros de aquellas secretarías de estado y otras agencias gubernamentales que forman parte del gobierno central así como algunos municipios y la mayoría de las empresas públicas y otras agencias gubernamentales autónomas. Sin embargo, a pesar de contar con esta valiosa información, la Contaduría General de la República solamente puede presentarle al público los balances generales del gobierno central con resultados patrimoniales parciales y se espera contar por primera vez con un primer balance general consolidado del gobierno general y del sector público en el año 2009;
- iv) *Informes de auditoría externa disponibles parcialmente*: informes de auditoría externa y sus recomendaciones sobre las operaciones y prácticas del gobierno central son puestos a disposición del público de manera parcial (medios impresos mayormente) por medio del Tribunal

- v) *Adjudicaciones de contratos*: La adjudicación de los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$100,000 no es publicada en su totalidad por HONDUCOMPRAS u otra agencia del gobierno de manera completa, continua y sistemática y abarcando todas las agencias que forman parte del gobierno central y del sector público, al menos trimestralmente, a través de medios de difusión masiva;
- vi) *Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios básicos*: la reglamentación de la Ley de Transparencia no tiene el alcance de abarcar hasta este nivel, del proveedor del servicio primario. Como resultado de ello, las secretarías competentes ni siquiera una vez al mes por año hacen pública la información a través de medios de difusión masiva y tampoco se proporciona a quien lo solicite, la información de los recursos financieros disponibles por parte de los proveedores de servicios primarios comprendidos en más de dos sectores (escuelas públicas elementales o clínicas o centros de salud primaria).

3.3 PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS

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

<p>Calificación global (método de calificación M2): A. En general, el proceso presupuestario anual del gobierno es ordenado y participativo, con plazos, normas y otra información puesta a disposición de las agencias públicas con la suficiente anticipación para una adecuada preparación, aprobación y ejecución presupuestal.</p>

En general, el proceso presupuestario anual del gobierno es ordenado y participativo. Este proceso se ha innovado principalmente en lo referente a la contabilidad presupuestal y la simplificación y modernización de la tesorería, permitiendo un proceso organizado y ordenado de pagos. Recientemente, el gobierno ha recibido el respaldo de las agencias internacionales de cooperación técnica para modernizar la gestión de las finanzas públicas en base a resultados y fortalecer la presupuestación de mediano plazo a través de una efectiva vinculación entre el programa fiscal plurianual y los techos presupuestarios propuestos en la programación financiera (*top-down approach*) y la introducción de planes estratégicos sectoriales (*bottom-up approach*).

Existen otros elementos relevantes que no han sido adecuados debidamente en el ciclo presupuestario. Entre ellos se encuentra la política de gasto sectorial que ha estado adscrita en los proyectos anuales del presupuesto por muchos años y que la Secretaría de Finanzas no ha podido operativizar adecuadamente porque la gestión del estado y sus presupuestos anuales no se han vinculado a un plan nacional de desarrollo económico y social consensuado entre los distintos actores y niveles de gobierno. Los gastos de funcionamiento y de inversión pública no están alineados o difícilmente se pueden alinear a una meta programática nacional y a un objetivo sectorial, esto debido a la ausencia de estrategias sectoriales de mediano plazo. **Los gastos en el corto y el mediano plazo** no han sido planificados y articulados adecuadamente; por lo tanto, los resultados de los esfuerzos del gobierno por reducir la

pobreza y facilitar un mayor desarrollo han sido parciales e insuficientes. Un sistema de gestión pública en base a resultados resulta difícil de operacionalizar bajo las actuales condiciones.

Las unidades ejecutoras participan en la elaboración de las estimaciones presupuestales preliminares de ingreso propio y gasto y éstas son enviadas luego a sus respectivas secretarías sectoriales. Estas en general compilan los presupuestos institucionales pero no validan el contenido según las directivas de prioridad sectorial establecidas por SEFIN. La labor de SEFIN, sin embargo, se complica ante la falta de planes sectoriales estratégicos que permitan asignar claramente los recursos y los gastos institucionales a una meta programática (programa y subprograma) y un objetivo específico de gasto (actividad). Ante esta ausencia la labor de los analistas de egresos de SEFIN se hace muy tediosa durante la etapa de discusión de los presupuestos propuestos por las Secretarías centrales y sus ajustes basados en los techos presupuestales. Estos presupuestos son negociados y sus detalles por renglón del gasto son modificados sin poner en riesgo los límites presupuestales agregados por institución, esto es, para asegurar la disciplina fiscal.

(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

<p>Calificación: A. Existe un calendario presupuestario anual lo suficientemente claro, que es objeto de observancia general y que concede a las secretarías de estado y demás agencias gubernamentales un plazo razonable (entre dos y tres meses a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria) para completar a tiempo y con mayor precisión sus estimaciones detalladas.</p>
--

La Dirección General de Presupuesto de SEFIN genera anualmente un calendario presupuestario fijo (*Cronograma de Actividades para la Formulación del Proyecto POA y el Presupuesto Ejercicio Fiscal del Año Próximo y Proyecciones para los Sigüientes Tres Años*). Esta información es acompañada en una circular la cual es diseminada entre las distintas secretarías de estado y otras agencias gubernamentales aproximadamente cuatro meses previos a la presentación del proyecto de ley anual de presupuesto de ingresos y egresos. Este calendario es muy específico en cada una de las actividades que rigen la formulación del presupuesto anual y la actualización de las principales variables del presupuesto plurianual, y no abarca otros periodos referidos a las etapas posteriores, hasta la aprobación del proyecto anual de presupuesto del gobierno central. Esta información adicional existe en forma implícita para cada una de las UPEG institucionales la cual se encuentra ampliamente difundida en el manual de formulación del presupuesto.

El calendario, por otro lado, prevé la sanción de la ley de presupuesto antes de la apertura del ejercicio por lo que concede tiempo suficiente para que estas agencias compilen y negocien los presupuestos de las distintas unidades que se encuentran bajo su supervisión y competencia sectorial. Esta práctica tiende a facilitar un mayor grado de participación y calidad en la etapa de la preparación del presupuesto anual.

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

<p>Calificación: A. La DGP remite a las secretarías de estado y el resto de las agencias gubernamentales una circular presupuestaria lo suficientemente detallada y clara, que incluye topes presupuestales por institución aprobados previamente por gabinete de ministros.</p>

Por lo general tres meses previos a la emisión del calendario presupuestario y el inicio de la formulación de los presupuestos anuales, la DGP circula otra comunicación a cada una de las secretarías de estado y las demás agencias gubernamentales previniéndolos acerca de sus topes presupuestarios. Como resultado del Análisis de Comportamiento del Gasto realizado por la UPEG de SEFIN, la DGP determina

y comunica el tope de gasto total corriente y de capital por cada institución y distribuido por grupo principal de gasto. Estos topes institucionales y por rubros principales de gasto son fijados como parte del programa macro fiscal plurianual aprobado por el Gabinete de Ministros e incluido en la Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento Económico (PRGF) acordado con el Fondo Monetario Internacional para propósitos de monitoreo de las metas de gasto público. Estos topes máximos son objeto de revisión trimestral en cuanto las condiciones internas y externas evolucionan. A través de esta circular, la DGP comunica también una estimación sobre la fuente principal de financiamiento (fondos nacionales y externos). Estos techos representan la base sobre la cual las agencias deberán preparar sus POA y sus metas programáticas cuyos resultados serán evaluadas posteriormente.

Además de las circulares conteniendo los calendarios y topes presupuestales anuales la DGP ha puesto a disposición de los órganos e instituciones gubernamentales el *Manual de Formulación del Presupuesto* y el *Manual de Clasificadores de Gasto*. Estas son guías técnicas útiles que contienen directrices y lineamientos de política presupuestal y otros métodos y procedimientos para la formulación anual del presupuesto por parte de los usuarios del sistema presupuestal del gobierno.

(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo (dentro de los últimos tres años)

Calificación: B. El Congreso Nacional aprobó el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos antes de la apertura del ejercicio fiscal en dos de los tres años en estudio (Cuadro 20).

Cuadro 20 Fechas de presentación y aprobación del presupuesto por el Legislativo

Año	Presentación del proyecto de presupuesto	Ley del Presupuesto, aprobado por la Cámara Legislativa
2005	14 de septiembre, 2004	29 de diciembre, 2004
2006	14 de septiembre, 2005	3 de mayo, 2006
2007	14 de septiembre, 2006	21 de diciembre, 2006

Fuente: Secretaría de Finanzas.

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

Calificación global (método de calificación M2): **C+**. La perspectiva plurianual de presupuesto se encuentra debilitada ante la falta de coordinación entre la planificación fiscal y sectorial y entre el planeamiento y la programación de las inversiones públicas y los gastos de funcionamiento a futuro.

Como es de conocimiento general, un marco presupuestal plurianual (MYBF) es de primera importancia para operativizar una estrategia de reducción de la pobreza y para cumplir y verificar el desempeño de sus compromisos de gasto convenidos en los objetivos de desarrollo del milenio (MDG). El MYBF es el instrumento primordial para articular las prioridades estratégicas de gasto público para la reducción de la pobreza con el programa de proyecciones fiscales de mediano plazo. Sus objetivos principales son: (1) lograr el mejoramiento del desempeño macroeconómico, promoviendo una mayor disciplina y responsabilidad fiscal entre las distintas instituciones y niveles de gobierno y las unidades administrativas y ejecutoras; (2) lograr una mayor flexibilidad en los detalles del presupuesto a través de un manejo gerencial y una mejor distribución de sus recursos dentro y entre los sectores y las instituciones que lo componen; y (3) lograr un uso más eficiente y económico de los recursos del estado. El sistema presupuestal, tal como está diseñado por SEFIN, no está en capacidad para lograr esos objetivos.

En general, el sistema presupuestal hondureño ha evolucionado muy favorablemente en los últimos cinco años pero confronta aún problemas para implementar un MYBF en las condiciones actuales. Los avances en las reformas de la administración financiera han permitido completar varias de las etapas

fundamentales en todo MYBF, y todo indica que el camino para completar el resto de los requerimientos (Caja 3) parece estar llegando a su final. En años recientes, Honduras ha dado pasos firmes en las siguientes áreas: (a) el realismo de las proyecciones macro-fiscales se ha encontrado dentro de un rango aceptable hasta el año 2007; (b) las desviaciones entre el presupuesto original aprobado y la ejecución fueron modestas en los últimos tres años; (c) los topes presupuestales fueron establecidos a nivel de las instituciones que componen la administración central para asegurar que sus planes son consistentes con el conjunto de agregados fiscales; y (d) la información financiera y los planes institucionales de todas estas agencias se encuentra disponible, en mejor calidad, puntualmente preparada y facilitada por medios electrónicos y otros medios todo esto después de la promulgación de la ley de transparencia y acceso de la información al público.

Caja 3 Las seis etapas de un marco plurianual presupuestario amplio

1. Desarrollo de un programa macro fiscal: Requiere de un modelo macroeconómico que incorpore proyecciones de ingreso y gasto de mediano plazo.
2. Desarrollo de planes estratégicos sectoriales: Requiere de un acuerdo sobre objetivos sectoriales, resultados y un análisis de actividades, desarrollo de programas y subprogramas, y una estimación de sus costos.
3. Desarrollo de marcos sectoriales de gasto: Requiere un análisis de ganancias por traspasos y ajustes presupuestales (*trade-offs*) dentro y entre los distintos sectores e instituciones que lo componen.
4. Definición de las asignaciones presupuestales agregadas a nivel de sector específico: Implica establecer topes presupuestales para el corto y mediano plazo, y su calibración según las circunstancias.
5. Preparación de presupuestos sectoriales: Requiere programas sectoriales detallados de mediano plazo basados en la conciliación de prioridades y metas sectoriales con los topes presupuestales.
6. Aprobación política final: Presentación del proyecto de presupuesto anual y plurianual de ingreso y gasto al gabinete de ministros y al Congreso para su aprobación.

Fuente: Banco Mundial (1998).

Una dificultad considerable es la ausencia de un marco legal que exija principalmente a los ministerios de línea sectorial desarrollar sus marcos estratégicos sectoriales y que asuman la planificación, la administración y el control sectorial de los proyectos nacionales y locales de inversión. Las deficiencias en el sistema de administración financiera del estado hondureño son serios obstáculos para lograr plenamente los beneficios de un MYBF. Adicionalmente, el espacio fiscal en el presupuesto gubernamental es extremadamente reducido¹⁴ para un plan plurianual de inversiones como el requerido por el gobierno para hacer frente a las adversidades imprevistas u otros planes de crecimiento económico.

Subsisten problemas en ciertas áreas de la administración financiera en donde Honduras necesita resolver antes de contar plenamente con un MYBF, estas son las siguientes:

- Negociaciones presupuestales entre las agencias de línea y la SEFIN no se basan en discusiones técnicas y de eficiencia y economía respecto a los traslados presupuestarios (*trade-offs*) sino se enfocan mayormente en niveles inerciales de asignación.
- Las Secretarías raramente consultan con sus unidades ejecutoras para saber acerca de los costeos de sus programas y actividades, por lo tanto, no existe un alineamiento de los recursos por consumirse (insumos) con los resultados estratégicos sectoriales.
- Pocas Secretarías compilan de manera sistemática información sobre los resultados físicos y financieros trimestrales de los programas y actividades implementados por sus unidades

¹⁴ Honduras: Informe sobre el Gasto Público, Banco Mundial, 19 de noviembre de 2007.

ejecutoras, por lo tanto, existe poca latitud para articular las asignaciones presupuestarias con el desempeño de la gestión de las agencias y unidades ejecutoras.

- Los presupuestos de gasto corriente y de capital no están coordinados en un plan de inversión pública de mediano plazo y típicamente la entrega final de las obras de construcción o la compra de equipos o maquinaria no está ligada en una programación de compromisos con los contratistas a un gasto de mantenimiento y operación, por lo tanto, la contabilidad presenta problemas de clasificación.
- Las instituciones autónomas gubernamentales, las empresas públicas y los gobiernos municipales no tienen claramente definidas las prioridades nacionales y carecen de adecuadas capacidades y prácticas uniformes y modernas para la planeación estratégica, la formulación y ejecución del presupuesto, registro contable y emisión de informes, y el control financiero interno y auditoría interna.

(i) Preparación de provisiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

Calificación: A. La Secretaría de Finanzas ha realizado las provisiones necesarias de los agregados fiscales en los últimos tres años como parte de la programación financiera de corto y mediano plazo, y sus resultados son objeto de revisión al menos dos veces por año. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes presupuestales anuales son lo suficientemente claros, y cualquier cambio en las revisiones es explicado ampliamente.

El gobierno hondureño cuenta con un marco plurianual de provisiones macro fiscales desarrollado por UPEG-SEFIN como parte del análisis de programación fiscal y del monitoreo del desempeño de los grandes agregados de ingreso y gasto. El objeto de estas provisiones es instituir un régimen de disciplina en el manejo de los recursos presupuestales sujetándose a pronósticos conservadores de recaudación tributaria, excluyendo las donaciones externas, y supervisar el rendimiento trimestral de los ingresos y gastos en base a un conjunto de metas cuantitativas específicas acordadas con el Fondo Monetario Internacional.

El problema que sin embargo confronta la preparación de provisiones fiscales de Honduras es el costo y la flexibilización de los programas prioritarios de gasto. Los planes sectoriales estratégicos (metodología presupuestal ascendente) por lo general no existen lo cual hace más difícil la convergencia con los programas macro fiscales de mediano plazo y los techos presupuestarios institucionales (metodología presupuestal descendente). Esto se explica con más detalle en el capítulo 2, luego de concluir que el sistema de gestión de las finanzas públicas no reúne actualmente las condiciones para recibir en pleno los beneficios de un marco presupuestal de mediano plazo (MYBF) y lograr los resultados esperados en la lucha contra la pobreza (ERP).

(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

Calificación: A. Se ha realizado anualmente el análisis de sostenibilidad de casi la totalidad de la deuda pública de Honduras de los últimos tres años y se cuenta con la capacidad técnica suficiente en SEFIN para seguir realizando estos análisis próximamente.

La Dirección General de Crédito Público cuenta con la capacidad de realizar análisis de sostenibilidad de la deuda doméstica y externa. La metodología Debt Sustainability Analysis (DSA), desarrollada por el Fondo Monetario Internacional y la Agencia Internacional de Desarrollo del Banco Mundial, fue transferida por estas agencias al gobierno hondureño como parte del paquete de asistencia financiera y técnica contraído por la Facilidad Extendida de Reducción y Reconversión de Deuda Pública (HIPC) en 2005. A partir de entonces, estos análisis se han venido realizando anualmente de manera exitosa en los últimos tres años.

El análisis de sostenibilidad de la deuda pública de Honduras sin embargo no llegar a cubrir la totalidad de las entidades del estado. Se estima que aproximadamente el 20 por ciento de la deuda pública no está incluida en el análisis y esta se refiere principalmente a las deudas domésticas contraídas por los municipios.

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

<p>Calificación: D. Solamente la Secretaría de Salud tiene diseñadas sus estrategias sectoriales de mediano plazo e integradas aunque parcialmente con sus planes operativos y presupuestos anuales por programa. La totalidad de las agencias gubernamentales carece de una metodología de costeo de programas, y sus metas programáticas y actividades prioritarias no están enmarcadas en un sistema nacional de planeamiento estratégico multisectorial que integre un plan nacional desarrollo económico y social de largo plazo en el presupuesto plurianual de gastos recurrentes y de inversiones.</p>
--

La Unidad Nacional de Apoyo Técnico (UNAT) de la Secretaría del Despacho Presidencial es el órgano máximo asignado para coordinar el diseño de planes estratégicos y las metas programáticas sectoriales a partir de los cuales deberán elaborarse los presupuestos de gasto recurrente y de inversión pública anual y plurianual. En la práctica, sin embargo, es incierto como se podrá operacionalizar esta relación y cuál será su utilidad en el planeamiento económico y la gestión y control de las finanzas públicas en vista del arreglo institucional actual entre UNAT y SEFIN y la ausencia de procesos y métodos integrados de relevancia para la planificación y la presupuestación entre ambas entidades. El hecho que UNAT y otros aparatos de planeamiento (tales, como el sistema de administración de recursos humanos, el sistema de compras y contrataciones estatales, y el sistema de administración de bienes nacionales) se encuentren funcionando al margen de la SEFIN da como resultado que la integración del planeamiento estratégico en el sistema de presupuestos anuales y plurianuales siga rezagándose o corra el riesgo de diluirse rápidamente.

Los planes estratégicos sectoriales no son elaborados por las agencias de línea sectorial, excepto la Secretaría de Salud, que permitan cohesionar las políticas sectoriales y territoriales de gasto e inversión. Por lo tanto, no es posible para estas entidades cumplir enteramente con su rol rector fundamental y desarrollar una gestión y una evaluación sectorial de los programas, proyectos y actividades ni una programación adecuada de inversiones en los distintos niveles de gobierno y empresas públicas. Lo que existe actualmente son los planes operativos anuales (POA) cuyos fines son distintos, es decir, comprenden sus actividades regulares cuyos resultados son difícilmente medibles y verificables sin un marco de desarrollo estratégico de mediano plazo, principalmente en los sectores y programas nacionales considerados como prioritarios.

La calidad del proceso de formulación presupuestal adolece de algunas deficiencias, una en particular es la falta de una contabilidad de costos. Las UPEG y las gerencias administrativas y las contadurías desconcentradas no cuentan **con** este instrumento contable y de análisis económico que les podría no solamente asistir a costear la provisión de servicios y especificar los recursos requeridos en los presupuestos anuales y plurianuales sino mantener un adecuado control interno de la cantidad, precios y valor de los bienes y servicios producidos localmente. La ausencia de este instrumento en los presupuestos del gobierno, por lo tanto, no permite al estado poder eliminar los excesos en la asignación de recursos presupuestados con anterioridad y crear espacios fiscales durante el año en curso y gradualmente abolir el incrementalismo que ha perdurado en los procesos presupuestales por muchos años. Finalmente, este instrumento debe servirle a las UPEG y las contadurías para adaptarse a las nuevas metodologías presupuestales imputando los insumos requeridos en la producción de bienes y servicios a un resultado y un impacto esperado. Otra deficiencia, tal como se subraya anteriormente, es la falta de una coordinación entre la formulación y la ejecución del presupuesto anual por un lado, y el

planeamiento y la evaluación de los presupuestos anuales en un marco presupuestal plurianual que no se encuentra operacionalizada aún.

Otra deficiencia subsiste dentro de la competencia de la Dirección General de Inversión Pública, que se refiere a la elaboración de un programa plurianual de inversión pública (PIP), y que afecta notoriamente su relación con el presupuesto plurianual de gastos recurrentes.

(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro

Calificación: D. La programación de las inversiones públicas no esta coordinada/vinculada con el gasto recurrente en el marco presupuestario anual y plurianual. Las vinculaciones y las relaciones entre los planes sectoriales estratégicos no han sido operacionalizadas en un plan plurianual de inversiones y de contrataciones y adquisiciones estatales. En este contexto, la calidad de sus aspectos contables y metodológicos es en general precario.

Tal como se explica en las secciones referidas a los indicadores ID-2 e ID-5, los problemas de clasificación presupuestal entre los gastos recurrentes y de inversión persisten a pesar de los variados esfuerzos en la Secretaría del Despacho Presidencial. Las inconsistencias en la información y las considerables diferencias en los resultados de los cuadros de gasto y otros síntomas negativos en la operacionalización de los POA parecen agravarse ante la falta de coordinación entre los planes y los presupuestos de gasto recurrente y de inversión anual y plurianual. Esto sucede como resultado de una falla metodológica en los sistemas de contabilidad y los presupuestos, es decir, existe una interfase operativa entre la gestión de los proyectos de gasto y endeudamiento con sus respectivos componentes corrientes y de inversión, la implementación de los proyectos y la supervisión y monitoreo de los mismos, y la evaluación ex post y la entrega final de las obras para su correspondiente programación de mantenimiento y operación y su correspondiente ingreso como activos fijos en los inventarios de bienes nacionales de la contabilidad patrimonial del estado.

El planeamiento anual y plurianual de las inversiones públicas y la programación de sus gastos no están por lo tanto vinculados en el SIAFI y resulta muy difícil para la contabilidad clasificar y estimar, ante la ausencia del seguimiento de la ejecución de proyectos por parte de la DGIP, los gastos futuros de los presupuestos de inversión. Esto parece agravarse aún más con la separación de la administración de recursos humanos y 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).

Otro de los problemas es el que enfrenta la Dirección General de Inversión Pública con la excesiva fragmentación en los procesos de planeamiento y presupuestación del gasto de capital por función pública. Estos procesos se realizan a través de las UPEG en las secretarías de estado y una multitud de agencias gubernamentales que se manejan autónomamente, algunas de las cuales fueron parte integral de la organización de estas secretarías. Estas entidades son responsables de efectuar transferencias a varios programas y unidades ejecutoras y de realizar el seguimiento y la evaluación de ellas. En 2008, el programa de inversión pública se ha concentrado mayormente en la Presidencia de la República (32.9%) y la Secretaría de Obras Públicas (21.5%). El presupuesto que maneja la Presidencia de la República representa un marco amplio de programas prioritarios comprendidos en distintas competencias funcionales (Cuadro 21).

Cuadro 21 Presupuesto aprobado de inversión pública, 2008

	En millones de Lempiras	%
Total	11,246.6	100.0
Poder Judicial	294.4	2.6
Tribunal Superior de Cuentas	11.5	0.1
Presidencia de la República	3,704.4	32.9
Secretaría del Despacho Presidencial	478.0	4.3
Secretaría de Educación	701.4	6.2
Secretaría de Salud	625.3	5.6
Secretaría de Obras Públicas	2,419.5	21.5
Secretaría de Finanzas	1,506.2	13.4
Secretaría de Gobernación y Justicia	344.6	3.1
Secretaría de Agricultura y Ganadería	688.1	6.1
Secretaría de Recursos Naturales	136.2	1.2
Secretaría de Defensa	158.2	1.4
Secretaría de Seguridad	62.8	0.6
Secretaría de Industria y Comercio	46.0	0.4
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	70.0	0.6

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN). Ver Anexo 3, Cuadro 8 para mayor detalle.

ID-13. Transparencia en las Obligaciones y Pasivos de Contribuyentes

Calificación global (método de calificación M2): **B.** La legislación y los procedimientos relativos a las obligaciones tributarias son por lo general claros y transparentes y proveen poco margen para decisiones discrecionales. La información acerca de los procedimientos de pagos tributarios se viene desarrollando recientemente para que el público tenga acceso rápido.

(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

Calificación: B. Como resultado del análisis de la documentación relevante, se concluye que existe claridad y transparencia en la mayoría de la legislación y procedimientos que establecen los deberes tributarios, pero no necesariamente en todos. No se detectan anomalías mayores que se puedan traducir en el otorgamiento, explícito o implícito, de potestades discrecionales significativas a las entidades oficiales responsables de asuntos tributarios.

El grado de claridad y precisión que se incorpora en la redacción de la legislación fiscal, en los formularios que contienen la información tributaria y en los documentos explicativos de procedimientos tributarios es de capital importancia. Esto se debe al hecho de que es una condición necesaria para facilitar la evaluación cabal del pasivo fiscal por parte del contribuyente. A pesar de que está redactado en un lenguaje legal, técnico y sumamente especializado, el Código Tributario (Decreto No. 22-97) es bastante claro en lo que se refiere a la explicación de las bases que determinan el pasivo tributario de personas naturales y jurídicas. No obstante, se requiere un nivel mínimo de educación para que una persona natural logre una comprensión completa de dicho código y de otras leyes, de modo que pueda determinar fácilmente la base imponible y cuantificar debidamente, por ejemplo, el monto del impuesto sobre la renta. Sin embargo, la claridad de la información a la disposición del contribuyente no es exhaustiva. Por ejemplo, en lo referente a exenciones contributivas.

Debido al hecho de que la determinación de los pasivos tributarios es una labor más compleja en el caso de las personas jurídicas, estas entidades emplean personal calificado en contabilidad y en cuestiones fiscales para determinar sus pasivos. Existe información escrita por la SEFIN en la cual se explican más

claramente las obligaciones legales tributarias de personas naturales, al igual que explicaciones para completar los formularios de la declaración referente al impuesto sobre la renta.

El Código Tributario explica claramente las fechas, plazos y toda información que sea relevante para cumplir con los deberes fiscales. También explica claramente los principios que determinan los casos delictivos y las sanciones. Finalmente, no se ha detectado evidencia de que las leyes, normas y procedimientos que se aplican en materia impositiva mantienen espacios que puedan dar origen a potestades discrecionales en lo referente al cálculo de los impuestos. No así en lo que se refiere a las exenciones impositivas asociadas a niveles mínimos de ingreso.

Las explicaciones que se refieren a los impuestos más relevantes en términos de recaudación son claras y transparentes. Esto incluye, principalmente, el impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos, como el que se aplica a las ventas (IVA) al igual que el aporte al patrimonio vial (distribución de combustible) y los aranceles que se pagan por concepto de importaciones de bienes y servicios. Sobre este último, se puede afirmar que el programa de modernización aduanero y de profesionalización de su personal ha producido resultados muy positivos que se reflejan en la tendencia creciente de la recaudación de ingresos aduaneros y los que se derivan de otros impuestos directos e indirectos¹⁵. Se prepara un proyecto de ley sobre el tema de la evasión fiscal que, en principio, aclararía algunas cuestiones relacionadas con los artículos 155 al 185 del Código Tributario.

La DEI tiene un programa de talleres de educación fiscal que se llevan a cabo en los primeros cuatro meses del año, para que coincida con el período que precede el 30 de abril, plazo límite para que el contribuyente presente su declaración fiscal. Sin embargo, los anuncios educativos que se presentan en medios de comunicación _ por ejemplo en la prensa, radio o televisión _ son escasos y esporádicos.

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

Calificación: B. Los instrumentos educativos y los recursos informativos a la disposición de los contribuyentes han sido largamente escasos y deficientes, pero actualmente se encuentran en una etapa de firme mejoría lo cual se prevé que tendrán un efecto positivo en el cumplimiento de los pagos tributarios. Por el momento, se considera que éstos no contribuyen aún a facilitar la observancia de los deberes tributarios, tales como la declaración y la liquidación anual de impuestos, y los servicios cubren mayormente los grandes contribuyentes en los distritos principales.

Los medios puestos a la disposición de los contribuyentes, principalmente aquellos que están disponibles para las personas naturales, no son fácilmente accesibles y difícilmente contribuyen a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, esto es, en el momento que el contribuyente obtiene su registro¹⁶. El desarrollo de estos recursos está siendo mejorado recientemente. En primer lugar, existen solamente dos oficinas que proveen una información completa sobre todos los temas relacionados con a la ejecución de deberes tributarios. Estas son las Oficinas de Asistencia al Contribuyente disponibles solamente en Tegucigalpa y San Pedro de Sula.

Existe igualmente un portal en el cual el contribuyente registrado puede mediante el uso de su número de contribuyente (RTN) obtener acceso directo (*on line*) a páginas que proveen información sobre: formularios de pago; trámites y procedimientos; temas legales (ésta no es exhaustiva). Este medio también facilita el acceso a un número limitado de preguntas y respuestas relevantes. Este instrumento, sin embargo, no tiene la capacidad de brindarle el servicio de completar y someter la declaración fiscal en línea, lo cual lo obliga al contribuyente a personarse a una oficina de las oficinas de SEFIN.

¹⁵ Ver Indicador 3.

¹⁶ Referirse al Indicador 14.

Testimonios recabados manifiestan que la infraestructura informática es débil y en algunos aspectos no es totalmente confiable. El portal no permite confirmar la recepción de pagos, solicitar aclaraciones o presentar reclamaciones. Para todos estos trámites es necesario personarse en una oficina de la DEI. El sistema todavía no ha incorporado un “anti-hacker” lo cual representa un peligro para la seguridad del contribuyente y que altamente vulnera el servicio. Se ha comentado que los problemas que enfrentan las personas jurídicas son más complicados que los enfrentados por personas naturales, en lo concerniente a trámites tributarios.

SEFIN ha comenzado un programa, a nivel experimental y en colaboración con la Secretaría de Educación, sobre educación fiscal a nivel de las escuelas primarias. El programa esta basado en experiencias llevadas a cabo en Argentina y Brasil; países con los cuales hay un convenio sobre el desarrollo del programa. El programa prevé alcanzar hasta el nivel secundario y universitario con la introducción de casos prácticos en los cursos de aritmética y estudios sociales. Se espera que este programa produzca un impacto positivo sobre el desarrollo de la cultura fiscal en el país en el largo plazo.

(iii) Existencia y funcionamiento de mecanismos de recursos tributarios.

<p>Calificación: C. Los trámites y procedimientos disponibles para procesar impugnaciones sobre decisiones tributarias son lentos y poco claros y, por lo tanto, no contribuyen a agilizar las decisiones sobre impugnaciones.</p>

El contribuyente que decida impugnar una decisión o avalúo de los servicios oficiales sobre su carga tributaria debe enfrentar un proceso sumamente lento y engorroso, ya que no es posible procesarlo electrónicamente. Primero, solo las oficinas de la DEI en Tegucigalpa y San Pedro Sula pueden procesar dichas reclamaciones que se reciben en la Oficina de Control de Expedientes, la cual analiza dicha reclamación. Segundo, a pesar de que la ley estipula que una decisión debe ser tomada en un plazo de diez días, dicha Oficina no cumple con este plazo. Tercero, una vez que la Oficina de Control de Expedientes emite una decisión, el contribuyente puede acudir a los tribunales competentes y presentar una reclamación.

Este proceso puede extenderse por muchos meses, lo cual desalienta y a menudo disuade al contribuyente de no mantener su reclamación. Según la DEI se esta preparando un programa para mejorar la capacidad del personal encargado de recibir reclamaciones, de forma a que puedan ser resueltos en la Oficina de Control de Expedientes y así agilizar el proceso de impugnaciones y contribuir a mejorar la información necesaria para aplicar medidas coercitivas justas y equilibradas sobre este aspecto de la tributación.

ID-14 Eficacia de las Medidas de Registro de Contribuyentes y Estimación de la Base Impositiva

<p>Calificación global (método de calificación M2): B. No existen vínculos entre el registro (manual) del contribuyente y otros registros salvo en la seguridad social, lo cual reduce el margen para establecer controles. Censos anuales sin embargo sirven de mecanismo de control sobre la dimensión de la base impositiva. Se considera que las sanciones por incumplimiento de deberes fiscales son lo suficientemente severas, pero que su implementación no siempre es efectiva. Las auditorias parecen estar enmarcadas en una programación donde se incorporan claros criterios de riesgo pero no existe evidencia si se aplica adecuadamente a todos los tipos de tributo.</p>

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

Calificación: C. El proceso de registro de contribuyentes es manual y no existen vínculos completos y sistemáticos con otras funciones de registro, excepto con la tarjeta de identidad. Censos anuales contribuyen a evaluar la progresión de la base impositiva.

Según las normas que rigen el proceso, el contribuyente se registra manualmente mediante una declaración jurada y obtiene un número de registro tributario que se genera como la transcripción del número que aparece en la tarjeta de identidad y la introducción de un dígito adicional. Se genera un carnet con el número del RTN. Dicho número de registro, sin embargo, no está vinculado a otros registros como el de la seguridad social o el de servicios de salud. De hecho, en la declaración tributaria no aparece el número de identificación de la seguridad social. Esta característica del sistema reduce la capacidad del mismo para efectuar controles cruzados sobre los contribuyentes.

Censos anuales, efectuados por auditores, fungen como mecanismos de control y de estimación de la progresión de la base impositiva utilizando el formulario DEI 410. Aproximadamente cien personas trabajan en este censo a nivel de cada región y bajo la supervisión de autoridades competentes de la DEI. No ha sido posible obtener cifras exactas sobre el número de diferentes categorías de contribuyentes.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones.

Calificación: B. Las sanciones y multas que se aplican a incumplimientos de deberes fiscales se consideran adecuadas en lo concerniente a su nivel de severidad, pero existen dudas sobre la eficacia de su implementación.

Las sanciones que prescribe el marco legal se encuentran en el Código Tributario, principalmente, del Artículo 117 al 128, al igual que en los Artículos 155 al 176. En ellos se establece que los contribuyentes que incurriesen en incumplimientos de las reglas tributarias, incluyendo aquellas relacionadas al registro y al pago de tributos, serán penalizados. Las multas que se preconizan se consideran severas y, en principio se pueden considerar como suficientemente eficaces como para reducir los incentivos perversos que eventualmente pudieran alimentar el incumplimiento de deberes tributarios.

A título de ejemplo, se establece que (según el Artículo 121) la falta de pago de un adeudo tributario se penalizará con un recargo mensual de 3% utilizando como base el importe a pagar. Este pago se acumulará hasta llegar eventualmente, a una indemnización máxima del 36%. Si a pesar de ello el incumplimiento continúa, las autoridades tributarias pueden obligar al contribuyente a pagar un recargo del 5% mensual, el cual podría acumularse mensualmente hasta un máximo de 60% del adeudo total. Esta facultad se otorga a la autoridad fiscal competente sin necesidad de que la misma se vea obligada a obtener una autorización judicial.

La presencia de sanciones y multas por incumplimiento a la obligación de obtener un registro tributario también se consideran severas. El Código Tributario establece que además de las multas monetarias, hay casos en los que se pueden aplicar sanciones accesorias, las cuales incluirían: la pérdida de concesiones, privilegios o exenciones; el decomiso de mercancías o de ciertos activos (Artículos 169 al 172). Estas acciones deben estar basadas en el valor de los adeudos tributarios. En casos de reincidencia, las multas pueden ascender hasta el 25% del adeudo. En caso de faltas formales, en las cuales no hay presencia de tributo, las autoridades tributarias podrían establecer la multa sobre la base del monto de uno o más salarios mínimos por unidad de tiempo. En el Código Tributario, las faltas formales incluyen casos en los cuales la conducta del contribuyente no facilita la labor _ o de hecho la

obstaculiza _ de las autoridades tributarias en casos en los que dichas autoridades ejecuten tareas de revisión, fiscalización o de investigación (Artículo 43).

A pesar de que no ha sido posible recabar evidencias concretas de la efectiva e imparcial implementación de las reglas tributarias incluyendo la aplicación de sanciones y el cobro de multas, encuestas **de satisfacción del usuario citadas por la SEFIN** indican que no siempre se aplican las sanciones de forma cabal y de que es necesario un mejoramiento de las calificaciones del personal que ejecuta labores de fiscalización, avalúos y otras tareas relacionadas con la tributación y la aplicación de sanciones. Esta afirmación no se basa en una muestra aleatoria representativa de los contribuyentes.

Cabe subrayar, asimismo, que un buen número de empleados del sector público se encuentran amparados por regímenes tributarios especiales tales como los docentes, médicos, y trabajadores sociales. Estos no están sujetos al pago del impuesto sobre la renta y otras exenciones. En el caso de los docentes, el salario devengado a nivel de salario mínimo es 27.3% superior al de otro empleado administrativo que pertenece al mismo rango y que sí paga el impuesto sobre la renta. No se debe excluir la posibilidad que este diferencial salarial significativo también prevalezca en rangos de funciones más altos, lo cual ignora reglas de eficiencia y equidad. No tan solo esta práctica crea un sesgo regresivo en las remuneraciones, sino que también alimenta incentivos perversos en la orientación de carreras, al igual que reduce los incentivos de otras categorías de contribuyentes a contribuir al financiamiento de bienes y servicios públicos.

(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario

Calificación: A. La ejecución de auditorías fiscales se enmarca en el contexto de un programa de planificación con criterios de riesgo diferencial por sectores y por tipo de contribuyente. Los manuales que establecen los procedimientos y normas de este tipo de auditorías dejan muy poco margen de discrecionalidad en su implementación. No se ha detectado una aplicación eficiente de criterios de evaluación de riesgo para los principales impuestos en los cuales se aplica el sistema de autoliquidación.

La tarea de llevar a cabo auditorías tributarias (de personas naturales y jurídicas) es responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en su Departamento de Inteligencia Fiscal, y ejecutada por un grupo de auditores mediante la utilización de un manual de operaciones.

Los programas de auditoría se basan en un plan detallado y documentado con especificaciones sobre perfiles de tipos de contribuyentes que estén asociados a un mayor riesgo potencial de incumplimiento de reglas tributarias. Se utilizan catorce criterios de selección asociados al riesgo y en el sistema se ejecutan tres tipos de auditorías: preventiva, documental e integral. Durante el período de planificación, se tienen en cuenta muchos detalles relacionados con la eficiencia del proceso, incluyendo el tiempo requerido por diferentes categorías de contribuyentes para ejecutar una auditoría.

En la práctica, dichas auditorías selectivas intentan reducir el incumplimiento de deberes tributarios y disminuir la evasión y el fraude fiscal. De modo que efectivamente, las auditorías tributarias se centran en aquellos sectores, principalmente en la categoría de personas jurídicas, que presenten perfiles de riesgo de incumplimiento relativamente más altos.

Según las personas encargadas de realizar las auditorías en DEI, se tiene especial cuidado de incluir en sus actividades una muestra representativa de aquellos contribuyentes que hacen auto-evaluación de sus aportaciones anticipadas (*self assessment*) hechos durante el año y que toman la iniciativa de ajustar la declaración fiscal anual de acuerdo a la existencia, según sus propios cálculos, de una diferencia entre lo tributado y lo que ellos estiman que les corresponde pagar. Una vez hecha la

estimación, dichos contribuyentes proceden a ejecutar una auto-liquidación de sus saldos tributarios finales. Se considera que este procedimiento es más expeditivo para personas naturales, pero no así para personas jurídicas. En este último caso, la auto-liquidación del contribuyente corporativo resulta complicada y engorrosa, salvo para las empresas de pequeña talla.

En 2007, se llevaron a cabo 560 auditorías, de las cuales 135 se ubican en la categoría de integrales. De estas auditorías se devengaron 813 millones de lempiras. Un buen número de estas auditorías se aplicaron a personas jurídicas ya que, evidentemente, son las que tienen el mayor potencial de generación de ingresos tributarios. Se estima que para 2008, el número de este tipo de auditorías aumentará en 28%.

Una vez ejecutado el examen de la situación tributaria del contribuyente se procede a redactar un reporte con los pagos adeudados y el contribuyente tiene quince días para presentar una queja sobre el avalúo de lo que debe pagar. Si no presenta una querrela, el contribuyente debe liquidar el saldo en un plazo no mayor de quince días y se debita en la cuenta corriente del contribuyente en los registros de DEI. En todo caso, si el saldo no se liquida entonces se aplica el Código Tributario y se cargan las multas correspondientes sobre lo adeudado o un número específico de salarios mínimos. Los Artículos 177-A al 180 presentan una serie de procedimientos relativamente flexibles, para premiar con rebajas y castigar con severas multas a aquellos contribuyentes que cumplan con las decisiones de las autoridades tributarias, una vez efectuada la auditoría. Lo previsto en dichos artículos materializa un conjunto de incentivos para promover el cumplimiento cabal de deberes fiscales.

No se han recibido evidencias concretas de que se administra de forma adecuada el programa de auditorías en lo concerniente a la aplicación de criterios de riesgo en los principales tributos en los que se utiliza el sistema de autoliquidación.

ID-15 Eficacia en Materia de Recaudación de Impuestos

Calificación global (método de calificación M1): **D+**. La ausencia de disponibilidad de datos en formato electrónico no permite evaluar apropiadamente el grado de eficiencia con el que el sistema actual ejecuta la gerencia de atrasos, cobros de atrasos y el ritmo de resolución de atrasos en disputa, ni tampoco establecer relaciones entre todos esos ítems. En cambio, el sistema actual de transferencias de cobro de ingresos y transferencia a la cuenta de Tesorería, es sumamente eficiente y facilita el financiamiento eficaz del gasto.

(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios).

Calificación: C. Existe poca disponibilidad de datos que permita establecer con exactitud la evolución de los atrasos, cobros y la relación entre ambos durante un ejercicio fiscal. Esto implica que la limitación de tener que hacer sumas de clasificaciones de atrasos netos y brutos, relacionarlos con cobros de atrasos y resolución de casos en disputa, no facilita la evaluación del nivel de eficiencia del sistema.

No existe un sistema que realice el seguimiento de atrasos tributarios en la Dirección Ejecutiva de Ingresos, lo cual no permite hacer un cálculo del valor porcentual de los atrasos tributarios brutos (incluyendo adeudos tributarios en disputa)¹⁷ cobrados durante el año fiscal, con respecto a los atrasos tributarios existentes al comienzo del mismo año fiscal. Se realizan estimaciones con distintas fuentes y los resultados son por lo tanto imprecisos y la distribución de atrasos, se realiza a través de medios

¹⁷ Los netos excluyen los adeudos en disputa.

manuales. Según DEI antes del comienzo del año entrante la institución contará con información sistematizada de los contribuyentes y estará en capacidad de brindar estimaciones sobre la distribución más detallada de datos sobre atrasos. Actualmente se está elaborando un plan piloto para hacer posible la incorporación de los datos correspondientes a atrasos en la cuenta corriente e incluir los adeudos en disputa del contribuyente en la DEI. En estos momentos se registran separadamente, es decir, que los atrasos se registran en la cuenta corriente del contribuyente y el monto que se encuentra en disputa se localiza en otro registro contable.

Teniendo en cuenta la información recabada que aparece en el párrafo anterior, se concluye que en la situación actual no se cuenta con una base de datos que pueda ser manejada electrónicamente y que facilite el obtener información sobre atrasos brutos y netos. Igualmente, en el estado actual no es posible realizar otros análisis que permitan establecer si la evolución en el tiempo de estos datos durante el año fiscal y que, por ende, permitan evaluar la eficiencia con la cual se gestiona el cobro de atrasos al igual que la resolución de los casos que se encuentran impugnados o en disputa. Lo mismo se puede afirmar sobre la imposibilidad de estimar aquellos que son objeto de un proceso judicial.

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

Calificación: A. Se puede afirmar que el actual sistema y procedimientos de transferencias de cobros de impuestos, desde su captación en el banco comercial hasta su llegada a la Tesorería, funciona eficientemente.

En el marco de los procedimientos vigentes, el contribuyente hace el pago de su contribución tributaria en un banco comercial acreditado por las autoridades tributarias. Este pago se registra en una cuenta manejada por dicho banco, el cual debe transferir los fondos depositados al Banco Central en un plazo no superior a cuatro días hábiles, después de ejecutado dicho depósito. Al día siguiente de recibir los fondos, el Banco los transfiere a la cuenta de la Tesorería. Todo el ciclo de estas transferencias se ejecuta electrónicamente, lo cual permite de darle seguimiento a cada una de ellas y ejercer control sobre toda la secuencia temporal de dichas transferencias.

El grado de eficiencia de este sistema de transferencias es sumamente importante, ya que determina la rapidez con la cual el sistema hace posible financiar el gasto, al mismo tiempo que facilita una ejecución satisfactoria del ciclo presupuestario. Al mismo tiempo, le otorga credibilidad al sistema, ya que un alto grado de eficiencia en estas operaciones evita perturbaciones del sistema de pagos y de ejecución.

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

Calificación: D. A pesar de contar con la información, la Tesorería no **cuenta con la metodología u otra capacidad técnica para** realizar una reconciliación de autoavalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos al final del año a la Tesorería General de la República (TGR).

La TGR no realiza verificaciones contables entre los resultados de las conciliaciones bancarias, los cobros totales de impuestos y las tasas efectivas de forma tal de poder determinar las diferencias o desviaciones (atrasos) en los cobros tributarios al final de cada ejercicio presupuestal. A pesar de que el gobierno cuenta con la información requerida, la Tesorería no calcula la tasa impositiva implícita, es decir, la relación entre los cobros y las diferentes formas de ingreso y riqueza reportados en las liquidaciones anuales por parte de los asalariados y las empresas mercantiles, y el producto interno bruto, dependiendo del tipo de impuesto. Lo mismo se aplica con la recaudación aduanera al analizar el monto de las importaciones de mercancías de distintas categorías y lo que efectivamente fue recaudado

en el sistema aduanero. Las relaciones aquí señaladas no se calculan en la Tesorería y no se comparan con la estructura arancelaria según los diferentes rubros de mercancías.

La magnitud de la diferencia entre la tasa implícita y la tasa impositiva anual sirve para determinar la base con la cual se mide la eficacia de la recaudación tributaria y aduanera, es decir, el tamaño y las características de los contribuyentes e importadores que pagaron sus impuestos. Un porcentaje alto es indicativo de un margen significativo de contribuyentes cometiendo evasión fiscal o una combinación de evasión con exención, si es que el cálculo se refiere al impuesto a la renta personal o a los bienes ingresados al país. Este cruce de información y reconciliaciones con la DEI provee de un instrumento útil de monitoreo y evaluación del desempeño de la administración tributaria y aduanera y permite aunar esfuerzos para fortalecer la capacidad institucional y ampliar la cobertura de la recaudación y control de ingresos tributarios.

3.4 PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

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

Calificación global (método de calificación M1): **C+**. La Tesorería General de la República elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja y planes de caja mensualmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo, todo esto a través de un sistema de programación financiera. La reprogramación de compromisos y cuotas de pago no es, sin embargo, lo suficientemente transparente para la mayoría de unidades ejecutoras y programas prioritarios. Existe un volumen muy alto de pagos diarios esto debido a la falta de un calendario semanal de pagos a proveedores y contratistas.

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

Calificación: A. La Tesorería General de la República elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja y planes de caja mensualmente y semanalmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo, a través de un sistema de programación financiera. La reprogramación de compromisos y cuotas de pago no es, sin embargo, lo suficientemente transparente para las unidades ejecutoras.

En cumplimiento con la ley orgánica del presupuesto, la Secretaría de Finanzas dispuso la implantación de la programación financiera anual y trimestral como la herramienta de planeación presupuestal de caja. Esta permite proyectar la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos de la república y de las instituciones descentralizadas y adecuar los compromisos de pago a las disponibilidades reales de caja.

Mediante este mecanismo se asignan cuotas trimestrales de compromiso y cuotas de pago para cada institución/gerencia administrativa y para la propia Tesorería General de la República en coordinación con el sistema de presupuesto. La programación financiera culmina con la asignación trimestral de cuotas de compromiso que permitirá a cada gerencia administrativa la elaboración de órdenes de compra o contratos y la asignación mensual o diaria de cuotas de pago que otorgarán disponibilidades financieras para realizar pagos contra la Cuenta Unica del Tesoro y, de ser necesaria, en acciones para obtener financiamiento que permitan cumplir con las obligaciones asumidas anticipadamente.

Dentro de este marco, la TGR realiza un programación de caja trimestral, mensual y semanal en coordinación con otras direcciones generales relevantes de SEFIN y a partir de allí se priorizan los compromisos de pago según las prescripciones de política presupuestal. No obstante se menciona que las agencias y unidades ejecutoras participan en la operativa de seguimiento periódico de los flujos de caja, las gerencias administrativas de estas agencias no son informadas de manera sistemática y quienes se ven más afectados por cualquier cambio en las cuotas de pago son los directores de las

unidades de planeamiento quienes están en estrecha comunicación con los gerentes de programa en el campo.

(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a las secretarías de estado y otras agencias gubernamentales sobre sus topes presupuestales y compromisos de gastos

Calificación: C. Las Secretarías de Estado y otras agencias gubernamentales disponen de información confiable que SEFIN les proporciona acerca de las revisiones de sus cuotas de pago con un mes o dos meses de anticipación. Usualmente los cambios en las programaciones semanales y mensuales de caja son comunicadas de manera poco sistemática, es decir, tardíamente a algunas o no son comunicadas a otras agencias y unidades ejecutoras lo cual les dificulta efectuar los ajustes en sus planes y actividades de manera oportuna.

Según las normas técnicas de la Tesorería General de la República las cuotas de compromiso se determinan en base primeramente a las asignaciones presupuestales, luego en los respectivos planes de compras de las gerencias administrativas, en los pre-compromisos registrados en el sistema y fundamentalmente en las variaciones de las proyecciones de ingresos por fuente de financiamiento.

En esta operativa participan:

- a) las unidades ejecutoras, quienes solicitarán su cuota de compromiso a la correspondiente Gerencia Administrativa; el proceso validará automáticamente que el monto total de dicha cuota solicitada no exceda el saldo de crédito presupuestario;
- b) las gerencias administrativas, quienes aprobarán las cuotas solicitadas por las unidades ejecutoras y a su vez, serán las responsables de solicitar la respectiva cuota de compromiso a la Tesorería y distribuirlas internamente entre las distintas unidades ejecutoras una vez asignadas, y
- c) la Tesorería General de la República quien será responsable de aprobar las solicitudes que le presenten las gerencias administrativas y de asignar las cuotas de compromiso.

Como paso posterior, se fijan las cuotas de pago por la TGR a la gerencia administrativa permitiendo que puedan priorizar realizando erogaciones contra sus disponibilidades en la Cuenta Única de Tesorería. A estos efectos, la cuota de pago se realiza con un traspaso entre libretas de la TGR a la libreta de cada gerencia administrativa delegada a pagar (subcuenta institucional de egresos en el sistema bancario del CUT).

A pesar de la normativa existente de la reprogramación de compromiso, los resultados de este proceso que a veces se realizan semanalmente a través de los comités de programación de caja no se comunican oportunamente a las agencias y unidades ejecutoras. Varias actividades son postergadas con justificativos que son comunicados tardíamente y porque las proyecciones de caja fueron modificadas a menudo significativamente debido a circunstancias inesperadas. La comunicación tardía se origina porque no existe un reglamento de las mesas de programación de caja que establece acciones y coordinaciones en el caso de existir cambios (mayores o menores disponibilidades proyectadas de caja) o prioridades distintas debido a circunstancias no previstas.

(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de las Secretarías de Estado y las demás agencias gubernamentales

Calificación: C. Se realizan periódicamente ajustes presupuestarios a menudo significativos, generalmente uno o dos veces cada año, por disposición de la TGR pero estos cambios no son explicados y advertidos con suficiente detalle y oportunidad a las unidades ejecutoras.

Los ajustes significativos en los planes de caja no siempre son comunicados por la TGR a las gerencias administrativas o éstas no le comunican oportunamente a las UPEG y las unidades ejecutoras. Circunstancias imprevistas, como la súbita caída en el cobro de los impuestos en ciertos meses del año o dado el bajo desempeño por parte de alguna unidad ejecutora en el trimestre anterior, resulta en atrasos en la autorización de los compromisos de pago aún cuando las unidades ejecutoras tengan saldos presupuestales.

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

Calificación global (método de calificación M2): **B+**. El registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías son en general compatibles con las buenas prácticas internacionales y permiten un control adecuado de la caja y de la situación de endeudamiento del estado, salvo en algunas instituciones públicas.

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

Calificación: A. Los registros de la deuda doméstica y externa del gobierno central están completos. La actualización de sus operaciones y su conciliación con las cuentas bancarias se efectúa en forma diaria y mensual. Los registros contienen información muy detallada y el sistema de información actual (SIGADE) tiene capacidad para producir múltiples informes en el momento que se le solicite.

La Dirección General de Crédito Público es la entidad responsable de mantener el registro y los reportes actualizados de la deuda pública, interna y externa. Para este propósito el gobierno cuenta con el Sistema de Administración de la Deuda Pública (SIGADE). Es a través de este sistema donde se ingresan las nuevas operaciones de endeudamiento y el pago por el servicio de la amortización y pago de intereses y otros gastos financieros. El SIGADE cuenta con información de los saldos y los movimientos en el endeudamiento de casi todo el sector público, faltando solamente las deudas de los municipios y las empresas públicas financieras (solamente tienen deudas domésticas) las cuales la DGCP prevé cargarlas en el 2009. El sistema tiene la capacidad para producir reportes instantáneos con los saldos y las operaciones y el servicio de la deuda pública doméstica y externa por agencia acreedora y deudora. Las conciliaciones bancarias con las operaciones de endeudamiento público se realizan de una vez al mes e incluso se efectúa un intercambio de información con los bancos multilaterales para eliminar cualquier diferencia.

(ii) Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno

Calificación: A. Casi la totalidad de los saldos de las cuentas bancarias del gobierno están consolidadas en una sola contabilidad presupuestal y una cuenta única (Cuenta Única de Tesorería). Solamente una porción mínima de cuentas especiales, constituida por donaciones externas no reembolsables, se encuentran fuera en otras cuentas bancarias cuyos movimientos no son capturados por la TGR.

La consolidación de los saldos bancarios en una sola contabilidad se encuentra entre los logros más importantes en la reforma de la administración financiera del gobierno. En un esfuerzo conjunto por la Contaduría General de la República (CGR) y la Tesorería General de la República (TGR) se depuraron los saldos de las cuentas patrimoniales de las instituciones públicas que forman parte de la administración central y se eliminaron aquellas cuentas bancarias no autorizadas mientras que las demás fueron consolidadas en la Cuenta Única de Tesorería (CUT).

Actualmente la TGR mantiene el registro electrónico de los cobros y pagos en efectivo y reporta y controla los saldos en la Cuenta Única de Tesorería. Esta cuenta comprende dos subcuentas principales de ingresos y pagos, y en la segunda de estas se encuentran organizadas por libretas institucionales a las cuales se transfieren las cuotas trimestrales. Estas libretas son administradas por las gerencias administrativas centrales y comprenden otras divisiones por subcuentas (una por cada unidad ejecutora bajo su supervisión y dentro de ellas existe la clasificación por rubro e ítem del gasto).

Actualmente, existe un convenio de servicios entre SEFIN y la banca privada para el cobro y depósito de impuestos y otros ingresos oficiales así como el pago directo y en cheque en nombre del gobierno. A cambio de este servicio los bancos privados no cargan ningún derecho pero en su lugar pueden los depósitos son retenidos por ellos por un período de tres días hábiles. Igualmente, el gobierno tiene un acuerdo de servicios con el Banco Central de Honduras por la operación y custodia de la CUT.

(iii) **Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías**

Calificación: B. La Secretaría de Finanzas es la única entidad pública responsable de autorizar préstamos y garantías en nombre del estado hondureño, dentro de los límites establecidos por ley. Las nuevas deudas y garantías están por lo general previstas en el proyecto de presupuesto anual y éstas son comunicadas al Congreso Nacional. Subsisten, sin embargo, problemas con la autorización y registro de garantías respecto para préstamos municipales.

Solamente algunos préstamos de las municipalidades y empresas públicas son autorizados en casos de excepción y con justificativos expresados en dictámenes firmados por el gobierno a través de la Secretaria de Finanzas. La regla general es que la Secretaría de Finanzas es la única representante autorizada del gobierno que negocia y firma los contratos de nuevos préstamos pero no son ejecutados hasta no contar los nuevos préstamos y sus garantías oficiales con la autorización previa del Legislativo.

ID-18 Eficacia de los controles de la nómina

Calificación (método de calificación M1): C+. Los controles y la confiabilidad de la nómina en el presupuesto y su relación con los registros de personal han evolucionado favorablemente. Esto se debe a los esfuerzos en alcanzar una mayor cobertura de información cuantitativa y cualitativa del personal nombrado y contratado en una porción significativa del gobierno y al mayor rigor en la actualización de los cambios en personal y nómina. Datos recientes comprueban la existencia de mejoramientos en la eficiencia de la elaboración de la nómina a través del sistema presupuestal actualmente en producción.

Debido al hecho de que la nómina debe ser elaborada a partir de una base de datos confiable que contenga la totalidad del personal del sector público y de que dicha nómina representa uno de los rubros más importantes del presupuesto, el control eficiente de este elemento es de vital importancia para la buena conducción del ciclo presupuestario.

Basado en el mejoramiento en la sistematización y simplificación de los procesos y procedimientos administrativos en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) esta oficina ha ganado en eficiencia y efectividad en los últimos doce meses. Esta oficina mantiene un sistema de clasificación general de puestos y cargos en las catorce Secretarías de Estado, esto es, en función de la modalidad utilizada para que el servidor público ingrese al servicio civil. Entre las categorías de empleados públicos se encuentran las siguientes: a) permanentes, sujetos a la Ley de Servicio Civil; b) por contratación, basada en contratos individuales con una Secretaría de Estado y sujetos a la Ley de Contratación del Estado y que incluye, mayormente, la prestación de servicios técnicos especializados; c) cuerpo diplomático acreditado en el exterior y que gozan de un estatuto propio en la Secretaría de Relaciones Exteriores; d)

por jornal, que comprende, mayormente, una categoría de trabajadores manuales que ejercen funciones en proyectos.

En el Gobierno Central existen también varios tipos de empleados que están sujetos, cada uno de ellos, a regímenes propios, los cuales están enmarcados en el contexto de leyes individuales. Estas categorías incluyen: docentes, abogados, médicos, enfermeras, odontólogos, microbiólogos, trabajadores sociales, químicos y farmacéuticos.

El vehículo oficial utilizado para la gestión de los recursos humanos y para facilitar las estimaciones de nómina en el presupuesto es el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIARH). Dicho sistema es uno de los módulos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y consiste en un sistema informático bajo la responsabilidad de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) adscrita a la Secretaría de la Presidencia. Siendo un módulo operativo del SIAFI, éste se encuentra vinculado al proceso de elaboración de la nómina que anualmente se programa anticipadamente en el presupuesto. En la actualidad, de los 68 empleados de la DGSC, siete pertenecen al SIARH. Según las estimaciones del gobierno, el número total de empleados del gobierno central es de aproximadamente 88,100 personas de los cuales el sistema SIARH administra por el momento la información detallada de todos, excepto los docentes y el personal de las fuerzas armadas y de seguridad interna. Hasta noviembre del 2008, la misión PEFA no pudo comprobar que las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG) de las Secretarías visitadas estén utilizando el SIARH como uno de los instrumentos institucionales para estimar las necesidades de recursos humanos e integrarlas a su Plan Operativo Anual (POA).

De acuerdo a la DGSC el nuevo sistema difiere del anterior en el hecho que anteriormente la ejecución de la nómina no pasaba por la Tesorería. El sistema SIARH, que entró en vigor en 2008, tiene como objetivo desconcentrar a través de las Secretarías de Estado la administración de la información del personal del sector público de tal forma que los datos se concentren en una sola base para poder tener actualizada la nómina en un solo registro unificado y producir de la manera más precisa y rápida los pagos de nómina. Mejorar la calidad de la asignación de recursos, evitar fraudes y ejecutar la nómina a través de la Tesorería también constituyen objetivos centrales del SIARH.

Todavía la cobertura del sistema no es lo suficientemente exhaustiva, pero ya incorpora los datos numéricos del personal dentro del organigrama de la agencia gubernamental en la cual el empleado ejerce sus funciones, al igual que los datos del expediente o ficha del empleado incluyendo, por ejemplo, información sobre tipo y clasificación de la función, días de enfermedad, ausencias (y deducciones de salario) y constancia de eventuales actos disciplinarios. Sin embargo, la ficha no tan solo hace posible la captación de ingresos sino también ejecuta la deducción de impuestos.

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

<p>Calificación: A. La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculados, con lo cual se ha asegurado virtualmente la concordancia de los datos y su conciliación mensual. Persiste, sin embargo, la necesidad de a un grupo considerable de empleados públicos cuyos cambios se realizan periódicamente a través de otros sistemas fuera del SIARH lo cual genera riesgos de no poder contar con una información confiable al nivel de todas las secretarías de estado.</p>
--

Desde el punto de vista de la infraestructura informática existen vínculos directos y precisos entre los distintos registros de personal y el pago de la nómina. Debido a que el SIARH es un modulo integrado, una vez que el departamento de recursos humanos de una agencia del gobierno central ejecuta, por ejemplo, un incremento de personal o el pago de salarios u otras acciones relacionadas con nómina o personal, dicha iniciativa genera efectos simultáneos en rubros específicos del presupuesto. También

resulta positivo el hecho de que ya es posible, por primera vez a partir de 2008, pagar la planilla del personal permanente por medio de una transferencia directa electrónica, a través de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). El SIARH recién entró en operación a finales de noviembre de 2008 y las pruebas para su plena operación se encuentran concluidas en casi su totalidad.

Sin embargo, se han podido detectar ciertas anomalías que reducen considerablemente el impacto potencial positivo del uso de este módulo del SIAFI para fines de planificación y control presupuestario. En primer lugar, la cobertura del SIARH es amplia pero no exhaustiva, ya que el personal de algunas secretarías no ha sido incorporado por completo al sistema. Nos referimos al caso de los docentes (aproximadamente 56,200) que son empleados, en su mayoría, permanentes de la Secretaría de Educación (SE) al igual que el caso de algunos empleados de la Secretaría de Salud (SS)¹⁸. En este último caso, 12 de las 20 regiones departamentales de salud todavía no estaban incluidas hasta noviembre de 2008 en el SIARH. Con relación a los docentes, debido a su condición normativa, el gobierno afirma que por el momento no es posible incorporarlos en el SIARH. Mientras tanto, la Dirección General del Presupuesto (DGP) viene asistiendo a la Secretaría de Educación y a la Secretaría de Salud en el pago solamente. Según datos de la DGP, el personal de estas dos agencias está siendo pagada en un 98 por ciento, con la sola excepción del Departamento de Gracias a Dios por encontrarse el personal laborando en una zona geográfica en donde prácticamente no existe una cobertura mínima de servicios bancarios.

Algunas modificaciones en la ficha del empleado escapan a la detección en el SIARH. Todavía no es posible registrar cabalmente la evolución del historial del empleado. Es decir que falta por incluir en el SIARH ciertos procesos del servicio civil como, por ejemplo, promociones y traslados en todas las modalidades de contratación. Sin embargo el punto más débil es la limitación de la que adolece la cobertura del SIARH, ya que los docentes y algunas categorías de la SS no se han incorporado al sistema. Esta anomalía hace que la capacidad del sistema de introducir cambios en los registros tenga poca relevancia para efectos de programación presupuestaria y para la detección de anomalías en los registros.

En este contexto, existen situaciones en las que el sistema no detecta con precisión la localización del empleado de la SS. También es necesario afinar el instrumento electrónico de evaluación del personal que permita integrar y transparentar otros datos relacionados al desempeño de un empleado y vincularlo a promociones y a los criterios utilizados en dichas promociones, al igual que la localización de algunas categorías de empleados.

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

<p>Calificación: B. Los cambios en el registro de personal y la nómina salarial se vienen actualizando en general de manera mensual en el SIARH, a través de las Secretarías de Estado. Se han llevado a cabo con éxito la mayoría de las pruebas para que los cambios se realicen con la suficiente anticipación de tal forma que no afecte la realización puntual de pagos de salarios. El impacto de estas medidas, se ve sin embargo disminuida ante la limitada cobertura del SIARH y la poca transparencia en los procesos de actualización en el sector educativo. En este sector se ha detectado que las demoras en la introducción de los cambios en la nómina y en la lista de personal tardan entre dos a tres meses y que los ajustes se realizan retroactivamente en varias categorías.</p>

Debido a la fragmentación en el sistema de registro, el SIARH no tiene la capacidad de asegurar que todos los cambios en el registro de personal se realicen puntualmente y que consecuentemente la nómina salarial cuente con toda una información actualizada y confiable. No todas las Secretarías de Estado informan puntualmente y con la frecuencia requerida a la DGSC sobre sus modificaciones y

¹⁸ Algunas de estas estimaciones se hicieron manualmente.

como resultado de ello se crean ineficiencias innecesarias tales como la aplicación retroactiva de beneficios y retenciones salariales de ley en la nómina del presupuesto todo lo cual puede generar error y desconfianza en los resultados de las nóminas mensuales y el planeamiento financiero.

En general, los cambios en el registro central de personal se realizan mensualmente en todas las categorías ocupacionales y modalidades de contratación. Estas últimas incluyen a los empleados públicos permanentes, temporales, y jornaleros.

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

<p>Calificación: C. Existen controles suficientes y están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en el registro de personal y la nómina de pagos salariales. La cobertura de los controles internos en el registro de personal, sin embargo, se ve aún afectada por las brechas que facilitan algunas violaciones a la Ley de Servicio Civil, lo cual simultáneamente, pone en duda la calidad de la información de la nómina salarial.</p>
--

El módulo SIARH detecta y controla el hecho de que no sea posible ejecutar un pago de nómina si el empleado en cuestión y su función no están registrados ni incorporados a la nómina, tal y como se registra en el presupuesto. En ese sentido el sistema funciona adecuadamente en mantener, en principio, un control automatizado sobre la facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina. De hecho es un mecanismo que, en ausencia de interferencias, impediría una violación de la ley presupuestaria. Desafortunadamente existen casos en los que la injerencia de factores humanos impide el buen uso de este mecanismo automático.

Una característica importante del proceso de control de modificaciones en el registro de personal y nómina es que depende de la voluntad y capacidad de cada Secretaría de Estado en poder implementar con transparencia y rigor el control interno de dichos cambios y modificaciones. Este es un aspecto del proceso que no se ha regulado aún y que no es objeto actualmente de una evaluación exhaustiva. El control externo, como se verá en el numeral (iv), ha sido infrecuente en los últimos tres años.

Una de las razones por las cuales aparece un número mayor de personal en los registros de DGSC es que los directores departamentales en la Secretaría de Educación (SE) nombra al personal docentes e ingresa nuevo personal docente sin una debida justificación presupuestaria. Esto se debe a que esta autoridades tienen potestad para emplear docentes adicionales. Es importante señalar que dicha potestad es también privilegio de directores de la SS, lo cual les permite emplear por contrato. En el caso de la SE, el director no sigue el debido proceso de emitir la acción de nombramiento y no la envía a la oficina de la Secretaría en Tegucigalpa. Intempestivamente, se informa a SEFIN de los nuevos empleos y se genera presión política para registrarlos en el personal y en nómina.

Ante este hecho consumado, el Poder Ejecutivo decide que se efectúe la incorporación ex post al registro del personal y a la nómina de estos docentes. Este hecho, no tan solo viola las leyes de presupuesto y de Servicio Civil, sino que dicha práctica se convierte en un obstáculo para sustentar un contexto sano en el que se facilite una conducción eficiente de la programación presupuestaria. Esta práctica viola así el Artículo 364 de la Constitución, el cual explicita que “no podrá hacerse ningún compromiso o efectuarse pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el Presupuesto, o en contravención a las normas presupuestarias.” Estas decisiones también siembran serias dudas sobre la calidad de la asignación de recursos presupuestarios, al igual que la credibilidad de los techos presupuestarios y de la gestión del presupuesto.

Lo mismo se podría afirmar de la ambigüedad que esto implica en lo concerniente a la calidad del proceso que debe prevalecer para introducir cambios en los registros y la nómina. Simultáneamente, estas prácticas abren espacios para tomar decisiones discrecionales e involuntariamente se crean

incentivos perversos para llevar a cabo actos de corrupción. El ejemplo de la excepcionalidad con la que se decide discrecionalmente los incrementos de nómina de docentes y las deficiencias en la conducción de auditorías internas crea involuntariamente incentivos perversos para incrementar el gasto en las estructuras escolares sin un previo análisis de la relación entre el número de alumnos por docente y alumnos por aula de acuerdo a estándares internacionales. De forma que resulta verosímil que, en algunos casos, se mantenga un número sumamente reducido, y por lo tanto ineficiente, entre alumnos y docentes. Esta situación incrementa la probabilidad de una ineficiente asignación de recursos y promueve, involuntariamente, actos de corrupción.

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

<p>Calificación: C. Recién a finales del año 2008 la DGP y la DGSC han iniciado la realización de auditorías internas especializadas y parciales de la nómina para detectar y resolver deficiencias en los controles y trabajadores ficticios, incluidos el registro de personal en la Secretaría de Educación. Auditorías externas exhaustivas a la nómina se iniciarán en 2009.</p>
--

El TSC es la entidad encargada de llevar a cabo auditorías sobre procesos de registro de personal y nómina, al igual que de examinar prácticas gerenciales de los departamentos de recursos humanos de las agencias del gobierno central, con el fin de determinar eventuales fallas en la aplicación de controles internos. En los últimos años las actividades del TSC se han limitado a auditorías preventivas y algunas de tipo ex post.

Además, como se ha señalado anteriormente en el contexto del análisis de la dimensión sobre controles—ver inciso (iii), la detección de la presencia de fallas en los controles y en la existencia de trabajadores ficticios y otras irregularidades depende, principalmente de auditorías internas en cada secretaría. Fundamentalmente, la credibilidad y el valor instrumental de estas auditorías internas _ para controlar procesos y sentar bases para ejecutar cambios necesarios dependen, en gran medida, del margen de maniobra e independencia que la alta gerencia de las Secretarías de estado decidan otorgar a los auditores que las ejecutan. Esta sería una condición necesaria para determinar que se puedan llevar a cabo cabalmente las funciones de auditoría en ausencia de presiones distorsionantes. Cabe reiterar que situaciones como ésta ponen de manifiesto la presencia de discrecionalidad en el ejercicio de ciertas actividades y en el desarrollo de algunos procesos que tienen un impacto, directo o indirecto, sobre la calidad de la asignación de recursos en el sector público y que también influyen en la capacidad de sustentar un alto nivel de calidad en la ejecución del presupuesto.

También resulta preocupante la tendencia con la que se percibe el relajamiento de las reglas que determinan, en la práctica, las modalidades de reclutamiento de personal en el gobierno central. Según la información que se ha recibido, desde hace aproximadamente diez años, se ha generalizado la tendencia a la aplicación de procedimientos discrecionales en ausencia de concursos competitivos y exámenes para otorgar plazas vacantes. Este proceder viola los Artículos 11 y 22 de la Ley de Servicio Civil y sienta un precedente que facilita el deterioro del nivel mínimo de eficiencia deseado en la asignación de recursos humanos presupuestados. Del mismo modo, esta tendencia puede comprometer, la calidad de la producción de bienes y servicios públicos.

Según testimonios recabados durante las entrevistas en el campo, se admite que existen casos en un buen número de secretarías en las que se mantiene un desfase entre los requerimientos de una función en particular y las calificaciones (deficientes) del empleado que la ejecuta. Esta es una eventualidad cuya detección no debería escapar al SIARH. De hecho, no existe un manual oficial y amplio de clasificación de puestos del sector público en el que se especifique también los diferentes grados, escalas y **calificaciones requeridas**, al igual que otros detalles que definan claramente la estructura y calificaciones de recursos humanos en el servicio civil.

En la Dirección de Profesionalización de la DGSC, se programa la contratación de una firma independiente para que lleve a cabo una auditoría, cuyo objetivo sería ejecutar un análisis comparativo de las especificaciones de diferentes funciones y el nivel de las calificaciones correspondientes de los empleados que las ejecutan. De esta forma se establecería el marco de un proceso de acreditación de empleados de diferentes secretarías. A pesar de que no se puede estimar con precisión, aparentemente, en la actualidad ese desfase entre requerimientos y calificaciones parece aumentar. Una marcada diferencia se encuentra, sin embargo, en el sistema aduanero de Honduras, donde se ha puesto en marcha, por iniciativa propia, un programa piloto de profesionalización del empleado público que brinda servicios a los importadores y cuyos resultados en la gestión se han visto incrementados con la superación en forma amplia de los ingresos presupuestados en las aduanas.

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en material de adquisiciones

Calificación global (método de calificación M2): **B.** A pesar de que el marco legal señala la voluntad de mantener un sistema abierto y competitivo para las adquisiciones y contrataciones del Estado, se han detectado algunos problemas en este proceso. Los umbrales y márgenes de garantías utilizados por ONCAE son válidos y los casos en los que se utilizan o se evitan métodos de licitación menos competitivos, se consideran como cabalmente justificados. Sin embargo, el sistema de quejas es lento y carece de un marco legal propio. El sistema informático de Honducompras tiene una cobertura limitada y su ampliación contribuiría a cumplir mejor con las normas legales sobre transparencia y acceso a la información. El nivel de eficiencia de la planificación y coordinación de compras es deficiente y la falta de mejoras no ha resultado en una reducción de costos en las compras.

Desde su creación en el año 2003, la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE) es la agencia que supervisa el cumplimiento de las leyes y regulaciones que rigen el proceso de adquisiciones y contrataciones del Estado. Se encuentra adscrita a la Secretaría de la Presidencia de la República y está apoyada por el Programa de Eficiencia y Transparencia en la Contratación y Adquisiciones del Estado; financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las autoridades de la Secretaría de la Presidencia consideran que la función normativa de esta agencia, es una razón de peso para mantenerla fuera de SEFIN. Uno de los pilares de esta agencia es Honducompras que se sustenta en un sistema informático para procesar adquisiciones y contrataciones en el sector público.

En el 2003, año de su inauguración, esta agencia publicó 1,562 procesos incluyendo, licitaciones públicas y privadas, concursos públicos y privados, precalificaciones, cotizaciones y contrataciones directas¹⁹. Durante 2008 y hasta el 13 de noviembre, este número alcanzó un total de 6,150 procesos. La incorporación del país al tratado regional de comercio de CAFTA y la participación en el programa de la Cuenta del Milenio (MCA) han contribuido también a impulsar el proceso de mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas en adquisiciones y contratación. La agencia cuenta entre sus funciones la de alertar a las secretarías de estado que no cumplan con las normas establecidas sobre contratación y adquisiciones. Se nos informa que el registro de proveedores cuenta con 1,530 inscripciones que tienen una validez individual de tres años, al término del cual es necesario actualizar la información. El tiempo requerido para completar una inscripción en el registro es de un día para personas naturales y de 15 días para personas jurídicas.

Es importante señalar que la plataforma informática de Honducompras no permite ejecutar ciertas operaciones y registros propios a su campo de acción. El sistema es fundamentalmente un módulo de difusión de información, ya que se limita a proveer información y anuncios sobre adquisiciones y

¹⁹ ONCAE, Informe Final del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, 1058/SF-HO, Tegucigalpa, 2008.

contrataciones (e.g., obra, ganador del contrato, monto, expediente de adquisiciones, etc.)²⁰. Estas funciones cumplen con lo previsto en el Artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Aún no se han incorporado algunas funciones importantes que permitan, por ejemplo: a) presentar las ofertas de forma electrónica; b) presentar la transacción de la garantía electrónicamente; c) proveer en línea información transaccional completa; d) no tiene un mecanismo de supervisión de compras; d) no se pueden supervisar los contratos.

El registro de proveedores no está vinculado a las cámaras de comercio sectoriales y la ausencia de una ley sobre firmas electrónicas limita la capacidad transaccional del sistema. Además, la vinculación con la programación presupuestaria es incompleta. Cabe preguntarse si estas limitaciones pudieran interpretarse como identificables a algunas de las infracciones enumeradas en el artículo 27 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Se puede también señalar que el sistema de adquisiciones de bienes adolece de limitaciones y que su funcionamiento no mantiene un mínimo de coordinación que garantice el uso de una programación para mejorar la eficiencia en las adquisiciones del Estado. Por ejemplo, la ausencia de un proceso de coordinación y planificación de compras no permite captar los beneficios de economías de escala asociadas a grandes volúmenes. Sin calendarización y consolidación de ciertas compras (e.g., útiles de oficina) las compras de bajo volumen resultan más onerosas, lo cual es ineficiente.

(i) Evidencias del uso de competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral.)

<p>Calificación: B. A pesar de que el marco legal único busca favorecer un entorno competitivo para las contrataciones del Estado, el sistema mantiene aún normas que generan altos costos transaccionales. Esto ocasiona lentitud en el proceso de contrataciones que dificulta la participación de micro y pequeñas empresas. Los datos son insuficientes, sin embargo, se estima que en términos promedio los datos disponibles acerca de la adjudicación de contratos públicos revelan que entre el 50% y el 60% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta,</p>
--

Basado en las entrevistas de campo y en el Artículo 15 de la Ley de Contratación del Estado (Decreto No. 74 – 2001) se constata que existe una clara intención de mantener un sistema adquisiciones públicas en el que se preserve la competencia abierta. En dicho artículo se explicita que tienen la capacidad de contratar con el Estado “personas naturales o jurídicas, hondureñas o extranjeras, que teniendo plena capacidad de ejercicio acrediten su solvencia económica y financiera y su idoneidad técnica y profesional.” El hecho de que el país tenga un único marco legal para contrataciones, se considera como un elemento positivo. En el marco del programa del BID se ha avanzado también en lo concerniente a la armonización de normas

Los umbrales monetarios de una adquisición o contratación que determinan la necesidad de proceder a una licitación son de 425,000 lempiras para la compras de bienes y de 1,750,000 lempiras para obras físicas y consultoría. Se resalta el hecho de que el BID ha establecido que dichos umbrales son bajos, con respecto al resto de los países de America Central y a su vez representan, aproximadamente, 33% de los umbrales que el BID y el Banco Mundial recomiendan en la región. Por lo tanto se consideran como medidas muy positivas. No se han obtenido datos completos que permitan calcular con exactitud el porcentaje del número de adjudicaciones y contratos cuyo valor fue superior al establecido por los

²⁰ ONCAE, Memoria Anual, 2007, Tegucigalpa, 2006, página 14.

umbrales para bienes, servicios y obras. La garantía establecida de 2% del valor de la transacción, se encuentra en el mínimo del rango de 2% al 5% que recomienda el BID.

Sin embargo, se podría argumentar que en términos efectivos, el grado de apertura de este sistema de contratación es limitado, a pesar de lo que nominalmente así se explicita en el marco legal y regulatorio. Esto se debe, entre otras razones, a que los requisitos de registro y precalificación se consideran demasiado complejos y engorrosos. En lo referente al nivel de costos transaccionales y a título de ejemplo, se considera que ciertos procedimientos administrativos y la presencia de un abogado en diversas gestiones que forman parte de la secuencia del proceso administrativo de las licitaciones es demasiado costosa para una empresa de pequeña dimensión.

Recientemente ONCAE ha lanzado una iniciativa para presentar un proyecto de enmiendas a la Ley de Contratación del Estado. Por ejemplo, en lo que toca a: los requisitos para el registro de proveedores; simplificaciones en la documentación; la presentación de solamente una solicitud sin presencia de abogado; la aceptación de fianzas bancarias o las de aseguradoras, como garantías. Si fuesen aprobadas estas enmiendas a la ley, el sistema se agilizaría, se reducirían significativamente los costos transaccionales y se establecería un proceso mucho más abierto, en términos efectivos, que el actual.

(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones.

<p>Calificación: A. Se consideran aceptables, de acuerdo a criterios establecidos de buenas prácticas, los criterios utilizados para definir casos excepcionales, al igual que el empleo de las medidas que el marco legal y regulatorio establecen para justificar la ausencia de contratación abierta.</p>

El marco legal y regulatorio establece casos muy específicos en los cuales no es necesario utilizar una competencia abierta para adjudicar contratos y hacer ciertas adquisiciones. Según la Ley de Contratación del Estado, en el artículo 9 se señalan situaciones excepcionales (e.g., declaración de un estado de emergencia vinculado a un desastre de gran magnitud, o el decreto de un estado de excepción) en las que no es necesario respetar los requisitos de licitación para la contratación de un servicio (e.g., de una consultoría) o la adquisición de ciertos bienes (e.g., medicamentos).

En adición al Artículo 9, existe una provisión en el Artículo 63 de la misma ley en donde se establece que es admisible la utilización de contratación directa en ciertas circunstancias o en casos específicos. Entre los más relevantes se encuentran los siguientes: a) desastres naturales; b) servicios o bienes especializados cuya fabricación o prestación exclusiva se deba a una patente o marca de fábrica registrada; c) cuando es imperativo que las iniciativas del estado se mantengan secretas, por razones de seguridad nacional; d) trabajos científicos o técnicos sumamente especializados; e) impresión de papel moneda.

En los casos que conciernan la Administración Central, se requiere la autorización del Presidente de la República y la de un órgano de dirección superior competente cuando se trate de entes pertenecientes a la Administración Descentralizada. El Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Decreto No. 055-2002) en su artículo 169, explicita y desarrolla los criterios aplicables para justificar la utilización de contratación directa en la adjudicación de contratos de compra de ciertos bienes y servicios, en el contexto de situaciones o casos excepcionales.

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones.

<p>Calificación: D. El marco legal y regulatorio crea un mecanismo administrativo pero éste es lento, engoroso y costoso para recibir, procesar y tomar decisiones en lo concerniente a quejas o impugnaciones judiciales relacionadas a adquisiciones y contrataciones del gobierno.</p>
--

No existe claridad en el marco legal e institucional acerca de un mecanismo específico y adecuado para recibir quejas relacionadas con las decisiones sobre adquisiciones y contrataciones generadas por el Gobierno Central. En caso de una reclamación, se aplica, como para otros casos de naturaleza diferente, la Ley del Procedimiento Administrativo (LPA). También existe la Ley de Conciliación y Arbitraje, pero se aplica en muy pocos casos y no de forma muy expeditiva. Un tipo de queja posible es la denominada aclaración administrativa, mediante la cual un ente puede reclamar la obtención de información relevante sobre un contrato de servicio, una adquisición de bienes o un contrato para ejecutar una obra.

En caso de que el reclamante procese un acto de impugnación judicial, la ley exige la interrupción de la obra o prestación del servicio en cuestión. Comienza un proceso lento que puede durar entre dos a cuatro años, el cual requiere la presentación y examen de diversos documentos, lo cual resulta demasiado costoso. Debido al hecho de que no existe un orden legal específico sobre este tipo de queja, el actual régimen permite la presencia de brechas que pudieran facilitar involuntariamente actos de corrupción. Al mismo tiempo, dicha impugnación crea el problema adicional del costo de oportunidad (económico y social) que se deriva de la interrupción de la obra en litigio. Hay evidencia de casos en los que el ente que presenta la protesta, no procesa el acto que va a impugnar hasta que la obra se termina. En este caso específico, en el que un tribunal dicte sentencia en contra del Estado, este último se vería obligado a pagar el doble del valor de la obra. Esta anomalía puede resultar muy onerosa en el caso de construcción de carreteras u otras obras públicas de gran envergadura. Además, se podría argumentar que las normas vigentes mantienen brechas en el sistema que favorecen, involuntariamente, actos de corrupción.

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

<p>Calificación (método de calificación M1): C+. No se realizan controles previos rigurosos y en estrecha coordinación con los responsables de los proyectos de inversión pública y los sistemas de compras y contrataciones y otros módulos de los compromisos de gastos que conduzcan a una programación ordenada de los pagos, se autoriza el gasto según su entrada y orden de procesamiento y a ello se aplica la auditoría preventiva.</p>
--

(i) Eficacia de los controles de compromisos de gasto.

<p>Calificación: B. Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de caja y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los gastos, con esferas menores de excepción.</p>
--

La Unidad de Auditoría Interna en cada institución pública se encarga de verificar que los controles para el procesamiento de pre-compromiso, compromiso y devengado se cumplan cabalmente. Estos incluyen que existan recursos presupuestarios disponibles y las líneas de gasto sean las aprobadas. Pero esta entidad no tiene control sobre la reacción ante las prioridades de los programas y proyectos, no se practican controles explícitos de los compromisos de gastos que conduzcan a un ordenamiento de los pagos, se autoriza el gasto según su entrada y orden de procesamiento y a ello se aplica la auditoría preventiva. Este proceso es parte de las normas de control interno que ha fijado la DGP en el proceso de ejecución presupuestaria. Y las tiene que aplicar el administrador de cada unidad ejecutora presupuestaria, sin embargo no parece claro que este obligado a comprometer recursos para el gasto de acuerdo a prioridades de los programas y proyectos que están a cargo de la institución o unidad ejecutora que administra. Salvo cuando la unidad sea responsable por un programa o proyecto

En la ley orgánica del presupuesto, Capítulo IV, Artículos 31 a 34 se regulan los compromisos de gasto y su funcionamiento. Esto forma parte de un proceso que incluye las fases de pre-compromiso, compromiso y el devengado del gasto público. La situación patrimonial del ente relevante se modifica

hasta que el gasto ocurre. Este proceso de los compromisos de gasto se liga al de programación financiera anual y periódica que se efectúa para ajustar la provisión de recursos según las disponibilidades reales del país.

Según las formas como se opere, se procede a satisfacer la demanda de recursos a través del pre-compromiso, se ordena la adquisición o contratación y se pasa al compromiso y cuando se adquiere lo pactado el paso siguiente es registrar el devengado. Las operaciones de gasto siguen un proceso que inicia con la afectación de la cuota de gasto para realizar una operación y forma las etapas de pre-compromiso, compromiso y devengado.

Cuando se procede a realizar el gasto y se desconocen muchas de las características de la operación se efectúa la acción del pre-compromiso, es decir, se registra contablemente y se preasigna parte de la cuota de gasto correspondiente. EL SIAFI registra y acumula este tipo de acciones y la administración puede ver los saldos previsibles de la cuota total. De otra parte, al realizar una operación teniendo certeza de las condiciones de la adquisición se procede a registrar el monto que afectaría la cuota y se forma el compromiso. El SIAFI registra esa etapa de compromiso y da los montos acumulados de compromisos del gasto público. Cuando se procede a cerrar la operación de adquisición se ordena el pago y entra al proceso, todavía está en la fase de compromiso, los fondos no se han desembolsado y así lo informa el SIAFI. Cuando se hace el pago se pasa a la etapa de devengado, la situación patrimonial del ente en cuestión se modifica con la adquisición de los bienes y servicios objeto del gasto efectuado y pagado. Entonces el monto de la cuota se reduce realmente y así lo informa el SIAFI. Este proceso de los compromisos de gasto se liga al de programación financiera periódica, es necesario para que la Tesorería pueda dosificar la provisión de recursos disponibles según las disponibilidades reales del país. Cada institución que recibe créditos presupuestarios y se le asigna una cuota de gasto tiene la información para controlar las operaciones de gasto y programar la asignación real de su cuota, este registro permite una priorización del gasto real y a ello conduce el sistema de control interno que se establezca.

La cuota de gasto resulta entonces de las solicitudes planteadas por los ejecutores según líneas de gasto por objeto de mayor recurrencia, a cada línea se le asigna un monto y entre todos los agregados institucionales se distribuyen las alícuotas asignadas por el ente financiero programador. El desafío es como integrar en toda la cadena de contabilidad la autorización de pago (por ejemplo, de una adquisición) en el módulo de presupuesto y tesorería con los módulos de compras estatales y administración de bienes nacionales, teniendo como paso previo una información completa en Honducompras de la lista de proveedores, precios, calidades para decidir por la correspondiente adquisición e ingresar el compromiso contractual y documentario.

En el desarrollo de este proceso el sistema SIAFI provee permanentemente los saldos disponibles de la cuota de gasto y los montos a comprometer o comprometidos. Aun falta la acción del sistema de compras y esto hace más complejo el proceso, es de ayuda oportuna y valiosa para un esquema de control interno de los compromisos de gasto. En efecto el administrador puede saber la capacidad de gasto una vez que la acción de gasto se complete y así programar la eventual ejecución de todas las asignaciones sin cambios o reasignar si así fuere necesario. Pero aun así los montos de recursos no se han modificado sino hasta que se hagan los pagos respectivos. Entonces el saldo disponible es real.

El proceso implica que se pidan las asignaciones de fondos para las líneas de gasto más recurrentes. Se procede a determinar lo que se va adquirir y se establece el pre-compromiso. Se sigue con la orden de compra y se pasa a la fase de compromiso, se hace la compra y se pasa a lo devengado y después se ordena el pago. No es claro que se utilice una priorización para los gastos por programas y proyectos prioritarios. Los controles internos de la gerencia administrativa aplicables a los compromisos dependen de la iniciativa de cada unidad, pues son instrumentos auxiliares contables.

(ii) **Amplitud pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.**

Calificación: C. Otras normas y procedimientos de control interno están conformadas por un conjunto básico de directivas y pasos administrativos para el registro de transacciones financieras, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos, por ejemplo, de pre- intervención e inspección física, practicadas en algunas instituciones públicas tales como la Secretaría de Obras Públicas, son poco transparentes y redundan en ineficiencias en el uso de personal y en demoras innecesarias.

El control interno es una función establecida en la ley orgánica del presupuesto, como parte integrante de la administración financiera presupuestaria, y es responsabilidad general del ente financiero, pero en el proceso de reforma se le delega a la gerencia administrativa de cada entidad pública. Se describen ese tipo de controles complementarios en el Compendio de Normas Generales de Control y Ejecución Presupuestario Usual. Comprende los controles establecidos en cada organización, reglamentos y procedimientos de la unidad y de la auditoría interna para la asignación presupuestaria, comprobación de disponibilidad de efectivo, las compras, la contratación de personal, la autorización de pagos y en general el cumplimiento de las normas presupuestarias de la ejecución de los programas, proyectos y actividades. Se aplican las regulaciones presupuestarias, por un lado, y las normas de control interno general establecidos en las leyes de contratación, reglamentos de compras, los manuales de programación y ejecución presupuestaria con controles específicos, por otro lado.

Los controles financieros internos no se centralizan en una unidad administrativa están dispersos entre la gerencia administrativa y la unidad de auditoría interna, en algunos casos la unidad contable termina realizando esta función. Tampoco existe una unidad rectora central en la estructura organizacional de SEFIN o un órgano técnico independiente de control financiero interno o al menos un órgano técnico central de inspección que se encargue de vigilar y asistir en la aplicación de prácticas y procedimientos modernos de control previo y de herramientas y tecnologías avanzadas a través de los cuales se pueda aliviar la labor del auditor interno y del auditor externo y de las funciones públicas que estos ejercen y facilitar un mayor valor en los informes y las recomendaciones que estos finalmente elaboran.

La gerencia administrativa por medio de sus unidades operativas da cumplimiento a las normas de control interno presupuestario, financiero y administrativo que las operaciones deben satisfacer antes de la aprobación para establecer los compromisos para autorizar los gastos y aprobar los pagos. Estos se hacen según el orden de llegada, y no hay una priorización por importancia del gasto, tales como la existencia de la asignación presupuestaria, la disponibilidad de fondos, la aprobación de las partidas por objeto de gasto, y la satisfacción de los otros compromisos previos para su realización. En este sentido se verifican efectivamente los compromisos de pago a través de las oficinas de auditoría interna así como de la gerencia administrativa vía la unidad de presupuesto.

Corresponde a la auditoría interna comprobar que estas operaciones hayan cumplido con las normas de control interno establecidas. Para este fin las UAI se han organizado para hacer control preventivo por medio de la auditoría previa de todas las operaciones que deben ser autorizadas como gasto y aprobadas para el pago, verifican continuamente que las operaciones realizadas cumplan todos los requisitos previos para su inclusión en el proceso de presupuestario, la existencia de recursos y la validez del gasto. Esta tarea se vuelve la principal acción para la auditoría y deja pocos recursos para otras actividades. Para ese propósito y con el fin de acelerar las operaciones de autorización en algunas unidades de gerencia administrativa se han creado secciones de preintervención con procedimientos simplificados, con lo cual liberan recursos y capacidades humanas de la auditoría interna para otras tareas que la auditoría debe hacer según el plan de trabajo que aprueba el TSC para acciones complementarias no rutinarias.

En general, existe mucha confusión acerca de la responsabilidad de control interno, muchas veces se tiende a relacionarla con la de auditoría interna. Para resolver estos conflictos y problemas, el estado ha emprendido un proceso de reforma el cual incluye un sistema de coordinación de la función de control interno, para dar apoyo en sus responsabilidades a las unidades de auditoría interna, con el propósito de fortalecer la independencia y la responsabilidad de las unidades, así como el alcance de las acciones de control previo a los compromisos de pago y autorización del gasto presupuestario así como también la asignación de responsabilidades a otros niveles del proceso administrativo. Este proceso de reforma será valioso para apoyar la eficacia de la auditoría interna de gestión y para descargar a esta función de tareas de control para asignarlas a otros niveles de control interno previo o simultáneo. Por ello la misión PEFA considera oportuno que el gobierno haya puesto en marcha el proyecto PAFICORP y renovado los esfuerzos para fortalecer las capacidades del sector de control interno y dividir y definir las responsabilidades de la auditoría interna, la auditoría externa y formas, niveles y ámbitos de control interno previo, simultáneo o posterior.

Como parte de estos esfuerzos el TSC ha elaborado recientemente un nuevo manual de normas técnicas de control interno sobre la base de principios rectores muy comunes y entendidos en los países industrializados y deseados también en Honduras. Entre estos principios se encuentran la autorregulación, el auto-control y la auto-evaluación. Cabe señalar que la aplicación automática de las normas de control interno es una práctica muy entendible y eficaz en los países desarrollados dado el carácter más avanzado de las reformas en el servicio civil y la carrera administrativa y la amplitud del marco legal y penal que facilita el desempeño y control de la conducta e integridad del gerente financiero y el funcionario público.

(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las operaciones

Calificación: C. Las normas de control interno se cumplen mayoritariamente en el procesamiento y registro de los compromisos de pago. Sin embargo, el uso de procedimientos recortados, improvisados y de emergencia en situaciones injustificadas constituye una práctica que causa preocupación.

En el caso de las UAI que tienen escaso personal y se concentran en la auditoría previa, les queda poca capacidad para auditorías de tipo ex post o preventiva, y el cumplimiento de otras tareas se rezaga. Los controles son tradicionales y repetitivos. Para casos de emergencia o exceso de tramitaciones tienen que dedicar tiempo extraordinario o contratar personal adicional, no buscan utilizar procedimientos simplificados, esto ha justificado la intervención del TSC.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

Calificación (método de calificación M1): C. La función de auditoría interna se encuentra comprendida en la reorganización de la administración pública y se ha creado una red de unidades de auditoría en las secretarías de estado y otras agencias gubernamentales. Esta, sin embargo, no se cumple cabalmente debido a la falta de un marco legal y normativo innovado y de técnicas modernas de auditoría usualmente diseñado y ejecutado por el órgano rector de las finanzas públicas. Existe una unidad de auditoría interna en SEFIN pero no es claro legalmente el rol sectorial que juega este departamento.

(i) Alcance y calidad de la auditoría interna

Calificación: C. La función de auditoría interna se encuentra comprendida en la reorganización de la administración pública y abarca todas las Secretarías de Estado, esto es, como resultado de la reorganización del poder ejecutivo. Esta sin embargo, no comprende la realización de análisis de los problemas sistemáticos de la administración financiera tales como la actualización y la salvaguarda de

los bienes del estado y la calidad de la información en los estados financieros, entre otros. Estos análisis no ocupan una prioridad en las labores que desempeñan los auditores internos y representan no más del 20 por ciento del total de su tiempo. Esta función no se cumple cabalmente debido a la falta de un marco normativo y de técnicas modernas de auditoría.

Todas las instituciones gubernamentales tienen la obligación legal de tener una unidad de auditoría interna (UAI) y en algunos casos también las unidades ejecutoras que por la importancia de sus programas o proyectos la requieren. Podría decirse que son cercanas a 75 las entidades que tienen esas unidades (las mismas que cubre el TSC). El objetivo está claro en la ley que gobierna el TSC en su artículo 46: “*Procurar la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad en los servicios. Proteger los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales, elaborar información financiera válida y confiable presentada con oportunidad*”. El objetivo va más allá de una auditoría financiera o preintervención. De esa manera la auditoría interna responde a las necesidades de cada entidad en que se ubica.

La auditoría interna es nombrada y contratada por las instituciones del gobierno central y descentralizadas, lo cual puede reducir la independencia de acción y la fuerza de sus recomendaciones. Las unidades siguen las normas que para la auditoría interna establece el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), que aplica las normas de INTOSAI.

Además, el TSC ha considerado necesario dar apoyo a las unidades de auditoría interna y de control interno, con el objetivo de prevenir acciones indebidas en la administración presupuestaria y financiera. Este apoyo se realiza con el fin de prevenir acciones de auditoría ex post y permitir que la auditoría externa más bien se concentre en temas y acciones de mayor impacto. Con esa finalidad el TSC tiene organizada una Unidad de Supervisión de las Auditorías Internas y le da seguimiento trimestral, las UAI tienen que preparar un plan anual de trabajo que se discute con la Unidad Supervisora. Las recomendaciones de las UAI se elevan a las autoridades superiores inmediatas y se informan al TSC quien le da seguimiento. Ante la ausencia de un ente responsable de todo el sistema y de redes de auditoría interna, esta competencia lo ha tenido que ocupar inexorablemente el TSC. La auditoría interna actualmente en práctica es consistente con sus objetivos de evaluación ex post de resultados y desviaciones pero ésta ocupa no más del 20 por ciento del total del tiempo de los auditores.

Cabe destacar que el país ya tiene en vigencia la Ley Sobre Normas de Contabilidad y de Auditoría que observa las normas internacionales de información financiera (NIIFs) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), que indican que desde el punto de vista técnico y ético profesional hay una sustancial mejora.

Se observa la falta de un sistema que integre sistemáticamente los dictámenes de las Unidades de Auditoría Interna, las recomendaciones y los ajustes adoptados, si los hubiera estos últimos. Esta deficiencia crea una carga grande en la labor de auditoría externa. Los controles incorporados en el SIAFI no son actualmente de mucha utilidad debido a la ausencia de un módulo de auditoría interna y esto ocasiona que los esfuerzos de los auditores no se concentren en tareas más amplias en la gestión por resultados y evaluación de impacto en los sectores respectivos de cada agencia ejecutora.

(ii) Frecuencia y distribución de los informes

Calificación: C. Si bien las UAI informan trimestralmente acerca de sus actividades al TSC, ellas no publican regularmente sus informes de auditoría. Estos informes no se presentan a la Secretaría de Finanzas para su conocimiento y la aplicación de sanciones o recompensas administrativas.

(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las recomendaciones de las auditorías internas

Calificación: C. Los análisis del TSC muestran que aunque sean bajas en número las auditorías internas realizadas esta entidad apoya en brindarles el seguimiento y se obtienen algunos resultados aunque de manera lenta.

Debido a que el trabajo se concentra en la auditoría previa se descuida el análisis de otros aspectos de la administración financiera, por lo tanto se presume que es muy baja la provisión de informes y en consecuencia que la reacción es modesta.

3.5 CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Calificación global (método de calificación M2): **A**

(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

Calificación: A. La conciliación de cuentas bancarias autorizadas por la Tesorería se lleva a cabo mensualmente, al nivel de las cuentas y subcuentas (libretas) por agencia gubernamental.

En virtud de lo dispuesto por el Artículo 94 de la ley orgánica del presupuesto, la Tesorería General de la República es responsable de realizar la conciliación bancaria periódicamente. Esta práctica se realiza mensualmente y tiene por objeto determinar la situación financiera disponible de la TGR y de cada una de las instituciones públicas que conforman el sistema de la cuenta única de la tesorería, como resultado de movimiento de fondos, tanto de ingresos como de egresos.

Para lograr este objetivo el proceso de conciliación bancaria compara los movimientos de créditos y débitos de cada cuenta bancaria informados en los extractos bancarios que emite el Banco Central de Honduras, con los registros de ingresos, pagos y transferencias registrados en el Libro Bancos. Así, el proceso generará la aplicación del registro de recursos y gastos cuando corresponda y establecerá en forma diaria el saldo disponible por cuenta corriente de la TGR de cada una de las instituciones y finalmente el informe de la Situación Financiera total.

De igual manera, el proceso de conciliación bancaria le permite a la TGR identificar el detalle de movimientos registrados en el sistema, que aún no han llegado al banco o se encuentran en tránsito (depósitos, cheques, transferencias bancarias, oficios) y detectará los movimientos efectuados por el banco que no cuentan con registro en el sistema llamadas "Inconsistencias".

Existen tres procedimientos en las conciliaciones bancarias efectuadas por el TGR: el procedimiento general y regular de la conciliación bancaria automática, y la conciliación y des-conciliación bancaria manual. El primero de ellos opera con tablas básicas que permiten codificar los atributos de los principales componentes del proceso de conciliación bancaria automática y establecer vinculaciones y cruces entre codificaciones esenciales tales como Bancos, con los cuales tiene relación la TGR; Cuentas Bancarias de dicha Tesorería y de las Instituciones Públicas; Subcuentas o libretas. En base a los extractos bancarios, a través del sistema de administración financiera integrada (SIAFI) se procesa la conciliación bancaria automática siguiendo los lineamientos y procedimientos de los manuales de Tesorería que forman parte de las Normas Técnicas de Tesorería.

El proceso de conciliación bancaria manual se utiliza en casos excepcionales cuando el proceso automático demuestre que existen inconsistencias, es decir, registros que se encuentran en los extractos bancarios y que no fueron registrados en los libros Banco o viceversa.

El módulo de des-conciliación bancaria cuenta con un procedimiento específico mediante el cual se corrigen errores de la conciliación tanto automática como manual. Esta es una operación inversa a la conciliación, motivo por el cual genera registros y marcas inversas quedando los registros como antes de la conciliación, es decir, si ésta generó registros en el libro Bancos y libretas entonces el procedimiento registrará los mismos como contra registros. Y si ésta generó aplicaciones de ingresos o de gastos, entonces el procedimiento generará la reversión global de los mismos por el importe conciliado.

Podrá obtenerse como resultado del proceso de conciliación bancaria mediante un reporte del sistema que mostrará el saldo disponible total, por fecha, desagregado por banco y cuenta bancaria, las operaciones en tránsito, y las inconsistencias o movimientos pendientes de registro si las hubiera. En el sistema podrá observarse el detalle de las operaciones y los documentos que respaldan cada registro.

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos

<p>Calificación: A. La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos, éstas últimas administradas en fondos rotatorios, se llevan a cabo a través de liquidaciones trimestrales en los quince días posteriores al final del último trimestre.</p>
--

Según lo establecido por los Artículos 89 de la ley orgánica del presupuesto y 32 de su Reglamento, se crean los Fondos Rotatorios como el mecanismo de pago excepcional en aquellos gastos de bienes de consumo y servicios que por su monto o urgencia no puedan seguir el trámite normal de pago. A estos efectos la Tesorería General de la República con base en la Resolución que emita la Secretaría de Finanzas autorizando el fondo y su monto límite, entrega los recursos con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores quienes estarán sujetos a rendir caución de conformidad con las normas vigentes. Para su funcionalidad, estos anticipos se sujetan a las normas técnicas y demás disposiciones que señala la TGR.

El fondo rotatorio se manejará mediante la apertura de una cuenta bancaria mixta que la institución solicitante deberá gestionar directamente en el Banco Central de Honduras a favor de la Gerencia Administrativa de dicha institución. Una vez autorizada la cuenta bancaria mixta por el BCH el Gerente Administrativo debe enviar una copia a la Tesorería General de la República para efectuar su respectivo registro en los sistemas de Control de Beneficiarios y de Conciliación Bancaria, este último sujeto a las normas descritos en la sección anterior. La liquidación del fondo rotatorio se realiza trimestralmente y es efectuada en su totalidad por cada Gerencia Administrativa mediante el sistema SIAFI 15 días antes del vencimiento de cada trimestre, debiendo quedar completamente regularizados en el transcurso del mes próximo inmediato.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

<p>Calificación (método de calificación M1): D. Ni la Tesorería General de la República ni otra dependencia financiera o de control ha instituido un mecanismo por medio del cual se verifique el puntual y completa recepción de recursos aprobados a las unidades prestadoras de servicios en los últimos tres años, especialmente a aquellas localizadas en sectores, programas y áreas geográficas donde el gobierno ha priorizado el gasto público.</p>

En general, la reforma de la tesorería permite hoy a las agencias ejecutoras centrales tener conocimiento acerca de los recursos recibidos regularmente a través del sistema bancario o en cheque. A pesar de

que la Tesorería ha simplificado considerablemente los procedimientos administrativos y el tiempo de pago, persisten algunos problemas en los pagos realizados con cheque, especialmente en las zonas rurales. Tal como se explica en la sección referida al indicador de desempeño 16(ii), existe poca coordinación con las unidades prestadoras de servicios en los procesos de reprogramación semanal y mensual de caja. Ante la falta de una reglamentación en las mesas de programación de caja se producen demoras en las disponibilidades de dinero y en las compras requeridas para el funcionamiento de los programas prioritarios en particular.

Existe evidencia sobre la demora en el pago al y el cobro por parte del personal que labora en algunas entidades públicas, tales como la Secretaría de Seguridad en donde una porción significativa de oficiales de seguridad en el interior del país siguen recibiendo sus remuneraciones en cheque. Se desconoce de algún PETS u otro mecanismo por medio del cual el gobierno efectúa el seguimiento de los pagos en los centros de salud y educativos u otros sectores, programas y distritos prioritarios.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestales del ejercicio en curso

Calificación global (método de calificación M1): **B+**

(i) Alcance de los informes en material de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias

Calificación: A. La clasificación de los datos permite una comparación directa con el presupuesto original. La información, en general, abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura del gasto abarca las etapas de gasto, pago y liquidación presupuestal.

La integración de las distintas clasificaciones de gasto y de las cuentas bancarias de las distintas agencias gubernamentales en un solo marco de control de la tesorería, y la consecuente unificación de la contabilidad presupuestal han favorecido enormemente que el proyecto de presupuesto, las previsiones presupuestales y la programación fiscal, el presupuesto aprobado, la ejecución presupuestal y la producción de las cuentas finales y los estados financieros estén todos vinculados y se reporten en un formato uniforme según las normas y estándares nacionales.

(ii) Puntualidad en la presentación de informes

Calificación: A. Se preparan informes de ejecución presupuestal y rendición de cuentas trimestralmente y éstos se presentan dentro de las dos semanas posteriores al final del período.

En general, todas las entidades públicas incluidas las agencias descentralizadas, las empresas públicas y los municipios han cumplido con entregar puntualmente sus informes presupuestales trimestrales con los resultados financieros y físicos (rendición de cuentas) a sus respectivas secretarías sectoriales competentes que inclusive se publican prontamente en el portal de la Secretaría de Finanzas. Reportes detallados con información en diferentes instituciones, objeto de gasto y frecuencias se encuentran disponibles a través del sistema SIAFI accesible a través del Internet para cualquier usuario. La Secretaría de Finanzas incluso En medio de sus limitaciones de personal, el Tribunal Supremo de Cuentas incluso ha cumplido con enviar sus opiniones externas de las cuentas finales del gobierno al Congreso Nacional.

Según el Artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), el gobierno establece que todas las instituciones del sector público indicadas en el Artículo 1 de la LOP deben enviar la información presupuestaria mensualmente a la Secretaría de Finanzas a más tardar en los primeros ocho días del mes siguiente. Por otro lado, todas estas instituciones están obligadas a presentar sus informes trimestrales de avance físico y financiero, esto es, con el fin de compatibilizar el seguimiento de

la ejecución física del Programa Anual de Inversión Pública con los mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria reglamentados en el Artículo 12 del Reglamento, la periodicidad del seguimiento y del suministro trimestral de la información correspondiente, mencionada en el Numeral 7 del Artículo 58 y en el primer párrafo del Artículo 61 de la LOP.

(iii) Calidad de la información

Calificación: B. Los balances patrimoniales y los estados financieros de la administración central presentan datos completos. Los movimientos presupuestales se reportan adecuadamente y están integrados con la contabilidad gubernamental, y la consistencia de sus datos se ha venido mejorando recientemente con la integración preliminar del sistema de administración de recursos humanos y la prueba de los módulos de Honducompras y Administración de Bienes Nacionales todo lo cual ha producido resultados iniciales favorables.

La calidad de la información presupuestal y su afectación patrimonial en los estados financieros han mejorado recientemente con la prueba y puesta en línea de varios de los módulos que hasta el año 2007 y 2008 no se habían integrado al SIAFI. Estos incluyen el sistema de administración de recursos humanos, el sistema de administración de bienes nacionales, y Honducompras. Como resultado de ello, las unidades ejecutoras y otros usuarios del sistema de administración financiera tendrán acceso a una información más útil y que les permitirá tomar decisiones económicas y financieras más adecuadas.

La información financiera que emiten trimestralmente las instituciones públicas es, sin embargo, insuficiente para la labor de evaluación de las cuentas económicas y la rendición de cuentas por parte del Tribunal Supremo de Cuentas. El TSC realiza una labor de evaluación efectiva y eficiente del desempeño presupuestal y las metas programáticas institucionales y mide incluso la eficacia y eficiencia administrativa y financiera de muchas de las agencias públicas, pero la base que emplea para su labor es el plan operativo anual y no el marco de los planes sectoriales estratégicos con las metas, actividades y prioridades nacionales y sectoriales.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Calificación global (método de calificación M1): B+

(i) Integridad de los estados financieros

Calificación: B. Se prepara anualmente un estado financiero y patrimonial con casi la totalidad de las agencias que conforman la administración central. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa de las operaciones financieras y los saldos en las cuentas patrimoniales. Las omisiones consisten en 20% del total de las donaciones externas transferidas a fondos y programas especiales del gobierno (u a 0.4% del PIB).

Los estados financieros anuales representan casi la totalidad de los ingresos y gastos del gobierno central así como el valor actual de sus bienes y obligaciones. Los estados financieros del gobierno que se publican anualmente incluyen las transferencias a las instituciones de la seguridad social y un número considerable de agencias autónomas.

Si bien el sistema de contabilidad tiene la capacidad de producir estados financieros de la administración central, esta información no es actualizada en su totalidad. Los registros financieros en algunas cuentas no se encuentran operando en su plena capacidad, u otros no están aún integrados, tal es el caso de los saldos y el valor de los activos fijos y otros bienes nacionales, la lista completa del personal permanente y contratado y sus respectivas nóminas, y varios de los pasivos financieros de corto y mediano plazo no están contabilizados.

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

Calificación: A. Los estados financieros y otros informes financieros y cuentas finales de la administración central se someten a la opinión y escrutinio del Tribunal Supremo de Cuentas en los seis meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal.

(iii) Normas contables empleadas

Calificación: B. La elaboración de los estados financieros anuales se sujeta, en general, a normas nacionales de contabilidad y a un formato coherente a lo largo del tiempo, en conformidad con la mayoría de las normas internacionales de contabilidad pública.

Los estados financieros anuales se presentan y publican generalmente en un formato consistente con las normas nacionales de contabilidad establecidas por la Ley de Normas y Contabilidad y Auditoría (Decreto 189-2004). No obstante la armonía es en principio requerida las normas nacionales no son compatibles en muy pocas secciones con las convenciones y nomenclaturas establecidas en los Estándares Internacionales de la Contabilidad del Sector Público (IPSAS). Entre otras, los estados financieros no poseen información sobre el valor financiero neto del patrimonio del estado, es decir, la evolución de los precios de sus bienes y obligaciones en las diferentes entidades del gobierno durante dos años consecutivos bajo los principios de medición usualmente adoptados y publicados en los estados financieros. Una deficiencia en los estados financieros del gobierno se refiere a la comparabilidad entre dos ejercicios fiscales, esto debido a la ausencia de información sobre la situación patrimonial neta en muchas de las secretarías de estado y otras agencias gubernamentales que conforman la administración central.

3.6 ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNA

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Calificación global (método de calificación M1): C+

(i) Alcance /naturaleza de la auditoría externa (incluye adhesión a las normas de auditoría).

Calificación: B. El Tribunal Supremo de Cuentas realiza anualmente auditorías externas a las secretarías de estado, agencias autónomas y empresas públicas responsables de por lo menos el 75% del gasto total. Se realiza una gama de auditorías financieras, limitando su función mayormente a examinar el desempeño de la ejecución presupuestaria sin un sustento técnico y un marco de metas programáticas que permitan evaluar sus resultados y su impacto en el desarrollo.

El TSC se creó en el año 2002 como resultado de la fusión de dos entidades públicas la Contraloría General de la Republica y la Dirección de Probidad Administrativa. La dirección del TSC es colegiada y su presidencia rotativa. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, decreto 10-2002-E.

El Título V, capítulo III del Tribunal de Cuentas, de la Constitución de la Republica, en los artículos 222 al 227 se establecen las responsabilidades del TSC y sus facultades para apoyar el buen funcionamiento del estado en el manejo de los recursos públicos de la nación.

Es un ente responsable de la auditoría externa ex post de las actividades de gobierno y de cualquier ente privado que reciba fondos del gobierno. El ente que emergió tiene funciones muy amplias y una cobertura también amplia. Su responsabilidad cubre el gobierno central y los entes desconcentrados, los entes descentralizados y las municipalidades.

Las funciones del TSC cubren los siguientes campos de auditoría ex post: financiera, de gestión por resultados, el control de probidad y ética públicas y el control del patrimonio.

El TSC ha dedicado esfuerzos a producir los informes anuales de Rendición de Cuentas desde 2002 hasta la fecha, cubre 75 instituciones, es decir que es 75 por ciento del total. Cubre a los entes descentralizados. El informe basado en los informes de liquidación del presupuesto que le proporciona la Secretaría de Finanzas dentro de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal realiza un trabajo que va más allá de un análisis contable. EL TSC ha procurado que esos informes cubran los campos de evaluación de la eficacia y eficiencia con que se han logrado los objetivos anuales de esos entes. Analiza los cambios en política económica, financiera, organizacional y administrativa. Esos informes deben presentarse al Congreso nacional en el mes de septiembre de cada año. Cinco han sido los informes de rendición de cuentas que se han enviado al Congreso Nacional para su conformidad.

El TSC ha puesto énfasis en evaluar los niveles de eficiencia y eficacia, para lo cual ha desarrollado guías metodológicas y Manuales para desarrollar la aplicación de esos nuevos métodos de auditoría ha utilizado apoyo técnico del exterior. El TSC ha impulsado una serie de plataformas tecnológicas y sistemas de información para ayudar sus funciones, como el de seguimiento de recomendaciones de auditoría (SISERA), el uso y control de vehículos del estado (SICOVEH), APRA el seguimiento de informes de auditoría para fijar la ruta administrativa y otro que es de mucha utilidad futura como el sistema de control contable y administrativo.

Otro campo que debe destacarse es el esfuerzo que ha realizado el TSC para mejorar la calidad y capacidad de su personal técnico. Se han formado 95 técnicos de nivel universitario, se **está** estimulando los estudios universitarios en contaduría pública, se ha incorporado personal universitario en campos de apoyo al trabajo de la auditoría de gestión y de resultados.

Actualmente se realizan trabajos en materia de auditoría de gestión del desempeño a macroprocesos como la deuda pública, los ingresos públicos, y la gestión financiera pública. También debe señalarse que el TSC ha procurado incorporar las metodologías de evaluación de impacto y se ha comprometido en seguir fortaleciendo este campo de acción.

Otro campo que es importante destacar es el apoyo del TSC a los esfuerzos por establecer un sistema de auditoría social en el país junto con el apoyo de la sociedad civil.

(ii) Oportunidad de la presentación de los informes de auditoría al poder legislativo

<p>Calificación: B. Los informes de rendición de cuentas se presentan en el mes de septiembre al Congreso Nacional, es decir antes de finalizar el segundo semestre del siguiente año. Estos informes se refieren a la liquidación de del presupuesto del gobierno central y los entes descentralizados y se publican en el Portal de Transparencia del organismo.</p>

El TSC cumple con la obligación de mantener un portal donde pone información al público. Aún falta colocar en forma masiva los informes de auditoría a los entes que audita sistemáticamente.

Los informes de auditoría y de bienes nacionales se presentan a los interesados de cada institución. Las evaluaciones de la eficacia y eficiencia administrativa son efectuadas por el TSC como parte de la supervisión periódica del cumplimiento de los procesos y procedimientos en cada una de las secretarías y otras instituciones públicas (Cuadro 22). La metodología empleada para medir la eficacia y eficiencia de la gestión pública se detalla en un anexo del apéndice estadístico.

Cuadro 22 Evaluación de la eficacia y eficiencia de la Administración Central

Institución	% Ejecución POA	% Ejecución presupuesto	Conclusión final de eficacia y eficiencia
Secretaría de Agricultura y Ganadería	76.00	71.10	Aceptable y eficiente
Secretaría de Cultura, Arte y Deporte	100.00	98.71	Eficaz y eficiente
Secretaría de Defensa	90.03	99.56	Eficaz y eficiente
Secretaría de Educación			
Secretaría de Finanzas	85.00	90.61	Muy bueno y eficiente
Secretaría de Gobernación y Justicia	86.78	79.31	Muy bueno y eficiente
Secretaría de Industria y Comercio	93.00	71.78	Eficaz y eficiente
Secretaría de la Presidencia	92.00	70.00	Eficaz y eficiente
Secretaría de Recursos Naturales	62.00	83.31	Ineficaz e ineficiente
Secretaría de Relaciones Exteriores	98.00	96.10	Eficaz y eficiente
Secretaría de Salud	81.00	88.59	Muy bueno y eficiente
Secretaría de Seguridad	91.00	98.65	Eficaz y eficiente
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	76.75	84.75	Aceptable y eficiente
Secretaría de Turismo			
Secretaría de Obras Públicas	89.00	72.82	Muy bueno y eficiente
Promedio	86.20	85.02	Muy bueno y eficiente

Fuente: Tribunal Superior de Cuentas.

(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones

Calificación: C. Las recomendaciones del Tribunal Superior de Cuentas son comunicadas anualmente a las administraciones correspondientes con el fin de obligarlas a elaborar e implementar un plan de acción y corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría. Mas allá del seguimiento que realiza el TSC no existe evidencia de aplicación de sanciones administrativas y/o penales. El TSC ha organizado un sistema de seguimiento (SISERA) bajo responsabilidad de la Dirección de Supervisión y Seguimiento. Seguidamente se presenta una descripción del seguimiento que realiza TSC en dos campos de trabajo: la auditoría ex post que efectúa directamente el TSC y las auditorías Internas que las instituciones públicas efectúan bajo su conducción técnica.

Respecto al seguimiento de las acciones de auditoría realizadas por el TSC así como las auditorías de control y evaluación, rendición de cuentas y auditoría internas en el sector público, se concluye lo siguiente:

1. El TSC tiene la responsabilidad de practicar auditorías ex post de las transacciones de los entes públicos para garantizar que se ha hecho buen uso de los recursos públicos confiados a ellos.
2. Su labor comienza en la identificación anual de las instituciones que serán auditadas como parte de su plan de trabajo anual por su dirección de auditorías.
3. El TSC comenta el plan anual aprobado por las unidades de auditoría interna que operan en las distintas instituciones públicas y su implementación es supervisada por la dirección de supervisión y seguimiento de la unidad de auditoría interna respectiva.
4. Para darle seguimiento a las recomendaciones y conclusiones emanadas de las auditorías realizadas por el TSC esta entidad ha creado un sistema de seguimiento (SISERA).

5. El TSC se encarga de dirigir las recomendaciones a los responsables superiores de las agencias auditadas, luego se procede a discutir las e iniciar las correcciones con los interesados en un proceso de análisis y aceptación o rechazo, después se eleva al pleno del TSC para emitir las resoluciones, se sigue el proceso de impugnación y la secretaría general del TSC comunica a los entes responsables por ley para emprender las acciones correspondientes a los imputados según sean éstas administrativas, civiles y/o penales.
6. La responsabilidad legal del TSC termina con la transmisión de los casos finales a los organismos que por ley son responsables de seguir las tareas judiciales.
7. La labor de seguimiento se inicia con la búsqueda de la acción que implementa las recomendaciones y termina en acciones esperadas fuera del ámbito del TSC.

En materia de seguimiento TSC cuenta desde 2003 con un sistema que se encarga de informar sobre los avances en el proceso de seguimiento. El informe con las recomendaciones es enviado al interesado por el Presidente del TSC, el proceso de seguimiento de recomendaciones consta de cuatro etapas según la normativa del TSC, tal como se indica a continuación:

- a. Una primera etapa que se le denomina Recomendaciones Oficialmente Aceptadas: Estas recomendaciones son aquellas que habiendo sido analizadas y aceptadas oportunamente por los funcionarios encargados de su ejecución, conforman además el plan de acción que incluye un período fijo para la ejecución de cada una. Este plan de acción debe ser aceptado integralmente por el Tribunal Superior de Cuentas;
 - b. Una segunda etapa denominada Recomendaciones Oficialmente Ejecutadas: Estas Recomendaciones se consideran Oficialmente Ejecutadas cuando el TSC ha recibido y verificado la evidencia que la institución fiscalizada ejecutó eficientemente en consonancia con el plan de acción aceptado por el TSC para cada una de las recomendaciones formuladas;
 - c. Una tercera etapa denominada Recomendaciones Parcialmente Ejecutadas. Son aquellas recomendaciones que no se han ejecutado totalmente, por deficiencia del mecanismo utilizado para su ejecución o por negligencia humana;
 - d. Una cuarta etapa denominada Seguimiento a Recomendaciones de Carácter Preventivo. Se consideran recomendaciones de carácter preventivo aquellos hechos que en el desempeño diario, el Auditor Interno descubre y que de acuerdo a su criterio técnico pueden generar responsabilidades o es necesario corregir en el corto plazo.
8. El Tribunal Superior de Cuentas ha realizado un esfuerzo sustancial en materia de seguimiento, tal como puede verse en el Cuadro 23:

Cuadro 23 Sistema de seguimiento de las recomendaciones de auditoría externa

Criterios	2005	2006	2007
Seguimiento Informes Auditoría	276	195	
Instituciones públicas atendidas		41 de 83	
Informes de seguimiento emitidos	276	195	
Recomendaciones verificadas	1,807	1,424	
Recomendaciones ejecutadas	1,552	734	
Recomendaciones en proceso de ejecución	63	690	
Recomendaciones no Ejecutadas	192		
Reportes trimestrales emitidos	4	4	

Fuente: Tribunal Superior de Cuentas.

9. La Supervisión de Auditorías Internas es un Departamento del TSC que le brinda apoyo técnico y supervisa la acción de las distintas Unidades de Auditoría Interna creadas por ley en las agencias gubernamentales. De un análisis se desprende que la labor de las UAI se concentra mayormente en la auditoría preventiva, pocas han creado una unidad de preintervención para que la auditoría haga la auditoría ex post y de gestión. Las UAI abarcan tres actividades relacionadas al control interno: la auditoría preventiva, la auditoría financiera ex post, y auditoría de la gestión institucional. Su tamaño depende de la entidad que las crea y el peso que les asigna. No hay una normativa sobre este aspecto ni sobre la forma de organizarse. Puede incluso haber unidades de control interno y UAI.
10. El Departamento de Supervisión y Seguimiento apoya la labor de las UAI dando asistencia técnica, evaluando sus planes de trabajo anuales, apoyando sus procedimientos y asistiendo en el seguimiento vía la evaluación de la aplicación de las normas de control interno y de auditoría que emite el TSC.
11. No obstante la escasez de recursos que registran las UAI, éstas se han desempeñado de manera efectiva y eficiente, tal como se observa en los informes elaborados por el Departamento de Supervisión de Auditorías Internas (Cuadro 24).

Cuadro 24 Estadísticas de informes de auditoría interna

Actividades de seguimiento	2005	2006	2007
Total informes procesados	83	92	167
Informes con responsabilidades	17	6	38
Informes sobre control interno	66	86	129
Informes en proceso de revisión	40	70	17

Fuente: Tribunal Superior de Cuentas.

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

Calificación global (usando método M1): **C+**. En general, el Congreso Nacional juega un papel poco activo en el escrutinio de la ley del presupuesto anual y de la gestión y fiscalización de las finanzas públicas en general. Esta no cuenta con una capacidad analítica lo suficientemente moderna compatible con los requerimientos técnicos para ejercer sus funciones de vigilancia y control y sostener discusiones relevantes según los intereses en cada sector relevante y dentro de los límites de tiempo estipulados en el calendario presupuestal.

El Legislativo no cuenta con capacidades técnicas y analíticas suficientes que les permita, y no desea jugar un rol fiscalizador definitorio en representación de la ciudadanía que comprenda entre otras, (a) examinar mejor las opiniones externas del Tribunal Superior de Cuentas respecto a la ejecución y el desempeño del presupuesto del gobierno en el último ejercicio fiscal antes de dictaminar su conformidad; (b) comprender mejor los supuestos y los eventos macroeconómicos que forman parte del proyecto anual del presupuesto de ingresos y gastos; (c) comparar las metas programáticas proyectadas para el próximo ejercicio fiscal (y los siguientes tres años) con respecto a los resultados del último año; y (d) comprender mejor otras variables fiscales y macroeconómicas y los eventos internacionales que afectan la economía hondureña.

(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo.

Calificación: C. El Poder Legislativo examina en una manera muy poco rigurosa las políticas fiscales que respaldan el Presupuesto. Éste evalúa las grandes prioridades del desarrollo incluidas en el presupuesto pero el trabajo de asignación entre sectores lo deja en manos del poder ejecutivo, lo

mismo en relación con el marco plurianual.

El poder Legislativo si dedica tiempo en su agenda al tema presupuestario tanto antes de recibir el proyecto como cuando lo recibe. En este caso el Legislativo recibe de SEFIN la información necesaria para el examen del marco presupuestario, pero el Congreso no tiene la capacidad técnica suficiente para examinar todas las políticas fiscales que respaldan el Presupuesto y su posible ejecución, pero si procura evaluar las grandes prioridades del desarrollo incluidas en el presupuesto. En tal sentido cuida que el trabajo técnico de asignación entre sectores sea la responsabilidad del ejecutivo y en particular de SEFIN, pero si dedica atención al análisis del marco plurianual aunque sea en forma global para procurar que la aprobación sea efectuada con un mayor conocimiento del futuro previsible.

El Poder Legislativo considera que es una potestad del Poder Ejecutivo la tarea de la presupuestación y que les corresponde hacer una buena labor de formulación del presupuesto y confían que los cuerpos técnicos de SEFIN y los sectoriales tienen la capacidad técnica y la experiencia para plantear lo correcto para el país y así, aunque su Comisión evalúa el marco total y sus componentes, procuran evitar que un manejo político inadecuado por falta de conocimiento técnico pueda incidir negativamente en el proceso de presupuestación y sus resultados.

(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados.

Calificación: B. El Congreso Nacional emplea procedimientos de corto impacto para el examen de los presupuestos anuales. El calendario de envío del proyecto de ley del presupuesto anual es respetado por el Poder Ejecutivo.

En la Constitución y en la Ley orgánica del Presupuesto se establece la fecha del envío del Proyecto de Presupuesto al Congreso, esto es, durante la primera quincena de septiembre del año anterior al de la futura vigencia. Durante los meses previos se organizan reuniones sectoriales con SEFIN y la Comisión de Presupuesto del Congreso que invita representantes de las bancadas para fines de información y alineamiento de prioridades nacionales. El calendario es respetado por el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo le dedica en promedio un mes de trabajo al proyecto. Cuando se retrasa el envío del proyecto el Congreso permite la dilación pero se aplica la legislación presupuestaria que establece que siga en vigencia el Presupuesto del ejercicio fiscal vigente, con lo cual se reducen las metas y disloca la ejecución de proyectos y programas que se incluyen en el Proyecto, que resulta un costo elevado.

El Legislativo también tiene fechas para recibir los informes de liquidación del presupuesto y de rendición de cuentas que el TSC le presenta 45 días después de seis meses de haber procedido al cierre del ejercicio fiscal del Gobierno Central, entes desconcentrados y entes descentralizados. El TSdeC presenta un informe comprensivo

El Poder Legislativo tiene dos Comisiones: Una para el Gobierno Central que revisa el Proyecto de Presupuesto de Egresos e Ingresos de cada año y evalúa los informes periódicos que le someten los organismos contralores. La otra Comisión se encarga del análisis de los presupuestos de los Entes descentralizados. El Congreso presupone que las bases de los presupuestos se han elaborado sobre las bases de planes sectoriales y globales que debieran ser conocidos y estudiados por el Poder Legislativo con suficiente tiempo y en su oportunidad propicia. La dificultad general es la ausencia de una Estrategia de Desarrollo que el Congreso debiera conocer y aprobar en los primeros días de cada gobierno y que guiaría la acción legislativa de análisis y evaluación de los presupuestos de egresos e ingresos. Las Comisiones de Presupuesto los reciben y distribuyen para el conocimiento de sus miembros y los representantes que deseen leerlos.

(iii) Suficiencia que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, en cuanto a estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda a las

Calificación: C. 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. Las propuestas económicas y financieras toman más tiempo en manos del Ejecutivo antes de ser presentadas al Legislativo y el tiempo de preparar el Presupuesto es corto, no mas de cuatro meses efectivos.

La capacidad técnica del Congreso para análisis macroeconómicos intensivos y extensivos sobre el presupuesto es insuficiente. El tiempo previo que le dedica al estudio sectorial del presupuesto puede ser un mes, se trata de que los diferentes miembros de las bancadas tengan un mayor conocimiento del presupuesto, el tiempo puede ser bastante apretado sin personal técnico con experiencia. Las propuestas económicas y financieras toman mas tiempo en manos del Ejecutivo antes de ser presentadas al Legislativo y el tiempo de preparar el Presupuesto es corto, no mas de cuatro meses efectivos. El tiempo que le dedica el Legislativo al estudio del proyecto de presupuesto puede ser más de un mes dentro del plazo legal de tres mese para evaluarlo discutirlo y aprobarlo, lo cual puede considerarse suficiente. **Pero por el procedimiento de entrega del Proyecto que el poder Ejecutivo ha venido realizando que es tres meses después de iniciado el nuevo ejercicio fiscal anual, puede decirse que el tiempo es insuficiente.**

(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo

Calificación: A. Existen reglas claras respecto de las modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del gobierno según la ley orgánica del presupuesto en vigencia. En ellas se establecen límites estrictos respecto de la medida y naturaleza de las modificaciones (traspasos y ampliaciones) y son totalmente respetadas. Estas reglas son, sin embargo, insuficientes.

En la Ley Orgánica del Presupuesto, Capítulo V existe un mandato muy explícito para realizar modificaciones totales al presupuesto, las que deben ir al Poder Legislativo previo dictamen de la Secretaría de Finanzas. Así como las reglas para transferencias entre los Poderes. Además sobre las que se efectúan por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Presidente de la Republica y las que pueden hacer los Secretarios de Estado entre categorías de gasto por objeto o entre categorías de un mismo programa bajo los lineamientos de SEFIN y la autorización de SEFIN de los traslados de fondos de las asignaciones de contingencia y entre el Congreso y las Secretarias de Estado. **Además es claro que todas las ampliaciones presupuestarias que se aprueben requieren tener la compensación de los ingresos para su financiamiento, lo cual es una restricción preventiva.**

Las reglas que enmiendan el presupuesto son, sin embargo, insuficientes en cuanto no requiere una evaluación semestral del desempeño parcial del gasto público tal como se realiza en otros países. Tampoco hay un sistema de monitoreo independiente que vigile periódicamente y desde el primer mes del año fiscal el comportamiento institucional de las asignaciones presupuestales autorizadas, las reasignaciones institucionales entre rubros de gasto y las desviaciones en el gasto público, entre otras.

ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa

Calificación global (usando método M1): **D+**. La auditoría externa la realiza el TSC y para efectos de las funciones del Poder Legislativo ésta consiste en examinar los informes de liquidación de cuentas y presentar al Congreso Nacional una opinión externa sobre el desempeño presupuestal y la rendición de cuentas del último ejercicio fiscal. El Legislativo no realiza evaluaciones separadas de los informes, ni son distribuidos para su estudio por comisiones de diputados interesados, tampoco elabora dictámenes de conformidad a los informes de auditoría de los estados financieros del gobierno, y el tiempo que se les dedica depende del momento de entrega de los informes de auditoría externa. Estos informes incluyen estudios exhaustivos y amplios que los que prepara el TSC y que cubren análisis de eficiencia y de eficacia de 75 instituciones, actas de recepción y discusión de recomendaciones y un informe ejecutivo.

El Congreso no le ha asignado la misma importancia a todos los informes de auditoría de las instituciones en los últimos tres años, esto depende de la esencialidad de cada una de ellas. Tampoco se tienen muchos informes sobre audiencias realizadas pero si las practica el Congreso algunas veces para funcionarios importantes de las instituciones auditadas. Otras veces los informes se dan por recibidos y se espera que sea el TSC el que siga con las recomendaciones, solo cuando corresponde al Congreso ciertas recomendaciones las hace éste. Sin embargo la ley no establece las acciones que pueden tomarse respecto a esas recomendaciones. Algunas veces el Congreso trabaja conjuntamente con el Poder Ejecutivo sobre hallazgos importantes de las auditorías y recomendaciones. Algunas veces esas recomendaciones son adoptadas por el Poder Ejecutivo.

(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos en los últimos tres años).

Calificación: C. El Congreso ha sido puntual en el término de los informes de auditoría que tiene que recibir (dentro de los 12 meses de haberlos recibido), en el caso de la rendición de cuentas. Si bien se reportaron atrasos no imputados a ellos éstos se resuelven en un periodo corto.

La falta de un equipo técnico en el Congreso Nacional impide una labor más efectiva para aprovechar los informes del Tribunal Superior de Cuentas.

(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones

Calificación: D. El Congreso Nacional solamente cuando lo considera necesario realiza audiencias con los responsables pertinentes de las instituciones correspondientes, pero éstas son de carácter rutinario, no se llevan a cabo con ninguna profundidad ni rigurosidad.

El alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de los resultados del ejercicio presupuestal último es muy limitado. Esto, nuevamente, se ve limitado por la falta de un grupo técnico que apoye al Congreso Nacional directamente o complementado acciones externas contratadas bajo su supervisión.

(iii) Recomendación de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo

Calificación: C. El Congreso elabora recomendaciones pero no existe mucha evidencia que las instituciones del gobierno las adopte.

Un caso reciente se refiere a la contratación de compra de energía proveniente del carbón en donde el TSC planteó su objeción y el Congreso recomendó no llevar a cabo esa transacción. La falta de capacidad y de mayores sustentaciones técnicas no ayudaron a poder convencer al gobierno en este tipo de acciones.

3.7 PRACTICAS DE DONANTES

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

Calificación global (usando método M1): C

(i) **La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo**

Calificación: C. Honduras sólo ha tenido una cooperación de apoyo presupuestario y la recepción de los fondos donados ha sido superior al 15 por ciento en los dos últimos años. Las demoras superaron en 50 por ciento del periodo previsto.

Honduras se perfila como un candidato ideal a recibir cooperación internacional en forma de apoyo al presupuesto, complementando fondos nacionales o de otras fuentes de cooperación internacional que puedan concurrir.

Honduras esta recibiendo de la cooperación bilateral, para programas y proyectos, recursos que varían entre 1,200 y 1,500 millones de lempiras o en término de dólares americanos mas de 150 millones anuales. Esto representa más del doce por ciento del total de recursos externos. Este esfuerzo de colaboración ayuda a programas y proyectos prioritarios como puntos de despegue o consolidación de acciones de desarrollo en comunidades rezagadas y pobres. Este tipo de cooperación sigue teniendo importancia y utilidad puntual en áreas prioritarias que necesitan disparadores o “triggers” (Cuadro 25).

Cuadro 25 Financiamiento externo del gasto público, 2005-2007

Fuentes	En billones de lempiras			Por ciento del total		
	2005	2006	2007	2005	2006	2'007
Crédito externo	5,610.8	4,483.0	4,115.4	0.68	0.37	0.40
Donaciones	1,901.0	1,572.8	1,279.1	0.23	0.13	0.12
MDRI	0.0	481.2	436.5	0.00	0.04	0.04
Alivio de la deuda	2,375.2	2,254.5	2,219.2	0.29	0.18	0.22
Club de París	1,600.0	1,043.6	797.3	0.19	0.09	0.08
HIPC	775.2	1,210.9	1,421.9	0.09	0.10	0.14
Cuenta del Milenio	0.0	1,152.6	1.0	0.00	0.09	0.00
Total recursos externos	9,887.0	9,944.1	8,051.2	1.00	1.00	1.00

Fuente: SEFIN: Memorias y Presupuestos.

Pero la organización financiera que han estado impulsando los gobiernos desde el 2004 **para apoyar el desarrollo en los países menos desarrollados** y la reorganización del marco institucional del sector de finanzas públicas y las nuevas perspectivas **de la cooperación internacional** permite señalar que comienza a ser viable un esquema de apoyo internacional mas flexible para financiar el total de presupuesto. **Esas innovaciones se reflejan** en las cooperaciones de apoyo presupuestario que pueden adoptar la modalidad de apoyo global para fines macroeconómicos y los vinculados a áreas sectoriales para flexibilizar el apoyo al desarrollo en varios ambientes vitales o complementarios intersectorialmente.

Hay ausencia de interfases entre los sistemas de planificación, negociación, de seguimiento de acciones, de control de desembolsos, de evaluación y seguimiento y control de resultados y avances y la evaluación de impacto.

Estas limitaciones se vuelven más evidentes cuando hay que trabajar con esquemas de apoyo presupuestario, que tienen como condición para los desembolsos el cumplimiento de requerimientos variados y algunos de compleja solución. La descoordinación hace que no se cumplan los requisitos, y se paralicen en algunos casos el uso de los tramos globales, pero determina la no ejecución de tramos posteriores en campos sectoriales como es el caso del Apoyo presupuestario de la CEE, caso en que los incumplimientos conducen a posibles pérdidas de recursos asignados al país.

Al comparar las cifras presupuestadas y cifras finales de los fondos de donaciones se advierten serias desviaciones entre lo presupuestado y lo realmente recibido (Cuadro 26).

Cuadro 26 Donaciones externas presupuestadas y recibidas, 2006
(En billones de Lempiras)

Fuentes de financiamiento externo	Presupuestado	Recibido	Desviación recibido/ presupuestado
Donaciones	1,279.1	1,572.8	1.24
MDRI	436.5	481.2	1.10
Alivio de la deuda	2,219.2	2,254.5	1.02
Club de París	797.3	1,043.6	1.31
HIPC	1,421.9	1,210.9	0.85
Cuenta del Milenio	1.0	1,152.6	1,152.6
Total	3,935.8	5,461.1	1.39

Fuente: SEFIN, Memoria y Presupuesto Aprobado

(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas

Calificación: C. La evidencia es escasa por parte de los donantes. Solamente se pudo obtener evidencia oral y escrita, esta última sólo parcialmente, por parte de uno de los donantes (la CEE) que brindan apoyo presupuestario quien asegura que si bien se realizaron las previsiones con el gobierno las demoras en los desembolsos no excedieron el 50 por ciento en dos de los últimos tres años.

Si bien los desembolsos de los tramos sectoriales por parte de la CEE están sujetos a condiciones que el gobierno hondureño no ha podido cumplir, particularmente en el año 2007, el gobierno no ha sido capaz de desarrollar un sistema apropiado de control y seguimiento es notorio así como la falta de una interfase entre SIGADE, las agencias ejecutoras y SETCO.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas

Calificación global (usando el método M1): D

(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos

Calificación: D. Los donantes se reúnen en mesas sectoriales junto con los beneficiarios del gobierno para armonizar la programación y calendarización de las donaciones. Pero no todos cuentan con estimaciones presupuestarias las cuales no son informadas con suficiente anticipación a la Secretaría de Finanzas. Una parte importante de los desembolsos no se anticipa debidamente lo cual afecta la programación financiera.

El flujo de donaciones bilaterales representa el 12 por ciento del total del financiamiento externo del presupuesto de egresos. Estas donaciones no se encuentran registradas completamente en SIGADE y n SINACOIN, solamente el primero de estos módulos mantiene una interfase con SIAFI. Se observa un avance significativo en el fortalecimiento de SIGADE, pero aún no maneja todo el flujo de donaciones bilaterales, **solo** registra la totalidad de las donaciones y préstamos de los organismos multilaterales. Asimismo, se registran en SIGADE las donaciones por la condonación de deuda externa.

No existe una interfase con SETCO responsable del manejo de la cooperación no reembolsable financiera y técnica. Aunque las unidades ejecutoras tienen la obligación de registrar las operaciones financiadas con donaciones externas, una parte considerable no se registra y no se efectúa el debido seguimiento. Una gran parte de la información de SETCO se cruza y se cubre con datos del Banco Central de Honduras a través de UPEG SEFIN (ver Memorias de SEFIN sobre la cuenta financiera).

Según cifras de UPEG/SEFIN, que es el departamento encargado de realizar la programación financiera del sector público, **las donaciones no reembolsables** son mayores casi tres veces que aquellas reportadas por SETCO y DGP/SIGADE (Cuadro 27). Esta es una elevada desviación que revela la falta de registro previo en el momento presupuestario.

Cuadro 27 Desviación de las donaciones externas presupuestadas, 2005-2007

(En millones de dólares)

Años	Presupuesto anual DGP/SEFIN(4)	Donaciones recibidas/ SETCO	Donaciones recibidas/ UPEG (3)	Diferencias
2005	101.1	92.3 (1)	185.9	93.6
2006	68.0	141.3 (2)	157.0	15.7
2007	83.7	133.4 (2)	184.1	50.7

Notas: ¹ Cifras de la memoria de SETCO.

2. Cifras de SETCO.

3. Memoria de SEFIN

4. D.G.P

El registro que mantiene UPEG SEFIN contiene menor error porque se basa en las cifras de balanza de pagos del Banco Central. En todo caso, las cifras de la Dirección General de Presupuesto muestran que no todas las donaciones se prevén en el proyecto de Presupuesto de Egresos e Ingresos anual del Gobierno Central, lo cual es una gran debilidad para la programación macro fiscal. Las cifras de SETCO indican que se está realizando un mayor esfuerzo para registrar los desembolsos de las donaciones bilaterales y le da más seguimiento a este reglón del financiamiento externo, pero aún existe margen para mejorar su control durante el momento presupuestario.

(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos

Calificación: D. El requerimiento de frecuencia de los informes de ejecución presupuestaria es trimestral y su recepción debe realizarse dentro de los quince días siguientes. Y la cobertura requerida comprende todas las secretarías de estado y otras agencias gubernamentales de la administración central y cifras del presupuesto aprobado y los ingresos por donaciones. La evidencia demuestra que no siempre se cumple con este requisito, existen agencias bilaterales que registran sus donaciones con retrasos de hasta cuatro meses. La información se obtiene de la ejecución presupuestaria cuando se utilizan los fondos externos y remedia esa obligación de información puntual de los donantes.

Los donantes que manejan donaciones no reembolsables sin contraparte entregan espontáneamente información sobre los desembolsos hechos a la Secretaría Técnica y de Cooperación (SETCO). Esta se tiene que reportar al final de cada trimestre. USAID cumple con este requisito en la fecha apropiada dentro de los quince días del trimestre siguiente, los demás toman más tiempo y tienen a veces que ser requeridos por SETCO para poder llenar las necesidades que esta entidad tiene para abastecer al Banco Central y SEFIN.

Otra forma de obtener la información proveniente de los ejecutores son los informes trimestrales de avance y evaluación de la ejecución presupuestaria que las instituciones presentan a la Dirección General del Presupuesto. También la información se registra automáticamente en el proceso de ejecución presupuestaria vía el SIAFI. Para las donaciones de organismos multilaterales el SIGADE si recibe la información en los periodos señalados porque así se establece en los convenios suscritos y porque están relacionados con las operaciones de préstamo.

La información de todas las donaciones en dinero o especie deberían reportarse a SETCO para su análisis de seguimiento y su vinculación con las otras unidades de manejo de recursos externos como el Banco Central y SEFIN. De esta manera se estaría logrando una programación financiera más efectiva por parte del Gobierno con resultados más exactos y realistas. Esto refuerza la conveniencia de que SETCO fortalezca su sistema de coordinación o sea el SINACOIN, e integrase con el SIAFI y SIGADE. Este es aún más crítico porque se detecta una falta de información en la etapa de presupuestación, porque la DGP trabaja con los datos que provee el SIGADE y este sistema no esta en línea con el SINACOIN de SETCO. El SINACOIN debe recibir la información tanto para el presupuesto anual y plurianual como los datos sobre desembolsos trimestrales y anuales en el período de ejecución

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

(i) Proporción global de los fondos de ayuda par el gobierno central que son administradas con arreglo a los procedimientos nacionales

Calificación: D. Menos del 50 por ciento de los fondos se maneja en base a los procedimientos nacionales.

En efecto, se reconoce que solo la Cuenta del Milenio trabaja de esta manera. La alineación periódica permitirá ir resolviendo estos problemas y el fortalecimiento de un sistema integrado presupuestario, de cooperación, seguimiento de procedimientos usados y evaluación de impacto. Algunos fondos de cooperación externa se manejan directamente a través de las agencias por razones de control directo y ausencia de negociación de condiciones para que estos sean administradas por las autoridades nacionales. El proceso de alineación podría permitir utilizar este proceso, se trataría de cubrir todo tipo de cooperación: financiera, en especie o técnica que las agencias propngan manejar directamente, a fin de que no sean las cifras del BANTRAL las que proveen el vínculo con la cooperación real recibida

4. PROCESO DE REFORMAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, 2004-2008

El gobierno formuló una nueva fase en el plan de reformas al sistema de administración financiera, denominado Nuevo SIAFI, el mismo que fue impulsado desde los inicios de la presente administración²¹. Esta se produjo en respuesta a las deficiencias institucionales y técnicas reportadas en el diagnóstico “Alcance Actual del Sistema de Administración Financiera” del consultor internacional Osvaldo Albano y ratificadas más tarde por las agencias donantes internacionales. Por aquel entonces, el informe concluía que “en los últimos años Honduras ha tenido un avance sustancial en cuanto al desarrollo e implantación de sistemas de información de la gestión pública. Lamentablemente, estos avances no han partido de una estrategia informática del gobierno sino que se trata de sistemas aislados y desactualizados, diseñados para dar respuesta a iniciativas específicas de tipo institucional”. Asimismo, el informe concluyó que “algunos sistemas fueron de reciente desarrollo tales como el SINACORP, el SINACOIN y el SIERP pero en su diseño no se contemplaron los necesarios nexos de comunicación para recibir y aportar información a otros sistemas relacionados de la gestión pública”.

Ante esa realidad y dados los retos que la desconcentración de función financiera implicaba el actual gobierno dispuso rápidamente un plan de reingeniería de procesos y una redefinición de los roles y responsabilidades que había que compartir en la práctica en todos los niveles de gobierno de tal forma que no hubiera reversión o deterioro. Estas acciones se formularon a fines de mayo del año 2006 siendo apoyadas por programas de asistencia técnica y financiera del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se dispuso así el respaldo para una mayor modernización en los esfuerzos por normar los métodos y simplificar los procedimientos administrativos en áreas tan esenciales como la previsibilidad financiera, la formulación presupuestal, la tesorería y la contabilidad presupuestal.

La estrategia de impulsar el desarrollo tecnológico dentro del estado hondureño fue considerada como imprescindible ante la necesidad de disponer de información completa, oportuna, confiable y rápidamente accesible (*on-line* via intranet o internet) para la toma de decisiones por parte de los responsables de la administración financiera, incluidos aquellos encargados de los programas sectoriales prioritarios. El apoyo político significaba la necesidad de responder rápidamente a los requerimientos que exigía la sociedad hondureña y que planteaban las autoridades todo lo cual obligó a priorizar el desarrollo de los sistemas básicos, esto es, el presupuesto, la tesorería y la contabilidad.

A. Objetivos del Nuevo Sistema

El Nuevo SIAFI planteó los siguientes objetivos:

- a) garantizar el cumplimiento del principio de legalidad así como los criterios de eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación financiera y económica de los recursos públicos;
- b) sistematizar las operaciones de programación, administración, evaluación y control de los recursos financieros del estado, sin perjuicio de las acciones que corresponden a sus entes fiscalizadores;
- c) desarrollar sistema que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público que sea útil para la conducción de los órganos e instituciones correspondientes y para evaluar la gestión de los funcionarios responsables;
- d) establecer como responsabilidad propia del Poder Ejecutivo, por medio de los órganos competentes, el mantenimiento y operación de:
 - un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información de todos los actos con incidencia patrimonial, financiera o económica, acorde con la naturaleza jurídica y características operativas;
 - un eficiente y eficaz control interno, previo, simultáneo o posterior, según el caso, de las operaciones de los distintos subsistemas que conforman la administración financiera del sector público;

²¹ Ver documento CFAA del Banco Mundial, 2004.

- los procedimientos adecuados que aseguren la conducción eficiente y eficaz de las actividades de los distintos órganos e instituciones que intervienen en la administración financiera y la evaluación de los resultados de los correspondientes programas, proyectos o actividades; y
- las normas operativas que deberán cumplir obligatoriamente los órganos e instituciones del sector público en cuanto ejecuten actividades propias de la administración financiera.

B. Innovaciones y componentes en el Nuevo Sistema de Administración Financiera

Se estableció que el funcionamiento del Nuevo SIAFI estará basado en los siguientes criterios y directivas de gobernabilidad en el sector de las finanzas públicas:

- Centralización normativa y descentralización operacional;
- Único registro de transacciones;
- Procedimientos que delimiten funciones y asignen niveles de responsabilidad fiscal;
- Producción de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión, en forma simultánea;
- Integración de procesos, procedimientos y normas.

En el plan de desarrollo del Nuevo SIAFI se dispuso que la administración financiera del sector público estaría conformada por los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad como los ejes centrales. Los mecanismos y elementos del sistema de control interno se incorporarían en los mismos. Se dispuso, igualmente, que el Nuevo SIAFI funcionará en forma articulada con los subsistemas de inversión pública, contratación administrativa y administración de recursos humanos, así como con todo otro sistema horizontal de administración que incida en la gestión financiera de las instituciones públicas, esto es, con el fin de lograr la integración gradual y sistémica de la gestión y control de las finanzas públicas. En el Anexo 2 se especifican las metas y las actividades acordadas en los principales módulos, la situación por la que atravesaba la administración financiera del gobierno y los logros alcanzados hasta el 2007.

C. Logros y resultados alcanzados hasta la fecha

Los logros alcanzados por la reingeniería de procesos y la simplificación y automatización de los procedimientos administrativos esenciales en solamente cuatro años han sido notables. Las reformas se concentraron fundamentalmente en poder priorizar el reordenamiento de la tesorería y la contabilidad presupuestal, lo cual implicó entre otras modernizar y simplificar los procedimientos administrativos para la realización de depósitos y pagos puntuales así como su registro en tiempo real. Estas se desarrollaron de manera exitosa, generando un impacto positivo en la recaudación tributaria y la administración de las aduanas y en la realización de pagos electrónicos directos y puntuales. Asimismo, con la creación de la Cuenta Única de la Tesorería (CUT) el gobierno no solamente fue capaz de eliminar cientos de cuentas bancarias de procedencia dudosa y cuentas bancarias no autorizadas sino también transparentar la utilización de los recursos presupuestales a través de medios de acceso al público en general.

Los subsistemas básicos completados en casi su totalidad comprenden la formulación presupuestal y la programación financiera, la tesorería y la unificación de la contabilidad presupuestal.

El manejo prudential y disciplinado de las finanzas públicas se ha debido en gran medida a las innovadoras reformas institucionales en la Dirección General de Presupuesto (DGP) y la Tesorería General de la República (TGR). En un marco lógico lo prioritario en una reforma de la administración financiera es lograr la centralización del control de los saldos en caja de las diferentes cuentas del gobierno que tradicionalmente se encuentran dispersas en cientos de cuentas bancarias y registros contables. Por ello es que pudo ponerse en marcha un exitoso proceso de pagos electrónicos y un control riguroso de los saldos presupuestales consolidando e integrando la contabilidad de la tesorería y la programación de caja en un sistema unificado a través del sistema en línea SIAFI. Se ha facilitado así los pagos puntuales a proveedores y beneficiarios, así como a una porción considerable de empleados

públicos, a través de la Cuenta Única de Tesorería lo cual ha recobrado mucha confianza y credibilidad en el sector privado.

En cumplimiento con la Ley Orgánica del Presupuesto el Gobierno de Honduras tomó la decisión de modernizar el sistema de administración financiera y después de cuatro años los resultados han sido, en general, muy positivos. Se ha logrado mayor transparencia y eficiencia en la administración de los recursos públicos y se ha alcanzado una integración sistémica de la gestión de las finanzas públicas en una porción grande de los módulos que componen el Nuevo SIAFI.

D. Módulos en actual desarrollo y aplicaciones pendientes

Dada la magnitud de los desafíos que confrontaba el gobierno por cubrir todos los componentes y elementos del Nuevo SIAFI, era previsible que las reformas no iban a producir todos los resultados esperados en otros subsistemas de la administración financiera. Esto, en gran medida, se debió a la falta de tiempo en el desarrollo de todas las aplicaciones informáticas y a una adecuada coordinación en sus diferentes procesos y acciones. En vista de los logros notables alcanzados de eficiencia y la eficacia en la administración financiera del gobierno, y habiéndose cumplido satisfactoriamente en establecer las condiciones técnicas necesarias y la plataforma informática de base para la extensión del SIAFI, la misión PEFA prevé que las tareas restantes y otras actividades podrán cumplirse en un tiempo prudencial adicional a través de una tercera fase de consolidación y expansión.

a) Contabilidad gubernamental

Dentro de la contabilidad gubernamental actualmente se viene actualizando el subsistema de contabilidad patrimonial con el balance al 31 de diciembre del 2007 quedando pendiente solamente la carga de las cuentas correspondientes a los activos fijos y los inventarios de bienes patrimoniales del gobierno central. Una vez completada la carga de toda esta información financiera se ha contemplado realizar las pruebas de integrar el subsistema de adquisiciones de recursos del estado y por consiguiente los movimientos transaccionales en estas cuentas para que de esta manera se actualicen los saldos en valores y cantidades en tiempo real. La actualización de esta información tiene como finalidad advertirle a los usuarios del SIAFI de los stocks de recursos existentes y otra información cualitativa de tal forma de poder prevenir compras o contrataciones adicionales innecesarias.

Un subsistema que aún no se ha incorporado en los planes de desarrollo del Nuevo SIAFI se refiere a la contabilidad de costos cuyo propósito primordial es facilitarle al gerente administrativo de programa una herramienta apropiada para analizar los costos unitarios históricos y otra información económica y poder compararlos con los recursos disponibles en el mercado, así como explicar la elaboración de los presupuestos de funcionamiento e inversión en un horizonte plurianual, y buscar espacios para eliminar recursos innecesarios y el incrementalismo.

Un proceso pendiente es la conciliación automática e integrada de los atrasos en los compromisos presupuestales a través de un sistema integrado de control de compromisos (*Commitment Control System*). Esta conciliación consiste en monitorear al menos semanalmente y vincular, por un lado, la información de los saldos que aparecen en las cuentas por pagar específicos para cada sector, programa, subprograma, proyecto y sujeto del pago (i.e., contratista, proveedor, empleado público), y por otro, los compromisos de ley y las condiciones contratados por el gobierno y los sujetos de pago. En los contratos aparecen los compromisos de ambas partes, del contratista en entregar parcial o totalmente los bienes o servicios solicitados y, contra la verificación conforme de los resultados, el pago puntual correspondiente de la factura por parte del gobierno. En la actualidad, los pagos de compromisos no son conciliados aún en base a estos elementos de control en cadena con Honducompras o el banco integrado de proyectos.

b) Planificación estratégica e inversión pública

Por otro lado, subsisten los problemas de gobernabilidad particularmente en el sector de planificación estratégica e inversión pública y los escasos resultados obtenidos en la administración de proyectos a todo nivel del gobierno no han permitido crear las condiciones necesarias y suficientes para asignar los recursos presupuestarios con un criterio más equitativo a nivel sectorial y territorial. Este sector se encuentra aún imposibilitado de cumplir con los objetivos para los cuales fue creado y de eliminar las serias debilidades institucionales en la administración, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SISPU). Esto se debe, entre otros, a la ausencia de un marco legal y un reglamento que fortalezca el papel rector de la DGIP, desconcentre la función de control y monitoreo de proyectos en las agencias de línea sectorial y exija a las instituciones públicas la inscripción de sus proyectos pequeños o grandes en un banco nacional integrado de proyectos desde su etapa inicial. Otros problemas que afectan el rol de la DGIP es la proliferación de fondos de inversión y agencias intermedias gestando y ejecutando proyectos sin un criterio sectorial estratégico y una metodología uniforme según los estándares internacionales de calidad y diseño *Quality At Entry*.

Ante esta situación, la DGIP esta trabajando en el diseño conceptual e informático del Sistema de Inversión Pública como un módulo del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), para brindar información congruente y oportuna para la toma de decisiones en materia de inversión pública.

c) Control interno y auditoría interna

En respuesta a los desafíos de control interno que confronta la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el gobierno acordó en el 2004 la creación del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) como marco conceptual e institucional y propulsor para “garantizar la continuidad del fortalecimiento del control interno”²². El SINACORP fue diseñado con el propósito organizar un sistema de control unitario, integrado, interrelacionado y que complemente de manera coherente y coordinada, el control externo de los recursos públicos que ejerce el TSC con el control financiero interno que por mandato legal, deben aplicar todas las entidades y organismos del sector público.

El SINACORP esta conformado por la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) y el Tribunal Superior de Cuentas este último se ha visto en años recientes fortalecido tanto institucionalmente, como en su capacidad rectora y de control externo. En julio del 2007, el TSC mediante Acuerdo Administrativo TSC 002/2007 aprobó el Reglamento del SINACORP. Por su parte, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo PCM-26-2007 creó la ONADICI, que será el órgano responsable del desarrollo integral del control interno en el sector público, en el marco de las normas rectoras que dicte el TSC.

Gracias a la cooperación internacional, se consiguió la aprobación del Proyecto de Fortalecimiento Integral del Control de los Recursos Públicos (PAFICORP) cuyo objetivo es brindar asistencia técnica para el desarrollo, implementación y fortalecimiento de las dos funciones centrales del SINACORP, el control interno y el control externo. Este proyecto buscará incrementar la transparencia, probidad y conducta ética en el manejo de los recursos públicos y la mejora de la calidad y alcance del control externo y de la efectividad del control interno, en función del logro de las metas institucionales presupuestadas. Las actividades previstas en la primera fase del PAFICORP se especifican en la Caja 4.

Una de las mayores debilidades institucionales en la función de control interno y su relación con la auditoría interna se complicó a raíz de la virtual eliminación del control previo o preintervención. La eliminación de este elemento fue propiciada por los excesivos procedimientos anticuados burocráticos y manuales que obstaculizaban la autorización de pagos. Por otro lado, sin embargo, la desregulación del

²²

“Avances en el cumplimiento de los Acuerdos de la Reunión del Grupo Consultivo 2004 en el Plan de los 18 meses”, Grupo Consultivo 10 y 11 de junio del 2004.

control previo ha resultado en una excesiva centralización y discrecionalidad por parte de las gerencias administrativas. Entre otros aspectos, el inspector sectorial y local no cuenta con el adiestramiento y los instrumentos tecnológicos necesarios para cumplir eficazmente y de manera transparente su función de preinterventor.

Las órdenes autorizadas de pagos a través de la Tesorería General de la República finalmente no proporcionan la información suficiente en el SIAFI acerca de los contratistas/proveedores asignados a un proyecto específico y a un resultado y un producto esperado dentro de un plazo estipulado y acordado según los contratos de ley. En ausencia de esa información los devengados se acumulan al final de cada trimestre y de cada año y la TGR se limita solamente a pagar las facturas lo cual le disminuye significativamente la discrecionalidad y la capacidad de poder realizar una programación y una priorización adecuada de los escasos recursos en caja.

Emergen así numerosas dificultades para poder sustentar la aprobación del pago a un contratista o proveedor y el avance de las obras o calidad de los productos intermedios o finales que adquiere el estado. Ante esta grave situación los inspectores responsables de las instituciones públicas dan fe de los resultados a través de otros medios de información que no están integrados en el SIAFI. Esta información no puede ser capturada instantáneamente por los gerentes administrativos regionales. Bajo estas condiciones la administración financiera desconcentrada en los ministerios de línea sectorial se hace muy pesada, tediosa y poco transparente.

Caja 4 Actividades de fortalecimiento del control interno

- Asistir a ONADICI en la elaboración de normas específicas de control interno en el marco de las normas rectoras que emita el TSC.
 - Asistir en la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional de ONADICI.
 - Asistir a ONADICI en la elaboración, en el marco de las normas rectoras de TSC, de las siguientes guías:
 - Organización y funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna;
 - Auditoría Interna con enfoque integral o de gestión;
 - Informe de Auditoría Interna con enfoque integral o de gestión;
 - Selección y validación de las recomendaciones sobre los hallazgos de auditoría interna con enfoque integral o de gestión;
 - Plan General y de POA de Auditoría Interna.
- Fuente:* PAFICORP, Componente 2: Términos de Referencia para la contratación de un Consultor Nacional en Control Interno y Auditoría Interna; noviembre del 2008

d) Donaciones externas no reembolsables (SETCO)

Las donaciones de recursos externos no reembolsables se registran en la contabilidad de fondos especiales a través de SETCO y tal como se evidencia en la evaluación de los indicadores ID-7 y D-2 (i) existen serios problemas en la integración de esta aplicación al sistema SIAFI. La misión PEFA no ha podido obtener información reciente acerca de los planes de integración de este módulo al sistema central de información y control financiero.

e) Las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX)

La administración de proyectos y programas financiados con recursos externos, contratados como préstamos, es esencial para un país como Honduras, por eso el nuevo SIAFI contempló el diseño de un modulo especializado para este tipo de administración.

Este tipo de unidad ejecutora administra el préstamo y realiza una serie de operaciones como compras, contrataciones, pagos y tiene que producir diversos informes financieros, presupuestarios y contables para diferentes usuarios. Por ello en el nuevo SIAFI se incluyó este modulo que también esta conectado con el sistema de inversiones publicas SISPU y el sistema de análisis y gestión de deuda SIGADE.

Este modulo será un instrumento útil para la gestión y administración de los préstamos externos y le dará a SEFIN y sus sistemas de administración y política de financiamiento externo un medio para fortalecer su programación financiera y el seguimiento y control de los avances de cada proyecto financiado con préstamos. Su diseño se completó recientemente y estará en pleno funcionamiento en 2009

E. Deficiencias institucionales

El SIAFI no cuenta con un marco legal e institucional propio y un reglamento que exija planificar, coordinar y ejecutar a través de la gerencia central las acciones y las políticas de modernización de administración financiera del estado. Actualmente existe un plan de modernización de la administración financiera a nivel de la SEFIN, no existe un plan de desarrollo estratégico amplio que determine y prevea el crecimiento de las capacidades tecnológicas requeridas para cubrir las necesidades de administración financiera y planeamiento estratégico por parte de las agencias de línea sectorial, los municipios distritales, las empresas públicas y las instituciones autónomas de Honduras. Se creó la Unidad de Modernización en los órganos e instituciones públicas pero no ha quedado explícito el mandato legal por medio del cual estas entidades se sujetan a las directivas IT de SIAFI y los requisitos de capacidad técnica exigidos por parte de la gerencia de SIAFI en un plan secuenciado de medidas y acciones con plazos pre-establecidos.

SIAFI es el sistema oficial de gobierno encargado de mantener actualizados los registros financieros, contables y presupuestales para lo cual SEFIN se vio en la necesidad de simplificar y automatizar procesos burocráticos y procedimientos administrativos. Con el objeto de centralizar el diseño, la actualización y la supervisión y control de las normativas y los aspectos regulatorios, desconcentrar la gestión financiera y descentralizar las operaciones, el sistema tiene dos estructuras funcionales: (i) en **las Secretarías de Estado y otras** agencias ejecutoras, esta contiene módulos para la formulación presupuestal, tesorería y contabilidad presupuestal y financiera, y control ex post del desempeño presupuestal y la gestión pública; y (ii) a nivel central y consolidado, este contiene módulos rectores encargados de diseñar normas técnicas del presupuesto, la tesorería, la contabilidad, y crédito público y financiamiento externo a través de las distintas direcciones técnicas de SEFIN. **Ambas estructuras se encuentran integradas y operacionalmente funcionando en términos generales con desempeños satisfactorios.**

SIAFI opera en casi la totalidad de las Secretarías de Estado y otras agencias del sector público, con la excepción de la mayoría de los municipios. Aún cuando la expansión ha contribuido a la estandarización gradual y la modernización del procesamiento y la exactitud de las transacciones en caja, la abundancia de aplicaciones de tecnología informática inconexas en el manejo financiero y gerencial de los programas de gasto prioritario del gobierno es tangible²³. La SEFIN admite como válidas las conclusiones del consultor internacional, el Lic. Osvaldo Albano, quien alude que a pesar del avance sustancial en el desarrollo e implantación de sistemas de información de la gestión pública, estos no han partido de una estrategia informática del gobierno, sino que se trata de sistemas aislados. Ante esa realidad, la SEFIN impulsó el denominado Nuevo SIAFI en conformidad con la Ley de Administración Financiera. Entre sus objetivos primordiales se establece sistematizar las operaciones de programación,

²³

Por ejemplo, SIAFI en su módulo de tesorería se usa para registrar ejecuciones presupuestarias y transacciones contables. SIARH se usa para el manejo de varias, pero no todas, las nóminas del gobierno y los pagos a empleados públicos comprenden depósitos electrónicos directos y pagos en cheque. Como se explica en el Capítulo 3, el sistema de formulación presupuestaria, el sistema de programación de inversiones públicas, el sistema de crédito público (SIGADE), el sistema de registro de recursos por donaciones externas (SINACOIN) y el sistema de administración de los bienes del estado (SINACORP), para nombrar unos cuantos, no están todos conectados directamente y en línea con SIAFI. En casos más específicos, como el registro contable del pre-compromiso de compras, éste no está conectado en línea con su correspondiente cargo a un contrato vigente o un nuevo contrato de compras y a un plan anual de compras y a su correspondiente programación de mantenimiento y operación, a través del SIAFI.

administración, evaluación y control de los recursos financieros del estado. Esto último alude al hecho de sistemas tales como el SINACOIN, SIARH y SIERP carecen de los nexos necesarios de comunicación para poder “recibir y aportar información a otros sistemas relacionados de la gestión pública”²⁴.

Cabe destacar, que la mayoría de estas nuevas aplicaciones se han desarrollado a través de la Secretaría de la Presidencia de la República. Estas no han sido integradas aún en la cadena productiva de los servicios públicos básicos y por consiguiente los gerentes de programa no pueden determinar y analizar los costos incurridos en la provisión de un programa plurianual de erradicación de la malaria o de erradicación del analfabetismo en las zonas rurales. La ausencia de información suficiente y oportuna para la adquisición de vacunas y/o la contratación temporal o el nombramiento de personal especializado ocasiona típicamente que se autorice un gasto excesivo, poco económico.

Por esta razón, es apropiada y oportuna la **iniciativa común** por parte de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Presidencia de la República en trabajar conjuntamente para fortalecer el sistema de administración financiera y coordinar mejor y gerenciar en tiempo real los recursos del estado **y corregir las deficiencias que existan** en el SIAFI (infraestructura tecnológica, desarticulación, falta de integración, cobertura, programa plurianual de capacitación y formación y protección de personal calificado en las gerencias administrativas desconcentradas, entre otras).

Existen, por lo tanto, ausencias y vacíos en el sector de las finanzas públicas en cuanto a las unidades rectoras de la administración financiera del estado como el control financiero interno, y la auditoría interna, y de la administración de adquisición y contrataciones estatales, como existen en otras secretarías de finanzas de otros países de la región centroamericana y otros países (Cuadro 28). Esto debido a que varias de estas funciones se encuentran bajo la tutela de la Secretaría de la Presidencia de la República y gobernadas por la Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI), y la Oficina de Administración de Recursos Humanos (SIARH). Esto le resta responsabilidad a SEFIN en la función financiera que debe recaer en una sola entidad central responsable de la gestión y control de las finanzas públicas. Otros procesos de desarrollo del SIAFI se encuentran en sus etapas iniciales de prueba e integración tales son los casos de los módulos de administración de bienes nacionales y de administración de recursos humanos; otros se encuentran en su etapa de expansión tales como la consolidación del registro de las deudas municipales y sus garantías en SIGADE, y otros que ingresarán en una etapa de desarrollo y reforma tal es el caso del módulo de inversión pública.

Una característica del marco institucional de SIAFI es la ausencia de una mesa o un comité técnico en donde se encuentren comprendidos los especialistas informáticos y los usuarios y participen activamente en el desarrollo de la modernización de la administración financiera. Experiencias en otros países enseñan que estas mesas son indispensables para prevenir rezagos en el desarrollo de algunas aplicaciones lo cual afectaría el funcionamiento del sistema en su conjunto y la utilidad en la toma de decisiones para los jefes de programas y otros usuarios del SIAFI. No existe, por lo tanto, una mesa de coordinación SIAFI entre las direcciones competentes de la SEFIN y los usuarios del sistema de administración financiera (UPEG, GA, gerentes de programa en las unidades ejecutoras).

²⁴

“Sistema de Administración Financiera Integrada—Nuevo SIAFI: Modelo Conceptual”, Lic. María del Carmen Zuleta, Asesora Técnica Principal, mayo de 2004.

Cuadro 28 Estructura organizacional de la Secretaría (o Ministerio) de Finanzas (o Hacienda) en países de Centroamérica y otros países

<i>Unidad/Función</i>	<i>Chile</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Perú</i>
<i>Agencia rectora de GFP</i>	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Finanzas Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas
<i>Nivel superior</i>	Coordinador general de asesores y políticas económicas Asesor de políticas tributarias Unidad coordinadora de asuntos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas • Dirección de Política Económica y Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Despacho Ministerial 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General
<i>Nivel de asesoría y planeamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en planificación y gestión • Asesoría legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Asesoría Técnica y Legal • Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre-Inversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en planeamiento y gestión • Asesoría legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría legal
<i>Nivel de control interno</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Interna 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Interna 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Interna 	
<i>Administración central de las finanzas públicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Contabilidad y Presupuestos • Tesorería General de la República 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Impuestos Internos • Dirección General de Aduanas • Dirección General de Inversión y Crédito Público • Dirección General del Presupuesto • Dirección General de Tesorería • Dirección General de Contabilidad Gubernamental • Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Técnica del Presupuesto • Dirección de Contabilidad del Estado • Dirección de Tesorería Nacional • Dirección de Crédito Público • Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales • Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Presupuesto Público • Dirección Nacional de Tesoro Público • Dirección Nacional de Endeudamiento Público • Dirección Nacional de Contabilidad Pública • Dirección General de Programación Multianual
<i>Planificación económica</i>				<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales • Dirección General de Política de Ingresos Públicos • Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada

Unidad/Función	Chile	El Salvador	Guatemala	Perú
				<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Programación Multianual
<i>Administración patrimonial del estado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Compras y Contratación Pública • Dirección de Recursos Humanos • Dirección de Abastecimiento y Contratos • Dirección de Informática • Unidad de Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos • Dirección General de Administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Bienes del Estado • Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles • Dirección de Recursos Humanos • Dirección Financiera • Dirección de Informática • Dirección Administrativa • Dirección de Comunicación Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Fiscal • Procuraduría Pública

ANEXO 1

RESUMEN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y NOTAS EXPLICATIVAS

1. RESUMEN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y NOTAS EXPLICATIVAS

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto		
1. Resultado del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	A	La ejecución del gasto primario se desvió con respecto al presupuesto originalmente aprobado en 6.2% en 2005, en 0.1% en 2006, y en 3.8% en 2007. Es decir, las desviaciones no sobrepasaron el 5% en más de un año durante los tres últimos años lo cual es indicativo de un manejo prudencial del gasto público en términos generales.
2. Desviaciones del gasto ejecutado en comparación con el presupuesto original aprobado	B	La varianza en la composición del gasto por institución excedió la desviación del gasto primario agregado en más de 5 % en dos años consecutivos. Las desviaciones promedio fueron 6.6% en 2005, 6.7% en 2006, y 2.5% en 2007.
3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	La recaudación de ingresos domésticos con respecto a lo presupuestado originalmente fue de 109.6% durante el año fiscal de 2005, de 113.6% en 2006 y de 115.2% durante 2007. Estos resultados se consideran muy satisfactorios.
4. Saldo y seguimiento de los atrasos en los pagos comprometidos	C+	<p>(i) Saldo de los atrasos en los pagos presupuestados (como porcentaje del gasto total anual) y la variación de los atrasos (A)</p> <p>Las secretarías de estado y las agencias gubernamentales no reportaron atrasos en los pagos presupuestados de los últimos tres años, esto es, según la normativa actual en la tesorería que previene la acumulación de atrasos al final de cada año que maneja el sistema de tesorería.</p> <p>(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de los pagos de gastos (C)</p> <p>Se han generado datos sobre el saldo de los atrasos a través de un cálculo general <i>ad hoc</i> dentro de los dos últimos años. Estos datos no son aún el resultado de una conciliación y una metodología exhaustiva entre los distintos módulos y elementos del sistema de administración financiera.</p>
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia		
5. Clasificación del presupuesto	A	La información y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación económica, administrativa y funcional en concordancia con las normas y los estándares internacionales de EFP 2001 y COFOG las cuales permiten organizar el registro contable y la documentación en un sistema presupuestal unificado.
6. Suficiencia de la información	C	La documentación presupuestaria que presenta

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
incluida en la documentación presupuestaria		anualmente el gobierno al Congreso Nacional cumple solamente con 3 de los 9 requerimientos estándar de información. Los miembros del Legislativo no cuentan con suficiente información explicativa ni en el formato requerido para realizar mejores juicios y tomar decisiones sobre el proyecto anual de presupuesto y las proyecciones presupuestales de los próximos años.
7. Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales	D+	<p>Las operaciones extra presupuestales (excluyendo los proyectos financiados por donantes) no existen gracias al control que ejerce la Tesorería y el Tribunal Superior de Cuentas sobre las cuentas del gobierno en el sistema bancario. Lo que existe son operaciones de gran magnitud provenientes de cuentas bancarias <i>especiales</i>, autorizadas por requerimiento de las agencias bilaterales de cooperación para el manejo de proyectos con recursos de donaciones externas no reembolsables. Estas últimas son registradas de manera incompleta por SETCO y no se encuentran integradas al sistema central de administración financiera.</p> <p>(i) El nivel de gasto extra-presupuestario (libre de proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales (A)</p> <p>La existencia de actividad o fondos extra-presupuestarios, excluyendo aquella financiada por donantes, es prácticamente nula porque la tesorería ha unificado todas las cuentas bancarias autorizadas y su control en la contabilidad gubernamental. La ley requiere que todas las instituciones públicas autónomas u otras a quienes el gobierno les transfiere recursos oficiales reporten sus estados financieros y físicos trimestralmente. Cualquier actividad extra-presupuestaria es detectada y sancionada por el TSC en conformidad a las leyes vigentes.</p> <p>(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en informes fiscales (D)</p> <p>La información sobre los proyectos financiados por donantes no abarca todas sus operaciones y se estima que las operaciones de al menos 20 por ciento del total de las donaciones externas no se reportan en la forma como esta prescrita en las normas contables del gobierno.</p>
8. Transparencia de las	C	Las relaciones fiscales intergubernamentales están

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
relaciones fiscales intergubernamentales		<p>definidas parcialmente según la Ley de Municipalidades, no explicitadas en una ley de administración financiera de las municipalidades. La división de las responsabilidades fiscales se ve negativamente afectada por la baja capacidad administrativa y de absorción por una parte considerable de gobiernos locales y porque los esfuerzos por mejorarlas están diluidas por la atomización municipal en varios departamentos del país.</p> <p>(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (B)</p> <p>La distribución horizontal de transferencias a los municipios se realiza solamente sobre aquellas provenientes de las preasignaciones del 5 por ciento de los impuestos nacionales. Estas transferencias constituyen la tercera parte de las transferencias que reciben los municipios del gobierno central. El mecanismo de distribución que emplea la SGJ está basado, sin embargo, en normas y metodologías algunas de ellas deficientes y la información sobre el impacto de esta repartición y otros resultados no se encuentra disponible al público. Se desconoce las formas de distribución del resto de las transferencias del gobierno.</p> <p>(ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos locales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio (C)</p> <p>Se proporciona información sobre las asignaciones presupuestales a los municipios cuyo grado de confiabilidad se desconoce dada la diversidad de agencias gubernamentales y la complejidad de la ejecución de los acuerdos de condonación de deuda externa transfiriendo cuantiosos recursos nacionales y externos.</p> <p>(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno central, por categorías sectoriales (C)</p> <p>A pesar de que los gobiernos locales reportan</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		trimestralmente sus resultados financieros en un formato compatible, el gobierno central no consolida esta información (ex-ante y/o ex-post) en informes anuales por categorías funcionales o sectoriales del gobierno general.
9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	D+	<p>No existe una capacidad analítica y previsoras suficiente para supervisar y alertar acerca de la posición y el riesgo fiscal de las transferencias y la regresividad de los subsidios a las empresas públicas, universidades y los gobiernos locales.</p> <p>(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los organismos gubernamentales autónomos y las empresas públicas (C)</p> <p>La mayoría de las instituciones autónomas y empresas públicas envían oportunamente sus informes trimestrales de gasto al gobierno, las mismas que son luego evaluadas junto con sus metas institucionales anuales por el Tribunal Superior de Cuentas. Las políticas gubernamentales de protección hacia estas entidades, incluidas la regresividad de los subsidios eléctricos y las transferencias no condicionadas a empresas públicas, universidades públicas y otras instituciones autónomas así como las pérdidas cuasifiscales no son, sin embargo, evaluadas al menos una vez al año por SEFIN en un informe consolidado en donde se informe el riesgo fiscal, su sostenibilidad e impacto futuro en las finanzas públicas.</p> <p>(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales (D)</p> <p>El gobierno no realiza un seguimiento lo suficientemente exhaustivo de la posición fiscal neta y del endeudamiento de los gobiernos locales tomados en su conjunto durante los últimos tres años. La contabilidad gubernamental no ha logrado unificar aún los estados financieros de los municipios y el control de sus gastos se realiza solamente a nivel ex post por parte del TSC.</p>
10. Acceso del público a información fiscal clave	C	El gobierno pone a disposición del público solamente dos de los seis tipos de información generalmente requeridos.
C. EL CICLO PRESUPUESTARIO		
C(i) Presupuesto basado en políticas		
11. Carácter ordenado y	A	En general, el proceso presupuestario anual del

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
participación en el proceso presupuestario anual		<p>gobierno es ordenado y participativo, con plazos, normas y otra información puesta a disposición de las agencias públicas con la suficiente anticipación para una adecuada preparación, aprobación y ejecución presupuestal.</p> <p>(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo (A)</p> <p>Existe un calendario presupuestario anual lo suficientemente claro, que es objeto de observancia general y que concede a las secretarías de estado y demás agencias gubernamentales un plazo razonable (entre dos y tres meses a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria) para completar a tiempo y con mayor precisión sus estimaciones detalladas.</p> <p>(ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación (A)</p> <p>La DGP remite a las secretarías de estado y el resto de las agencias gubernamentales una circular presupuestaria lo suficientemente detallada y clara, que incluye topes presupuestales por institución aprobados previamente por gabinete de ministros.</p> <p>(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo (dentro de los últimos tres años) (B)</p> <p>El Congreso Nacional aprobó el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos antes de la apertura del ejercicio fiscal en dos de los tres años en estudio.</p>
12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+	<p>La perspectiva plurianual de presupuesto se encuentra debilitada ante la falta de coordinación entre la planificación fiscal y sectorial y entre el planeamiento y la programación de las inversiones públicas y los gastos de funcionamiento a futuro.</p> <p>(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales (A)</p> <p>La Secretaría de Finanzas ha realizado las previsiones necesarias de los agregados fiscales en los últimos tres años como parte de la programación financiera de corto y mediano plazo, y sus resultados son objeto de</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>revisión al menos dos veces por año. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes presupuestales anuales son lo suficientemente claros, y cualquier cambio en las revisiones es explicado ampliamente.</p> <p>(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda (A)</p> <p>Se ha realizado anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda sobre la deuda doméstica y externa en los últimos tres años y se cuenta con la capacidad técnica en SEFIN para seguir realizando estos análisis próximamente.</p> <p>(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones (D)</p> <p>Solamente la Secretaría de Salud tiene diseñadas sus estrategias sectoriales de mediano plazo e integradas aunque parcialmente con sus planes operativos y presupuestos anuales por programa. La totalidad de las agencias gubernamentales carece de una metodología de costeo de programas, y sus metas programáticas y actividades prioritarias no están enmarcadas en un sistema nacional de planeamiento estratégico multisectorial que integre un plan nacional desarrollo económico y social de largo plazo en el presupuesto plurianual de gastos recurrentes y de inversiones.</p> <p>(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro (D)</p> <p>La programación de las inversiones públicas no esta coordinada/vinculada con el gasto recurrente en el marco presupuestario anual y plurianual. Las vinculaciones y las relaciones entre los planes sectoriales estratégicos no han sido operacionalizadas en un plan plurianual de inversiones y de contrataciones y adquisiciones estatales. En este contexto, la calidad de sus aspectos contables y metodológicos es en general precario.</p>
C(ii) Previsibilidad y control de la ejecución del gasto		
13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	La legislación y los procedimientos relativos a las obligaciones tributarias son por lo general claros y transparentes y proveen poco margen para decisiones discrecionales. La información acerca de los

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>procedimientos de pagos tributarios se viene desarrollando recientemente para que el público tenga acceso rápido.</p> <p>(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios (B)</p> <p>Como resultado del análisis de la documentación relevante, se concluye que existe claridad y transparencia en la mayoría de la legislación y procedimientos que establecen los deberes tributarios, pero no necesariamente en todos. No se detectan anomalías mayores que se puedan traducir en el otorgamiento, explícito o implícito, de potestades discrecionales significativas a las entidades oficiales responsables de asuntos tributarios.</p> <p>(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria (B)</p> <p>Los instrumentos educativos y los recursos informativos a la disposición de los contribuyentes han sido largamente escasos y deficientes, pero actualmente se encuentran en una etapa de firme mejoría lo cual se prevé que tendrán un efecto positivo en el cumplimiento de los pagos tributarios. Por el momento, se considera que éstos no contribuyen aún a facilitar la observancia de los deberes tributarios, tales como la declaración y la liquidación anual de impuestos, y los servicios cubren mayormente los grandes contribuyentes en los distritos principales.</p> <p>(iii) Existencia y funcionamiento de mecanismos de recursos tributarios (C)</p> <p>Los trámites y procedimientos disponibles para procesar impugnaciones sobre decisiones tributarias son lentos y poco claros y por lo tanto no contribuyen a agilizar las decisiones sobre impugnaciones.</p>
14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	<p>No existen vínculos entre el registro (manual) del contribuyente y otros registros salvo en la seguridad social. Esto reduce el margen para establecer controles. Censos anuales sirven de mecanismo de control sobre la dimensión de la base impositiva. Se considera que las sanciones por incumplimiento de deberes fiscales son suficientemente severas, pero que su implementación no siempre es efectiva. Las auditorías parecen estar enmarcadas en una programación donde se incorporan claros criterios de</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>riesgo pero no se encuentra evidencia si se aplica adecuadamente a todos los tipos de tributo.</p> <p>(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes (C).</p> <p>El proceso de registro de contribuyentes es manual y no existen vínculos completos y sistemáticos con otras funciones de registro, excepto de la tarjeta de identidad. Censos anuales contribuyen a evaluar la progresión de la base impositiva.</p> <p>(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones (B)</p> <p>Las sanciones y multas que se aplican a incumplimientos de deberes fiscales se consideran adecuadas en lo concerniente a su nivel de severidad, pero existen dudas sobre la eficacia de su implementación.</p> <p>(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario (B)</p> <p>La ejecución de auditorías fiscales se enmarca en un contexto de un programa de planificación con criterios de riesgo diferencial por sectores y por tipo de contribuyente. Los manuales que establecen los procedimientos y normas de este tipo de auditorías dejan muy poco margen de discrecionalidad en su implementación. No se ha encontrado evidencia de una aplicación eficiente de criterios de evaluación de riesgo para las principales categorías de tributos en los que se aplica el sistema autoliquidación.</p>
15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	<p>La ausencia de información amplia en formato electrónico no permite evaluar apropiadamente el grado de eficiencia con el que el sistema actual ejecuta la gerencia de atrasos, cobros de atrasos y el ritmo de resolución de atrasos en disputa, ni tampoco establecer relaciones entre todos esos ítems. En cambio, el sistema actual de transferencias de cobro de ingresos y transferencia a la cuenta de Tesorería, es sumamente eficiente y facilita el financiamiento eficaz del gasto.</p> <p>(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios</p>

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios) (C)</p> <p>Existe poca disponibilidad de datos que permita establecer con exactitud la evolución de los atrasos, cobros y la relación entre ambos durante un ejercicio fiscal. Esto implica que la limitación de tener que hacer sumas de clasificaciones de atrasos netos y brutos, relacionarlos con cobros de atrasos y resolución de casos en disputa, no facilita la evaluación del nivel de eficiencia del sistema.</p> <p>(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal (A)</p> <p>Se puede afirmar que el actual sistema y procedimientos de transferencias de cobros de impuestos, desde su captación en el banco comercial hasta su llegada a Tesorería, funciona eficientemente.</p> <p>(iii) La frecuencia de la realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre autoavalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos (D)</p> <p>A pesar de contar con la información, la Tesorería no cuenta con la metodología u otra capacidad técnica para realizar una reconciliación de autoavalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos al final del año a la Tesorería General de la República.</p>
16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+	<p>La Tesorería General de la República elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja y planes de caja mensualmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo, todo esto a través de un sistema de programación financiera. La reprogramación de compromisos y cuotas de pago no es, sin embargo, lo suficientemente transparente para la mayoría de las unidades ejecutoras y programas prioritarios. Existe un volumen muy alto de pagos diarios esto debido a la falta de un calendario semanal de pagos a proveedores y contratistas.</p> <p>(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja (A)</p> <p>La Tesorería General de la República elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja y planes de caja mensualmente y semanalmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo, a través de</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>un sistema de programación financiera. La reprogramación de compromisos y cuotas de pago no es, sin embargo, lo suficientemente transparente para las unidades ejecutoras.</p> <p>(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a las Secretarías de Estado y otras agencias gubernamentales sobre sus topes presupuestales y compromisos de gastos (C)</p> <p>Las Secretarías de Estado y otras agencias gubernamentales disponen de información confiable que SEFIN les proporciona acerca de las revisiones de sus cuotas de pago con un mes de anticipación. Usualmente los cambios en las programaciones semanales y mensuales de caja son comunicadas tardíamente a las agencias y unidades ejecutoras.</p> <p>(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de las secretarías de estado y las demás agencias gubernamentales (C)</p> <p>Se realizan periódicamente ajustes presupuestarios significativos, generalmente uno o dos veces cada año, por disposición de la TGR pero estos cambios no son explicados y advertidos con suficiente detalle y oportunidad a las unidades ejecutoras.</p>
17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	<p>El registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías son en general compatibles con las buenas prácticas internacionales y permiten un control adecuado de la caja y de la situación de endeudamiento del gobierno, salvo en algunas instituciones públicas.</p> <p>(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda pública (A)</p> <p>Los registros de la deuda doméstica y externa del gobierno central están completos. La actualización de sus operaciones y su conciliación con las cuentas bancarias se efectúa en forma diaria y mensual. Los registros contienen información muy detallada y el sistema de información actual (SIGADE) tiene capacidad para producir múltiples informes en el</p>

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>momento que se le solicite.</p> <p>(ii) Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno (A)</p> <p>Casi la totalidad de los saldos de las cuentas bancarias del gobierno están consolidadas en una sola contabilidad presupuestal y una cuenta única (Cuenta Unica de Tesorería). Solamente una porción mínima de cuentas especiales, constituida por donaciones externas no reembolsables, se encuentran fuera en otras cuentas bancarias cuyos movimientos no son capturados por la TGR.</p> <p>(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías (B)</p> <p>La Secretaría de Finanzas es la única entidad pública responsable de autorizar préstamos y garantías en nombre del estado hondureño, dentro de los límites establecidos por ley. Las nuevas deudas y garantías están por lo general previstas en el proyecto de presupuesto anual y éstas son comunicadas al Congreso Nacional. Subsisten, sin embargo, problemas con la autorización y registro de garantías respecto para préstamos municipales.</p>
18. Eficacia de los controles de la nómina	C+	<p>Los controles y la confiabilidad de la nómina en el presupuesto y su relación con los registros de personal han evolucionado favorablemente. Esto se debe a los esfuerzos en alcanzar una mayor cobertura de información cuantitativa y cualitativa del personal nombrado y contratado en una porción significativa del gobierno y al mayor rigor en la actualización de los cambios en personal y nómina. Datos recientes comprueban la existencia de mejoramientos en la eficiencia de la elaboración de la nómina a través del sistema presupuestal actualmente en producción.</p> <p>(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nomina (A)</p> <p>La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas, con lo cual se ha asegurado virtualmente la concordancia de los datos y su conciliación mensual. Persiste, sin embargo, la necesidad de a un grupo considerable de empleados públicos cuyos cambios se realizan periódicamente a través de otros sistemas fuera del SIARH lo cual genera riesgos de no poder contar con una información</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>confiable al nivel de todas las secretarías de estado.</p> <p>(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina (B)</p> <p>Los cambios en el registro de personal y la nómina salarial se vienen actualizando en general de manera mensual en el SIARH, a través de las Secretarías de Estado. Se han llevado a cabo con éxito la mayoría de las pruebas para que los cambios se realicen con la suficiente anticipación de tal forma que no afecte la realización puntual de pagos de salarios. El impacto de estas medidas, se ve sin embargo disminuida ante la limitada cobertura del SIARH y la poca transparencia en los procesos de actualización en el sector educativo. En este sector se ha detectado que las demoras en la introducción de los cambios en la nómina y en la lista de personal tardan entre dos a tres meses y que los ajustes se realizan retroactivamente en varias categorías.</p> <p>(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina (C)</p> <p>Existen controles suficientes y están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en el registro de personal y la nómina de pagos salariales. La cobertura de los controles internos en el registro de personal, sin embargo, se ve aún afectada por las brechas que facilitan algunas violaciones a la Ley de Servicio Civil, lo cual simultáneamente, pone en duda la calidad de la información de la nómina salarial.</p> <p>(iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios (C)</p> <p>Recién a finales del año 2008 la DGP y la DGSC han iniciado la realización de auditorías internas especializadas y parciales de la nómina para detectar y resolver deficiencias en los controles y trabajadores ficticios, incluidos el registro de personal en la Secretaría de Educación. Auditorías externas exhaustivas a la nómina se iniciarán en 2009.</p>
19. Competencia, precio razonable y controles en material de adquisiciones	B	A pesar de que el marco legal requiere mantener un sistema abierto y competitivo para las adquisiciones y contrataciones estatales, se han detectado algunos problemas en este proceso. Los umbrales y márgenes de garantías utilizados por ONCAE son apropiados. Los casos en los que se usan o se evitan métodos de

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>licitación menos competitivos, se consideran como cabalmente justificados. Sin embargo, el sistema de quejas es lento y carece de un marco legal propio. El sistema informático HONDUCOMPRAS tiene una cobertura limitada y su ampliación contribuiría a cumplir mejor con las normas legales sobre transparencia y acceso a la información. El nivel de eficiencia de la planificación y coordinación de compras es deficiente y la falta de mejoras no ha resultado en una reducción de costos en las compras.</p> <p>(i) Evidencias del uso de competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral (B))</p> <p>A pesar de que el marco legal único busca favorecer un entorno competitivo para las contrataciones del Estado, mantiene aún normas que generan altos costos transaccionales. Esto ocasiona lentitud en el proceso de contrataciones que dificulta la participación de micro y pequeñas empresas. Los datos son insuficientes, sin embargo, se estima que en términos promedio los datos disponibles acerca de la adjudicación de contratos públicos revelan que entre el 50% y el 60% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta,</p> <p>(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones (A)</p> <p>Se consideran aceptables, de acuerdo a criterios establecidos de buenas prácticas, los criterios utilizados para definir casos excepcionales, al igual que el empleo de las medidas que el marco legal y regulatorio establecen para justificar la ausencia de contratación abierta.</p> <p>(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones (D)</p> <p>El marco legal y regulatorio crea un mecanismo administrativo pero éste es lento, engorroso y costoso para recibir, procesar y tomar decisiones en lo</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>concerniente a quejas o impugnaciones judiciales relacionadas a adquisiciones y contrataciones del gobierno.</p>
<p>20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial</p>	<p>C+</p>	<p>No se realizan controles previos rigurosos y en estrecha coordinación con los responsables de los proyectos de inversión pública y los sistemas de compras y contrataciones y otros módulos de los compromisos de gastos que conduzcan a una programación ordenada de los pagos, se autoriza el gasto según su entrada y orden de procesamiento y a ello se aplica la auditoría preventiva.</p> <p>(i) Eficacia de los controles de compromisos de gasto (B)</p> <p>Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de caja y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los gastos, con esferas menores de excepción.</p> <p>(ii) Amplitud pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno (B)</p> <p>Otras normas y procedimientos de control interno están conformadas por un conjunto básico de directivas y pasos administrativos para el registro de transacciones financieras, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos, por ejemplo, de pre-intervención e inspección física, practicadas en algunas instituciones públicas tales como la Secretaría de Obras Públicas, son poco transparentes y redundan en ineficiencias en el uso de personal y en demoras innecesarias.</p> <p>(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las operaciones (C)</p> <p>Las normas de control interno se cumplen mayoritariamente en el procesamiento y registro de los compromisos de pago. Sin embargo, el uso de procedimientos recortados, improvisados y de emergencia en situaciones injustificadas constituye una práctica que causa preocupación.</p>
<p>21. Eficacia de la auditoría interna</p>	<p>C</p>	<p>(i) Alcance y calidad de la auditoría interna (C)</p> <p>La función de auditoría interna se encuentra</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>comprendida en la reorganización de la administración pública y abarca todas las Secretarías de Estado, esto es, como resultado de la reorganización del poder ejecutivo. Esta sin embargo, no comprende la realización de análisis de los problemas sistemáticos de la administración financiera tales como la actualización y la salvaguarda de los bienes del estado y la calidad de la información en los estados financieros, entre otros. Estos análisis no ocupan una prioridad en las labores que desempeñan los auditores internos y representan no más del 20 por ciento del total de su tiempo. Esta función no se cumple cabalmente debido a la falta de un marco normativo y de técnicas modernas de auditoría.</p> <p>(ii) Frecuencia y distribución de los informes (C)</p> <p>Si bien las UAI informan trimestralmente acerca de sus actividades al TSC ellas no publican regularmente sus informes de auditoría. Estos informes no se presentan a la Secretaría de Finanzas para su conocimiento y la aplicación de sanciones o recompensas administrativas.</p> <p>(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las recomendaciones de las auditorías internas (C)</p> <p>Los análisis del TSC muestran que aunque sean bajas en número las auditorías internas realizadas esta entidad apoya en brindarles el seguimiento y se obtienen algunos resultados aunque de manera lenta.</p>
C(iii) Contabilidad, registro e informes		
22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	A	<p>(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias (A)</p> <p>La conciliación de cuentas bancarias autorizadas por la Tesorería se lleva a cabo mensualmente, al nivel de las cuentas y subcuentas (libretas) por agencia gubernamental.</p> <p>(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos (A)</p> <p>La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos, éstas últimas administradas en fondos rotatorios, se llevan a cabo a través de liquidaciones trimestrales en los quince días</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		posteriores al final del último trimestre.
23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	Ni la Tesorería General de la República ni otra dependencia financiera o de control ha instituido un mecanismo por medio del cual se verifique el puntual y completa recepción de recursos aprobados a las unidades prestadoras de servicios en los últimos tres años, especialmente a aquellas localizadas en sectores, programas y áreas geográficas donde el gobierno ha priorizado el gasto público.
24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	<p>(i) Alcance de los informes en material de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias (A)</p> <p>La clasificación de los datos permite una comparación directa con el presupuesto original. La información, en general, abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura del gasto abarca las etapas de gasto, pago y liquidación presupuestal.</p> <p>(ii) Puntualidad en la presentación de informes (A)</p> <p>Se preparan informes de ejecución presupuestal y rendición de cuentas trimestralmente y éstos se presentan dentro de las dos semanas posteriores al final del período.</p> <p>(iii) Calidad de la información (B)</p> <p>Los balances patrimoniales y los estados financieros de la administración central presentan datos completos. Los movimientos presupuestales se reportan adecuadamente y están integrados con la contabilidad gubernamental, y la consistencia de sus datos se ha venido mejorando recientemente con la integración preliminar del sistema de administración de recursos humanos y la prueba de los módulos de Honducompras y Administración de Bienes Nacionales todo lo cual ha producido resultados iniciales favorables.</p>
25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	B+	<p>(i) Integridad de los estados financieros (B)</p> <p>Se prepara anualmente un estado financiero y patrimonial con casi la totalidad de las agencias que conforman la administración central. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa de las operaciones financieras y los saldos en las cuentas patrimoniales. Las omisiones consisten en 20% del total de las donaciones externas</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>transferidas a fondos y programas especiales del gobierno (u a 0.4% del PIB).</p> <p>(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros (A)</p> <p>Los estados financieros y otros informes financieros y cuentas finales de la administración central se someten a la opinión y escrutinio del Tribunal Supremo de Cuentas en los seis meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal.</p> <p>(iii) Normas contables empleadas (B)</p> <p>La elaboración de los estados financieros anuales se sujeta, en general, a normas nacionales de contabilidad y a un formato coherente a lo largo del tiempo, en conformidad con la mayoría de las normas internacionales de contabilidad pública.</p>
C(iv) Escrutinio y auditoría externa		
<p>26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa</p>	<p>C+</p>	<p>(i) Alcance /naturaleza de la auditoría externa (incluye adhesión a las normas de auditoría) (B)</p> <p>El Tribunal Supremo de Cuentas realiza anualmente auditorías externas a las secretarías de estado, agencias autónomas y empresas públicas responsables de por lo menos el 75% del gasto total. Se realiza una gama de auditorías financieras, limitando su función mayormente a examinar el desempeño de la ejecución presupuestaria sin un sustento técnico y un marco de metas programáticas que permitan evaluar sus resultados y su impacto en el desarrollo.</p> <p>(ii) Oportunidad de la presentación de los informes de auditoría al poder legislativo (B)</p> <p>Los informes de rendición de cuentas se presentan en el mes de septiembre al Congreso Nacional, es decir antes de finalizar el segundo semestre del siguiente año. Estos informes se refieren a la liquidación de del presupuesto del gobierno central y los entes descentralizados y se publican en el Portal de Transparencia del organismo.</p> <p>(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones (C)</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
		<p>Las recomendaciones del Tribunal Superior de Cuentas son comunicadas anualmente a las administraciones correspondientes con el fin de obligarlas a elaborar e implementar un plan de acción y corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría. Mas allá del seguimiento que realiza el TSC no existe evidencia de aplicación de sanciones administrativas y/o penales. El TSC ha organizado un sistema de seguimiento (SISERA) bajo responsabilidad de la Dirección de Supervisión y Seguimiento. Seguidamente se presenta una descripción del seguimiento que realiza TSC en dos campos de trabajo: la auditoría ex post que efectúa directamente el TSC y las auditorías Internas que las instituciones públicas efectúan bajo su conducción técnica.</p>
<p>27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual</p>	<p>C+</p>	<p>En general, el Congreso Nacional juega un papel poco activo en el escrutinio de la ley del presupuesto anual y de la gestión y fiscalización de las finanzas públicas en general. Esta no cuenta con una capacidad analítica lo suficientemente moderna compatible con los requerimientos técnicos para ejercer sus funciones de vigilancia y control y sostener discusiones relevantes según los intereses en cada sector relevante y dentro de los límites de tiempo estipulados en el calendario presupuestal.</p> <p>(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo (C)</p> <p>El Poder Legislativo examina en una manera poca rigurosa las políticas fiscales que respaldan el Presupuesto, evalúa las grandes prioridades del desarrollo incluidas en el presupuesto pero el trabajo de asignación entre sectores lo deja en manos del ejecutivo, lo mismo la relación con el marco plurianual.</p> <p>(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados (B)</p> <p>El Congreso Nacional emplea procedimientos de corto impacto para el examen de los presupuestos anuales. El calendario de envío del proyecto de ley del presupuesto anual es respetado por el Poder Ejecutivo.</p> <p>(iii) Suficiencia que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, en cuanto a estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda a las propuestas sobre</p>

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas (C)</p> <p>Es insuficiente la capacidad técnica del Congreso Nacional para realizar análisis macroeconómicos exhaustivos sobre el presupuesto: El tiempo previo puede ser bastante apretado sin personal técnico con experiencia. Porque las propuestas económicas y financieras toman más tiempo en manos del Ejecutivo antes de ser presentadas al Legislativo y el tiempo de preparar el Presupuesto es corto, no mas de cuatro meses efectivos.</p> <p>(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo (A)</p> <p>Existen reglas claras respecto de las modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del gobierno. En ellas se establecen límites estrictos respecto de la medida y naturaleza de las modificaciones (traspasos y ampliaciones) y son totalmente respetadas. Estas reglas son, sin embargo, insuficientes.</p>
<p>28. Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos</p>	<p>D+</p>	<p>La auditoria externa la realiza el TSC y para efectos de las funciones del Poder Legislativo ésta consiste en examinar los informes de liquidación de cuentas y presentar al Congreso Nacional una opinión externa sobre el desempeño presupuestal y la rendición de cuentas del último ejercicio fiscal. El Legislativo no realiza evaluaciones separadas de los informes, ni son distribuidos para su estudio por comisiones de diputados interesados, no se elaboran dictámenes generales de conformidad, y el tiempo que se les dedica depende del momento de entrega de los informes de auditoría externa. Estos informes incluyen estudios exhaustivos y amplios que los que prepara el TSC y que cubren análisis de eficiencia y de eficacia de 75 instituciones, actas de recepción y discusión de recomendaciones y un informe ejecutivo.</p> <p>i) Puntualidad del examen de los informes de auditoria por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos en los últimos tres años) (C).</p> <p>El Congreso ha sido puntual en el término de los</p>

Indicador	Calificación	Detalles explanatorios
		<p>informes de auditoría que tiene que recibir (dentro de los 12 meses de haberlos recibido), en el caso de la rendición de cuentas. Si bien se reportaron atrasos no imputados a ellos éstos se resuelven en un periodo corto.</p> <p>ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones (D)</p> <p>El Congreso Nacional solamente cuando lo considera necesario realiza audiencias con los responsables pertinentes de las instituciones correspondientes, pero éstas son de carácter rutinario, no se llevan a cabo con ninguna profundidad ni rigurosidad.</p> <p>iii) Recomendación de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo (C)</p> <p>El Congreso elabora recomendaciones pero no existe mucha evidencia que las instituciones del gobierno las adopte.</p>
D. PRACTICAS DE DONANTES		
<p>1. Previsibilidad del apoyo presupuestario directo</p>	<p>C</p>	<p>(i) La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo (C)</p> <p>Honduras sólo ha tenido una cooperación de apoyo presupuestario y la recepción de los fondos donados ha sido superior al 15 por ciento en los dos últimos años. Las demoras superaron en 50 por ciento del periodo previsto.</p> <p>ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas (C)</p> <p>La evidencia es escasa por parte de los donantes. Solamente se pudo obtener evidencia oral y escrita, esta última sólo parcialmente, por parte de uno de los donantes (la CEE) que brindan apoyo presupuestario quien asegura que si bien se realizaron las provisiones con el gobierno las demoras en los desembolsos no excedieron el 50 por ciento en dos de los últimos tres años.</p>

Indicador	Calificación	Detalles explicatorios
<p>2. Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas</p>	D	<p>(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos (D)</p> <p>Los donantes se reúnen en mesas sectoriales junto con los beneficiarios del gobierno para armonizar la programación y calendarización de las donaciones. Pero no todos cuentan con estimaciones presupuestarias las cuales no son informadas con suficiente anticipación a la Secretaría de Finanzas. Una parte importante de los desembolsos. Una parte de los desembolsos no se anticipa debidamente lo cual afecta la programación financiera.</p> <p>(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos (D)</p> <p>El proceso de ejecución presupuestaria establece que las informaciones deben ser trimestrales, y debe tenerse por lo menos dentro de los quince días siguientes. La información existente muestra que no siempre se cumple con este requisito, la AID, la Cuenta del Milenio, en los otros casos se registran retrasos de hasta cuatro meses. La información se obtiene de la ejecución presupuestaria cuando se utilizan los fondos externos y remedia esa obligación de información puntual de los donantes.</p>
<p>3. Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales</p>	D	<p>Proporción global de los fondos de ayuda par el gobierno central que son administradas con arreglo a los procedimientos nacionales (D)</p> <p>Menos del 50% de los fondos se manejan en base a procedimientos nacionales. Se reconoce que solo la Cuenta del Milenio trabaja de esta manera. La alineación periódica permitirá ir resolviendo estos problemas y fortalecer el sistema integrado presupuestal, de cooperación, seguimiento de procedimientos usados y evaluación de impacto.</p>

ANEXO 2

MÓDULOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA

2. MÓDULOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA

Subsistema de Presupuesto

1. Programación, administración y evaluación presupuestaria

Objetivo: Crear la capacidad técnica en las instituciones gubernamentales para formular el presupuesto orientado a gestión por resultados

Actividades:

- Asistencia para formular un presupuesto orientado a resultados
- Asistencia para adecuar la formulación plurianual del presupuesto de 5 unidades pilotos de la administración central con orientación a resultados
- Asistencia para vincular gastos del presupuesto con ERP

Metas:

- 70% de Administración Central orientado a gestión por resultados
- UPEG y GA capacitados en formulación orientada a resultados.
- Presupuesto de instituciones descentralizadas formulado con orientación a resultados

Situación inicial:

Estructuras programáticas mal fundadas. El POA es utilizado como base para medir el desvío con el presupuesto aprobado.

Situación actual:

Estructuras programáticas siguen conceptualmente mal fundadas. El POA es utilizado todavía como base para medir el desvío con el presupuesto aprobado. Es una herramienta cuyo propósito no tiene alcances programáticos de mediano plazo. No se ha realizado ningún cambio en la gestión de las finanzas públicas por resultados. Recién se están dando los primeros pasos en el marco de un programa de asistencia técnica con el BID.

2. Desconcentración del manejo presupuestal

Objetivo: Transferir a las Gerencias Administrativas centrales de las Secretarías de Estado la capacidad para formular y ejecutar los presupuestos de las agencias y unidades ejecutoras según la normativa y las políticas presupuestales vigentes.

Actividades:

- Asistencia para formular el presupuesto a nivel de las unidades ejecutoras
- Asistencia para definir el seguimiento de la ejecución del presupuesto en unidades desconcentradas y resto de unidades ejecutoras

Meta:

Aumentar gradualmente el grado de independencia por parte de las GA de las Secretarías de Estado hasta transferirles el 100 por ciento de las atribuciones administrativas y técnicas referidas al manejo presupuestal que tradicionalmente las realizaba la tesorería central de la SEFIN.

Situación actual:

SEFIN ha jugado un rol técnico significativo al asistir a las gerencias administrativas desconcentradas de las secretarías y otras agencias gubernamentales en la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto anual.

3. Compatibilización del proceso de programación de la ejecución con la situación de la caja fiscal

Objetivo: Desarrollar la capacidad técnica requerida en SEFIN para compatibilizar la programación de la ejecución financiera con la programación real de la caja.

Meta:

Optimizar el proceso de programación de la ejecución presupuestal.

Actividades:

Recibir la asistencia técnica necesaria, establecer los procedimientos y la organización institucional requerida, y adiestrar al personal para desarrollar una eficaz programación financiera trimestral y una eficaz programación y utilización de los recursos disponibles en caja.

Situación inicial:

Existe una seria debilidad en el vínculo entre la programación de la ejecución física y la programación financiera de caja.

Situación actual:

La Tesorería General de la República ha logrado compatibilizar la programación financiera y la programación real de la caja.

4. Consolidar la organización del sistema de presupuesto

Objetivo: Desarrollar una capacidad técnica requerida en la DGP como la única autoridad rectora encargada de elaborar normas y directivas para la gestión de los presupuestos del gobierno.

Meta:

Eliminar las competencias de otras direcciones generales que solamente le corresponden a la DGP, respecto a la gestión presupuestal.

Actividades:

- Asistencia para unificar las áreas que trabajan en presupuesto en una sola unidad
- Formación y capacitación de la unidad de análisis y evaluación del presupuesto

Situación inicial:

Redundancia de la función de gestión y análisis presupuestal por parte de otras direcciones generales en la SEFIN.

Situación actual:

Se creó la Unidad de Análisis de Egresos en la Dirección General de Presupuesto encargada de realizar el análisis del nivel, composición y evolución del gasto público.

Subsistema de Tesorería

1. Pagos de la TGR cancelados directamente por transferencia electrónica bancaria.

Objetivo: Incrementar la capacidad de programación y gestión del flujo de fondos del sector público por parte de la Tesorería

Meta:

Capacitar a la TGR para que elabore la programación financiera integral de los fondos de Tesorería.

Actividades:

- Asistencia para elaborar la programación financiera de todos los recursos del Tesoro
- Actualización del manual de programación financiera
- Asistencia para el manejo de la atención de los servicios de la deuda por parte de la TGR

Situación inicial:

Incipiente aplicación de pagos por nómina a través de acreditaciones en cuenta bancaria.

Situación actual:

Se avanzó mucho en el pago directo de nóminas por la vía electrónica y se cuenta con un control exhaustivo de las transferencias a las cuentas bancarias. Existe, sin embargo, un sector de empleados públicos que aún son pagados con cheques oficiales, en otros casos se está pagando con bonos del gobierno. Existe un volumen alto de pagos directos y con cheque a proveedores y contratistas del estado y la TGR no cuenta con un calendario de pagos semanales.

2. Desarrollar las capacidades en TGR para la captación y aplicación de fondos en el corto plazo

Meta:

Capacitar a la TGR para que administre eficazmente los activos y pasivos financieros de corto plazo.

Actividades:

- Diseño de políticas de administración de activos y pasivos de corto plazo
- Capacitación para captación y aplicación de fondos del tesoro en coordinación con BCH y DGCP.

Situación inicial:

Ausencia de un marco procedimental para administrar excedentes y faltantes de caja

Situación actual:

No se ha avanzado mucho en este proceso, no existe un mercado avanzado de títulos e instrumentos comerciales de corto plazo en el país.

3. Lograr el gerenciamiento pleno de los recursos del sector público por parte de la tesorería

Objetivo:

Simplificar los procedimientos administrativos para la realización de transferencias y pagos oportunos y generar una mayor confiabilidad y credibilidad en los servicios de la Tesorería.

Meta:

Capacitar a la TGR para que suplante a través de medios tecnológicos y procedimientos modernos la realización de pagos y la reducción del tiempo de las transacciones con recursos de la caja.

Actividades:

- Diseño de una estrategia con los bancos para la instrumentación generalizada de transferencias bancarias
- Diseño de los módulos de recursos, de programación de cuotas y pagos de cuenta única
- Capacitación de direcciones de administración y de la Tesorería en el funcionamiento de la cuenta única
- Elaboración y aprobación de normas para la implantación de la cuenta única de tesorería

- Elaboración y aprobación de régimen de autorización de apertura y cierre de cuentas bancarias del estado
- Capacitación en normas y procedimientos de la CUT a las instituciones de la administración central

Situación inicial:

Incipiente aplicación de pagos por nómina a través de acreditaciones en cuentas bancarias. Dispersión de fondos públicos y modelo tradicional de gestión de fondos, proliferación de cuentas bancarias oficiales.

Situación actual:

El gobierno ha obtenido uno de los mayores logros al crear y poner en total funcionamiento la cuenta única de tesorería (CUT) con resultados muy positivos en la ejecución de la programación financiera y los planes semanales de caja.

4. Reorganización integral de la Tesorería

Objetivo:

Reemplazar una organización obsoleta por una organización renovada y moderna, a la luz de los cambios realizados eficazmente en las Tesorerías de otros países con las mismas características.

Meta:

Adecuar la estructura organizacional de la TGR a los cambios y los requerimientos en la calidad de los servicios de pago exigidos por la sociedad hondureña.

Actividades:

- Asistencia para coordinar asunción de nuevas funciones y revisión de procedimientos internos
- Restructuración de las unidades de TGR para asumir nuevas funciones

Situación inicial:

Estructura de la TGR inadecuada para el cumplimiento de sus nuevas funciones

Situación actual:

La estructura organizacional de la TGR ha sido innovada con resultados muy favorables en los últimos cinco años.

Subsistema de Contabilidad Gubernamental

1. Elaboración de estados financieros y contables de la administración central fidedignos e integrales

Objetivo: Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y obtener estados financieros y patrimoniales confiables

Metas:

Capacitar a la CGR para que elabore los estados financieros e informes contables según los estándares internacionales de clasificación y cobertura. Asimismo, capacitar a la CGR para que elabore las normas requeridas para que las agencias gubernamentales preparen sus estados periódicos de rendición de cuentas.

Actividades:

Asistencia para fortalecer la capacidad de análisis, registro y ajuste de los estados financieros y contables de la administración central.

Situación inicial:

Existencia de operaciones financieras sin registro oportuno en la contabilidad que impiden un análisis integral de los estados contables.

Situación actual:

La mayor parte de las transacciones de caja se registran en una contabilidad presupuestal unificada a través del sistema de tesorería lo cual permite un control integral de saldos y proyecciones periódicas de flujos de caja. A pesar de estos avances persisten algunas operaciones que no se registran en la CUT. Si bien los flujos de fondos son actualizados en la contabilidad, existen varias cuentas de recursos que afectan el estado patrimonial neto del gobierno que no son actualizadas adecuadamente tales como los ingresos en los inventarios de bienes duraderos y de consumo y sus valores así como la totalidad de los movimientos de personal y de las deudas municipales, entre otras.

2. Diseño de un sistema de gestión y administración financiera y contable para las unidades ejecutoras de préstamos

Objetivo:

Contar con una herramienta de seguimiento de los préstamos oficiales externos y domésticos.

Meta:

Capacitar a la DGCP para que administre a través de un sistema central de registro y control la ejecución presupuestal con recursos de préstamos externos y domésticos.

Actividades:

Implementación de un sistema de gestión y administración financiera y contable para las UEPEX en 10 unidades pilotos y después el resto de unidades

Situación inicial:

Debilidad en el seguimiento de operaciones con financiamiento externo

Situación actual:

Existe una porción significativa de las donaciones que no son registradas en un sistema central de financiamiento y crédito externo (UEPEX y/o SIGADE) debido al manejo separado de las donaciones no reembolsables por parte de SETCO.

3. Rediseño de consultas gerenciales sobre ejecución física y financiera del presupuesto para los niveles directivos

Objetivo:

Desarrollar e implementar los cambios tecnológicos necesarios para brindar una información veraz y oportuna sobre la ejecución real del presupuesto gubernamental.

Meta:

Dotar de la herramienta necesaria para la toma de decisiones por parte de las autoridades financieras de mando alto en la SEFIN.

Actividades:

Diseñar un sistema de consultas que permita a directivos de alto mando acceder a reportes actualizados sobre la ejecución física y financiera.

Situación inicial:

Escaso nivel de consultas gerenciales sobre ejecución físico-financiera.

Situación actual:

No existe un sistema de asignación y ejecución de recursos presupuestales a un resultado físico y financiero.

4. Fortalecimiento de la CGR para asumir plenamente su rol de coordinador funcional de los procesos de administración financiera gubernamental. Restructuración de la CGR y revisión de procedimientos internos.

Objetivo:

Integrar a través de medios tecnológicos modernos y simplificar los procedimientos administrativos para que la información financiera fluya de la manera más rápida y sin error.

Meta:

Vincular las diferentes funciones primordiales y centrales inherentes a la administración financiera del gobierno.

Actividades:

- Diseño de vínculo funcional entre los sistemas de información de recursos del la DEI, BCH y SIAFI para el registro de los recursos devengados y percibidos.
- Diseño de metodología que compatibilice el sistema contable con la gestión de recursos reales de compras y recursos humanos.

Situación actual:

Falta de integración de los sistemas de información vinculados a la captación de recursos lo cual resulta en un registro tardío. Inexistencia de tabla de beneficiarios que posibilite pago por transferencia electrónica a los beneficiarios del estado. Sistemas de administración de recursos reales sin nexo lógico con el sistema de administración financiera.

Situación actual:

Las capacidades técnicas y su organización de la CGR no han sido fortalecidas de forma integral y por lo tanto su rol de coordinador funcional de los procesos de administración financiera y de la actualización de la contabilidad patrimonial es limitado.

Subsistema de Control Interno

Objetivo: Proveer el marco normativo que regirá el control interno y la auditoría interna. Elaborar plan de transición para eliminar preintervención de la DGP. Instrumentar la red de unidades de auditorías internas.

Meta:

Garantizar que los nuevos procesos y procedimientos financieros y contables son cumplidos cabalmente por todas las agencias del gobierno, esto es, con el fin de obtener resultados mas eficaces en la administración financiera.

Actividades:

- Diseño de la oficina modelo de control interno.
- Elaboración de manuales de procedimientos de la auditoría interna que contemplen planificación, desarrollo y exposición de resultados de auditorías financieras, legales y de gestión.

- Asistencia para el diseño organizacional de la oficina modelo de auditoría interna.
- Diseño e instrumentación de un plan de transición para transferir gradualmente las actividades de preintervención que realiza la DGP a las oficinas de auditoría interna.
- Asistencia técnica para facilitar la constitución y puesta en marcha de la Auditoría Interna de la SEFIN.

Situación inicial:

Inexistencia de estructura organizacional modelo para el funcionamiento de las auditorías internas. La DGP realiza tareas de control previo en las secretarías y otras dependencias de la administración central. Falta de un adecuado sistema de control interno.

Situación actual:

Existe mucha confusión en varias agencias gubernamentales sobre la diferencia entre el control interno y la auditoría interna. No existe un marco legal y regulatorio explícito. Mientras tanto, se ha creado una red de unidades de auditoría interna al nivel central y municipal, incluyendo una en SEFIN, pero no es clara la relación entre esta última y el TSC en la organización del sector de auditoría interna. La gerencia administrativa en cada agencia gubernamental cumple parcialmente la vigilancia de los controles internos pero no se cuenta con una normativa específica y amplia en este sector importante. Tampoco es claro cuál es el órgano central técnico y regulatorio encargado de diseñar, implementar y sancionar el código de control interno e integralidad del gerente financiero.

Planificación y Análisis Económico y Fiscal

Objetivo: Proveer capacidad institucional para el diseño de la política fiscal y la definición de programas y proyectos y establecer las bases para disponer un régimen de información de indicadores económicos relevantes para la determinación de la política fiscal. Reestructurar la UPEG de SEFIN en condiciones para desempeñar integralmente sus funciones de planificación y seguimiento económico.

Meta:

Integrar las funciones de planificación estratégica y de presupuestación en cada uno de los sectores y Secretarías de Estado de forma tal de poder programar adecuadamente la ejecución del gasto y obtener los resultados más favorables por parte de la gestión pública.

Actividades:

- Elaborar programas de transición para fortalecer UPEG de SEFIN y derivar tareas no específicas del área. Capacitación de personal de UPEG en el diseño de programas y proyectos alineados al cumplimiento de políticas públicas.
- Capacitación UPEG en evaluación presupuestaria orientada a resultados.
- Diseñar y poner en marcha la Dirección de Análisis y Programación Macroeconómica en SEFIN.
- Asistir al BCH para fortalecer su capacidad para evaluar la evolución de las finanzas públicas a partir de la medición de las modificaciones producidas en los saldos financieros del gobierno.

Situación inicial:

Dificultades para realizar el seguimiento por debajo de la línea del déficit del sector público por parte del BCH.

Situación actual:

UPEG SEFIN coordina sus tareas de programación financiera con el BCH y del manejo de estadísticas sobre medición del déficit fiscal a partir de la evolución de los flujos monetarios del gobierno.

Subsistema de Inversión Pública

Objetivo: Fortalecer el proceso inversionista del sector público considerando la formulación de propuestas de inversión pública, su evaluación económica, seguimiento de su ejecución, y la evaluación ex post de las mismas.

Meta:

Capacitar a la DGIP en administrar eficazmente la supervisión, monitoreo y evaluación de las inversiones públicas y luego desconcentrar estas capacidades técnicas a todas las agencias y unidades ejecutoras de proyectos.

Actividades:

- Relevar los sistemas de información existentes en todas las jurisdicciones, referidos a proyectos de inversión pública.
- Fortalecer la coordinación interministerial entre la programación de inversiones públicas y su correspondiente presupuestación anual y/o plurianual.
- Establecer pautas metodológicas para la identificación, priorización y evaluación económica para su aplicación por los organismos operativos, con la capacitación y adiestramiento de los funcionarios.
- Analizar las distintas formas de financiamiento de la inversión pública: recursos propios, de fuentes externas, y participación del sector privado, estableciendo los criterios para la mejor alternativa en cada caso.
- Revisar la sincronía y coherencia de las proposiciones entre el sistema de gestión de las inversiones y el sistema de administración financiera.

Situación inicial:

Multiplicidad de sistemas para el seguimiento de inversiones sin coordinación efectiva. Falta de eficiencia en la asignación de recursos del presupuesto para inversión pública.

Situación actual:

Subsiste la multiplicidad de sistemas para el seguimiento de inversiones en varias de las agencias gubernamentales. No existe un órgano rector de la planificación y programación de inversiones públicas que coordine dentro de la administración central y entre los niveles de gobierno la aplicación de cuantiosos recursos para inversiones sociales y de infraestructura. Subsiste la falta de coordinación y de un protocolo metodológico para la programación de inversiones públicas y los correspondientes planes de mantenimiento y el presupuesto anual y plurianual.

Simplificación de los Procedimientos Administrativos

Objetivo: Simplificación y rediseño de procedimientos administrativos y mejoramiento de la calidad de los servicios de presupuesto y tesorería brindados por SEFIN.

Meta:

Capacitar a SEFIN para que juegue un rol mas efectivo, eficiente y transparente en la gestión y utilización de los recursos financieros del gobierno.

Actividades:

- Elaborar un plan estratégico de automatización y racionalización de la tecnología de la SEFIN.
- Elaborar y rediseñar manuales de procedimientos administrativos generales en SEFIN.
- Análisis y diseño de la ventanilla única de trámites.
- Diseño y desarrollo del sistema de seguimiento de expedientes administrativos

Situación inicial:

Redundancia de intervenciones por inadecuado funcionamiento de los procesos funcionales de las respectivas direcciones generales de SEFIN. Multiplicidad de mesas de ingreso de trámites en SEFIN lo cual dificulta su seguimiento y resolución.

Situación actual:

Se separó adecuadamente las competencias en cada una de las direcciones generales y de apoyo en SEFIN y las funciones de cada una es de conocimiento público. Cada uno de estos departamentos cuenta con su normativa específica. No existe evidencia del funcionamiento de una ventanilla única de trámites documentarios ni de un sistema central de seguimiento de expedientes administrativos en SEFIN.

ANEXO 3

APENDICE ESTADISTICO

3. APÉNDICE ESTADÍSTICO

Estadísticas usadas en el cálculo de los indicadores

**Cuadro 1: Ejecución del gasto presupuestado, por clase económica
(En millones de Lempiras)**

	2005		2006		2007	
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
Total	35,024.5	35,451.5	37,943.7	36,948.1	44,724.7	46,169.2
<u>Gastos corrientes</u>	27,087.6	27,635.4	31,170.7	31,254.9	38,146.2	38,933.4
Gastos de consumo	18,667.6	18,650.3	22,897.8	21,987.0	27,747.6	27,260.9
Sueldos y salarios	14,658.7	14,686.9	16,675.4	16,894.6	...	21,536.1
Bienes y servicios	4,008.9	3,963.4	6,222.4	5,092.4	...	5,724.8
Pago de intereses	1,899.8	1,445.0	1,747.7	2,002.1	1,939.5	2,189.0
Transferencias corrientes	6,003.6	6,966.2	4,533.2	5,196.5	6,195.2	6,942.7
Asignaciones globales	516.6	573.9	1,992.0	2,069.3	2,263.9	2,540.8
<u>Gastos de capital</u>	7,936.9	7,816.1	6,773.0	5,693.2	6,578.5	7,235.8
Financiados con fondos nacionales	3,173.9	3,937.2	2,810.0	3,012.1	3,356.4	4,335.0
Financiados con fondos externos	4,763.0	3,878.9	3,963.0	2,681.1	3,222.1	2,900.8
Memo: Gasto primario 1/	28,361.7	30,127.6	32,233.0	32,264.9	39,563.1	41,079.4

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

**Cuadro 2: Composición institucional de la ejecución presupuestal del gasto primario*
(En millones de Lempiras)**

	2005		2006		2007	
	Presupuest	Ejecutad	Presupuest	Ejecutad	Presupuest	Ejecutad
	o	o	o	o	o	o
Secretaría del Despacho Presidencial	310.4	418.1	468.8	619.5	1,015.4	883.5
Secretaría de Gobernación y Justicia	1,119.4	1,115.4	1,769.3	1,533.1	1,718.0	1,875.5
Secretaría de Educación	11,723.3	11,128.8	12,900.9	12,234.4	15,635.0	15,716.1
Secretaría de Salud	4,273.3	4,602.7	5,003.6	4,874.6	6,030.6	5,816.8
Secretaría de Seguridad	1,249.5	1,470.4	1,817.1	1,944.8	2,263.4	2,303.2
Secretaría de Relaciones Exteriores	352.9	384.8	417.0	458.6	466.7	580.8
Secretaría de Defensa Nacional	933.5	1,015.4	1,040.7	1,230.5	1,434.0	1,598.5
Secretaría de Finanzas	1,021.7	1,427.7	1,229.7	1,267.7	1,660.1	2,378.8
Secretaría de Industria y Comercio	96.7	115.9	163.7	133.6	107.9	111.2
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	2,466.9	2,139.0	933.2	1,243.0	1,072.6	1,521.5
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	291.7	355.7	299.4	354.2	365.5	418.6
Secretaría de Agricultura y Ganadería	501.0	645.1	371.9	508.4	482.6	625.8
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	424.4	622.3	670.1	681.3	577.9	586.1
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	83.5	98.2	108.0	116.8	124.0	144.2
Secretaría de Turismo	79.9	126.9	74.3	116.6	84.6	141.5
Otros	3,433.5	4,461.0	4,965.1	4,947.9	6,524.6	6,377.4
Total	28,361.7	30,127.6	32,233.0	32,264.9	39,563.1	41,079.4

* Excluye el servicio de la deuda pública y los gastos de capital financiados con fondos externos.

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

**Cuadro 3: Composición institucional de la ejecución del gasto presupuestado total
(En lempiras)**

Cod.	Institución	2005		2006		2007	
		Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
1	Congreso Nacional	432.880.871	839.473.694	290.000.000	440.000.000	390.000.000	440.000.000
10	Poder Judicial	986.631.100	871.159.138	1.069.274.800	990.029.332	1.422.291.124	1.196308.729
210	Tribunal Supremo Electoral	189.211.800	266.827.523	76.852.600	92.515.162	55.402.700	56.049.107
2	Tribunal Superior de Cuentas	0	0	112.251.600	125.919.690	139.297.100	174.623.421
3	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0	0	28.500.000	31.499.997	32.040.800	32.968.666
20	Presidencia de la República	291.383.660	419.895.430	261.021.120	340.451.323	297.500.700	509.327.532
21	Programa de Asignación Familiar	431.324.591	406.348.657	474.076.700	572.568.823	504.746.800	481.883.029
22	Fondo Hondureño de Inversión Social	1.028.315.400	870.795.834	1.005.779.880	570.626.952	642.691.200	608.097.074
23	Concejo Hondureño de Ciencia y Tecnología	55.517.435	68.795.992	11.148.160	14.200.361	16.920.500	51.460.906
24	Instituto de la Propiedad	0	136.123.882	132.782.800	180.395.548	133.404.400	216.706.825
26	Instituto Nacional de la Juventud	0	0	10.000.000	6.921.385	20.000.000	8.923.037
40	Secretaría de Gobernación y Justicia	1.235.937.577	1.528.151.050	1.889.250.671	1.618.653.914	1.794.279.400	1.933.930.000
41	Comisión Permanente de Contingencias	17.411.302	48.067.355	19.303.130	14.081.321	21.284.900	22.551.463
42	Cuerpo de Bomberos de Honduras	29.760.318	32.616.997	30.047.600	37.726.360	35.496.900	45.496.900
	Catastro Nacional	8.496.250	0	0	0	0	0
43	Empresa Nacional de Artes Gráficas	3.420.800	8.175.298	3.261.540	6.151.015	4.450.600	4.430.390
50	Secretaría de Educación	11.997.395.491					
	Centro Nacional de Educación para el Trabajo	6.294.600	8.673.833	6.406.800	6.676.361	7.706.800	7.399.832
60	Secretaría de Salud	5.072.757.483	4.932.632.825	5.256.685.100	5.144.713.961	6.859.889.829	6.103.658.953
	Ente Reg. Serv. Agua Potable y Saneamiento	5.500.000	6.201.911	11.110.400	8.576.746	7.075.700	9.758.702
70	Secretaría de Seguridad	1.249.452.200	1.470.419.595	1.817.127.899	1.944.814.605	2.263.414.930	2.359.971.909
30	Secretaría del Despacho Presidencial	310.372.209	471.231.920	539.939.600	660.521.581	1.064.922.377	945.037.435
31	Cuenta de Desafío del Milenio	0	0	1.000.000	63.945.525	1.152.659.100	195.157.747
80	Secretaría de Relaciones Exteriores	352.945.032	384.837.775	417.038.800	458.558.297	466.724.800	580.752.169
90	Secretaría de Defensa Nacional	933.451.200	1.015.365.146	1.040.741.000	1.230.471.002	1.434.045.800	1.598.533.945
100	Secretaría de Finanzas	1.039.818.019	1.667.517.282	1.244.589.490	1.331.586.077	1.677.363.788	2.498.332.064
101	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	33.119.500	38.432.906	32.737.619	40.643.519	34.022.597	50.611.687
	Dirección Ejecutiva de Ingresos	264.000.000	17.696.634	0	0	0	0
110	Secretaría de Industria y Comercio	96.726.868	120.071.678	163.740.600	133.631.956	149.315.000	174.487.578
	Secretaría de Obras Públicas, Transp. y Vivienda	2.468.423.663	2.140.138.752	1.785.877.020	1.785.846.573	1.520.162.300	2.046.818.637
121	Dirección de la Marina Mercante	17.770.900	21.312.719	17.472.290	32.943.249	18.734.900	27.575.930
122	Fondo Vial	702.470.000	775.438.395	689.572.380	715.102.957	758.714.700	851.963.618
130	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	291.736.500	359.483.421	299.517.200	355.496.868	366.916.846	420.028.037
140	Secretaría de Agricultura y Ganadería	750.378.669	959.169.726	687.339.718	708.386.451	695.814.900	931.317.823
	Dirección de Ciencia y Tecnología						
141	Agropecuaria	46.504.095	107.402.196	34.654.081	47.596.787	35.731.000	57.576.194
	Dirección Nac. de Desarrollo Rural Sostenible	411.123.280	307.394.514	455.972.100	353.358.968	274.589.900	303.502.560
	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	161.700.758	138.835.829	123.216.505	72.801.991	14.104.900	127.618.969
143	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	593.238.200	771.883.135	705.333.390	733.024.058	704.112.000	641.574.728
151	Comisión Nacional de Energía	5.763.800	5.088.325	5.670.910	4.717.557	6.603.600	8.911.434

Cod.	Institución	2005		2006		2007	
		Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
152	Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería	5.435.500	9.671.807	5.435.500	14.146.496	8.435.500	14.534.356
160	Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	83.452.774	98.239.695	107.981.595	116.820.515	131.824.700	146.759.350
161	Centro de la Cultura Garinagu de Honduras	3.662.785	3.869.968	3.807.389	4.612.342	4.525.900	5.233.919
170	Secretaría de Turismo	198.254.620	279.184.586	192.823.829	224.597.481	243.137.041	341.648.623
190	Ministerio Público	370.587.776	409.000.000	400.000.000	469.000.000	400.000.000	540.000.000
200	Procuraduría General de la República	39.402.165	41.578.907	28.490.317	36.705.236	34.378.700	39.978.619
220	Deuda Pública	6.546.280.901	5.043.456.415	6.999.034.586	6.851.920.849	6.773.082.600	6.519.714.345
	Asignaciones Financieras para Contingencias	350.000.000	356.000.000	0	0	0	0
180	Registro Nacional de las Personas	170.627.800	220.505.035	170.450.209	207.141.600	186.826.900	233.731.001
	Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales	0	0	11.036.660	9.160.409	11.309.800	8.497.301
201	Serv. Financieros de la Administración Central	0	0	1.101.235.368	415.279.005	501.468.404	404.893.860
449	Central	0	0	1.101.235.368	415.279.005	501.468.404	404.893.860
	Total	39.288.937.892	38.956.319.272	42.996.377.031	41.760.950.347	49.383.680.036	50.211.973.314

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Cuadro 4: Composición institucional de la ejecución presupuestal del gasto de capital, financiado con recursos del exterior*
(En millones de Lempiras)

Cod.	Institución	2005		2006		2007	
		Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
1	Congreso Nacional	18.431.300	50.939.644	0	0	0	0
10	Poder Judicial	157.631.100	35.732.388	143.559.800	62.790.832	383.409.124	146.553.979
210	Tribunal Supremo Electoral	0	0	0	0	0	0
2	Tribunal Superior de Cuentas	0	0	0	10.449.944	0	9.571.527
3	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0	0	0	0	0	0
20	Presidencia de la República	0	24.686.955	0	75.000	0	0
21	Programa de Asignación Familiar	128.860.791	136.267.299	159.916.800	57.535.973	194.089.100	155.992.238
22	Fondo Hondureño de Inversión Social	877.104.500	404.295.948	652.650.265	396.174.277	460.457.353	444.373.672
23	Concejo Hondureño de Ciencia y Tecnología	37.756.205	57.053.033	0	0	0	17.500.435
24	Instituto de la Propiedad	0	0	0	0	0	0
26	Instituto Nacional de la Juventud	0	0	0	0	0	0
40	Secretaría de Gobernación y Justicia	116.521.297	412.706.573	119.946.157	85.563.221	76.247.464	58.450.327
41	Comisión Permanente de Contingencias	0	0	0	0	0	1.288.660
42	Cuerpo de Bomberos de Honduras	0	0	0	0	0	0
	Catastro Nacional	0	0	0	0	0	0
43	Empresa Nacional de Artes Gráficas	0	0	0	0	0	0
50	Secretaría de Educación	274.094.925	150.348.115	325.856.791	301.975.549	431.257.886	517.553.566
51	Centro Nacional de Educación para el Trabajo	0	0	0	0	0	0
60	Secretaría de Salud	799.438.116	329.930.706	253.085.957	270.163.595	829.309.648	286.830.726
61	Ente Reg. Serv. Agua Potable y Saneamiento	0	0	0	0	0	247.527
70	Secretaría de Seguridad	0	0	0	0	0	56.743.506
30	Secretaría del Despacho Presidencial	0	53.099.902	71.116.000	41.016.710	49.510.612	61.516.151
31	Cuenta de Desafío del Milenio	0	0	0	2.461.476	354.685.000	48.939.192
80	Secretaría de Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0
90	Secretaría de Defensa Nacional	0	0	0	0	0	0
100	Secretaría de Finanzas	18.076.732	239.808.239	14.924.582	63.909.564	17.253.952	119.510.270
101	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0
	Dirección Ejecutiva de Ingresos	0	0	0	0	0	0

Cod.	Institución	2005		2006		2007	
		Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
110	Secretaría de Industria y Comercio	0	4.180.361			41.437.500	63.301.446
120	Secretaría de Obras Públicas, Transp. y Vivienda	1.496.041	1.113.440	852.723.600	542.890.877	447.513.700	525.285.111
121	Dirección de la Marina Mercante	0	0	0	0	0	0
122	Fondo Vial	13.800.000	32.859.800	0	16.708.441	0	9.511.686
130	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	0	3.813.705	77.000	1.276.343	1.376.100	1.475.616
140	Secretaría de Agricultura y Ganadería	249.378.000	314.062.850	315.404.753	199.987.012	213.209.364	305.537.959
141	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria	0	3.256.100	0	6.722.125	0	22.109.198
142	Dirección Nac. de Desarrollo Rural Sostenible	255.981.298	154.948.552	143.014.826	111.383.004	60.940.658	77.643.925
143	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	152.000.000	129.231.577	112.785.000	48.174.792	4.500.000	76.992.464
150	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	168.807.300	149.575.821	35.220.600	51.691.846	126.195.200	55.497.308
151	Comisión Nacional de Energía	0	0	0	0	0	0
152	Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería	0	0	0	0	0	0
160	Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	0	0	0	0	7.800.000	2.600.000
161	Centro de la Cultura Garinagu de Honduras	0	0	0	0	0	0
170	Secretaría de Turismo	118.340.400	152.249.487	118.528.400	108.043.627	158.525.700	200.165.257
190	Ministerio Público	0	0	0	0	0	0
200	Procuraduría General de la República	0	0	0	0	0	0
220	Deuda Pública	0	0	0	0	0	1.697.375
	Asignaciones Financieras para Contingencias	0	0	0	0	0	0
180	Rregistro Nacional de las Personas	0	0	0	296.023	0	0
201	Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales	0	0	0	0	0	0
449	Serv. Financieros de la Administración Central	0	0	887.586.255	302.400.626	138.868.404	348.558.800
Total		3.387.718.005	2.840.160.496	4.206.396.786	2.681.690.857	3.996.586.765	3.615.447,923

* Excluye los pagos del servicio de la deuda pública.

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Cuadro 5: Recaudación de los ingresos domésticos del gobierno central, por tipo de ingreso (En millones de Lempiras)

	2005		2006		2007	
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
Impuesto sobre la renta	6.603,6	7.037,3	7.589,0	9.326,3	9.835,4	11.876,2
De los cuales: Personas naturales	240,2	146,9	150,0	176,5	181,5	226,6
Personas jurídicas	1.600,0	1.770,8	1.972,0	2.376,3	2.906,6	3.011,3
Impuesto sobre la propiedad	453,7	314,6	306,7	359,8	385,0	440,6
Impuestos sobre la producción, consumo y ventas	10.408,0	10.969,4	12.351,6	13.276,1	14.236,5	16.237,4
Impuestos sobre los servicios y activos especiales	5.643,4	6.203,0	6.157,9	6.224,4	6.428,3	6.595,8
Impuestos sobre las importaciones	1.943,5	2.174,2	1.975,5	2.354,1	2.232,9	2.886,6
Impuesto sobre beneficios eventuales	8,7	9,1	8,6	8,0	9,3	12,2
Total	25.060,9	26.707,6	28.389,3	31.548,7	33.127,4	38.048,8
<i>Memo:</i> Total ingresos tributarios (% del PIB)	13,6	14,5	13,9	15,4	14,2	16,3

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Cuadro 6: Financiamiento y gasto municipal, 2005 y 2006
(En Lempiras)

	2005	2006
Ingresos	4.010.145.651	5.416.892.731
Ingresos tributarios locales	1.850.320.438	1.544.719.314
Ingresos no tributarios locales	314.880.541	431.050.118
Transferencias del gobierno central	1.055.358.560	1.610.486.709
Transferencias 5%	889.905.438	1.395.294.633
Otras transferencias	30.367.708	19.940.906
Subsidios	67.719.229	75.804.023
Donaciones por condonación de deuda	29.009.061	45.822.535
Otras transferencias de capital	38.357.125	73.624.612
Ingresos por prestamos	434.280.527	1.469.157.420
Venta de activos	109.680.917	66.139.922
Otros ingresos y donaciones de capital	245.624.668	295.339.247
Gastos	2.768.586.093	3.773.283.468
Gasto de funcionamiento	1.360.899.214	2.238.119.912
Del cual: sueldos y salarios	732.115.535	1.328.392.842
Del cual: maquinaria y equipo	...	7.348.203
Gasto de capital	1.407.686.880	1.535.163.556
Del cual: Obras de inversión	775.345.388	641.586.563
Del cual: Servicio de la deuda municipal	562.279.387	847.775.628
Balance financiero	1.241.559.557	1.643.609.263

Fuente: Secretaría de Gobernación y Justicia.

Cuadro 7: Transferencias a las agencias gubernamentales y las empresas públicas
(En Lempiras)

Código	Institución	2005			2006			2007		
		Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total
500	INA	86.860,0	18.500,0	105.360,0	107.200,0	18.521,2	125.721,2	107.021,2	31.904,0	138.925,2
501	ITH	65.183,1	130.512,2	195.695,3	65.183,1	128.503,5	193.686,6	61.755,2	16.705,2	78.460,4
502	IHNFA	95.407,9	0,0	95.407,9	100.000,0		100.000,0	100.709,4		100.709,4
503	INFOP	996,0	0,0	996,0	1.200,0		1.200,0	1.200,0		1.200,0
505	IHAH	8.461,3	1.000,0	9.461,3	10.194,3	5.500,0	15.694,3	12.194,3	5.500,0	17.694,3
506	IHDECOOP	1.700,0	0,0	1.700,0	1.700,0		1.700,0	2.068,0		2.068,0
507	IHADFA	7.000,0	0,0	7.000,0	7.000,0		7.000,0	7.000,0		7.000,0
509	CONAPID	6.175,3	0,0	6.175,3	7.351,4		7.351,4	7.351,4		7.351,4
510	CONDEPAH	12.714,0	0,0	12.714,0	15.420,0		15.420,0	11.420,0	8.710,3	20.130,3
511	ESNACIFOR	13.740,0	0,0	13.740,0	13.740,0		13.740,0	13.740,0		13.740,0
512	INAM	9.400,0		9.400,0	12.400,0		12.400,0	13.441,3		13.441,3
513	INE	29.730,0	4.270,0	34.000,0	66.617,9	26.840,9	93.458,8	45.477,3		45.477,3
514	CDPC							15.000,0		15.000,0
	Subtotal	337.367,6	154.282,2	491.649,8	408.006,7	179.365,6	587.372,3	398.378,1	62.819,5	461.197,6
701	UNAH	1.374.248,1	30.000,0	1.404.248,1	1.716.085,0	50.815,0	1.766.900,0	2.016.282,1	42.128,7	2.058.410,8
702	UPNFM	230.900,0	23.300,0	254.200,0	240.100,0	24.800,0	264.900,0	257.581,7	19.681,7	277.263,4
703	UNA	28.700,0	0,0	28.700,0	32.700,0	0,0	32.700,0	37.126,1		37.126,1
	Subtotal	1.633.848,1	53.300,0	1.687.148,1	1.988.885,0	75.615,0	2.064.500,0	2.310.989,9	61.810,4	2.372.800,3
801	ENEE*	0,0	25.000,0	25.000,0	0,0	25.000,0	25.000,0	25.000,0		25.000,0
802	AFE/COHDEFOR	144,0	15.114,9	15.258,9	0,0	191.135,3	191.135,3	144,0	21.065,3	21.209,3
805	SANAA	0,0	653.376,0	653.376,0	0,0	225.900,0	225.900,0		608.119,6	608.119,6
807	BANASUPRO	6.500,0	0,0	6.500,0	6.500,0	0,0	6.500,0	6.500,0		6.500,0
808	FNH	0,0	3.200,0	3.200,0	3.200,0	0,0	3.200,0		3.200,0	3.200,0

Código	Institución	2005			2006			2007		
		Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total	Corriente	Capital	Total
809	HONDUCOR	8.000,0	0,0	8.000,0	10.000,0	0,0	10.000,0	16.156,8		16.156,8
	Subtotal	14.644,0	696.690,9	711.334,9	19.700,0	442.035,3	461.735,3	47.800,8	632.384,9	680.185,7
903	BANADESA	0,0	130.000,0	130.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
901	BANHPROVI **	0,0	0,0	0,0	0,0	198.642,4	198.642,4	0,0	173.586,0	173.586,0
950	CNBS***	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61.731,5	13.480,1	75.211,6
	Subtotal	0,0	130.000,0	130.000,0	0,0	198.642,4	198.642,4	61.731,5	187.066,1	248.797,6
	TOTAL	1.985.859,7	1.034.273,1	3.020.132,8	2.416.591,7	895.658,3	3.312.250,0	2.818.900,3	944.080,9	3.762.981,2

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Cuadro 8: Programa de inversión pública por agencia y unidad ejecutora, 2008

Agencia ejecutora	Unidad ejecutora	En millones de Lempiras	%	Función COFOG
Total		11.246,6	100,0	
Poder Judicial		294,4	2,6	Servicios Generales
Tribunal Superior de Cuentas		11,5	0,1	Servicios Generales
Presidencia de la República		3.704,4	32,9	
	Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)	653,2	5,8	Protección Social
	Instituto de la Propiedad	145,1	1,3	Finanzas
	Fondo Hondureño de Inversión Social	1.046,6	9,3	Multi-sectorial
	Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología	740,0	6,6	Educación
	Cuenta de Desafío del Milenio-Honduras	1.119,5	10,0	Multi-sectorial
Secretaría del Despacho Presidencial		478,0	4,3	Multi-sectorial
Secretaría de Educación		701,4	6,2	Educación
Secretaría de Salud		625,3	5,6	Salud
Secretaría de Obras Públicas		2.419,5	21,5	Infraestructura
Secretaría de Finanzas		1.506,2	13,4	
	Administración Central	373,0	3,3	Finanzas
	Fondo Vial	1.133,2	10,1	Infraestructura
Secretaría de Gobernación y Justicia		344,6	3,1	
	Administración Central	139,4	1,2	Multi-sectorial
	Cuerpo de Bomberos	175,5	1,6	Servicios Generales
	Comisión Permanente de Contingencias	29,7	0,3	Finanzas
Secretaría de Agricultura y Ganadería		688,1	6,1	
	Administración Central	458,2	4,1	Agricultura
	Dirección Nacional de Desarrollo Sostenible (DINADERS)	167,5	1,5	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal (ICF)	11,9	0,1	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	49,5	0,4	Agricultura
	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria	1,0	0,0	Agricultura
Secretaría de Recursos Naturales		136,2	1,2	Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Defensa		158,2	1,4	Servicios Generales
Secretaría de Seguridad		62,8	0,6	Servicios Generales
Secretaría de Industria y Comercio		46,0	0,4	Servicios Generales
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social		70,0	0,6	Protección Social

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Cuadro 9: Distribución del personal de la Secretaría de Finanzas, por departamento y ocupación, Noviembre 2008

Dependencia	Grupo				Total por Dependencia
	Operativo Administrativo	Técnico	Ejecutivo	Directivo	
PERSONAL PERMANENTE					
Sub Secretaría de Presupuesto					
Dirección General de Presupuesto	34	81	14	3	132
Contaduría General de la Republica	14	24	4	2	44
Tesorería General de la Republica	23	47	4	2	76
Dirección y Coordinación Superior					
Despacho de la Ministra	7	0	0	1	8
Sub Secretaría de Presupuesto	4	0	0	1	5
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Publica	3	0	0	1	4
Secretaría General	7	2	0	1	10
Asesoría Legal	8	14	0	2	24
Análisis de Exenciones y Franquicias	9	8	0	0	17
Gerencia Administrativa	76	18	2	1	97
Sub Gerencia de Recursos Humanos	8	6	1	0	15
Auditoría Interna	2	9	1	0	12
Unidad Administradora de Proyectos	1	5	0	0	6
Unidad de Modernización	1	5	0	1	7
Unidad de Planeamiento, Evaluación y Gestión	3	10	4	2	19
Unidad de Comunicación Institucional	3	1	0	1	5
Unidad de Transparencia	0	1	0	0	1
PPICPU	0	1	0	0	1
Programa Piloto de Combate a la Pobreza Urbana	0	1	0	0	1
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Publica					
Dirección General de Crédito Publico	10	32	4	2	48
Dirección General de Inversiones Publicas	4	17	6	2	29
Dirección General de Instituciones Descentralizadas	4	5	0	1	10
	Total de empleados permanentes				571
PERSONAL POR CONTRATO					
Dirección General de Presupuesto	1	2	0	0	3
Unidad de Modernización	1	41	0	0	42
Unidad Administradora de Proyectos	0	17	0	1	18
Gerencia Administrativa	0	5	0	0	5
Unidad de Comunicación Institucional	0	1	0	0	1
Unidad de Transparencia	0	0	1	0	1
Unidad de Agente Fiscal	0	3	0	0	3
PPICPU	0	2	0	0	2
Programa Piloto de Combate a la Pobreza	0	0	1	0	1
Dirección General de Inversiones Publicas	0	9	0	0	9
Dirección General de Crédito Publico	0	10	0	0	10
	Total de empleados por contrato				95

PERSONAL PERMANENTE Y POR CONTRATO

Dirección y Coordinación Superior

Despacho de la Ministra	7	0	0	1	8
Sub Secretaría de Presupuesto	4	0	0	1	5
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública	3	0	0	1	4
Secretaría General	7	2	0	1	10
Asesoría Legal	8	14	0	2	24
Análisis de Exenciones y Franquicias	9	8	0	0	17
Gerencia Administrativa	76	23	2	1	102
Sub Gerencia de Recursos Humanos	8	6	1	0	15
Auditoría Interna	2	9	1	0	12
Unidad Administradora de Proyectos	1	22	0	1	24
Unidad de Modernización	2	46	0	1	49
Unidad de Planeamiento, Evaluación y Gestión	3	10	4	2	19
Unidad de Comunicación Institucional	3	2	0	1	6
Unidad de Agente Fiscal	0	3	0	0	3
Unidad de Transparencia	0	1	1	0	2
PPICPU	0	3	0	0	3
Programa Piloto de Combate a la Pobreza Urbana	0	1	1	0	2
Sub Secretaría de Presupuesto					
Dirección General de Presupuesto	35	83	14	3	135
Contaduría General de la República	14	24	4	2	44
Tesorería General de la República	23	47	4	2	76
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública					
Dirección General de Crédito Público	10	42	4	2	58
Dirección General de Inversiones Públicas	4	26	6	2	38
Dirección General de Instituciones Descentralizadas	4	5	0	1	10
Total	223	377	42	24	666
Dirección y Coordinación Superior	133	150	10	12	305
Sub Secretaría de Presupuesto	72	154	22	7	255
Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública	18	73	10	5	106

Fuente: Subgerencia de Recursos Humanos, Secretaría de Finanzas.

Cuadro 10. Tabla para medir la eficacia y eficiencia de la gestión pública

EFICACIA		EFICIENCIA	
DICTAMEN	INDICADORES DE EFICACIA	DICTAMEN	INDICADORES DE EFICIENCIA
EFICAZ	Si el grado de cumplimiento del plan operativo anual fue igual o superior al 90%	EFICIENTE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si la ejecución del presupuesto de gastos es igual al grado de cumplimiento del plan operativo anual; o, 2. Si la ejecución del presupuesto de gastos es mayor o menor hasta un 10% al grado de cumplimiento del plan operativo anual. En caso de que la ejecución del presupuesto de gastos sea menor al grado de ejecución del plan operativo anual fuera del porcentaje antes mencionado, también se reputará eficiente.
MUY BUENO	Si el grado de cumplimiento del plan operativo anual fue en un rango del 80% al 89%		
ACEPTABLE	Si el grado de cumplimiento del plan operativo anual fue en un rango del 70% al 79%		
INEFICAZ	Si el grado de cumplimiento del plan operativo anual fue en un rango menor del 70%	INEFICIENTE	Si la ejecución del presupuesto de gastos excede del 10% con respecto al grado de cumplimiento del plan operativo anual.

ANEXO 4

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

4. LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

Nombre	Institución	Cargo
Lic. José Antonio Borjas	SEFIN/Subsecretaría de Presupuesto	Viceministro
Lic. Roberto Alonso Zuñiga	SEFIN/DGP	Director General
Lic. José A. Carías	SEFIN/DGP	Sub-director General
Lic. Orlando Enriquez	SEFIN/DGP/Análisis de Egresos	Jefe de Unidad
Lic. Sindy Sánchez-Pineda	SEFIN/DGP/Sector Público Descentralizado	Sub-Directora
Lic. Ledy Fiallos	SEFIN/DGP/Sector Público Descentralizado	Coordinadora de Analistas
Lic. Patricia Aguilar	SEFIN/DGP/Análisis de Egresos	Analista de egresos
Lic. Zaira	SEFIN/DGP/Análisis de Egresos	Analista de egresos
Ing. José Young	SEFIN/TGR	Director General
Lic. Olga Marina Andino	SEFIN/TGR	Directora de Contabilidad
Lic. Rodolfo Matamoros	SEFIN/Contaduría General de la República	Contador General
Lic. José Antonio Gómez	SEFIN/DGP	Especialista
Lic. Javier Mendoza	SEFIN/DGP/Unidad de Ingresos	Analista de ingresos
Lic. Gloria de Castro	SEFIN/DGCP	Directora
Lic. Jorge Abraham	SEFIN/DGCP	Especialista
Lic. Oscar Berger	SEFIN/DGCP	Especialista deuda pública/SIGADE
Lic. Yaninn Martínez	SEFIN/DGCP	Oficial de gestión de deuda y riesgo
Lic. Martha Figueroa	SEFIN/DGCP	Especialista de deuda interna
Lic. Ricardo Zelaya	SEFIN/Unidad de Auditoría Interna	Jefe de Unidad
Lic. Orfidia Pastora	SEFIN/DG Descentralizadas	Directora
Lic. David Carías-Dávila	SEFIN/DGIP	Director General
Lic. Jackeline Molina	SEFIN/DGIP	Sub-directora General
Lic. Angie Rodriguez	SEFIN/DGIP	Coordinadora Swap Agroforestal, Turismo
Lic. Sonia de Medina	SEFIN/DGIP	Coordinadora Swap Comunic. Energía
Lic. Fernando Núñez Lagos	SEFIN/DGIP	Consultor
Lic. Yeri Lenin Urquia	SEFIN/DGIP	Coordinador
Lic. Lilian María Bogrom	SEFIN/Gerencia Administrativa	Gerenta Administrativa
Lic. Marcia Morán	Secretaría de Seguridad	Gerenta Administrativa
Lic. David Sunsín Hernández	Secretaría de Seguridad	Sub-Gerente de Presupuesto
Lic. Hector Medina	SEFIN/SIAFI	Director General
Lic. Ricardo Madrid	SEFIN/SIAFI	Jefe de Normas y Procesos
Lic. Carmen Zuleta	SEFIN/SIAFI	Consultora Principal
Lic. Lynn	SEFIN/SIAFI	Analista
Ing. Marcio Sierra-Dascua	Secretaría del Despacho Presidencial	Sub-Secretario de Estado
Lic. Gilberto Lezama	Secretaría de Salud	Gerente Administrativo
Abog. Pedro Antonio Molina	Secretaría de Gobernación y Justicia	Director, Fortalecimiento Institucional
Lic. Francisco García	Secretaría de Gobernación	Especialista
Lic. Mónica Regina Bran	Secretaría de Seguridad	Directora UPEG
Dra. Carla M. Paredes	Secretaría de Salud	Directora UPEG
Dr. Juan Ramón Barahona	Hospital Escuela	Director General
Dr. Octavio Alvarenga	Hospital Escuela	Director de Servicios de Apoyo
Abog. Marco Tulio Lara	Hospital Escuela	Director Administrativo
Lic. Zoila Rosa Rodríguez	Secretaría de Educación	Directora UPEG
Lic. Santiago Alvarez	Secretaría de Obras Públicas	Analista de gestión
Lic. Esmey Carcamo	Secretaría de Obras Públicas	Analista
Lic. Rigoberto Medina	Secretaría de Educación	Sud-director de Presupuesto
Lic. María José Reina	ONCAE	Coordinadora HONDUCOMPRAS

Nombre	Institución	Cargo
Lic. Coronte Rojas	ONCAE	Consultor
Lic. S. Larios Bones	ONCAE	Planificador
Lic. C. E. Espinal	ONCAE	Secretario General
Lic. Lesly Varela	ONCAE	Coordinadora UES
Lic. Tomás Moncada	ONCAE	Consultor
Lic. O. Chinaa	ONCAE	Consultor internacional
Lic. Sibrian Bueso	ONCAE	Director
Lic. Saúl Medina	Banco Central de Honduras	Analista macroeconómico
Lic. Moisés López	Tribunal Superior de Cuentas	Director Ejecutivo
Lic. Renieri Soto	Tribunal Superior de Cuentas	Jefe, Evaluación del Control Interno
Abog. Calix	Tribunal Superior de Cuentas	
Lic. Jesús Plata	Tribunal Superior de Cuentas	Asesor internacional SINACORP
Lic. Guillermo Rivera	Tribunal Superior de Cuentas	Especialista
Lic. Norma Gonzales	Tribunal Superior de Cuentas	Especialista
Lic. Guillermo Sierra	Tribunal Superior de Cuentas	Especialista
Lic. René Raudales	Tribunal Superior de Cuentas	Director
Lic. Lourdes Sosa	Tribunal Superior de Cuentas	Especialista
Ing. José Azcona	Congreso Nacional	Jefe, Comisión del Presupuesto
Lic. Alejandra	Congreso Nacional	Asistente, Comisión del Presupuesto
Lic. Juan Zariategui	Comisión Económica de la UE	Agregado de Cooperación
Lic. Elena Sánchez-Ruano	Comisión Económica de la UE	Jefe, Asistencia Técnica Internacional
Lic. Carlo La Face	Comisión Económica de la UE	Oficial de Programas y Comercio
Lic. David Bouanchaud	Comisión Económica de la UE	Agregado de Cooperación
Lic. Meritxell Giménez	Comisión Económica de la UE	Sección Cooperación
Lic. Lilian Gutiérrez	SETCO	Especialista de donaciones
Lic. Victoria Dubon	SETCO	Directora
Lic. M. López	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Inteligencia Fiscal, Jefa de Auditoría
Lic. B. Castro	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefa, Dpto. Asistencia al Contribuyente
Lic. S. Franco	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefa, Dpto. Recaudación y Cobranzas
Lic. D. I. Valladares	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefa, Recaudación
Lic. S. P. Mendoza	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefa, Cobranzas
Lic. S. Tenorio	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefe, Unidad de Planificación, Políticas y Procesos
Lic. C. A. Mora	Dirección Ejecutiva de Ingresos	ATP Proyecto DEI-BID-1546
Lic. E. Mendoza	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Jefe, Dpto. Administrativo
Lic. G. M. Palacios-Zelaya	Secretaría del Despacho Presidencial	Directora de Profesionalización del Servicio Civil
Lic. G. Argenal	Secretaría del Despacho Presidencial/SIARH	Coordinadora, DG Servicio Civil
Abog. Gilma Agurcia-Valencia	Instituto de Acceso a la Información Pública	Comisionada
Abog. Ricarado Estrada-Saravia	Instituto de Acceso a la Información Pública	Director Legal
Lic. Juan Carlos Marín de Jesús	Instituto de Acceso a la Información Pública	Sub-Director de Presupuesto
Lic. Kalton Bhru	Instituto de Acceso a la Información Pública	Asistente Ejecutivo
Lic. Miguel Orellana	BID	Especialista Financiero
Lic. René Herrera	BID	Especialista de Adquisiciones
Lic. Belinda Pérez	BID	Especialista Financiero
Dra. Ylva Renner-Haberle	KFW	Directora
Lic. Juan Carlos Aguilar	KFW	Especialista
Lic. Antonio Blasco	Banco Mundial	Especialista Administración Financiera
Lic. José Simón Rezk	Banco Mundial	Especialista en Administración Financiera

ANEXO 5

LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

5. LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Código Tributario, Tegucigalpa, 08/2008

DEI, Comportamiento Recaudatorio, Ingresos del Gobierno, 2007, Enero, 2008.

DEI, Nuevo Sistema de Información Aduanera, Informe de Avances de Proyectos de Reforma, Tegucigalpa, Mayo, 2008

Gobierno de Honduras. Ley sobre Normas de Contabilidad y Auditoría, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

Gobierno de Honduras. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento. Tegucigalpa, Honduras, 2004.

Gobierno de Honduras. Ley General de la Administración Pública y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder Ejecutivo, Tegucigalpa, Honduras, 2001.

Gobierno de Honduras. Constitución de la República. Tegucigalpa, Honduras, 2008.

Gobierno de Honduras. Contaduría General de la República, Normas Técnicas de Contabilidad, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

Gobierno de Honduras, SIAFI Manual de Contabilidad para el Sector Público, Tomo I, 2006.

Gobierno de Honduras. Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto, Dirección General de Presupuesto, SEFIN, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

Gobierno de Honduras. SIAFI/TGR. Manual de Programación Financiera de Cuotas de Compromiso, Tegucigalpa, Honduras.

IMF, Honduras: Solicitud de Acuerdo de Derecho de Giro. Reporte del Personal Técnico, Reporte No. 08/241, Washington DC, julio 2008.

Ke-Young Chu & R. Hemming (eds.) Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries, International Monetary Fund, Washington DC, 1991.

Lawson, Andrew; La Visión Estratégica de la Modernización del Estado y la Gestión Pública, Informe Preliminar, Comisión Presidencial de la Modernización del Estado (CPME) y Secretaría de Finanzas (SEFIN), República de Honduras, Octubre 2008.

Ley Orgánica del Presupuesto, y su Reglamento Diario Oficial de la República de Honduras, Tegucigalpa, junio 21, 2004.

Ley de Municipalidades, Tegucigalpa, 2008.

Ley de Servicio Civil, Tegucigalpa, Febrero, 2008.

Ley de Transparencia, Tegucigalpa, Mayo 2008.

Ley General de la Administración Pública, Tegucigalpa, 2008.

Ley de Contratación del Estado, Tegucigalpa, 2008.

ONCAE, Memoria Anual, Tegucigalpa, 2008.

ONCAE, Informe Final del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, 1059/SF-HO, Tegucigalpa, 2008.

PEFA, Gestión de Finanzas Públicas: Marco de Referencia para la Medición del Desempeño, Washington DC, Secretaria del Programa de Gasto Publico y Rendición de Cuentas, Banco Mundial, junio de 2005.

PEFA, Queries for the Field Implementation of the PEFA Framework, PEFA Secretariat, Washington DC, December, 2007.

Reglamento de Ejecución General de la Ley Orgánica del Presupuesto, Tegucigalpa, junio 3, 2005.

SEFIN Memorias 2003/08 Tegucigalpa Honduras

SEFIN BCH. Comisión de Crédito Público, Propuesta de Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público, Tegucigalpa, Honduras 2008.

SEFIN, Lic. María del Carmen Zuleta. Sistema de Administración Integrada. Nuevo SIAFI, Modelo Conceptual, Tegucigalpa, Honduras.2004

SEFIN, Presupuesto Aprobado de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2008. Gobierno Central, Tegucigalpa, Honduras, 2008.

SEFIN. Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2009 y Presupuesto Plurianual 2010-2012, Tegucigalpa, Honduras.

SEFIN, SIAFI Manual de Clasificadores Presupuestarios, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

SEFIN, Memoria 2006, Tegucigalpa, 2007.

SEFIN, Cuaderno de Trabajo para la Educación Fiscal, Programa Nacional de Educación Fiscal, DEI, Tegucigalpa, Octubre, 2008.

SEFIN, DEI, Informe Final. Consultoría BID – DEI. “Apoyo en la Selección de Funcionarios Aduaneros”, Tegucigalpa, 2008.

Tribunal Superior de Cuentas. Acuerdo Administrativo No. 45. Tegucigalpa, Honduras, 2003.

Tribunal Superior de Cuentas, Informe Anual: Rendición de Cuentas Período Fiscal 2006. Tegucigalpa, Honduras 2007.

Tribunal Superior de Cuentas, Normas Técnicas de Control Interno y de Auditorías Gubernamentales y Auditoría Interna, Tegucigalpa, Honduras, 2007.

Tribunal Superior de Cuentas, Depto. de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría. Descripción de SISERA, Tegucigalpa, Honduras, 2008.

Tribunal Superior de Cuentas, SINACORP. Presentación 2008.

Tribunal Superior de Cuentas, Informe Macroeconómico sobre Deuda Interna, Tegucigalpa, Honduras 2008.

World Bank: *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, Washington D.C., 1998.

World Bank - IDB, Republic of Honduras: Country Procurement Assessment Report (CPAR) Washington DC, February, 2005.

World Bank, Republic of Honduras, Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Washington, DC, January 3, 2004.

World Bank, Honduras: Informe Sobre Gasto Público, Washington DC, noviembre 19, 2007.

World Bank, Honduras Reporto on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Accounting and Auditing, May 2007, Washington, DC.