

**GERENCIA DE AUDITORÍAS SECTORIAL DE
DESARROLLO Y REGULACIÓN ECONÓMICA, INFRAESTRUCTURA
PRODUCTIVA, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE
(GASEIPRA)**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA SECTOR RECURSOS
NATURALES, AMBIENTALES Y CULTURALES
(DERNAC)**

**AUDITORÍA COORDINADA DE GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EN ZONAS FRONTERIZAS**

**PRACTICADA A LAS
INSTITUCIONES CON INJERENCIA EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN ZONAS FRONTERIZAS**

**INFORME
Nº 003-2018-DERNAC-SCGG**

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 02 DE ENERO DE 2012
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

000002

**AUDITORÍA COORDINADA DE GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
ZONAS FRONTERIZAS**



**PRACTICADA A LAS
INSTITUCIONES CON INJERENCIA EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN ZONAS FRONTERIZAS**

**INFORME
Nº 003-2018-DERNAC-SCGG**

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 02 DE ENERO DE 2012
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA
SECTOR RECURSOS NATURALES, AMBIENTALES Y CULTURALES
(DERNAC)**



CONTENIDO ESTRUCTURA DEL INFORME

CARTA DE ENVÍO DEL INFORME	1-10
INFORME EJECUTIVO	11
ABREVIATURA Y ACRONIMOS	

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA Y GENERALIDADES DE AUDITORÍA	
A. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL	12-21
B. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE DE COORDINACION GENERAL DE GOBIERNO (SCGG)	22
C. MEDICIÓN DEL INDICE DE GOBERNANZA	22-35

CAPÍTULO II CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES	36-37
B. RECOMENDACIONES GENERALES	37-38

Tegucigalpa M.D.C. 28 de agosto de 2019

000004

PRESIDENCIA No.1038-TSC/2019



Licenciada
Martha Vicenta Doblado Andara
Secretaria de Estado
Secretaría de Estado en los Despachos de Coordinación
General de Gobierno
Su Despacho

Distinguida Secretaria de Estado:

Adjunto encontrará el Informe N° **003-2018-DERNAC-SCGG** de la Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, por el período comprendido del 02 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2017. El examen se efectuó en el ejercicio de las atribuciones contenidas en el Artículo 222 reformado de la Constitución de la República y los Artículos 3, 4, 5 numeral 2; 42 numerales 1 y 2; 43, 44, 45 numeral 3; y 46 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y conforme a lo establecido en el Marco Rector de Control Externo Gubernamental y a los compromisos adquiridos con la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

El propósito es hacer de su conocimiento los resultados de la auditoría y a la vez solicitar la colaboración de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno en los siguientes aspectos:

1. Apoyar en las acciones de coordinación interinstitucional a las instituciones involucradas en esta auditoría con el objetivo de facilitar la elaboración y ejecución de los planes de acción, los cuales contiene las recomendaciones a ejecutar por las diferentes instituciones auditadas.
2. En conjunto con las instituciones involucradas en esta auditoría definir de forma clara una política intersectorial para las zonas de frontera la cual puede contener los ejes y macro procesos definidos en esta auditoría u otros temas que consideren pertinentes.
3. Aplicar mecanismos de monitoreo (desde el ámbito de su competencia) a nivel *conjunto interinstitucional en las acciones concernientes en desarrollo y seguridad fronterizas.*
4. *Las actividades que se desarrollan en las zonas de fronteras son variadas y a la vez complejas, es por tal razón se pudiera sugerir a las autoridades correspondientes del país, realizar un estudio para valorar la creación de un ente para la planificación y ejecución de políticas de gobernanza, sin que esto cree mayor burocracia o una significativa erogación de gastos al Estado que limite el desarrollo eficiente del control del actuar fronterizo, de no ser posible lo anterior, se debe de hacer un esfuerzo con las instituciones existentes del país a cargo del control fronterizo, que estas trabajen de manera coordinada con acciones claras para el actuar conjunto evitando así la duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos, obteniéndose con ello una maximización de lo invertido.*



000005

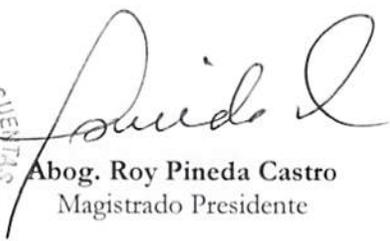
En vista que el tema auditado es un tema transversal y conforme a las responsabilidades que la ley le otorga a la institución que usted dignamente rectora, se le solicita su apoyo en la coordinación de las diferentes instituciones que fueron objeto de la auditoría, asegurando así la efectividad de las recomendaciones planteadas en los informes de auditoría; considerando la importancia que tiene la gestión de las fronteras en el país en temas de seguridad y desarrollo.



Se le adjunta el informe que contiene las recomendaciones brindadas a cada una de las instituciones auditadas.

Sin otro particular y agradeciendo su atención a la presente.

Atentamente,



Abog. Roy Pineda Castro
Magistrado Presidente



RESUMEN EJECUTIVO**A Naturaleza y Objetivos de la Revisión****Naturaleza**

La presente Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, se realizó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 222 reformado de la Constitución de la República, artículos 3, 4, 5 numeral 2; 42 numerales 1 y 2; 43, 44, 45 numeral 3; y 46 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento al Plan Operativo del año 2018, la Orden de Trabajo N° 003-2018-DERNAC de fecha 18 de septiembre de 2018, y los compromisos adquiridos con la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Objetivos de la Revisión

Los principales objetivos de la evaluación fueron los siguientes:

Objetivos Generales

- 1) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actuaciones, en su gestión oficial.
- 2) Promover el desarrollo de una cultura de probidad y de ética pública.
- 3) Fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y combatir los actos de corrupción en cualquiera de sus formas.

Objetivos Específicos

- 1) Evaluar la gestión de las instituciones involucradas en el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías.
- 2) Verificar las acciones de las instituciones encargadas de control Fronterizo del Flujo de personas.
- 3) Evaluar la gestión de las instituciones involucradas de la vigilancia fronteriza.
- 4) Verificar las acciones gubernamentales en la prevención y represión de los delitos transfronterizos
- 5) Verificar las acciones gubernamentales en el desarrollo de Inversión pública en infraestructura en la región fronteriza.
- 6) Evaluar las acciones de las instituciones encargadas de la gestión de beneficios tributarios para la frontera
- 7) Verificar la gestión de las instituciones encargadas del financiación al desarrollo de la región fronteriza
- 8) Evaluar la gestión gubernamental en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo

B Alcance y Metodología**Alcance**

El examen comprendió la revisión de políticas, documentos, informes y actividades realizadas, entrevistas grupales a los empleados y funcionarios, visitas de campo

para verificar acciones concretas ejecutadas por las instituciones que tienen injerencia en el tema seguridad y desarrollo en zonas fronterizas, cubriendo el período del 02 de enero de 2012 al 31 diciembre del 2017. Conforme a la estructuración establecida en dos ejes, ocho macro-procesos y cuatro componentes detallados a continuación:



Nº	Ejes	Macro-procesos	Componente
1.	Seguridad	1.1 Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías (puestos oficiales: puertos fluviales, puestos de vigilancia, estaciones aduaneras).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institucionalización ▪ Coordinación ▪ Planificación ▪ Monitoreo
		1.2 Control fronterizo de flujo de personas.	
		1.3 Vigilancia fronteriza (vías informales y demás accesos alternativos a otros países).	
		1.4 Prevención y Represión de los Delitos Transfronterizos	
2.	Desarrollo	2.1 Gestión de beneficios tributarios para la gestión de la frontera.	
		2.2 Inversión pública en infraestructura en la región fronteriza.	
		2.3 Financiamiento al desarrollo de la región fronteriza.	
		2.4 Explotación y Preservación del Medio Ambiente Fronterizo.	

Específicamente las líneas de investigación se enfocaron en los componentes descritos anteriormente, con énfasis en las preguntas de auditoría establecidas y enunciadas a continuación:

1. Institucionalización:

¿En qué medida las políticas que orienta la participación gubernamental en los macro procesos están formal y adecuadamente institucionalizada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) para la Evaluación de la Gobernanza en Políticas Públicas"?



2. Coordinación:

¿En qué medida los actores involucrados en los macro procesos actúan de manera coordinada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

3. Planificación:

¿En qué medida las acciones gubernamentales en los macro procesos se orientan por una lógica de intervención y por planes estratégicos y operativos, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

4. Monitoreo:

¿En qué medida el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en los macro procesos está adecuadamente estructurado, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

Instituciones Auditadas:

1. Secretaría de Estado en los Despachos de Seguridad.
2. Secretaría de Estado en los Despachos de Defensa Nacional.
3. Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA).
4. Instituto Nacional de Migración (INM).
5. Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas (SEFIN)
6. Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP).
7. Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Económico.
8. Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (MIAMBIENTE+).
9. Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).
10. Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD).

Metodología

Para el desarrollo de la presente auditoría se utilizó las técnicas y herramientas estándares de auditoría siguientes:

1. **Técnica de Obtención de Evidencia Testimonial:** mediante la utilización de la técnica de grupo focal, que consistió en reuniones con representantes de las instituciones involucradas, efectuando entrevistas grupales, con el objeto conocer las experiencias y opiniones del tema evaluado desde la óptica institucional; además se efectuaron en cada institución evaluada, entrevistas, indagaciones y consultas correspondientes a los funcionarios y empleados.



2. **Técnica de Obtención de Evidencia Analítica:** mediante la revisión y análisis de documentos y marco legal, y la aplicación de técnicas de análisis para Auditorías de Desempeño: Stakeholder, diagrama de procesos, diagrama de verificación de riesgos (DVR) y el Lime Survey; así como papeles de trabajo para evaluar la gestión realizada por en cada institución evaluada.
3. **Técnica de Obtención de Evidencia Documental:** mediante la lectura y revisión de documentos, normas, leyes, reglamentos y manuales técnicos, referentes al tema evaluado.
4. **Técnicas de Obtención de Evidencia Física:** mediante visitas, observaciones e inspecciones in situ.

C Conclusiones y Opinión

Conclusiones

En el desarrollo de la presente auditoría se encontraron algunas deficiencias que ameritan la atención y acción inmediata de las autoridades superiores de las instituciones evaluadas, las cuales se detallan a continuación:

Eje de Seguridad

I. Macro proceso de Control fronterizo del Flujo de Bienes y Mercancías

1. No están formalmente y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre control fronterizo del flujo de bienes y mercancías.
2. Deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en el macro proceso de control del flujo de bienes y mercancías en puntos de fronteras aduaneras.
3. La infraestructura de las oficinas de la dirección adjunta de rentas aduaneras se encuentran en mal estado.
4. No esta delimitado el territorio aduanero en algunos puntos de control fronterizo visitados.
5. La infraestructura de las oficinas de la Dirección Adjunta de Rentas Aduanera (Manos y el Amatillo) se encuentran en mal estado.
6. No hay presencia de DARA en el punto fronterizo de pasamonos La Concordia.
7. Los puntos de control aduaneros no cuentan con toda la logística necesaria para el desarrollo de sus actividades.
8. No existe presencia institucional de la Agencia de Regulación Sanitaria (ARSA) en los puntos de control aduanero.

II. Macro proceso de Control Fronterizo de Flujo de Personas

1. Edificios en mal estado de las oficinas del instituto nacional de migración y otro en total abandono.
 - a) En la visita in-situ realizada el 16 de octubre a la Aduana de Concordia (Pasamonos) se observó que las instalaciones donde opera el Instituto



Nacional de Migración se encuentra deteriorado y presenta las siguientes condiciones:

- Los inspectores de migración y las habitaciones habilitadas no son las adecuadas,
- Deterioro en las ventanas y techos de la edificación.
- Los servicios sanitarios están en mal estado.
- Espacio reducido en la oficina de la delegación migratoria (Solo cuenta con un inspector migratorio). Detalle de fotografías a continuación:

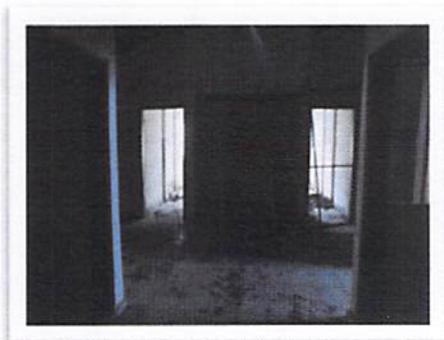


Fuente de Imágenes: Tomadas por el Equipo de Auditoría en la Delegación Fronteriza de la Concordia-Pasamonos.

- b) El edificio que fue construido después del fallo de los bolsones de Nahuaterique, entre Honduras y El Salvador están abandonadas las instalaciones; dentro de la cual funcionaban todas las instituciones competentes (defensa, seguridad, control migratorio y fiscalización de mercancías).



Fuente de Imágenes: Tomadas por el Equipo de Auditoría en la Delegación Fronteriza de la Concordia-Pasamonos.



Fuente de Imágenes: Propias, Inspección paso fronterizo La Concordia Pasamonos

2. Problemas con el fluido eléctrico en las zonas de fronteras.
3. A nivel conjunto no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre control fronterizo de flujo de personas.
4. A nivel conjunto la coordinación existente no es efectiva en el control fronterizo de flujo de personas.
5. La política que orienta las acciones gubernamentales del control fronterizo de flujo de personas no está formal y adecuadamente planificada.



6. Deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en el macro proceso control fronterizo de flujo de personas.
7. Bajos niveles de coordinación entre las regionales de la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia DINAF (antes INHFA) y el Instituto Nacional de Migración.
8. Necesidad de mejora de la cobertura de las oficinas de segunda inspección en las delegaciones de migración terrestre.
9. Poca presencia institucional en el punto migratorio Pasamonos y las Manos.
10. No existe presencia institucional y no se cuenta con recursos económicos para atender la problemática en los puntos ciegos en la zona fronteriza.
11. No hay presencia de la Secretaría de Salud en algunos puntos de migración fronterizos.

III. Macro proceso de Vigilancia Fronteriza

1. A nivel conjunto no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre vigilancia fronteriza.
2. A nivel conjunto la coordinación existente no es efectiva en la vigilancia fronteriza.
3. La política conjunta que orienta las acciones gubernamentales de la vigilancia fronteriza no está aprobada y adecuadamente planificada.
4. A nivel conjunto fortalecer los sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en vigilancia fronteriza (vías informales y demás accesos alternativos a otros países).
5. La presencia institucional no es permanente por la falta de recursos humanos, logísticos y económicos para atender la problemática en los pasos no autorizados en las zonas fronterizas.

IV. Macro proceso de Prevención y Represión de los Delitos Transfronterizos.

1. A nivel conjunto no está aprobada y adecuadamente institucionalizada las acciones gubernamentales para prevenir y contrarrestar los delitos transfronterizos.
2. A nivel conjunto la coordinación existente no es efectiva para prevenir y contrarrestar los delitos transfronterizos.



3. A nivel conjunto no están aprobadas y adecuadamente planificadas las acciones gubernamentales para prevenir y contrarrestar los delitos transfronterizos.
4. Debilidad en los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel conjunto de las acciones gubernamentales para prevenir y contrarrestar los delitos transfronterizos y amenazas emergentes.

Eje de Desarrollo

I. Macro proceso Incentivos y Beneficios Tributarios en la Zona de Frontera

1. No están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre incentivos y beneficios tributarios en la zona de frontera.
2. No existe coordinación efectiva entre las instituciones que interactúan en la gobernanza de políticas públicas en concesión de incentivos y beneficios fiscales en la frontera.
3. Deficiencias en el sistema de la planificación de las acciones gubernamentales en la concesión de incentivos.
4. Deficiencia en el monitoreo y evaluación en la concesión de incentivos y beneficios tributarios para la gestión de la frontera.

II. Inversión Pública en Infraestructura en la Zona Fronteriza

1. No están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales conjuntas sobre inversión pública en la zona de frontera.
2. La coordinación entre las instituciones que interactúan en la gobernanza de políticas públicas en inversión pública para las zonas de frontera necesita mejorar.
3. La política conjunta que orienta las acciones gubernamentales de la inversión debe estar formal y adecuadamente planificada.
4. Falta de un sistema de monitoreo y evaluación de inversión pública en infraestructura en la región fronteriza.

III. Macro proceso Financiamiento al Desarrollo de la Región Fronteriza

1. No están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre financiamiento al desarrollo para la zona de frontera.
2. No existe coordinación efectiva entre las instituciones que interactúan en la gobernanza de políticas públicas en financiamiento al desarrollo para la zona de frontera.

3. La política que orienta las acciones gubernamentales de financiamiento al desarrollo no está formal y adecuadamente planificada.
4. Deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en financiamiento del desarrollo.



IV. Macro proceso Exploración y Preservación del Medio Ambiente Fronterizo

1. No están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre medio ambiente fronterizo.
2. No existe coordinación efectiva entre las instituciones que interactúan en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.
3. La política que orienta las acciones gubernamentales de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo no está formal y adecuadamente planificada.
4. Deficiencias en el monitoreo y evaluación de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.
5. Contaminación por residuos sólidos en la desembocadura de los ríos Motagua y Goascorán ubicadas en zonas fronterizas.

Opinión

Honduras no tiene una institución que se encargue de la gestión integral de las zonas fronterizas del país, por lo tanto como Estado no se tiene una política sobre gobernanza en zonas de fronteras, sin embargo, en las diferentes instituciones que por mandato legal tienen responsabilidades para el control en las diferentes fronteras del país, han tratado de ejercer su labor en dichas zonas, no obstante la labor no se desarrolla de una manera coordinada a consecuencia de no existir una política clara de la gobernanza de políticas públicas para la zona fronteriza; la política que más clara está es la política de seguridad enfocada al control de tráfico de drogas, armas y otros delitos. Las actividades que se desarrollan en las zonas de fronteras son variadas y a la vez complejas, es por tal razón que se pudiera sugerir a las autoridades correspondientes del país, un estudio para valorar la creación de un ente propio para la planificación y ejecución de políticas de gobernanza, sin que esto no cree mayor burocracia o una significativa erogación de gastos al Estado que limite el desarrollo eficiente del control del actuar fronterizo, de no ser posible lo anterior, se debe de hacer un esfuerzo que con las instituciones existentes del país a cargo del

control fronterizo, que estas trabajen de manera coordinada con acciones claras para el actuar conjunto, evitando así la duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos, obteniéndose con ello una maximización de los recursos.





ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SIGLAS	CONTENIDO
ARSA	Agencia de Regulación Sanitaria
DARA	Dirección Adjuntas de Rentas Aduaneras
DERNAC	Departamento de Auditoría Sector Recursos Naturales, Ambiente y Cultura
DVR	Diagrama de Verificación de Riesgos
FUSINA	Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INM	Instituto nacional de Migración
INSEP	Secretaría de Infraestructura y Servicio Público
MIAMBIENTE	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
SCGG	Secretaría de Coordinación General del Gobierno
SEDENA	Secretaría de Estado en los Despachos de Defensa Nacional
SGJD	Secretaría de Estado en los Despachos de gobernación, justicia y descentralización
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
TSC	Tribunal Superior de Cuentas

CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA Y GENERALIDADES DE LA AUDITORIA



A. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

1. Antecedentes

Las fronteras terrestres son delimitaciones territoriales y políticas que a través de la protección que garantizan a sus estados, representan la autonomía y la soberanía de un país frente a otro. Hay diferentes tipos de fronteras: aéreas, territoriales, fluviales, marítimas y lacustres. Institucionalizadas o no, las regiones de frontera de ambos lados del límite político internacional conforman una zona de frontera. En el ámbito de fronteras existen los siguientes términos:

Línea y franja

Se refieren a la caracterización jurídica de la frontera: a la demarcación del límite entre dos países y a la demarcación interna de lo que se considera cercano a la línea de frontera, respectivamente.

Zona de frontera

Es un espacio de interacción compuesto por las franjas de fronteras limítrofes y por diferencias causadas por la presencia del límite internacional y por flujos e interacciones transfronterizas.

Región de frontera

A su vez, se confunde con la de franja de frontera, pero se refiere fundamentalmente a las realidades sociales, económicas, culturales y administrativas del área territorial.

Características Generales de las Regiones de Fronteras

Las zonas de fronteras presentan características especiales a diferencia de otros espacios territoriales en el país, las cuales se mencionan continuación:

- a) Baja densidad demográfica.
- b) Incidencia de crímenes transnacionales, la extensión territorial y proximidad geográfica con los países productores de drogas, sumadas a la permeabilidad de la franja de frontera.
- c) Existencia de conflictos territoriales.
- d) Injusticia social, las regiones de frontera generalmente están alejadas de los centros de poder, y por lo tanto, son menos desarrolladas que el resto del país.
- e) Degradación del medio ambiente, normalmente, ciudadanos del lado más desarrollado de la frontera compran tierras en el país vecino porque son más baratas, tienen menor costo de mano de obra local y una legislación ambiental más permisiva o menos efectiva. Para tener mayor margen de beneficios, reducen los costos suprimiendo las medidas de preservación ambiental que serían obligados a adoptar en su propio país.

- f) Influencia de países vecinos: las poblaciones locales, además, están compuestas por ciudadanos de países vecinos, y su presencia se refleja directamente en las áreas de seguridad, salud, educación, empleo y bienestar social.
- g) Aislamiento político: gran parte de esas regiones se encuentra aislada de los centros nacionales de sus respectivos Estados, sea por la ausencia de redes de transporte y de comunicación o por el menor peso político y económico que tienen. Esas regiones están, también, formalmente aisladas de los Estados vecinos por el rol disyuntivo de los límites políticos.
- h) Desigualdad regional: Las desigualdades regionales no se expresan sólo a través de las disparidades económicas, sino, también, a través de las diferencias en el acceso a los servicios públicos (salud, educación, saneamiento), en innovación, investigación y tecnología, en infraestructura (transportes, telecomunicaciones, energía) y en oportunidades de integración en el mercado laboral.

Flujos Transfronterizos

Los flujos transfronterizos, principalmente entre ciudades gemelas, presentan elementos comunes, pero con comportamientos diferenciados, dependiendo de las características de cada ciudad y del segmento fronterizo.

- a) **Flujos de personas:** Uno de los factores que presenta efectos más concentrados en las comunidades fronterizas es el trabajo. En general, las mejores oportunidades ofrecidas por el lado más desarrollado, especialmente para la realización de trabajos pesados rechazados por los profesionales calificados de ese mismo lado, generan, a lo largo del tiempo, un flujo de trabajadores que va del lado más pobre hacia el más rico del límite internacional.
- b) **Flujos de capital:** Los movimientos de capital en la zona de frontera son menos percibidos si los comparados con la gran movilidad de los trabajadores. Sin embargo, constituyen un componente importante en la **integración fronteriza conectan las economías locales y generan impactos sobre las ciudades** de esas regiones.
- c) **Flujos relacionados con la tierra:** otro elemento incentivador de flujos transfronterizos es la **tierra**. Normalmente, en el lado del país menos desarrollado la tierra es más barata, lo que atrae el interés de ciudadanos vecinos.
- d) **Los intereses económicos:** la dinámica del mercado de tierras y la frontera "móvil" de personas son, precisamente, los aspectos que vienen a justificar inversiones en infraestructura y buenas relaciones de vecinos por parte de las instituciones financieras.

- e) **Flujos relacionados con la educación:** los flujos transfronterizos relacionados con la **educación** varían mucho de acuerdo con el nivel de desarrollo de las ciudades cercanas a las zonas de frontera. Diferencias de **idioma, cultura y obstáculos burocráticos para el reconocimiento de diplomas obtenidos en el exterior** a veces cohiben el flujo de estudiantes para el otro lado de la frontera, principalmente en la educación superior.

Contexto Nacional en las Zonas de Fronteras

Honduras comparte fronteras terrestres con El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La extensión fronteriza entre Honduras y Guatemala tiene un aproximado de 227 kilómetro terrestres y de río de 19 kilómetros. La extensión de frontera entre Honduras y el Salvador es de 322 kilómetro y 52 Kilometro de río, la extensión entre Honduras y Nicaragua es de 366 km y de río de 600 km.

Seguridad

Uno de los principales indicadores sobre criminalidad es la tasa de homicidios ya que para el año 2013 fue de 85 muertes por cada 100 mil habitantes, no obstante para el año 2017 disminuyó a 42 muertes por cada 100 mil habitantes, esta proyección es similar en las ciudades y localidades fronterizas.

En los puestos aduaneros, Policía Fronteriza, otras organizaciones policiales operantes en la región están conformadas por una fuerza binacional entre Fronteras de Honduras y Guatemala, Honduras el salvador, Honduras y Nicaragua. Integradas por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas entre ambas Naciones que conforman las fuerzas Maya-Chortis, Lempa-Sumpul y Morazán Sandino respectivamente.

Las Fuerzas Armadas ejercen la soberanía nacional a través de la ubicación de destacamentos fronterizos con la unidades terrestres que tienen responsabilidad y ejercen influencia en las zonas fronterizas, además ejercen soberanía por medio de patrullajes en el límite político internacional, así como con la fuerza naval por medio de sus bases navales y apostaderos navales ejercen soberanía y combaten conjuntamente con otros operadores de justicia el crimen organizado y actividades conexas, la fuerza aérea a través de sus bases ejercen el control de la soberanía por medio de patrullajes y reconocimientos, en marco de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas se conducen patrullajes de manera conjunta en los tres ámbitos tierra, aire y mar.

La principal atribución de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), es de conducir operaciones policiales/militares y de judicialización contra el crimen organizado y la delincuencia común, en el sector fronterizo con la República de Guatemala y El Salvador a fin de controlar los sectores fronterizos, minimizar la actividad delictiva, reducir la presencia de las bandas criminales y mantener el orden y la seguridad de la zona.



Control Migratorio

El control migratorio es ejercido por el Instituto Nacional de Migración entidad desconcentrada de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD).

El INM a través de las delegaciones migratorias realiza las acciones de control. A continuación se detallan las delegaciones migratorias que tiene el país:

Nº	Tipo de Punto de Control Migratorio	Cantidad
1	Marítimos	10
2	Terrestres	12
3	Aéreos	9

Aduanas

Las acciones de fiscalización aduanera los realiza la Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA) Institución desconcentrada de la Secretaría de la Presidencia encargada de la Fiscalización de las mercancías, productos y bienes que pasa a través de la frontera. Actualmente DARA cuenta con los siguientes Puestos aduaneras:

Nº	Tipo de Aduana	Cantidad
1	Aduanas Marítimas	8
2	Terrestres	7
3	Puesto fronterizo integrado	1
4	Aduanas Internas aéreas	2
5	Guardaturas aéreas	4

Recursos Naturales y Ambiente

Recursos Hídricos

Esta naturaleza montañosa de Honduras, permite que el sistema hidrográfico esté conformado por 22 cuencas primarias que desembocan en ambos océanos; en la vertiente del Mar Caribe desembocan dieciséis sistemas, con longitudes entre 550 y 25 km., cuyas cuencas hidrográficas representan el 82.72% del territorio nacional y en la vertiente del Pacífico a través del Golfo de Fonseca, desembocan seis sistemas que representan el 17.28%. En conjunto descargan en un año normal un promedio de 92,813 millones de metros cúbicos de aguas lluvias, ofertando un caudal aproximado de 524m³/segundo. Con respecto a cuerpos de aguas superficiales importantes, el país cuenta con un total de 237

cuerpos de agua continentales: un lago, 39 lagunas, 24 lagunas costeras, 8 embalses, 158 lagunetas y 7 lagunas de invierno.

Estos cuerpos de agua continental representan aproximadamente 1,590.18 Km² de espejo de agua entre temporales y permanentes. (MIAMBIENTE, 2005) Además, en el país se han identificado acuíferos a 150m que sustentan muchas comunidades, especialmente en el sector urbano. Entre las cuencas más importantes en las zonas fronterizas son las siguientes:

Nº	Países	Cuencas
1	Honduras-Guatemala	1. Río Lempa 2. Río Motagua 3. Río Chamelecón 4. Río Cuyamel
2	Honduras-El Salvador	1. Río Lempa 2. Río Goascorán
3	Honduras Nicaragua	1. Río Negro 2. Río Coco Segovia 3. Río Choluteca

Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) está compuesto de 71 áreas protegidas declaradas con 3,455,918.56 hectáreas (has) y 20 áreas propuestas con 1,619,291.949 has, sumando un total de 91 áreas protegidas; las mismas cubren 5,075,210.51 has del territorio Nacional de las que 3,159,396.64 has son de superficie terrestre y 1,915,813.87 has de superficie marina.

Entre las áreas protegidas más importante en esta zona fronteriza tenemos las siguientes:

Honduras-Guatemala y El Salvador

1. Reserva del Hombre y la Biosfera Trifinio Fraternidad Es una reserva que Honduras comparte con El Salvador y Guatemala y es la primera Reserva de Biosfera Transfronteriza en América Latina, y la segunda a nivel mundial. Siendo designada el 29 de junio del año 2011. Para Honduras tiene una superficie de 297,188.39 hectáreas representando un 22.9 % en relación al total, e incluye el Parque Nacional Montecristo Trifinio y su área de influencia.

Honduras-Guatemala

1. Parque Nacional Cerro Azul Copán: formada bajo el Decreto legislativo 8787 con una área de 12,083.10 has.
2. El Parque Nacional Cuyamel: se localiza en la jurisdicción del Municipio de Omoa, Departamento de Cortes, limita con el país hermano de Guatemala y

forma parte directa del Golfo de Honduras. Se conforma por un área de 30.031 hectáreas.

3. Reserva Biológica de la Barra del Río Motagua: en estado de propuesta con una área de 8,844.732 has, la cual ha sido seriamente afectada por la cantidad de residuos sólidos arrastrados por el afluente en todo su recorrido.



Honduras-El Salvador

1. Reserva Biológica el Pital: con una área aproximada de 2,677.35 has declarada bajo Decreto Legislativo 87-87.
2. Reserva Biológica Guisayote: con una área aproximada de 14,081.71 has declarada bajo Decreto Legislativo 87-87.
3. Área de Manejo de Hábitat por Especie Bahía de Chismuyo: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle el cual cuenta con una área aproximada de 31,616.20 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.

Honduras-Nicaragua

1. Biosfera del Río Plátano: Siendo la primera Reserva de la Biosfera designada para Honduras en el año de 1980 y la misma coincide con el área protegida creada con el mismo nombre mediante decreto legislativo N° 977-80 en ese entonces se presume que el área de la misma era de aproximadamente de 499,875 has, posteriormente en el año de 1997 mediante decreto legislativo 170-97 se amplían los límites, teniendo a la fecha un área total 832,338.963 has representando un 64.1% en relación al total de las reservas.
2. Área de Manejo de Hábitat por Especie San Bernardo: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle con una área aproximada de 9,490.92 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.
3. Área de Manejo de Hábitat por Especie La Berbería: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle con un área aproximada de 5,690.63 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.
4. Área de uso Múltiple Montaña de la Botija: Declarada bajo el Decreto legislativo 385-05 con una área de 19,118.88 has.

Auditoría Coordinada de Gobernanza de la Políticas Públicas en Zonas Fronterizas

La Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS), planificó realizar la auditoría coordinada sobre Gobernanza de Políticas Públicas en Zonas Fronterizas con la participación de los países de América Latina miembros de la OLACEFS, , bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, por su experiencia en el tema de la auditoría.



La Frontera está limitada al espacio territorial formado por los municipios (área urbana y rural) tangentes a los países vecinos a lo largo de la línea divisoria, dentro del cual se analiza el conjunto de acciones gubernamentales, que componen la política nacional orientada a aquella región, sostenida por los pilares seguridad y desarrollo, con sus respectivos macro procesos, en un ambiente de integración entre las naciones, como se muestra a continuación:



Fuente de Imagen: Guía de Auditoría Coordinada, proporcionada por el TCU de Brasil

Estructura Analítica del Modelo de Gobernanza en las Políticas Nacionales de Fronteras

Para la presente auditoría se seleccionaron los elementos cualitativos que fueron investigados en las políticas nacionales de fronteras para cada macro proceso 4 componentes definido, los cuales fueron detallados a continuación:



Modelo de Evaluación de Gobernanza de Políticas Nacionales de Fronteras



Institucionalización

- Legislación y Reglamentación
- Funciones y Responsabilidades



Coordinación

- Liderazgo * Instancia de Articulación
- Compartir recursos * Alineación Estratégica



Planificación

- Lógica de Intervención * Objetivos estratégicos
- Planificación Estratégica y Operacional



Monitoreo

- Sistema de Monitoreo * Evaluaciones periódicas
- Información - Indicadores y Datos abiertos

Fuente de Imagen: Guía de Auditoría Coordinada, proporcionada por el TCU de Brasil



2. Base Legal

A continuación se detalla toda la base legal revisada y analizada en relación al tema objeto de auditoría.

N°	Marco Legal	Decreto o Acuerdo	N° de Gaceta	Fecha de Creación
1	Constitución de la República	Decreto N° 131	23,612	20/01/1982
2	Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras	Decreto Legislativo N° 286-2009	32,129	02/02/2010
3	Ley de Migración y Extranjería	Decreto N° 208-2003	30,331	03/03/2004
4	Reglamento de Ley de Migración y Extranjería	Acuerdo N°018-2004	30,379	03/05/2004
5	Ley de Aduanas	Decreto N° 212-87	25,414	29/12/1987
6	Ley Orgánica de La Marina Mercante Nacional	Decreto N° 167-94	32,129	02/02/2010
7	Ley General Ambiente	Decreto N° 104-93	27,083	30/06/1993
8	Reglamento de la Ley General del Ambiente	Acuerdo N° 109-93	27,267	05/02/1994
9	Reglamento del Transporte Marítimo	Acuerdo N° 000764		13/12/1997
10	Decreto Ejecutivo Creación del Instituto Nacional de Migración	PCM N° 031-2014	33,468	2 de julio de 2014
11	Decreto Ejecutivo Número Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	03/03/2018
12	Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social	Decreto N° 38-2011	33,149	13/06/2013
13	Ley Promoción de la Alianza Público-Privada	Decreto N° 143-2010	31,317	16/09/2010
14	Reglamento de la Ley Promoción de la Alianza Público Privada	Acuerdo Ejecutivo N° 02073-2010	32,422	21/01/2011
15	Ley General de la Administración Pública	Decreto N° 146-86		
16	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder ejecutivo.	Decreto Ejecutivo Número PCM-008-97		7/06/1997
17	Código Tributario	Decreto N° 170-2016	34,224	28/12/2016
18	Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas	Decreto N° 98-84		
19	Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras	Decreto N° 67-2008	31,749	31/10/2008
20	Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	Acuerdo Ejecutivo N° 008-2015	33,834	14/09/2015
21	Reglamento Interno de la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente	Acuerdo N° 1089-97	28,540	18/04/1998



N°	Marco Legal	Decreto o Acuerdo	N° de Gaceta	Fecha de Creación
22	Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 023-2003	30,026	3/03/2003
23	Reglamento del Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 007-2003	30,027	4/03/2003
24	Ley Orgánica del Ministerio Público	Decreto N° 228-1993	27,241	6/01/1994
25	Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno	Decreto N° 266-2013	33336	23/01/2014
26	Ley General de la Administración Pública	Decreto N° 228-93		
27	Reglamento de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo	PCM-008-97		7/06/199
28	Creación de la Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio" (COPRISAO).	PCM-083-2016	34193	22/11/2016
29	Reglamento para la nacionalización de Mercancías producidas en Zonas Libres	Acuerdo N° 489-2017	34422	21/08/2017
30	Reglamento del régimen de tránsito aduanero internacional terrestre			
31	Ley Especial del Consejo de Defensa y Seguridad	Decreto N° 239-2011	32,692	12/12/2011
32	Creación de la Agencia Hondureña de Aeronáutica Civil	PCM-047-2014	33,553	11/10/2014
33	Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	23/03/2018
34	Protocolo de Marrakech Anexo al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	Decreto N° 146-2015	34,043	26/05/2016

B. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE COORDINACIÓN GENERAL DE GOBIERNO



Misión

Somos la Secretaría de Estado que asiste a la Presidencia de la República en la coordinación de la administración pública, particularmente en los procesos de planificación, definición de políticas, alineamiento del presupuesto a los objetivos y resultados estratégicos, monitoreo y evaluación, modernización institucional, transparencia y rendición de cuentas; con un enfoque integral de Gestión por Resultados, a fin de cumplir los objetivos de desarrollo de la Visión de País y Plan de Nación.

Visión

Ser la Secretaría de Estado que institucionaliza el modelo de Gestión por Resultados para una administración pública moderna, efectiva y transparente y un mayor desarrollo socioeconómico, equitativo y sostenible de Honduras.

Atribuciones de la Secretaría de Estado en los Despachos de Coordinación General de Gobierno.

El marco legal de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), Decreto 266-2013 le confiere las siguientes competencias:

1. La planificación estratégica, en el marco de la Visión de País y Plan de Nación y la definición de las políticas públicas.
2. La asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas definidos en el Plan Estratégico de Gobierno, mediante la articulación del Subsistema de Presupuesto y el Programa de Inversión Pública.
3. Los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión del Gobierno;
4. Las recomendaciones al Presidente de la República para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas gubernamentales, la transparencia en la asignación y uso de los recursos y la promoción de igualdad de oportunidades.
5. La formulación y ejecución de políticas y programas de transparencia y lucha contra la corrupción, el desarrollo de la ética pública, la rendición de cuentas y la coordinación del control interno.

C. MEDICIÓN DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA

Para medir el nivel de gobernanza de los países participantes, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil como organismo fiscalizador coordinador de la auditoría diseñó un modelo basado en estándares internacionales, que incorpora elementos de análisis de aspectos de gobernanza de políticas públicas, conocido como **Índice de Gobernanza de Políticas Públicas en Zonas de Fronteras (INGPFRON)**, el cual está enmarcado en dos ejes:

1. Seguridad.



2. Desarrollo.

Cada eje contiene cuatro (4) macro procesos, los cuales incluyen cuatro (4) componentes.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil determinó cuantificar y cualificar el avance de las acciones que tiene cada país como Estado y su nivel de gobernanza en zonas de fronteras, con base a los referenciales de buenas prácticas internacionales desarrollados en el INGPFRON, el cual fue aplicado por cada EFS participante. Para valorar el índice de gobernanza se valoró cada eje con sus macro procesos y sus componentes, para la valoración de los macro procesos se otorgó un valor mínimo de 0 (cero) y un máximo de 10, con los rangos y valores siguientes:

Rango INGPFRON por Macro proceso	
Insuficiente	$0 \leq 2.5$
Bajo	$2.5 \leq 5.0$
Intermedio	$5.0 \leq 7.5$
Avanzado	$7.5 \leq 10$

Los componentes se valoraron con un puntaje mínimo de cero (0) y un máximo de dos puntos cinco (2.5), con los valores y rangos siguientes:

Rango INGPFRON por Componente	
Insuficiente	$0 \leq 0.625$
Bajo	$0.625 \leq 1.25$
Intermedio	$1.25 \leq 1.875$
Avanzado	$1.875 \leq 2.5$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la auditoría en los dos ejes y sus respectivos macro procesos y componentes:

Eje de Seguridad

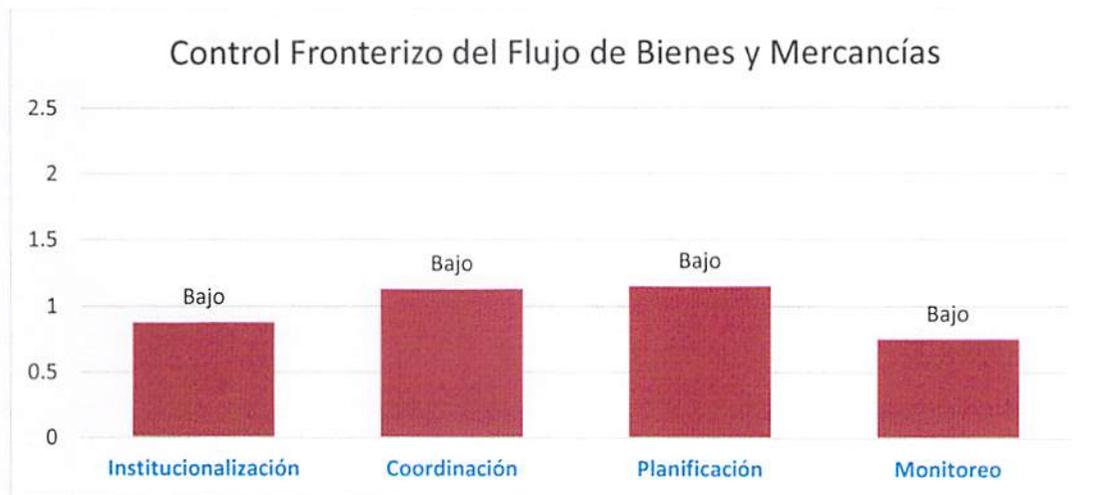
1. Macro proceso Control Fronterizo de Flujo de Bienes y Mercancías.

Se realizó un análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, y se determinó como resultado un **Rango Bajo**. Se encontró como principal debilidad, a nivel conjunto, que no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre flujo de bienes y mercancías.

Sin embargo, a nivel individual las responsabilidades y acciones están claramente definidas y existen buenas prácticas como: el Sistema Automatizado de Rentas Aduaneras de Honduras (SARAH) y la Unión Aduanera entre Guatemala-Honduras-El Salvador.



A continuación, se presentan los detalles de los resultados de éste macro proceso en el **Gráfico N°1**:



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditoría.

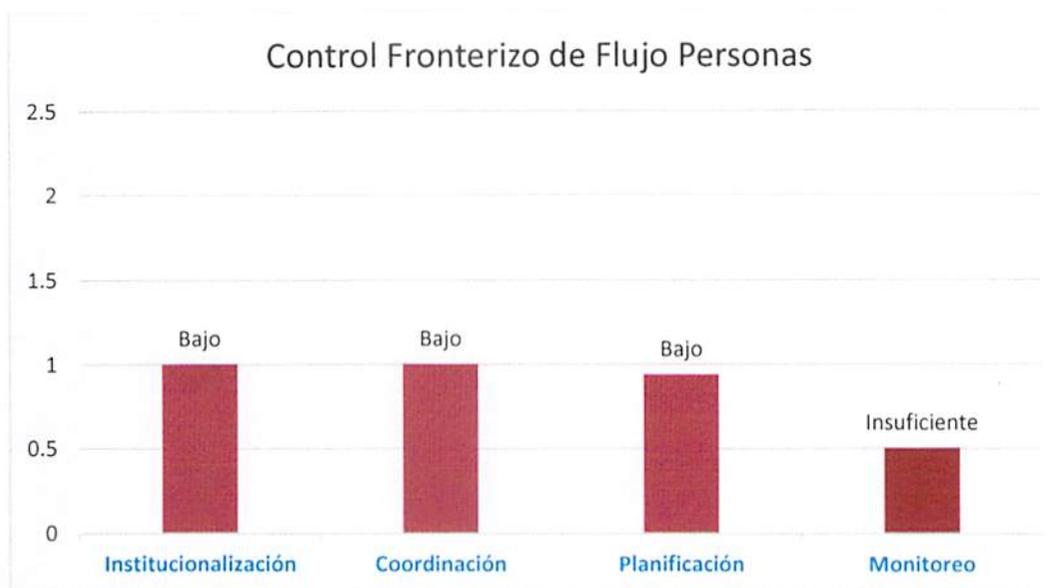
2. Macro proceso Control fronterizo del Flujo de Personas.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**, determinando algunas debilidades conforme a la comparación realizada con el modelo de gobernanza propuesto por el TCU de Brasil, como por ejemplo:

- a) La actuación gubernamental conjunta no está definida en norma.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- c) No existe formas de monitoreo de la actuación conjunta.
- d) No existen instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- e) No existen canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- f) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.

Sin embargo las responsabilidades y papeles de la actuación individual de cada institución si están claramente definidas, además existen buenas prácticas como el Sistema EXODUS que consiste en un conjunto de módulos desarrollados para

mejorar la función migratoria, el sistema de control Biométrico (BCMS), también se tiene la colaboración de las Fuerzas de Tarea Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul para controlar las acciones de flujo de personas especialmente en los puntos de control fronterizo no autorizados, se tiene el Sistema de extranjeros residentes (SER), el Sistema nacional de citas de Pasaportes (SINACAP). El **Gráfico N°2**, detalla los resultados del índice de gobernanza para este macro proceso y sus componentes:



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

3. Macro proceso de Vigilancia Fronteriza.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentran en un **Rango Intermedio**, refleja una variación diferenciada en comparación con los macro procesos descritos anteriormente, debido a que las acciones conjuntas, lineamiento estratégico y medio de monitoreo están definidos. Se identificó buenas prácticas como la Fuerzas de Tareas Conjuntas Binacionales Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul, Policía de Fronteras, la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional FUSINA. A continuación, se presentan los detalles de los resultados de este macro proceso en el **Gráfico N° 3**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

4. Macro proceso de Prevención y Represión (contrarresto) de Delitos.

El análisis de los componentes institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentra en un **Rango Intermedio**, debido a que existen instancias de articulación, lineamientos estratégicos, medios de monitoreo y mecanismos de actuación conjunta definidos, además se identificó buenas prácticas dentro de este macro proceso tales como las Fuerzas de Tareas Conjuntas Binacionales Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul, Policía de Fronteras, La Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional FUSINA y Sistema Estadístico Policial en Línea SEPOL, los resultados se muestran en el **Gráfico N° 4**.



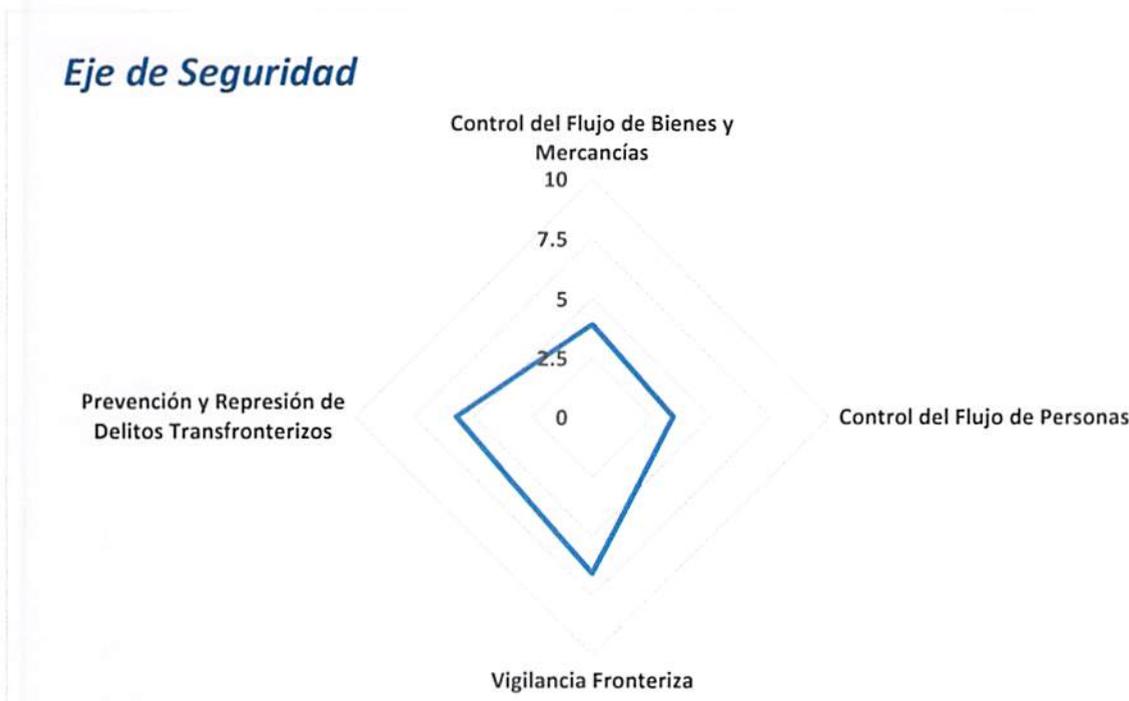
Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

En el **Eje de Seguridad** se determinó que los macro procesos con un puntaje más alto son los de **Vigilancia Fronteriza** y **Prevención y Represión (contrarresto) de Delitos**, determinando que se encuentran en un **Rango Intermedio**; seguidamente



los macro procesos de **Control Fronterizo de Flujo de Bienes y Mercancías** y **Control Fronterizo del Flujo de Personas** con un **Rango Bajo**. Tal como se muestra en los **Gráficos N°5 y 6**.

Resultados globales de los macro procesos del eje de seguridad.



Gráficos 6. Resultados globales de los macro procesos del eje de seguridad.

El gráfico anterior demuestra un mayor desarrollo en sus niveles de gobernanza en los macro procesos de **Prevención y Represión (contrarresto) de delitos y vigilancia fronteriza** en comparación con el macro proceso de **control fronterizo del flujo de personas y el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías** por lo tanto, es necesario redoblar esfuerzos en desarrollar y definir acciones conjuntas en estos dos macro procesos.



II. Eje de Desarrollo

1. Macro proceso Concesión de Incentivos y Gestión de Beneficios Tributarios

El análisis de los componentes de institucionalización, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentra en un **Rango Insuficiente**, en el cual se determinaron algunas debilidades:

- a) No existe una norma Gubernamental definida para monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- b) No se tienen definidas directrices y objetivos políticos de la actuación Gubernamental.
- c) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- d) El modelo de actuación conjunta no cubre de manera integral este Macro proceso solo en aspectos de beneficios fiscales aduaneros.
- e) No se define de forma clara el líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo.
- f) Los problemas a ser tratados por concesión de incentivo de la región de frontera no se identifican de forma precisa.
- g) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- h) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas por la Inversión pública de la región de frontera.
- i) No se utilizan indicadores para monitorear, evaluar y comunicar las actuaciones del gobierno de forma individual, así como las actuaciones conjuntas.

Existen algunas acciones de coordinación con actividades indirectas, que de alguna manera repercuten en el nivel de gobernanza en las zonas de frontera, razón que justifica un rango bajo, tal como se muestra en el **Gráfico N°7**:



Incentivos y Beneficios Tributarios en la Zona de Frontera



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

2. Macro Inversión Pública en Infraestructura.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, y monitoreo, determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**. Se identificaron algunas debilidades que influye en el nivel de gobernanza en este macro proceso:

- a) No existe una norma Gubernamental definida para monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos, en ciertos espacios o momentos y circunstancias puntuales.
- c) No hay instancias de articulación efectivas para alinear las acciones de los actores involucrados específicas para zonas de frontera.
- d) No hay un modelo de actuación conjunta efectivo.
- e) No existe efectividad de los canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- f) Los problemas a ser tratados por inversión pública de la región de frontera no se identificaron de forma precisa en los instrumentos de planificación.
- g) No se evidenció que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- h) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas en Inversión pública de la región de frontera.
- i) Los productos a ser generados en este macro proceso no están claramente definidos.
- j) Las actividades no están claramente definidas.
- k) No están definidas políticas orientadas al desarrollo regional en la zona de frontera.

Como buenas practicas se identificaron; el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), el Decreto No. 83-2003 Ley Orgánica de Presupuesto Artículo 52 y 92, el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS) según lo establecido en el PCM 02-2015 Artículo 2. A continuación de detalla los resultados de la evaluación de este macro proceso en el **Gráfico N° 8**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

3. Macro proceso de Financiamiento al Desarrollo.

Se determinó que se encuentra en un **Rango Insuficiente**, encontrándose las siguientes debilidades:

- No existe una norma gubernamental definida para precisar el papel, las responsabilidades, así como monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- No se tiene definidos directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental conjunta.
- No existe un modelo de monitoreo de la actuación conjunta.
- No existen instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- No hay una designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo.
- No hay intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados.
- No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- El público destinatario no fue precisamente delimitado.



- j) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta **no son** suficientes para atacar las causas de los problemas de inversión y financiamiento.
- k) Los objetivos estratégicos individuales y conjuntos no están definidos.
- l) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.
- m) No está definido metas a nivel conjunto.
- n) No hay procesos de trabajos definidos para monitorear la actuación gubernamental individual y conjunta.
- o) No hay una estructura formal de monitoreo y evaluación para el financiamiento del desarrollo.
- p) No existe monitoreo de la actuación gubernamental conjunta.
- q) No existen indicadores definidos para monitoreo.
- r) No se ponen a disposición en forma de datos abiertos los resultados del monitoreo de la actuación gubernamental individual y conjunta.
- s) No se evidenció una comunicación regular sobre el avance de los indicadores individuales y conjuntos a las principales partes interesadas en este macro proceso.
- t) No hay informes de los monitoreo y evaluación realizada.
- u) No existen los medios suficientes (recursos, financieros y de personal) para el monitoreo y evaluación.

Como buenas prácticas se identificaron la Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción (COST), el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), Decreto N° 83-2003 Ley Orgánica de Presupuesto Artículo 52 y 92, el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS) definido mediante PCM 02-2015 Artículo 2. A continuación se detallan los resultados en el **Gráfico N° 9**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.



4. Macro proceso Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo

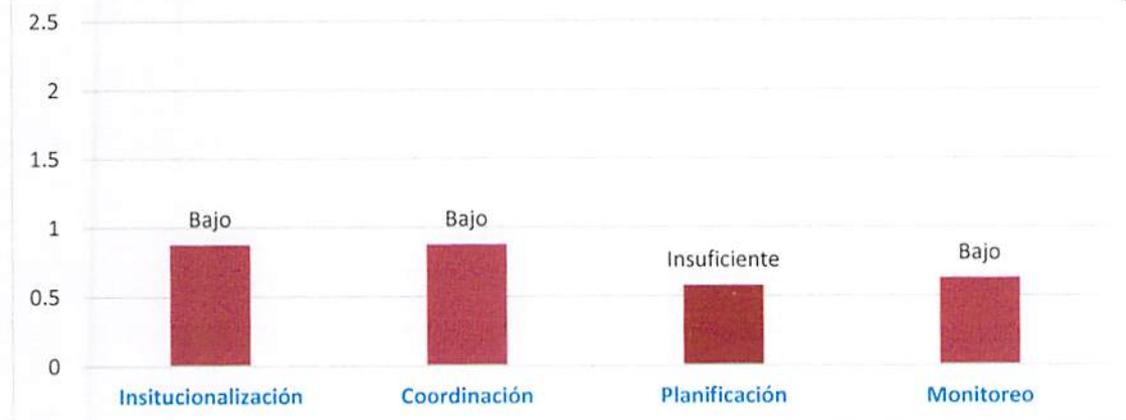
El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación y monitoreo se determinó que se encuentra en un **Rango Bajo** y en planificación con un **Rango Insuficiente**, encontrándose las siguientes debilidades en las acciones realizadas:

- a) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos para este macro proceso y los relacionados no son efectivos en la solución de la problemática ambientales de la zona de frontera.
- b) Las directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental conjunta no están definidos para este macro proceso.
- c) La previsión de formas de monitoreo de la actuación conjunta para este Macro proceso no está definido.
- d) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- e) No hay modelo de actuación conjunta definido para la zona de frontera.
- f) No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta en este macro proceso.
- g) Los problemas a ser tratados por explotación y preservación del medio ambiente de la región de frontera no se identificaron de forma precisa.
- h) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- i) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas presentes en las zonas de frontera.
- j) No hay previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta debido a que los recursos no son suficientes para el cumplimiento de las metas propuestas.
- k) No existen indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.

Las buenas prácticas encontradas para este macro proceso fueron: Comité Consultivo Nacional de Ambiente (COCONA), el Consejo Consultivo Nacional Forestal (COCONAFOR), y el Comité Nacional de Protección Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (CONAPROFOR). Los detalles de la evaluación se muestran en el **Gráfico N°10**.



Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo



Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.

El **Eje de Desarrollo** con sus cuatro (4) macro procesos muestran que los macro procesos con mejor puntaje son **Inversión Pública** y **Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo**, se determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**, mientras que **Incentivos y Beneficios Tributarios en la Zona de Frontera** y **Financiamiento al Desarrollo** con un **Rango Insuficiente**. (Gráfico N° 11).



Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.



Gráficos 12. Resultados Globales de los macro procesos del eje de Desarrollo.

En el gráfico anterior se observa en el **Eje de Desarrollo** sus rangos desde Bajo a insuficiente y un crecimiento simétrico bajo, por lo cual es necesario definir acciones y esfuerzos para mejorar los niveles de gobernanza en el tema de desarrollo y así asegurar un desarrollo sostenible para la población en la zona de frontera.

Conclusión

Por las razones antes descritas se evidencia que las acciones de cada una de las Instituciones que de una u otra forma ejecutan sus actividades u obligaciones en la zona de fronteras y según el análisis realizado con los papeles de trabajo y visitas in situ se evidencia las puntuaciones de bajas a insuficientes en ambos ejes y en especial en el eje de desarrollo, con cada uno de sus macro procesos evaluados ocho (8) en total, y sus componentes institucionalización, planificación, coordinación y monitoreo muestran que la mayoría del accionar de las instituciones es de bajo a insuficiente y con algunas excepciones con un valor intermedio, por lo cual se demuestra que debe incluir dentro de sus funciones la coordinación entre todas las instituciones involucradas estas pueden realizar acciones optimas en pro de las zonas de fronteras.

El **Eje de Seguridad** presenta mayor avance en acciones relacionadas con la gestión fronteriza y con medios específicos para su manejo (marco legal, lineamientos estratégicos e instancias y mecanismos de coordinación).



En el Eje de Desarrollo las acciones de gestión y manejo de la zona de frontera no están bien definidos, de los cuales se puede mencionar las siguientes debilidades:

- La falta de financiamiento o de fondos necesarios para la ejecución de las actividades programadas por las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
- No existe una coordinación interinstitucional eficaz en las acciones de planificación y monitoreo, se debe involucrar a todas las instituciones gubernamentales especializadas en cada área específica.
- Falta de voluntad política de parte de los tomadores de decisiones para brindar los recursos necesarios para mejorar las acciones de las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
- Las zonas de fronteras son áreas olvidadas, que no son consideradas en los planes de desarrollo del Estado de Honduras.
- Falta de una visión integral de las zonas de fronteras y de trazabilidad de éstas áreas.

Las zonas de fronteras son de importancia para el desarrollo y seguridad del país, por lo tanto es necesario orientar esfuerzos para la búsqueda de un desarrollo integral mediante políticas claramente definidas, estrategias específicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobladores y bajar los niveles de permeabilidad de las zonas de fronteras ante los embates de las actividades delictivas.



CAPÍTULO II CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

1. Honduras no tiene una institución que se encargue de la gestión integral de las zonas fronterizas del país, por lo tanto, **como Estado no se tiene una política sobre gobernanza en zonas de fronteras**, sin embargo, en las diferentes instituciones que por mandato legal tienen responsabilidades para el control en las diferentes fronteras del país, han tratado de ejercer sus acciones en dichas zonas, no obstante la labor no se desarrolla de una manera coordinada a consecuencia de no existir una política clara de la gobernanza de políticas públicas para la zona fronteriza; la política que más clara está es la de seguridad enfocada al control de tráfico de drogas, armas y otros delitos.
2. Mediante la aplicación del **índice de gobernanza** se cualificó y cuantificó las acciones de cada una de las instituciones que de una u otra forma ejecutan sus actividades y obligaciones en la zona de fronteras y según el análisis realizado con los papeles de trabajo y visitas in situ se evidencia que prevalecen las puntuaciones de bajas a insuficientes en ambos ejes y en especial en el eje de desarrollo, asimismo con cada uno de los macro procesos evaluados (8 en total), y los componentes como ser; institucionalización, planificación, coordinación y monitoreo. Estas evaluaciones muestran que la mayoría del accionar de las instituciones es de bajo a insuficiente y con algunas excepciones con un valor intermedio, debido a que el actuar conjunto no es óptimo y la gestión de fronteras se debe realizar de manera integral con objetivos y metas claras que coadyuven a realizar acciones óptimas en pro de las zonas de fronteras.
3. El **Eje de Seguridad** presenta un mayor avance en acciones relacionadas con la gestión fronteriza y con medios específicos para su manejo (marco legal, lineamientos estratégicos e instancias y mecanismos de coordinación).
4. En el **Eje de Desarrollo** las acciones de gestión y manejo de la zona de frontera no están bien definidos, de los cuales se puede mencionar las siguientes debilidades:
 - La falta de financiamiento o de fondos necesarios para la ejecución de las actividades programadas por las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
 - No existe una coordinación interinstitucional eficaz en las acciones de planificación y monitoreo, que involucre a todas las instituciones gubernamentales especializadas en cada área específica.



- Falta de voluntad política de parte de los tomadores de decisiones para brindar los recursos necesarios para mejorar las acciones de las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
- Las zonas de fronteras son áreas olvidadas, que no son consideradas en los planes de desarrollo del Estado de Honduras.

5. Falta de una visión integral de las zonas de fronteras y de trazabilidad de éstas áreas.
6. Las zonas de fronteras son de importancia para el desarrollo y seguridad del país, por lo tanto es necesario orientar esfuerzos para la búsqueda de un desarrollo integral mediante políticas claramente definidas, estrategias específicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobladores y bajar los niveles de permeabilidad de las zonas de fronteras ante los embates de las actividades delictivas.

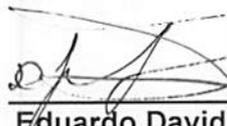
B. RECOMENDACIONES

1. Apoyar en las acciones de coordinación interinstitucional a las instituciones involucradas en esta auditoría con el objetivo de facilitar la elaboración y ejecución de los planes de acciones (los cuales contiene las recomendaciones a ejecutar).
2. En conjunto con las instituciones involucradas en esta auditoría definir de forma clara una política intersectorial para las zonas de frontera la cual puede contener los ejes y macro procesos definidos en esta auditoría u otros temas que consideren pertinentes.
3. Considerar en la definición de una institución líder del sector en el tema, la cual se puede realizar por cada uno de los ejes definidos en el presente informe (Desarrollo y Seguridad).
4. Aplicar mecanismo de monitoreo (desde el ámbito de su competencia) a nivel conjunto interinstitucional en las acciones concernientes en desarrollo y seguridad fronterizas.
5. Las actividades que se desarrollan en las zonas de fronteras son variadas y a la vez complejas, es por tal razón se pudiera sugerir a las autoridades correspondientes del país, realizar un estudio para valorar la creación de un ente propio para la planificación y ejecución de políticas de gobernanza en zonas de fronteras, sin que esto no cree mayor burocracia o una significativa erogación de gastos al Estado que limite el desarrollo eficiente del control del actuar fronterizo, de no ser posible lo anterior, se debe de hacer un esfuerzo

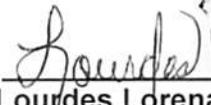
que con las instituciones existentes del país a cargo del control fronetrizo, que estas trabajen de manera coordinada con acciones claras para el actuar conjunto evitando así la duplicidad de esfuerzos y pérdida recursos, obteniendose con ello una maximizacion de lo invertido.



Tegucigalpa, M.D.C 25 de julio de 2019.



Eduardo David Ordóñez Reyes
Auditor Ambiental II
Jefe de Equipo



Lourdes Lorena Rivera Rodríguez
Supervisora de Auditoría



Hernán Roberto Bueso Aguilar
Jefe del Departamento de Auditoría
Sector Recursos Naturales, Ambientales y Culturales



Edwin Arturo Guillén Fonseca
Gerente de Auditorías Sectorial Desarrollo,
Regulación Económica, Infraestructura Productiva,
Recursos Naturales y Ambientales

