

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Honduras



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## **Construyendo gobiernos efectivos**

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### **Editores de los resúmenes ejecutivos:**

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### **Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:**

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### **Revisión editorial:**

Gabriela Laster

### **Diseño gráfico:**

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# Honduras

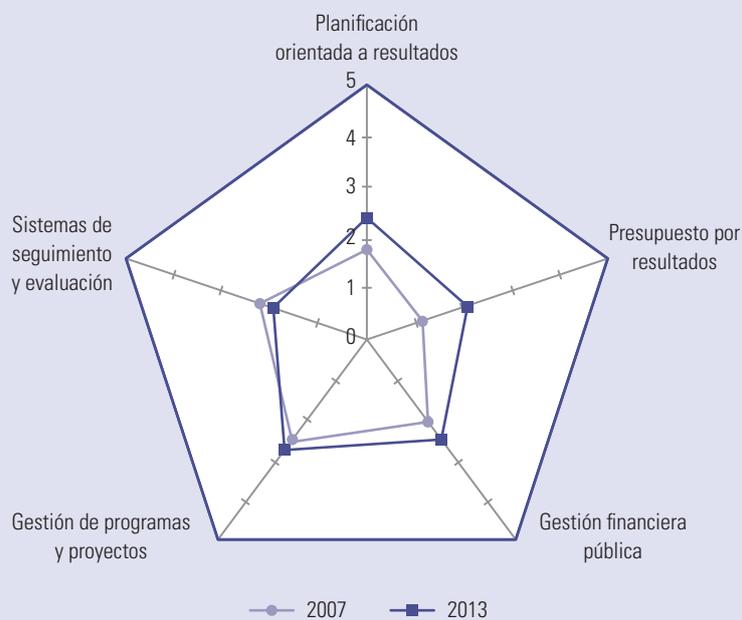
## Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

La evaluación realizada en 2013 muestra que Honduras ha avanzado hacia una mayor institucionalización de la GpRD. Los mayores avances se concentran en el pilar de presupuesto por resultados, seguido por la planificación orientada a resultados. En la gestión de programas y proyectos y en la gestión financiera pública se han logrado menores desarrollos. Se evidencia un retroceso en los sistemas de seguimiento y evaluación.

### Puntaje de Honduras en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,8	2,4
Presupuesto por resultados	1,1	2,1
Gestión financiera pública	2,0	2,4
Gestión de programas y proyectos	2,5	2,7
Sistemas de seguimiento y evaluación	2,2	2,0
<b>Promedio</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Honduras



### Avances en la implementación de la GpRD en Honduras

<b>Planificación</b>	Se fortaleció el marco legal de la planificación. Se produjo una mejora de la capacidad estratégica al haber establecido la Visión de País con objetivos y metas a largo plazo así como el Plan de Gobierno de mediano plazo articulado con dicha visión; se amplió la participación civil en la planificación.
<b>Presupuesto</b>	Se formula el presupuesto con base en programas y se articula con el Plan de Gobierno; se elaboró un marco fiscal y un presupuesto plurianual; se produjo una mejora en la evaluación de la efectividad del gasto.
<b>Gestión financiera</b>	Se publica el presupuesto en Internet se disminuyó el porcentaje de gasto extrapresupuestario no reportado; se consolidó el Sistema Integrado de Administración Financiera y se integró con el Sistema de Inversión Pública.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Se incrementó la cobertura de evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión pública. Se planificación sectorial y se fortaleció el sistema de información de la Secretaría de Educación.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	No se registraron avances en esta área.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>
Capacidad estratégica de planificación	2,6	3,9
Operatividad de la planificación	1,2	1,2
Carácter participativo de la planificación	1,5	2,1

En Honduras, el ente responsable de administrar el sistema de planificación es la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). En 2009 se aprobó el marco legal que regula el sistema de planificación del país y que establece los instrumentos para llevarla a cabo, los órganos responsables de ejercer esta función y su relación con el presupuesto. Ese mismo año se aprobó la *Visión de País y Plan de Nación*, que contiene los principios de desarrollo, los objetivos nacionales y las metas para el período 2010-2038. Este instrumento está acompañado con el Plan de Nación 2010-2022, que cubre los primeros doce años de la *Visión de País* y contiene los lineamientos estratégicos, el análisis de situación, los objetivos y los indicadores con metas cuatrienales para tres períodos de gobierno. Este plan sirve de marco de referencia para los planes de mediano plazo elaborados por cada administración de gobierno.

No se muestran avances en la operatividad de la planificación ya que el Plan de Gobierno no establece programas que permitan concretar las medidas de política definidas en el Plan de Nación. También se mantiene débil la articulación entre el plan de mediano plazo y los planes operativos anuales. El carácter participativo de la planificación se vio fortalecido ya que, para la elaboración del Plan de Nación, se contó con la participación de los Consejos Regionales de Desarrollo, en los que hay representación de la sociedad civil.

## Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>1,1</b>	<b>2,1</b>
Estructuración programática del presupuesto	1,0	3,5
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,0	2,3
Evaluación de efectividad del gasto	1,2	2,1
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	2,3	3,0

En relación con el primer componente, el país muestra importantes avances ya que todo el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se estructura en programas presupuestarios o relacionados con la función del gasto. Adicionalmente, se ha fortalecido la relación entre el plan y el presupuesto ya que la SEPLAN debe certificar que la propuesta presupuestaria elaborada para que apruebe el Congreso Nacional esté formulada acorde con los lineamientos e indicadores del Plan de Nación y la Visión de País. Lo anterior ha llevado a que la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la SEPLAN definieran metodologías consensuadas.

Aunque el país todavía no tiene una ley de responsabilidad fiscal, se prepara un marco fiscal de tres años, que se actualiza anualmente, en el que se proyectan tanto las variables macroeconómicas reales como los correspondientes flujos financieros, de tal forma que se puedan compatibilizar los balances básicos: fiscal, de pagos y monetario. Además, se formula un Presupuesto Plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y egresos de cada una de las entidades que conforman el sector público.

Para evaluar la efectividad del gasto, se cuenta con indicadores que miden la generación de productos, pero no otras dimensiones de la eficiencia y eficacia. La SEPLAN es responsable de evaluar la calidad de los indicadores; para ello, solicita a las instituciones que realicen los cambios que consideren pertinentes antes de emitir la certificación que les permita enviar su presupuesto a la Secretaría de Finanzas. La evaluación realizada en 2013 permitió determinar que el 75% de los programas presupuestarios de 2012 cumplió sus objetivos satisfactoriamente.

Al igual que en 2007, el país no tiene incentivos para promover la efectividad de la gestión. Se muestran avances en la difusión de la información ya que se publica en Internet el Proyecto de Presupuesto Nacional el mismo día que se envía al Congreso Nacional para que inicie el proceso de aprobación. También se publica en Internet el documento "Presupuesto ciudadano", que presenta la información presupuestaria de una manera más sencilla para que sea fácil de comprender.

## Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>
Gestión presupuestaria y financiera	1,9	2,8
Sistema de adquisiciones	2,1	2,2
Auditorías externa e interna	2,2	2,4

Se evidencia una mejora en el promedio de las desviaciones entre el presupuesto aprobado y el ejecutado en el período 2009-2011, que fue del 9,22%, mientras que en el período 2005-2007 fue de entre el 12 y el 15%. Si bien no se hace un análisis de riesgo, sí se realiza un seguimiento y evaluación continua del comportamiento económico y fiscal del país, con énfasis en las cifras fiscales y prestando especial atención al flujo de caja, emisión de bonos y sostenibilidad de la deuda pública. También se detallan y establecen proyecciones de los riesgos relacionados con obligaciones directas e indirectas del Gobierno Central y el Sector Público, y gastos asociados a pensiones y previsión social. En relación con la transparencia del presupuesto, los Informes Fiscales desglosan y analizan la totalidad de ingresos y gastos incorporados en el Presupuesto General de la República y se ha disminuido el margen de fondos de cooperación externa no incorporados, que pasaron del 15% en 2007 al 8% en 2012. El Presupuesto utiliza las clasificaciones funcional, económica e institucional elaboradas de acuerdo con normas internacionales. El sistema de contabilidad se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y se organiza sobre la base contable del efectivo (caja) para los ingresos y de devengado para los gastos. Finalmente, el país tiene el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), cuyo diseño se está mejorando e incluye los subsistemas de presupuesto, contabilidad, crédito público, tesorería, recursos humanos y una interfaz con el sistema de inversión pública. Está en proceso de integración el módulo de compras electrónicas (Honducopras).

El sistema de adquisiciones tiene un marco legal consolidado que contempla como principios de contratación la eficiencia, la transparencia, la publicidad, la igualdad de competencia y el debido proceso. Se busca fortalecerlo mediante el Proyecto de Ley Compras Eficientes y Transparentes a través de medios electrónicos. La institución responsable del sistema es la Oficina Normativa de Contratación del Estado (ONCAE), que no participa directamente de las compras. No se observaron cambios en el proceso establecido legalmente para la presentación y resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. En 2012 inició operaciones el sistema de compras electrónicas Honducopras, que se encuentra en una fase piloto en espera de la aprobación de la Ley Compras Eficientes y Transparentes a través de medios electrónicos. En la actualidad, el sistema funciona como un portal de difusión de información y todavía no llegó a su fase transaccional.

La responsabilidad en materia de auditorías internas recae en la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI), que fue creada en 2007 como una organización adscrita a la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia con el objetivo de asegurar la efectividad del proceso de control interno. Para ello, debe desarrollar las normas de auditoría interna y participa con el Tribunal Superior de Cuentas, responsable de la auditoría externa, del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP). En cada Secretaría hay una unidad y un Comité de Control Interno nombrado formalmente por la máxima autoridad. Sin embargo, las entidades en las que se realizan auditorías internas solo representan el 70% del total de presupuesto programable y se reconoce una debilidad en la elaboración de mapas de riesgo y en que las normas todavía no se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés), aunque las que emite el Tribunal Superior de Cuentas en materia de auditoría interna sí lo hacen. El Tribunal elabora anualmente el Informe sobre de Rendición de Cuentas del Sector Público de Honduras, en el cual debe resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, que incluye la evaluación del gasto, el desempeño de gestión, el cumplimiento de planes operativos, la fiabilidad del control de las auditorías internas y el plan contable y su aplicación. También realiza auditorías de desempeño a instituciones del gobierno central, que en 2011 representaron un 5% del total.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3,4	4,3
Visión sectorial de mediano plazo	4,2	3,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,9	1,8
Sistemas sectoriales de información	1,3	1,7

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

El Sistema de Inversión Pública tiene definidas las normas y la entidad encargada de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión (Dirección General de Inversión Pública); como criterio básico de evaluación la contribución del proyecto a la consecución de los objetivos y metas del plan nacional. Los resultados de las evaluaciones ex ante de los proyectos se usan durante la programación presupuestaria y están a disposición de la ciudadanía a través de Internet. Tiene una cobertura del 100% de los proyectos de la administración central registrados en el presupuesto y mantiene un banco de proyectos, aunque aún no se evalúan los proyectos municipales.

### *Gestión sectorial*

**Educación:** La Secretaría de Educación tiene un plan de mediano plazo con objetivos, metas, acciones estratégicas y una matriz analítica para el largo, mediano y corto plazo; este plan fue elaborado con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Todavía no se firman contratos de gestión de servicios ni hay incentivos ligados a resultados. No se observaron cambios en la estrategia de calidad de servicios, que está limitada a la dimensión pedagógica. Se observaron avances en relación con el sistema de información sectorial, que se descompone en tres subsistemas: a) consulta de series históricas de estadísticas, b) estadísticas educativas, y c) indicadores estadísticos educativos.

**Salud Pública:** La Secretaría de Salud tiene un plan de mediano plazo que presenta una matriz de metas y resultados; sin embargo, no muestra objetivos expresados como cambios o mejoras en las condiciones de vida de la población, que se descompongan en metas cuantitativas. Los objetivos y metas trazados en el Plan Nacional de Salud no están explícitamente vinculados a los objetivos, metas e indicadores del Plan de Gobierno. La participación ciudadana solo se dio en la formulación del Plan de Largo Plazo. No se firman contratos de gestión, pero se otorga un reconocimiento anual a las unidades con mejor desempeño como forma de estimular su compromiso institucional. Se realizan evaluaciones de calidad en los hospitales y se suscriben actas de compromiso con las unidades para mejorar la calidad de la atención y los servicios brindados. Se encuentra en desarrollo el Sistema Institucional de Información (SIIS).

**Infraestructura:** Solo se cuenta con el Plan Estratégico Institucional para Carreteras 2010-2014, que define metas de producción e incluye costos; sin embargo, no identifica las unidades responsables de las metas y no tiene vínculos explícitos con el Plan de Gobierno. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos ligados a resultados. Tampoco existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios. Solo algunos productos presentan información de sus costos.

## Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	3,3	2,5
Sistemas de información estadística	3,6	3,4
Evaluación de la gestión gubernamental	1,0	1,1

La SEPLAN y la SEFIN, de manera compartida, realizan el seguimiento de las metas de gobierno con base en indicadores que se focalizan en la ejecución financiera y física de los recursos del presupuesto y no en otros aspectos del desempeño. En 2007, el seguimiento lo hacía la Unidad de Apoyo Técnico; para ello, aplicaba el Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados.

Honduras tiene sistemas de información estadística que se ajustan a estándares internacionales. Se produce información sobre la situación del país en materia económica y social; no obstante, los períodos para la generación de estadísticas son variables.

Al igual que en 2007, la evaluación de la gestión gubernamental es el componente más débil en el caso hondureño. Si bien existe un marco legal que establece la realización de evaluaciones ex post de las políticas o programas gubernamentales, no hay metodologías y aspectos técnicos para llevarlas a cabo. Las evaluaciones realizadas se han centrado en el sector social y están asociadas a programas financiados con recursos de cooperación externa. Se nota un avance en la calidad de los recursos humanos de la SEPLAN dedicados a esta función.

