



EVALUACIÓN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO, PRACTICADA AL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO (INA), CORRESPONDIENTE AL PERÍODO FISCAL 2021.

INFORME RC-N°042-2022-DFEP-INA

**PERÍODO EVALUADO
DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021**

TEGUCIGALPA MDC., AGOSTO 2022

Tegucigalpa MDC., 30 de septiembre, 2022

Oficio Presidencia No.2331-2022-TSC

Licenciado

José Francisco Funes Rodríguez

Ministro Director

Instituto Nacional Agrario (INA)

Su Oficina

Señor Ministro Director:

Adjunto encontrará el Informe de Evaluación a la Rendición de Cuentas de la Ejecución del Gasto **RC-N°042-2022-DFEP-INA**, que forma parte del Informe de Rendición de la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2021, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, el cual fue aprobado por el Pleno de Magistrados del Tribunal Superior de Cuentas, y notificado al Congreso Nacional el 31 de agosto de 2022.

La evaluación se realizó con base en las facultades conferidas en los Artículos 205 numeral 38 y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, y 5 numeral 4; 32 reformado; 42 numeral 2, y 45 reformado (numerales 1, 2, 5 y 11) de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. Asimismo, en cumplimiento del Plan Operativo Anual 2022 del Departamento de Fiscalización de Ejecución Presupuestaria, dependiente de la Gerencia de Verificación y Análisis. Es preciso mencionar que el Informe de Rendición de Cuentas *no es una liquidación* de la ejecución del gasto, es una evaluación a las liquidaciones presentadas por parte de la Administración Central y Descentralizadas a la Secretaría de Finanzas.

Este Informe contiene opiniones, conclusiones y una recomendación. De conformidad al artículo 79 (Reformado) de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, la recomendación formulada en este informe contribuirá a mejorar la gestión institucional con el propósito de que se tomen las acciones correctivas oportunamente, y una vez notificada son de obligatoria implementación, bajo la vigilancia del Tribunal, en aplicación de lo establecido en las Normas para la Gestión del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA).

En atención a lo anterior, le solicito respetuosamente, presentar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de este Oficio, un plan de acción orientado a subsanar, en los siguientes ejercicios fiscales, los señalamientos emitidos en la recomendación; este Plan debe contener como mínimo, el detalle de las acciones, la fecha estimada para la realización; el nombre y firma del o los responsables y los medios de verificación de dichas acciones.

Roy Pineda Castro

Magistrado Presidente

✉ Departamento de Fiscalización de Ejecución Presupuestaria



ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO I	1
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA.....	1
A. MOTIVOS DE LA EVALUACIÓN.....	1
B. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.....	1
C. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	1
CAPÍTULO II	2
DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS.....	2
1. MARCO LEGAL.....	2
2. EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	2
3. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE EGRESOS.....	6
CAPÍTULO III	9
CONCLUSIONES.....	9
CAPÍTULO IV	10
RECOMENDACIONES.....	10



CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

A. MOTIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se realizó con base en las facultades conferidas en los Artículos 205 numeral 38, y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, y 5 numeral 4; 32 reformado; 42 numeral 2, y 45 reformado (numerales 1, 2, 5 y 11) de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento del Plan Operativo Anual 2022 del Departamento de Fiscalización de Ejecución Presupuestaria, dependiente de la Gerencia de Verificación y Análisis.

B. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Objetivo General:

1. Resumir la visión sobre la gestión del Sector Público con base a las liquidaciones del Presupuesto de Egresos del período fiscal 2021.

Objetivos Específicos:

1. Evidenciar la ejecución de la Planificación Operativa Anual con el propósito de asegurar el cumplimiento del rol institucional.
2. Dar a conocer la liquidación presupuestaria de egresos institucional que permitió la ejecución de la Planificación Operativa Anual Institucional.

C. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El alcance del Informe de Evaluación a la Rendición de Cuentas de la Ejecución del Gasto del Instituto Nacional Agrario cubre del 1 de enero al 31 de diciembre del período fiscal 2021, y persigue corroborar la efectiva ejecución de la Planificación Operativa Anual en términos de la entrega de productos finales a los beneficiarios/usuarios; así como conocer la disponibilidad real de los recursos con la que contó la institución para la ejecución de gastos en la Planificación Operativa.



CAPÍTULO II DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

1. MARCO LEGAL

El Instituto Nacional Agrario (INA) es una entidad semiautónoma del Estado creada mediante el artículo N° 131 y 132 del Decreto Legislativo N° 170 de la Ley de Reforma Agraria, como el organismo ejecutor de la política agraria del Estado, mediante la emisión de títulos de propiedad, la asistencia técnica a las familias campesinas, comunidades indígenas y afro-hondureñas, la ejecución de proyectos y la incorporación de áreas agrícolas al esquema productivo, para brindar en primera instancia seguridad alimentaria a la población, así como la generación de ingresos a fin de reducir los niveles de pobreza y la violencia social en el campo.

2. EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

El INA tiene como misión la ejecución de la política agraria del país, facilitando el acceso a la tierra y asistencia técnica a las familias campesinas, comunidades indígenas y afro-hondureñas, fortaleciendo el funcionamiento organizativo y productivo en sus unidades productivas que lleve al aumento en la producción y productividad para contribuir a incrementar el nivel de ingresos, reducir los niveles de pobreza y la violencia social en el campo.

El Plan Operativo Anual del INA correspondiente al período fiscal 2021, se formuló con base a la metodología de la Cadena de Valor Público Institucional; donde se evidenció la definición de dos (2) Objetivos Estratégicos orientados a fortalecer y ampliar la capacidad organizativa y empresarial de las unidades productivas del sector campesino, comunidades indígenas y afro-hondureñas, así como asegurar el acceso a la tierra mediante mecanismos técnicos y legales, establecidos a fin de mejorar la competitividad y productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), y fortalecer el Estado de Derecho; estos objetivos y resultados se presentan alineados con la planificación nacional de la siguiente forma:

○ En el Plan de Nación y Visión de País:

- Al **Objetivo N° 2**: “Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia” y contribuye al cumplimiento de la **Meta: 2.6**, de reducir a la mitad el número de familias campesinas sin acceso a la tierra.
- Al **Objetivo N° 3**: “Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos, y reduce la vulnerabilidad ambiental”; y contribuye al cumplimiento de la **Meta: 1.2**: de reducir el porcentaje de hogares en situación de pobreza.



○ **En el Plan Estratégico de Gobierno:**

- Al **Objetivo N° 6:** “Impulsar la productividad, competitividad y diversificación de los sectores productivos, para la reactivación económica, la reducción de la pobreza y mitigar los efectos negativos derivados de la Pandemia COVID-19”, y contribuye al cumplimiento al **Resultado Global N° 6.2:** Mejorada la competitividad y productividad de las MYPIMES.
- Al **Objetivo N° 18:** “Garantizar el Estados de Derecho y la gobernabilidad, mejorando el acceso a la justicia y reforzando la democracia participativa”, y contribuye al cumplimiento al **Resultado Global N° 18.1:** Fortalecido el Estado de Derecho.

Para el cumplimiento de los objetivos y resultados, estructuró su planificación en dos (2) programas institucionales de donde se **desprenden seis (6) productos finales que representan los servicios de asistencia técnica y seguridad jurídica de la tierra, en beneficio de las unidades productivas y de las familias campesinas, comunidades indígenas y afro-hondureñas;** asimismo definió diecisiete (17) productos intermedios para la gestión interna, por lo que, su formulación muestra coherencia con la totalidad de las atribuciones de su Marco Legal.

A continuación, se presenta la evaluación del Plan Operativo Anual de la gestión 2021 con base en los productos finales de sus programas institucionales:

EVALUACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL 2021			
INSTITUTO NACIONAL AGRARIO (INA)			
Programas	Cantidad de Productos Finales Reportados	Cantidad de Productos Finales Considerados para Evaluación ¹	% Ejecución de los productos finales evaluados
Reconversión empresarial.	2	2	94%
Titulación de tierras.	4	2	73%
Promedio General de Ejecución	6	4	84%

Fuente: Elaboración propia con datos del reporte del Sistema de Gestión por Resultados (SGPR) del INA, período fiscal 2021.

¹ Dos(2) productos finales fueron excluidos debido a que no cumplen con los criterios de categorización definidos por el SGPR.

Con relación a los resultados físicos reportados, estos programas alcanzaron una ejecución promedio del 84%, sobre estos se detalla lo siguiente:

El PROGRAMA DE RECONVERSIÓN EMPRESARIAL, efectúa acciones de capacitación, organización, asesoría en gestión y asistencia técnica a las unidades productivas de la reforma agraria, y pertenecientes a las comunidades indígenas y afro-hondureñas, para que estas sean competitivas y sostenibles en el esquema productivo nacional, de tal manera que puedan acceder a los mercados, sean locales, regionales, nacionales e internacionales. El resultado de sus productos finales fueron los siguientes:



- **Asistidas técnicamente 476 Empresas campesinas y de comunidades indígenas**, las cuales están dedicadas a la producción de granos básicos, palma africana, plátanos, marañón, cacao y ganadería. Los temas impartidos fueron:
 - En organización de las empresas, especialmente para aspectos de constitución y administración.
 - En técnicas de producción: levantamientos de diagnósticos participativos, elaboración de planes de desarrollo empresarial y planes para la producción.
 - En formulación de perfiles de proyectos.
 - En Género y Desarrollo, dirigidas al empoderamiento de la mujer en la toma de decisiones.

Las empresas asistidas fueron cotejadas por medio del cuadro “Control de Capacitaciones”, elaborado por la División de Planificación por medio de los informes reportados por las Oficinas Regionales del INA (Norte, Sur, Occidente, Comayagua, Oriente, Olancho, Litoral Atlántico, Bajo Aguan y Francisco Morazán).

- **Gestionados 19 Proyectos rurales de producción agropecuaria, artesanías e infraestructura productiva**, de dos formas: 1) Inversión directa del presupuesto de INA, por medio de las Oficinas Regionales en la que supervisa la ejecución de los proyectos al sector campesino en diferentes áreas; 2) Inversión complementaria: se realizan convenios de cooperación con Alcaldías, ONG´s (Organizaciones No Gubernamentales) y cualquier otra organización que tenga objetivos comunes para ejecutar actividades conjuntas, entre estos proyectos ejecutados tenemos:
 - Ocho (8) Proyectos Agrícolas para la producción de frijoles, palma africana, piña y maíz.
 - Siete (7) Proyectos Ganaderos, para producir leche y carne (doble propósito), y para traspaso de terneras y ganado (pase de cadena).
 - Tres (3) Proyectos Avícolas, para la producción de huevos.
 - Un (1) Proyecto de Piscícola, para la producción de Tilapia.

Este producto final registró una ejecución del 79% en relación a la meta programada. De acuerdo a la revisión de las notas explicativas, los factores que limitaron la ejecución fueron, la no asignación de fondos para la realización de proyectos y la no obtención de recursos adicionales para atender los efectos negativos dejados por las tormentas tropicales ETA & IOTA; así como la inactividad operativa provocada por la situación de la Pandemia del Covid-19; que obligó al Gobierno a priorizar recursos según la disponibilidad de fondos.

Los proyectos rurales fueron evidenciados por medio de dos (2) cuadros de control: “Proyectos Incorporados Reconversión Empresarial” y “Proyectos Incorporados Unidad



Coordinadora de Proyectos” elaborados por la División de Planificación; por medio de los informes reportados por las Oficinas Regionales del INA.

EL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE TIERRA, centra su gestión en dar facilidades al pequeño y mediano productor del campo, y de comunidades indígenas y afro-hondureñas, el acceso a la tierra (de naturaleza jurídica nacional, ejidal y/o fiscal y privadas) y a garantizar la seguridad de sus derechos de propiedad sobre la misma, por medio de la titulación. En el caso de las tierras privadas, son resultado de aquellas adquiridas por compra en el marco de la ley o donación. A continuación, el resultado de sus productos finales que fueron los siguientes:

- **Emitidos y presentados 2,204 Títulos de Dominio Pleno ante el Instituto de la Propiedad (IP)**, para su inscripción en el Registro de la Propiedad, a favor de campesinos, comunidades indígenas y afro-hondureñas.

La cifra ejecutada se verificó por medio del Cuadro de Control de “Titulación de tierras: Sector Reformado, Independiente y Étnico” elaborado por la División de Planificación, con datos reportados por la División de Titulación de Tierras del INA.

Este producto final registró una ejecución del 66% en relación a la meta programada. De acuerdo a la revisión de las notas explicativas, se presentaron los siguientes inconvenientes:

- a) Escases de tierra disponible de naturaleza nacional, ejidal y fiscal, para ser adjudicada y titulada.
 - b) Los beneficiarios de los títulos no tienen recursos económicos para cumplir con la obtención de constancias de diversas instituciones del Estado, exigidas por el Instituto de la Propiedad (IP) para el trámite de registro.
 - c) De tipo logístico, poco personal para ejecutar las actividades de validación; flota vehicular limitada o malas condiciones, para movilización de personal técnico de campo y equipo de medición obsoleto, insuficiente o en malas condiciones.
- **Entregados 1,845 Títulos de Dominio Pleno a campesinos, comunidades indígenas y afro-hondureñas**, una vez concluido el proceso de Inscripción en el IP estos títulos son devueltos al INA y, posteriormente se procede a la entrega de sus beneficiarios en las distintas Oficinas Regionales en función del acuerdo de pago al que se establezca con el beneficiario, a excepción de los títulos de las comunidades indígenas y afro-hondureñas que se entrega de forma gratuita según lo dispuesto en la normativa.

La cifra reportada se verificó por medio del cuadro control “Títulos Entregados” elaborado por la División de Planificación, con datos de la División de Titulación de Tierras del INA.

Este producto final registró una ejecución del 80% en relación a la meta programada. De acuerdo a la revisión de las notas explicativas se debió a las limitantes siguientes:



- a) Los beneficiarios de los títulos no tienen recursos económicos para cumplir con el pago requerido para entregarles el documento, así mismo, no presentan interés, ya que una vez inscrito el título en el IP a su nombre, no hay amenaza de que les quiten las tierras.
 - b) De tipo logístico, poco personal en funciones de cobro, para mantener una estrategia intensa de promoción de entrega de títulos.
- **Delimitadas predialmente 13,722.63 Hectáreas de tierras (2,152 predios).** La delimitación es una actividad permanente en el proceso de titulación, y es de mucha importancia institucional en la solución de conflictos por la posesión de la tierra, está orientada a identificar la cartografía, los linderos de una propiedad, tomando como puntos de referencia en parte los accidentes geográficos, mismos que determinan el lote a titular. Lo anterior, demuestra que la delimitación representa un insumo para la titulación, y no un producto final orientado a usuarios externos de la institución, por lo que para fines del presente informe no fue considerado para el análisis de la ejecución del POA 2021.

Las hectáreas delimitadas, fueron evidenciadas por medio del cuadro de control “Resumen de Límites Prediales Ejecutados a Nivel Nacional”, elaborados por la División de Planificación; por medio de los informes reportados por las Oficinas Regionales del INA.

- **Tabuladas y procesadas 89 Declaraciones Juradas, a favor de la etnia Misquita.** La emisión de declaraciones es una actividad orientada a acreditar el saneamiento legal de las tierras para su posterior titulación. En este sentido esta actividad representa un insumo para la titulación, y no un producto final orientado a usuarios externos de la institución, por lo que para fines del presente informe no fue considerado para el análisis de la ejecución del POA 2021.

Este resultado se constató por medio del listado “levantamiento de Declaraciones Juradas de la Mosquitia”, el que detalla el nombre de las personas encuestadas; elaborado por la División de Atención a Pueblos Indígenas y Afro-hondureño del INA.

3. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE EGRESOS.

El presupuesto de egresos aprobado al INA para el período fiscal 2021 fue de L345.30 millones, (disminuyó en 6%, en relación al período fiscal anterior). Este presupuesto se presentó financiado por L319.55 millones de fondos del Tesoro Nacional, y L25.75 millones de fondos de Recursos Propios correspondientes a una proyección de cobros por la recuperación de la deuda agraria, (el valor del título y costos administrativos por la emisión de estos).

Al presupuesto de egresos se le ampliaron sus disponibilidades por un monto de **L67.12 millones**, que establecieron un monto definitivo fue por **L412.43 millones**, siendo estas:



- **L47.89 millones** de fondos del Tesoro Nacional, para la adquisición de dos (2) terrenos ubicados en las jurisdicciones de los Municipios de Minas de Oro y San Luis en el Departamento de Comayagua, lo anterior, como parte del proceso de la Reforma Agraria.
- **L17.75 millones de fondos de Recursos Propios**, para cumplir con los compromisos de gastos fúnebres, seguro de vida y embargos judiciales.
- **L1.48 millones de donación en especie**, que consistente en dos (2) vehículos y equipo de cómputo, por parte de las Industrias Aceiteras del Caribe (Aceiteras de Honduras y Solidaridad Latinoamericana), con el fin de fortalecer el área de Catastro Nacional.

A continuación, el detalle de la ejecución presupuestaria por grupo de gasto de la gestión institucional 2021:

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE EGRESOS, AÑO 2021					
INSTITUTO NACIONAL AGRARIO (INA)					
(Valor en Lempiras)					
Grupo	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% de Participación	% de Ejecución
Servicios Personales	304,957,461.00	322,700,509.00	322,544,782.47	78.45%	100%
Servicios No Personales	14,969,305.00	17,123,269.00	16,601,773.63	4.04%	97%
Materiales y Suministro	5,945,111.00	3,791,147.00	3,278,483.15	0.80%	86%
Bienes Capitalizables	10,166,331.00	59,545,222.00	59,544,962.35	14.48%	100%
Transferencias y Donaciones	9,270,000.00	9,270,000.00	9,201,990.00	2.24%	99%
TOTAL GASTO	345,308,208.00	412,430,147.00	411,171,991.60	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), Período Fiscal 2021

Los resultados presupuestarios muestran una coherencia con el rol institucional como es la ejecución de la política agraria del país, facilitando el acceso a la tierra y asistencia técnica a las familias campesinas, comunidades indígenas y afro-hondureñas, sus mayores erogaciones se concentraron en dos grupos de gasto:

- **En Servicios Personales**, destinados al pago de sueldos y salarios, demás colaterales del personal;
- **En Bienes Capitalizables**, donde su mayor erogación se concentró en la compra de tierras, predios y solares (renglón 41130, L54.6 millones), para que estos sean adjudicados posteriormente a los campesinos, comunidades indígenas y afro-hondureñas, en relación a esta inversión se realizó un proceso de verificación, mediante una revisión documental de los Reportes de Ejecución del Gasto (F01) del SIAFI, remitidos por el Departamento de Presupuesto, en donde se constató lo siguiente:
 - » **L2.2 millones** por un terreno de (23 manzanas), en el Municipio de las Vegas, departamento de Santa Bárbara.
 - » **L52.4 millones** en reserva (devengados) por trámites legales no culminados por compra de tierras. Es importante mencionar que la revisión realizada no constituye una auditoría financiera ni de cumplimiento legal.



Las erogaciones por **Transferencias** se orientaron en su gran mayoría al traslado de recursos para financiar los gastos operativos a veintitrés (23) Organizaciones Campesinas y una (1) Organización de Comunidades Indígenas con las que el INA estableció Convenios.

La liquidación de egresos registró **un saldo presupuestario de L1.25 millones de fondos de Recursos Propios; mismos que estuvieron disponibles, sin embargo, no fueron ejecutados** por las causas siguientes:

- No se realizaron giras de trabajo durante los últimos meses del periodo fiscal 2021, resultando saldos en los objetos de gasto *viáticos y combustibles*;
- Cancelación de personal, que provocó remanentes en renglones de *sueldos y salarios, y sus colaterales*.



CAPÍTULO III CONCLUSIONES

1. El Informe de Evaluación de la Rendición de Cuentas de la Ejecución del Gasto 2021 se practicó sobre la información proporcionada por el INA de cuya veracidad es responsable, para lo cual, presentó una certificación por parte de la Secretaría General que manifiesta que los datos son oficiales; además, se aplicaron procedimientos de verificación sobre los resultados de seis (6) productos finales reportados, que permitieron establecer el efectivo cumplimiento de la planificación. Con relación a la revisión documental al objeto de gasto para *adquisición de tierras, predios y solares*, no fueron erogados, sin embargo, están reservados para tales fines, lo que representa una confiabilidad razonable en la orientación del presupuesto de gastos.
2. En la formulación del Plan Operativo Anual 2021, se observó que existe una coherencia entre las atribuciones de su marco legal y la definición de sus objetivos institucionales y productos finales. No obstante, de la revisión documental derivada del proceso de verificación se identificó que en dos(2) productos finales reportados como es la delimitación de tierras y elaboración de declaraciones juradas no cumplen con los criterios de categorización definidos por el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SGPR), es decir, no representan bienes o servicios que la Institución entrega a un usuario o beneficiario externo; en ese sentido solo representan insumos permanentes de gestión interna previo a la emisión de títulos, por esta razón, no son considerados para el análisis del POA 2021.
3. La ejecución promedio del Plan Operativo Anual 2021 en 84%, permite establecer que esta institución está cumpliendo su misión de servicios de asistencia técnica y seguridad jurídica de la tierra en beneficio de las unidades productivas y de las familias campesinas, comunidades indígenas y afro-hondureñas; el diferencial no ejecutado obedeció a factores externos como por ejemplo: la no asignación de fondos presupuestarios que afectan la logística institucional; escasas de tierra para titular; y, que los beneficiarios de los títulos no cuentan con los recursos económicos para cumplir con los pagos y trámites relacionados a la legalización de sus propiedades.
4. El grado real de ejecución del presupuesto de egresos fue del 100% (L411.17 millones), el que se determinó con base a los datos de los registros del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) y con base en la disponibilidad real de recursos. Se identificó que la concentración de gastos es congruente con el rol institucional.



CAPÍTULO IV RECOMENDACIONES

Al Ministro Director del Instituto Nacional Agrario:

1. **Instruir al Jefe de la División de Planificación, para que, en conjunto con los encargados de las unidades ejecutoras de los programas de la Institución, para los siguientes periodos fiscales al formular la planificación operativa, los productos finales se definan con base a los lineamientos vigentes del Sistema de Gestión por Resultados, para que estén dirigidos en forma directa al beneficiario externo de los servicios que presta la institución. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.**

Miguel Antonio Chávez Hernández
Técnico en Fiscalización

Fany Gualdina Martínez Canacas
Jefe del Departamento de Fiscalización de
Ejecución Presupuestaria

Dulce Patricia Villanueva Rodas
Gerente de Verificación y Análisis

Tegucigalpa MDC., 30 de septiembre de 2022