



"Trabajando por una nación sin corrupción"

INFORME AMIGABLE DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO Y MUNICIPALIDADES



ÍNDICE

Mensaje de la Presidencia del Tribunal Superior de Cuentas	2
Evaluación del Comportamiento de las Finanzas Publicas	4
Evaluación de la Gestión del Sector Público	7
1. Planificación: Plan Operativo anual y Rol Institucional	7
2. Presupuesto de Egresos: Grupo de Gasto (Objetivos y Naturaleza del Gasto)	8
3. Evaluación de la Gestión Planificadora Vrs. Presupuesto	10
Conclusiones	13
De las Municipalidades	14
Conclusiones	18



MENSAJE DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS

Uno de los principios rectores para el control y la transparencia en la administración pública es la rendición de cuentas, que todo servidor público deviene obligado a cumplir.

Conforme a lo anterior el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) ofrece a la comunidad nacional e internacional el primer Informe Amigable de Rendición de Cuentas correspondiente al período 2012-2014.

De esta forma el Tribunal Superior de Cuentas cumple su función constitucional de rectorar el sistema de control de los recursos públicos, fiscalizando a posteriori los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, las municipalidades y cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

El presente informe refleja la situación real de la rendición de cuentas de la administración pública de Honduras, contiene un contexto económico, una detallada evaluación de la gestión del sector público, su planificación, su presupuesto de egresos, la evaluación de la gestión planificadora versus presupuesto; el rubro de municipalidades, con sus respectivas conclusiones.

Esta labor del ente contralor del Estado se enmarca en el mandato constitucional y de su Ley Orgánica de realizar el control financiero, de gestión y de logros, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad.

La rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de responder o dar cuenta, públicamente, tanto de la forma como se manejaron e invirtieron los recursos públicos confiados a su custodia, manejo o inversión, como de los resultados obtenidos y metas alcanzadas en su gestión.

No se trata de un simple acto documentario en términos monetarios y de demostración de regularidad o acatamiento de la legalidad de los actos administrativos y de la ejecución del presupuesto. Implica, además, que los servidores públicos estén en condiciones de demostrar públicamente la gestión de dichos recursos y, en especial, que los servidores públicos estén en condiciones de demostrar públicamente la gestión de dichos recursos, en especial los resultados, objetivos y metas físicas logradas en los términos programados o previstos en el presupuesto aprobado por el Soberano Congreso Nacional de la República para dicha entidad.

Por lo anteriormente expuesto, el principio de la rendición de cuentas debe ser asumido con la

completa responsabilidad por parte de los funcionarios y empleados, quienes son los depositarios de los intereses de los gobernados. De nuestra parte, el Tribunal Superior de Cuentas maximiza sus esfuerzos para emprender acciones tendientes a lograr un objetivo compartido, beneficiar el bien común al lograr manejar con eficacia, eficiencia, transparencia y con honestidad los recursos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos.

El Informe Amigable de Rendición de Cuentas del Sector Público es el resultado de un trabajo técnico, profesional, objetivo y responsable, por parte de un equipo contralor capaz y comprometido con nuestro país.

Confiamos que lo plasmado en el Informe sirva para generar correctivos y cambios constructivos, tendientes a eficientar la administración de los recursos públicos en nuestra amada patria Honduras.


Daysi Oseguera de Anchecta





EVALUACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CONTEXTO ECONÓMICO

Durante el periodo de estudio (2012-2014) se muestra que el comportamiento de la actividad económica medido a través del PIB mostró una marcada desaceleración, mismo que se refleja específicamente en el año 2013; no obstante a pesar de este negativo resultado, para el año 2014 la economía experimentó un dinamismo leve pero positivo, el cual pasó de 2.8% en el 2013 a 3.1% en el año 2014.

En lo que corresponde a la cuenta corriente de la balanza de pagos, se refleja que persisten los resultados negativos, sin embargo para el 2014 el déficit mostrado se redujo en 18% situación que en términos comerciales resulta tanto positiva. Por su parte para el año 2014 la balanza de transferencias cerró en L.3,572.3 millones significando un incremento de 4.9% sobre el año anterior, es de rescatar que las **remesas familiares** son las que incidieron en gran parte sobre este positivo aumento.

Entre tanto las reservas internacionales netas al cierre de 2014, alcanzaron un saldo de US\$3,516.5 millones, presentando una ganancia de US\$460.6 millones respecto al monto obtenido el año anterior, provenientes esencialmente por el ingreso de divisas al sector público por concepto de apoyo presupuestario.

Así mismo se destaca que el Déficit Cuasi-Fiscal acumuló un saldo para el período 2008-2014 de L.4,243.9 millones; en este sentido mediante Acuerdo Ejecutivo N°. 721-2014 se aprobó el Reglamento para el Convenio de Recapitalización del BCH, entre la SEFIN y el BCH (contiene los lineamientos para la aplicación del decreto antes mencionado) donde se aprueba la emisión del “Bono por Recapitalización BCH PERD. 2008 – 2011” por L. 3,068.4 millones. Con esta emisión se estarían cubriendo las pérdidas acumuladas de dicho período, teniendo una tasa de interés del 6.0% para el primer año y 8.0% a partir del segundo, pagaderos semestralmente y con vencimiento al 29 de diciembre de 2019. Con la materialización del Convenio de Recapitalización del BCH iniciado el 30 de diciembre de 2014, el gobierno emitió el bono desmaterializado por L.3,068.4 millones, a cinco años plazo, en reconocimiento de las pérdidas acumuladas del BCH del período 2008-2011, esto le permitirá a esta institución en el mediano y largo plazo fortalecer su posición patrimonial y a su vez resolver el problema del gobierno de reducir el déficit fiscal por haber resuelto el problema acumulado de las pérdidas cuasi-fiscales.

DESAFÍOS EN LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Durante los últimos tres años (2012-2014) se han registrado tenues niveles de recaudación en los ingresos, este desempeño se visualiza puntualmente a través de los ingresos tributarios. Para el año 2013 estos tributos aumentaron en un 5.1% (L.55,913.2 millones), porción que es superior a la mostrada en el año 2012 (L.53,182.60 millones); entre tanto para el año 2014 este tipo de ingresos experimentó un repunte significativo, los mismos se posicionaron en L.68,256.0 millones que representó un sustancial incremento de 22% con respecto al año anterior.

Este escenario planteado conlleva un gran reto para las autoridades, puesto que las mismas deben de mantener o mejorar las políticas fiscales actuales con el objetivo de continuar en la misma senda de crecimiento, que permitan asegurar un balance primario equilibrado y un posible ahorro en cuenta corriente. Es preciso señalar que de este grupo de tributos el **impuesto sobre ventas** es el que mayormente contribuyó a alcanzar el favorable resultado mostrado en el año 2014.

Por otra parte uno de los desafíos que el Estado debe asumir es el de reducir la evasión fiscal, ya que este problema público social, obligó a las autoridades a aumentar diferentes tasas impositivas con el objetivo de incrementar los ingresos y así poder hacerle frente a los desajustes presupuestarios que se venían presentando, sin embargo a pesar que las medidas adoptadas promovieron mejoras en la recaudación, la carga tributaria se dirigió hacia el sector que posee menor capacidad de ingreso, ejemplo de ello el impuesto sobre la venta, el cual pasó de 12% a un 15%.

Partiendo desde este contexto se comprueba que durante los últimos tres años (2012-2014) el sistema tributario en Honduras se ha caracterizado por ser **más progresivo que regresivo**, ya que del total de ingresos corrientes que el Estado percibió, más del 35% de estos provienen de impuestos indirectos, es decir que la política fiscal para ese periodo se caracterizó por ser inequitativa puesto que la población con menos recursos pagó en igual proporción que aquellas con mayor capacidad adquisitiva.

LA CARGA DEL GASTO



En los últimos años el gasto público en Honduras ha experimentado importantes variaciones en su estructura, a este respecto es preciso señalar que estas variaciones se han encaminado hacia un **gasto improductivo**. Este escenario se pone de manifiesto a través de la pesada carga que representa el gasto corriente (pago de sueldos y salarios, aportes patronales y bienes y servicios) así como las grandes erogaciones que se han efectuado por concepto de pago de intereses sobre deuda pública, demostrando que las autoridades continúan restando poca atención hacia la inversión productiva que conlleve a dinamizar la economía. Esta situación orilla a que el gasto frente al PIB represente una fuerte carga para el Estado.

Dada la fuerte presión del gasto y un bajo nivel en la recaudación de ingresos originó que en el año 2013 el Déficit de la Administración Central se situará en 7.9%, porcentaje muy superior al mostrado en el año 2012 de 6%, originando que dicho desajuste se financiara con endeudamiento externo. No obstante para el año 2014 el Déficit de la Administración Central disminuyó en 0.8% en relación a lo programado que era de 5.2% en relación al PIB, sin embargo se mantiene alto con el 4.4% obtenido en 2014, dado el impacto que tienen en las finanzas públicas los **subsidios y transferencias sociales**, que realiza el gobierno hasta por un valor de L.9,950.5 millones, equivalente al 2.4% en relación al PIB, lo cual aumenta ostensiblemente los gastos totales del gobierno y mantiene alto el déficit público.

DEUDA PÚBLICA: ESPIRAL EN CRECIMIENTO

A continuación se ilustran los episodios más recientes que sobre deuda pública se han registrado durante el periodo 2012-2014. Para el año 2012 las cifras reportadas por las autoridades indican que la deuda se ubicó en US\$6,218.70 millones donde el 56% de la misma (US\$3,487.30 millones) correspondía a deuda externa y el 44% (US\$2,731.20 millones) a deuda interna.

Entre tanto para el 2013 la estructura de la deuda experimenta una importante modificación en su composición puesto que el 64% de la misma (US\$5,056.12 millones) corresponde a endeudamiento

externo y el restante 36% (US\$2,825.75 millones) pertenece a endeudamiento interno. Sumando ambas variables da como resultado que la deuda pública se situó en US\$7,881.87 millones que representó un importante incremento de 26.74% en relación al año anterior.

Al cierre del año 2014 el saldo de la deuda pública se situó en US\$8,565.85 millones sufriendo un leve incremento de 8.68% cifra que es mucho menor a la registrada en el año 2013.

Es importante destacar que persiste una elevada carga de la deuda pública sobre la economía hondureña misma que se refleja en la relación DEUDA/PIB, esta relación trata de mostrar lo que representa el Endeudamiento Público Total sobre el Producto Interno Bruto (PIB). Para el caso en el año 2012 la deuda pública pasó de representar un 35% de la producción nacional a un 45% al cierre del 2014, constituyendo un sustancial incremento de 10% durante el periodo 2012-2014.

Es preciso mencionar que debido al creciente aumento que ha venido presentando la deuda, las autoridades han tenido que modificar en las disposiciones generales del presupuesto de los dos últimos años el **parámetro porcentual** que sirve de referencia para medir la sustentabilidad de la deuda. Para el caso en las Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2013 emitidas mediante el decreto 223-2012, se establece que el saldo nominal de la Deuda Pública debe conservar una relación porcentual con el Producto Interno Bruto en un rango que se sitúe entre 40% y 45%; comparando el rango establecido con el 43% obtenido en el 2013, se puede apreciar que el saldo nominal de la deuda se acercó aceleradamente al límite estipulado para ese mismo año.



En este sentido debido a que la deuda mantiene un constante aumento, las autoridades decidieron que para el año 2014 el parámetro Deuda Pública/PIB sería de 48%, el que se estableció a través del decreto 360-2013.

Contrastando el 45% que representó la deuda pública sobre el PIB en el 2014, con el 48% establecido en las disposiciones generales del presupuesto, se deduce que si bien es cierto el saldo de la deuda no sobrepasó el umbral de sostenibilidad; dicha situación no aleja la preocupación sobre la sustentabilidad de la deuda pública, puesto que las maniobras utilizadas por las autoridades para aumentar los parámetros de deuda con respecto al PIB ponen de manifiesto que las políticas económicas utilizadas durante los dos últimos años no han sido del todo eficientes para asegurar la solvencia y sustentabilidad de la deuda.



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El Tribunal Superior de Cuentas, presentó al Congreso Nacional, el Informe “Rendición de Cuentas del Sector Público de Honduras año 2014”, que incluye el examen de setenta y cinco (75) instituciones públicas de conformidad al Presupuesto de Egresos del Estado.

Mediante Decreto Legislativo N°266-2013, la ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno, la estructura del gobierno fue modificada; esta modificación pretende organizar la estructura en Gabinetes Sectoriales y Otros Entes que dinamicen y focalicen la prestación de servicios. La nueva estructura del estado sobre gabinetes sectoriales y otros entes, se desglosa de la siguiente manera:

- Desarrollo e inclusión social
- Desarrollo económico
- Conducción y regulación económica
- Infraestructura productiva
- Gobernabilidad y descentralización
- Seguridad y defensa
- Relaciones exteriores
- Coordinación general del gobierno
- Entes sin adscripción a un gabinete
- Entes con adscripción a la Secretaría de la Presidencia
- Entes que no forman parte del Poder Ejecutivo

1. PLANIFICACIÓN: PLAN OPERATIVO ANUAL Y ROL INSTITUCIONAL

Se observó que la planificación anual se realizó procurando incorporar, dentro de la misma, lo sustantivo con relación a sus diferentes marcos legales (que definen el propósito de creación); asimismo, se observa una vinculación (casi total) de la planificación anual con respecto al Plan de Gobierno y los respectivos Planes Estratégicos Institucionales.

No obstante, existen aspectos que se deben fortalecer. Se presentaron algunos casos, que determinan todavía debilidad en la planificación, como son:

- Las metas detalladas no reflejan, en su totalidad, la vinculación con su marco legal. Es el caso del Congreso Nacional y el Tribunal Supremo Electoral, en los que se denotó, que hace falta metas que representen lo sustantivo de sus objetivos de creación.
- Metas no alineadas con los Planes Estratégicos Institucionales. Estos casos se presentan como consecuencia de encontrarse, durante el ejercicio examinado, en revisión los planes estratégicos (IHT, BANASUPRO, IHSS).

- Se presentan debilidades, sobre todo, en seguir definiendo actividades propias del quehacer de cada unidad ejecutora responsable, actividades que si bien contribuyen al logro de los objetivos, no terminan de representar productos, servicios, resultados o impactos, que en efecto señalen la correcta, o no, aplicación de los recursos asignados a las instituciones.
- La definición de programas presupuestarios, que representan la agrupación de metas para el logro de objetivos específicos dentro de una institución, no fue presentada en la totalidad de las instituciones; en dieciséis (16) de ellas se observó esta debilidad.

PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2014 - 2018

El Plan Estratégico de Gobierno, no fue oficializado durante el ejercicio 2014, lo que se generó fue un documento a nivel de “borrador” y que, ante solicitud de este ente fiscalizador a finales del ejercicio 2014, fue entregado por la Secretaría de Coordinación General del Gobierno todavía bajo dicha denominación.



Dado que la idea de los planes de gobierno, es la de vincularse con la Visión de País y Plan de Nación y que, a su vez, los planes estratégicos y planes operativos institucionales estén vinculados al Plan de Gobierno, las instituciones examinadas mostraron metas programadas y ejecutadas en ese sentido; no obstante, al carecer de un documento oficializado no fue posible evaluar este acápite como se pretendía (en forma separada para un debido seguimiento), por lo que, siendo esta parte de la planificación anual, se evaluaron de forma integrada con el POA de cada institución.

2. PRESUPUESTO DE EGRESOS: GRUPO DE GASTO (OBJETIVO) Y NATURALEZA DEL GASTO

El total de los gastos ejecutados dentro del presupuesto del Sector Público evaluado, puede desglosarse de acuerdo a los grandes objetivos o funciones que el gobierno persigue o realiza en favor de la colectividad: Finalidad (funcionalidad) del Gasto.

De acuerdo a este parámetro y teniendo en consideración la nueva estructura del gobierno y sobre el enfoque de las instituciones que rindieron cuentas ante este Tribunal, el presupuesto desglosado por finalidad (Gabinetes Sectoriales) durante el ejercicio 2014 fue:

FINALIDAD (GABINETES SECTORIALES)	LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA EGRESOS (EN LEMPIRAS)				
	P. APROBADO	P. VIGENTE	P. EJECUTADO	% EJECUCIÓN	% PARTICIPACIÓN
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	41499039,204.00	42687595,691.68	39755487,257.77	93.13%	26.64%
DESARROLLO ECONÓMICO	5002261,652.00	4909549,954.33	4824030,703.04	98.26%	3.23%
CONDUCCIÓN Y REGULACIÓN ECONÓMICA	38502164,395.00	43183069,914.27	41097296,257.53	95.17%	27.54%
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	37191171,731.00	42205367,179.00	33143122,054.87	78.53%	22.21%
GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN	7258035,061.00	8057502,432.46	7953925,353.81	98.71%	5.33%
SEGURIDAD Y DEFENSA	8599744,861.00	9107311,869.13	8824291,689.72	96.89%	5.91%
RELACIONES EXTERIORES	844567,893.00	853614,695.00	734389,231.52	86.03%	0.49%
COORDINACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO	136453,860.00	136453,860.00	122938,632.16	90.10%	0.08%
ENTES SIN ADSCRIPCIÓN A UN GABINETE	6953493,216.48	7465471,319.83	6578404,378.25	88.12%	4.41%
ENTES CON ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA	1255042,761.00	1712677,557.00	1480996,534.53	86.47%	0.99%
ENTES QUE NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO	4445537,163.00	4647954,309.70	4721680,906.82	101.59%	3.16%
TOTAL PRESUPUESTO	151687511,797.48	164966568,782.40	149236563,000.02	90.46%	100.00%

Destacan en esta agrupación de gastos los gabinetes sectoriales de Conducción y Regulación Económica, Desarrollo e Inclusión Social, e Infraestructura Productiva, entre todos ellos se distribuye el presupuesto en un setenta y seis por ciento (76%).

Conducción y Regulación Económica: está orientado a proveer de regulación en materia de las principales actividades económicas que el gobierno debe procurar para efectos de administración fiscal, económico-financiera, crediticia y monetaria. Dentro de este gabinete destacan los institutos de previsión (como entes que aportan grandes cantidades al sistema financiero estatal y privado, por inversión), sobretodo, INPREMA e INJUPEMP, con un presupuesto ejecutado de L. 9,671.9 millones y L. 8,665.2 millones respectivamente.

Desarrollo e Inclusión Social: procura proveer de servicios de carácter social de forma general y enfocada en grupos vulnerables. Las secretarías de Educación y Salud son las que absorben la mayor parte de su presupuesto (86%) con L. 23,510.6 millones y L. 10,828.3 millones respectivamente.

Infraestructura Productiva: conformada por los entes que se enfocan a las áreas de apoyo a la producción mediante factores de incidencia en las actividades económicas del país (carreteras, energía, comunicaciones y transporte); destaca la alta concentración en una sola entidad, ENEE, con L. 25,584.7 millones, que representan el 77.2%. Debe tenerse en cuenta la situación desfavorable en la que se encuentra esta entidad y que es la que influye (por compra de energía, más que por generación mediante recursos renovables) en el alto monto de ejecución dentro de este gabinete.

Apoyando lo observado con relación al gabinete sectorial de Infraestructura Productiva, se puede notar como de un total de L. 33,143.1 millones ejecutados, solamente L. 5,165.4 millones fueron destinados a gastos de capital, apenas un 15.6% del total ejecutado en este gabinete; en contraste, al gasto corriente se destinó el 84.4% (L. 27,977.7 millones).

PRESUPUESTO POR NATURALEZA ECONÓMICA DEL GASTO SEGÚN LA FINALIDAD (GABINETE SECTORIAL)

DESCRIPCIÓN	LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA EGRESOS (EN LEMPIRAS)								TOTAL DISTRIBUCIÓN
	GASTOS CORRIENTES				GASTOS DE CAPITAL				
	P. VIGENTE	P. EJECUTADO	% PART.	% EJEC.	P. VIGENTE	P. EJECUTADO	% PART.	% EJEC.	
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	37334150,257.81	36203035,627.95	91.1%	96.97%	5353445,433.87	3552451,629.82	8.9%	66.36%	100.00%
DESARROLLO ECONÓMICO	4592293,029.89	4550104,417.63	94.3%	99.08%	317256,924.44	273926,285.41	5.7%	86.34%	100.00%
CONDUCCIÓN Y REGULACIÓN ECONÓMICA	23349601,725.96	19833276,935.47	48.3%	84.94%	19833468,186.31	21264019,314.06	51.7%	107.21%	100.00%
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	30169782,186.00	27977713,331.67	84.4%	92.73%	12035584,993.00	5165408,724.23	15.6%	42.92%	100.00%
GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN	1855474,107.99	1771054,128.10	22.3%	95.45%	6202028,324.47	6182871,225.71	77.7%	99.69%	100.00%
SEGURIDAD Y DEFENSA	8502937,542.86	8292120,337.51	94.0%	97.52%	604374,326.27	532171,352.21	6.0%	88.05%	100.00%
RELACIONES EXTERIORES	851428,237.00	732440,619.81	99.7%	86.02%	2186,458.00	1948,611.71	0.3%	89.12%	100.00%
COORDINACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO	122333,328.00	109659,237.78	89.2%	89.64%	14120,532.00	13279,394.38	10.8%	94.04%	100.00%
ENTES SIN ADSCRIPCIÓN A UN GABINETE	6184337,237.24	5502767,592.35	83.6%	88.98%	1281134,082.59	1075636,785.90	16.4%	83.96%	100.00%
ENTES CON ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA	1285285,497.00	1098601,126.35	74.2%	85.48%	427392,060.00	382395,408.18	25.8%	89.47%	100.00%
ENTES QUE NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO	4520822,067.66	4626939,490.05	98.0%	102.35%	127132,242.04	94741,416.77	2.0%	74.52%	100.00%
TOTAL PRESUPUESTO	118768445,217.41	110697712,844.67	74.2%	93.20%	46198123,562.99	38538850,148.38	25.8%	83.42%	100.00%

3. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN: PLANIFICACIÓN VRS. PRESUPUESTO

3.1. METODOLOGÍA

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Decreto N° 10-2002-E, de fecha 19 de diciembre de 2002, define en su artículo N° 2 los conceptos de eficiencia y eficacia de la siguiente forma: *Eficacia: Cumplimiento de los objetivos y metas programadas en un tiempo establecido; y, Eficiencia: Relación idónea entre los bienes, servicios u otros resultados producidos y los recursos utilizados para obtenerlos y su comparación con un estándar establecido. (El estándar considerado es el presupuesto programado para el logro de las metas esperadas).*

Por su parte, la *Efectividad está relacionada con la consecución de los resultados y/o impactos, y cómo estos han trascendido en una población objetivo* (Guía de Implementación de las Normas Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI). Sin embargo, siendo lo que se evalúa en el informe de rendición de cuentas es la Producción/Prestación de Servicios en un ejercicio determinado (POA's anuales), se ha tomado este concepto para definir la relación idónea de la consecución de las metas anuales y los recursos erogados para dicha consecución (definido por un promedio simple entre la Eficacia y la Eficiencia). Se considerará como **Efectiva** la gestión con un resultado entre 90 y 100%. Para poder llevar a una correcta operación de los conceptos anteriores, se ha tomado como base el uso de una herramienta (adaptada) de evaluación de la gestión: **Matriz de Efectividad**.

CONSIDERACIONES:

- Se calificó la gestión de Gabinetes Sectoriales (u otros entes) sobre aquellas instituciones que los conforman y que contaron tanto con evaluación física y financiera (faltando uno de estos componentes se obviaron para la calificación).
- Para efectos de evaluación de la relación física (metas POA) y financiera (presupuesto), específicamente en lo referente al apartado financiero, se toman aquellos montos que son estrictamente orientados al cumplimiento de las metas. En los casos que estos han sido debidamente identificados, el lector notará diferencia con relación a lo reportado dentro de la liquidación presupuestaria.
- Aun y cuando a nivel institucional no se haya podido calificar la gestión, por situaciones como:
 - a) sobre ejecuciones significativas de las metas físicas, o
 - b) brechas significativas entre ejecuciones físicas y financieras, se tomaron en cuenta para la calificación al nivel de Gabinetes Sectoriales (u otros entes); sin embargo, al final de cada acápite se detallan las razones que impidieron su calificación individual.
- Dado que la Matriz de Efectividad determina un rango de 0 a 100% para encasillar en un cuadrante la gestión, en los casos que la ejecución física se elevó sobre este margen el tratamiento fue: **1)** utilizar el valor real de ejecución física (% POA) para determinar el nivel de eficiencia; **2)** ajustar las sobre ejecuciones institucionales (que lo provocaron) al 100% para obtener un promedio de cumplimiento dentro del margen (0 – 100%) y así poder encasillar la gestión dentro uno de los cuadrantes de la herramienta; **3)** presentar este valor ajustado como nivel de eficacia y, junto con el nivel obtenido de eficiencia, poder calcular el nivel de efectividad, mediante promedio simple.

- El objeto de la evaluación de la gestión ha sido la producción/prestación de servicios programada para el ejercicio 2014 (metas del Plan Operativo Anual), lo cual es necesario diferenciarlo de los resultados y/o impactos esperados para cada uno de los Gabinetes Sectoriales u Otros Entes (así como de las instituciones en sí), con el fin de no confundir estas calificaciones (derivadas de la misma) como una opinión sobre el cumplimiento de la Razón de Ser de los objetos de evaluación.

3.2. EVALUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Dentro del Sector Público, se determinó la relación POA-Presupuesto que define (de alguna manera) el grado de gestión alcanzado durante el período.

El cumplimiento de las metas, por cada uno de los gabinetes sectoriales u otros entes, durante el ejercicio 2014 se detalla a continuación:

GABINETES SECTORIALES	% POA
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	92%
DESARROLLO ECONÓMICO	176%
CONDUCCIÓN Y REGULACIÓN ECONÓMICA	121%
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	94%
GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN	146%
SEGURIDAD Y DEFENSA	107%
RELACIONES EXTERIORES	92%
COORDINACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO	76%
ENTES SIN ADSCRIPCIÓN A UN GABINETE	103%
ENTES CON ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA	146%
ENTES QUE NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO	129%
PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO	117%

El cumplimiento promedio, establecido por el total de metas evaluadas del Sector Público, fue de un 117%. No obstante, ajustado el porcentaje de cumplimiento (de acuerdo a lo explicado con relación a las sobre ejecuciones, y para permitir la operatividad y cumplimiento del objetivo de la Matriz de Efectividad) para reflejar un nivel de eficacia dentro de los parámetros definidos, resulta en un 96%.

Los recursos asignados para el cumplimiento de las metas establecidas, durante el ejercicio 2014, ascendieron a L. 125,572.9 millones y se ejecutaron en total L. 118,036.1 millones para un grado de ejecución del 94%. Este resultado, comparado contra el porcentaje de cumplimiento de las metas, supone un nivel de eficiencia del 57%.

No hubo efectividad en la consecución de las metas, presentando un valor de 77%; lo anterior, de acuerdo al resultado de la relación promedio entre el cumplimiento de las metas y el grado de ejecución de los recursos requeridos para ello.

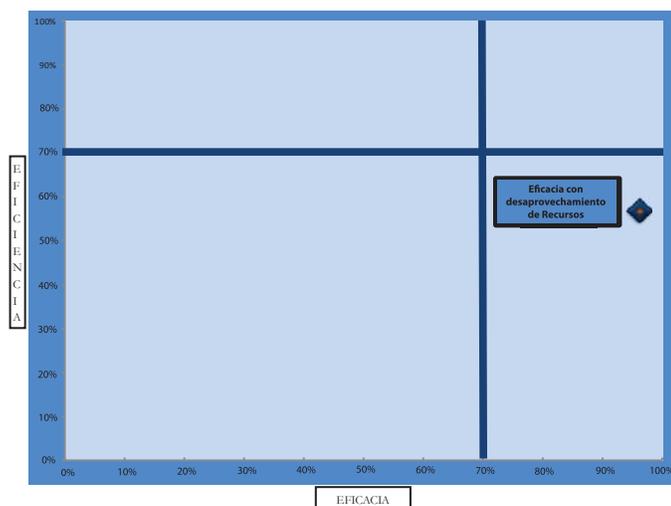
GESTIÓN GABINETE SECTORIAL EJERCICIO 2014 (SOBRE PRODUCCIÓN / PRESTACIÓN DE SERVICIOS)		Efectividad		77%
SECTOR PÚBLICO		Eficacia:	96%	
		Eficiencia:	57%	
Programas	Recursos Asignados (Monto en Lempiras)	Recursos Ejecutados (Monto en Lempiras)	Grado de Ejecución de Recursos	
1	DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	37774822,966.35	35734622,351.44	95%
2	DESARROLLO ECONÓMICO	3334244,326.86	3483832,876.22	104%
3	CONDUCCIÓN Y REGULACIÓN ECONÓMICA	35236085,384.00	33673449,872.91	96%
4	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	30741317,743.00	28042758,577.67	91%
5	GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN	1395018,402.65	1373495,828.40	98%
6	SEGURIDAD Y DEFENSA	4967002,748.13	4844276,697.32	98%
7	RELACIONES EXTERIORES	853614,695.00	734389,231.52	86%
8	COORDINACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO	136453,860.00	122938,632.16	90%
9	ENTES SIN ADSCRIPCIÓN A UN GABINETE	5603718,293.83	4535636,986.05	81%
10	ENTES CON ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA	1094679,786.00	979900,786.99	90%
11	ENTES QUE NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO	4435936,267.90	4510831,408.40	102%
TOTALES		125572894,473.72	118036133,249.08	94%

Los resultados, en su conjunto, ubican la gestión del Sector Público como Eficaz con Desaprovechamiento de Recursos. No obstante, es de hacer notar la debilidad que presenta en lo relacionado al uso de las herramientas de planificación (tanto física como financiera), que, por un lado, sobre ejecutó en niveles muy elevados las metas físicas y, por otra parte, los recursos fueron ejecutados a un nivel cercano al 100% con relación a lo programado.

Lo anterior se deriva de dos causas fundamentales:

- 1) Metas infravaloradas: se alcanzan resultados físicos muy elevados, con igual o, incluso, menor ejecución en relación a lo programado presupuestariamente; o,
- 2) Debilidades en Reformulación: aun y cuando existe normativa para realizar las modificaciones presupuestarias (y a metas físicas: POA, detallado en el artículo 31 de las Disposiciones de presupuesto 2014), las instituciones no las efectúan; para esto segundo, en muchos casos se argumenta como limitante las restricciones de la Secretaría de Finanzas (sobre todo en lo referente al Sistema Integrado de Administración Financiera), obviando el hecho que, como rectores de su gestión, sus propios sistemas deben recopilar todo lo referente a su administración.

MATRIZ DE EFECTIVIDAD





CONCLUSIONES

1. No hubo efectividad en la consecución de las metas, ubicando la gestión del Sector Público como Eficaz con Desaprovechamiento de Recursos. El cumplimiento promedio, establecido por el total de metas evaluadas del Sector Público, fue de un 117%; por su parte, los recursos asignados para el cumplimiento de las metas establecidas, durante el ejercicio 2014, ascendieron a L. 125,572.9 millones y se ejecutaron en un total de L. 118,036.1 millones para un grado de ejecución del 94%. Este resultado, comparado contra el porcentaje de cumplimiento de las metas, supone un nivel de eficiencia del 57%.

2. Las instituciones en las que **no se pudo evaluar de forma apropiada**, la relación entre lo planificado y los recursos ejecutados a dicho fin, y las principales razones, **se enumeran a continuación:**

- **Por sobre ejecución y a la vez debilidades en la relación de ejecución física y financiera (brechas significativas):** la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Hondureño de Antropología e Historia, Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, la Suplidora Nacional de Productos Básicos, el Instituto Nacional de Geología y Minas, la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería, la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, la Secretaría de Estado en los Despachos de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Previsión Militar, el Consejo Nacional Superior de Cooperativas, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, la Comisión para la Defensa y la Promoción de la Competencia, el Instituto Hondureño para la Prevención y Tratamiento del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia, el Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Dirección de Cultura, Artes y Deportes, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, y el Congreso Nacional.
- En **INPREMA**, tomando en consideración la intervención de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros por problemas relacionados con la información financiera y presupuestaria (misma que por el tipo de institución es directamente asociada a su plan operativo) no se pudo calificar apropiadamente su gestión.
- La **Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos** presentó metas que no contenían valoración física (ni programada ni ejecutada). Hecho por el que no se pudo reflejar nivel de cumplimiento del POA.
- En **HONDUTEL**, si bien se evaluó su plan operativo, limitó el calificar su gestión tomando en consideración oficio remitido por su auditor interno y relacionado con diferencias entre informes sobre evaluación de ejecución del POA.

- En la **Secretaría de Seguridad**, algunos indicadores fueron evaluados de forma inconsistente con la meta descrita; por ejemplo: metas que se describen buscando la disminución de una incidencia determinada, su indicador toma como cumplimiento un incremento en dicho incidente.
- El **Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras**, no remitió la evaluación de la ejecución de metas físicas.
- **Secretaría de la Presidencia**: muchas de sus metas fueron absorbidas por otras instituciones (por motivo de la reestructuración que sufrió el gobierno durante este ejercicio); además, metas que debían ser ejecutadas mediante fondos externos, no se realizaron por la recepción tardía de dichos fondos (hasta el mes de diciembre).
- **Tribunal Supremo Electoral**: si bien realizaron una programación de metas, para este ejercicio, no le dieron el debido seguimiento a las mismas, imposibilitando su respectiva evaluación.



DE LAS MUNICIPALIDADES

La Rendición de Cuentas es un aspecto muy importante en la gestión municipal, debiendo ser un valor fundamental para las autoridades de los gobiernos locales durante el período para el que fueron electos como representantes del pueblo y desarrollar su labor como servidores públicos, es decir demostrar transparencia y responsabilidad de sus actos, materializando esto, en la elaboración de su Informe de Rendición de Cuentas Anual y presentándolo ante El Tribunal Superior de Cuentas.

Por mandato legal las municipalidades deben presentar al Tribunal Superior de Cuentas lo siguiente:

- a) Rendición Trimestral acumulada de forma electrónica a través de la herramienta RendicionGL, como máximo quince (15) días después de finalizado el trimestre.
- b) La Rendición de Cuentas Anual, conteniendo las catorce (14) formas definidas a través del Manual y Formas para la Rendición de Cuentas, a más tardar el 30 de abril del siguiente año.

Se comprobó que más del 50% de los gobiernos locales incumplen con el registro trimestral acumulado de su informe de rendición de cuentas de forma electrónica a través de la herramienta RendicionGL, como máximo quince (15) días después de finalizado el trimestre.

De la misma forma, al 30 de abril de 2015, fecha máxima para la presentación de los informes de Rendición de Cuentas, se recibieron de forma física 244 informes lo cual representa un 82% y 288 informes municipales de forma electrónica a través de la herramienta RendicionGL representando este



valor el 97%, del total de Municipalidades del país. Por otra parte, se recibieron 27 informes de rendición de cuentas de las Mancomunidades, que representa un 63% del total de mancomunidades establecidas, es de hacer notar, que estas organizaciones dentro de las Disposiciones Generales del Presupuesto, no están obligadas a presentar su informe en la misma fecha establecida para las Municipalidades.

Al revisar los informes presentados por las municipalidades encontramos que algunos de ellos no son elaborados con la debida responsabilidad, es decir, no presentaron su información financiera y presupuestaria de acuerdo a lo establecido en el Manual y Formas para la Rendición de Cuentas.

MUNICIPALIDADES QUE NO PRESENTARÓN EN TIEMPO SU INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS				
No	Departamento	Municipio	Categoría	Fecha de Presentación
1	Atlántida	La Ceiba	A	No Presentó
2	Francisco Morazán	San Miguelito	D	27-5-2015
3	Francisco Morazán	Orica	C	21-5-2015
4	Francisco Morazán	La Libertad	D	14-6-2015
5	Francisco Morazán	Alubaren	D	02-6-2015
6	Yoro	El Progreso	A	15-5-2015
7	Islas de la Bahía	Utila	B	No Presentó
8	Santa Bárbara	Santa Bárbara	A	11-06-2015
9	Valle	Alianza	C	18-5-2015
10	Valle	Caridad	C	25-5-2015

Fuente: Elaboración propia.

MANCOMUNIDADES QUE NO PRESENTARÓN EN TIEMPO SU INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS	
No	Mancomunidad
1	MAMUCA
2	MASUCOPA
3	Zona Metropolitana del Valle de Sula
4	MANORCHO
5	YEGUARE
6	MOCALEMPA
7	PUCA
8	SOL
9	AMVAS
10	MAMNO
11	MAMSA
12	MAFRON
13	MUNGOLFO
14	MAMUNCRAC
15	MANCOSAB
16	MANOFM

Fuente: Elaboración propia.

DEUDA MUNICIPAL

Datos proporcionados por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), con saldos al 31 de diciembre de 2014, reflejan que la deuda que mantienen algunas municipalidades con el sistema bancario nacional asciende a L.4,155,391,726.15, la cual se concentra en nueve (9) municipalidades categoría A.

Sumado a lo anterior, algunos informes de rendición de cuentas municipales reflejan obligaciones con diferentes organismos de crédito internacional por un monto de L.833,883,720.24 y otras deudas con diferentes acreedores por L.327,376,303.63, totalizando el saldo de capital del endeudamiento municipal a L.5,316,651,750.02.

Es de hacer notar que esta deuda no se encuentra registrada en la Dirección General de Crédito Público, oficina encargada de mantener un registro actualizado de la deuda pública del país, asimismo, se comprobó que, las municipalidades han contratado préstamos sin contar con el dictamen que para tal efecto emite la Secretaría de Finanzas, violentando la Ley Orgánica de Crédito Público.

TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS DEPARTAMENTO DE RENDICION DE CUENTAS MUNICIPALES TOTAL DE LA DEUDA MUNICIPAL SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014	
(Miles de Lempiras)	
Concepto	Saldo de Capital
Sistema Bancario Nacional	4155391,726.15
Deuda Externa	833883,720.24
Otras Deudas (Acreedores Varios)	327376,303.63
TOTAL	5316651,750.02

Fuente: Elaboración propia con datos CNBS e Informe de Rendición de Cuentas

Es pertinente señalar que algunos préstamos contratados con el sistema financiero nacional no fueron reportados en los informes de rendición de cuentas, monto que asciende a L.7,590,301.90.

INGRESOS Y GASTOS

Los ingresos reflejaron un monto de L. 12,896,335,019.10, el cual proviene de recaudación de tributos y transferencias del gobierno central. Los gastos sumaron L. 11,463,929,900.64, observando un incremento en el gasto corriente de 9%. Esta erogación no indica la adquisición de activos, es decir, que son los gastos que se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de bienes y servicios propios para el desarrollo de funciones administrativas y 27% en gasto de capital, lo que supone un aumento en el desarrollo de proyectos de inversión, como construcción de puentes, proyectos de electrificación, rehabilitación de carreteras, entre otros.

La Mancomunidad es una asociación de varias municipalidades, la sostenibilidad de la misma depende de la aportación económica de cada municipalidad miembro. Al igual que las municipalidades, las mancomunidades son sujetos pasivos de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, por ser administradoras de fondos públicos, razón por la cual se exige la Rendición de Cuentas Anual, sin embargo, se debe incluir dentro de las Disposiciones Generales del Presupuesto, la obligatoriedad de las mancomunidades de presentar el informe de rendición de cuentas anual a más tardar el 30 de abril de cada año.

Por mandato legal el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI) será la herramienta de uso oficial y obligatorio de todos los Gobiernos Locales del país, que se incorporarán gradualmente. En la actualidad el 21% de gobiernos locales han adoptado el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI); sin embargo, este sistema aún no se ha desarrollado en su totalidad.

En cumplimiento al Artículo No. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, que establece la obligatoriedad de informar al Congreso Nacional sobre el cumplimiento de planes operativos y confiabilidad del control de las Auditorías Internas, se procedió a realizar **la evaluación del avance del cumplimiento de las actividades programadas por las Unidades de Auditoría Interna Municipal; así como la evaluación de la organización y el desempeño en el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Ley de Municipalidades y sus respectivos reglamentos.**

La evaluación comprendió la verificación del avance del cumplimiento de las actividades programadas en el Plan Operativo Anual de 91 Unidades de Auditoría Interna Municipal; así como la evaluación de la organización y el desempeño de 23 Unidades de Auditoría en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, durante el período comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2014; incluyendo aspectos tales como la estructura, perfil y competencias del personal que las integran.



Los resultados de la evaluación antes citada, reflejaron que las que pertenecen a Municipalidades Categoría A, cumplieron con el 62% de las actividades programadas; las Unidades que pertenecen a la Categoría B, en un 58% y las Categoría C y D, cumplieron en un 53% y 56% respectivamente.

De la evaluación realizada a la Calidad de la Organización y Desempeño de las responsabilidades de dirección y administración de 23 Unidades de Auditoría Interna Municipal, se comprobó que únicamente 5 de ellas cuentan con una estructura adecuada, 8 auditores internos cuentan con el perfil y competencias necesarias para el adecuado desarrollo de funciones y responsabilidades, 18 Unidades de Auditoría Interna programaron sus actividades de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Tribunal Superior de Cuentas y 12 de ellas presentaron una calificación superior al 60% en la evaluación del desempeño y ejecución global.

Es importante mencionar que las Unidades de Auditoría Interna Municipal, han reportado una serie de limitaciones que imposibilitan la ejecución total de las actividades contenidas en el Plan Operativo Anual, tales como realización de actividades de fiscalización preventiva de las operaciones administrativas y financieras, autorizando, visando y sellando los documentos que las respaldan, ejecución de actividades que no corresponden a las Unidades de Auditoría Interna Municipal y falta de la independencia necesaria para desarrollar las labores de auditoría a posteriori; ya que al indagar sobre situaciones que originan la formulación de responsabilidades, son marginados, pierden autoridad, respeto y en otros casos son separados de sus cargos.

Producto de los resultados obtenidos se recomendó a las Corporaciones Municipales fortalecer las Unidades de Auditoría Interna Municipal, garantizando el máximo grado de independencia en el ejercicio de sus funciones, evitar la asignación de labores de administración, aprobación, contabilización o adopción de decisiones de la entidad; así como facilitar los recursos humanos, económicos y logísticos que sean necesarios para cumplir con las actividades programadas en el Plan

Operativo Anual. Lo anterior con el propósito de mejorar las operaciones administrativas financieras y cumplir con el objetivo del control interno de proteger los recursos públicos asignados contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, a través de las recomendaciones que las Unidades de Auditoría Interna formulan en sus informes.



CONCLUSIONES

Como resultado de la revisión efectuada a los informes de Rendición de Cuentas de las Municipalidades y Mancomunidades se concluye:

- 1) Al 30 de abril de 2015, fecha máxima de presentación de los informes de rendición de cuentas año 2014, se recibieron 288 informes municipales lo que equivale al 97%, de cumplimiento legal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 149 de las Disposiciones Generales del Presupuesto año 2014.
- 2) Al 30 de abril se recibieron 27 informes de rendición de cuentas de Mancomunidades.
- 3) Se encontraron inconsistencias entre lo reportado en los informes de rendición de cuentas recibidos de forma impresa y los datos registrados en la herramienta RendiciónGL.
- 4) El Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), se constituyó como proyecto en el año 2010, sin embargo, a la fecha no cuenta con los módulos de recaudación, préstamos, donaciones, nóminas y planillas, lo que ocasiona no poder visualizar la eficiencia en la recaudación y otros datos importantes sobre la gestión municipal.



GLOSARIO

- PIB- Producto Interno Bruto
- BCH- Banco Central de Honduras
- SEFIN- Secretaría de Finanzas
- INPREMA- Instituto de Previsión del Magisterio
- INJUPEMP-
- ENEE-Empresa nacional de Energía Eléctrica
- IHT- Instituto Hondureño de Turismo
- BANASUPRO-
- IHSS- Instituto Hondureño de Seguridad Social
- POA- Plan Operativo Anual
- HONDUTEL- Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
- CNBS- Comisión Nacional de Bancos y Seguros
- SAMI- Sistema de Administración Municipal Integrado
- Rendición GL - Rendición Gobierno Local, sistema diseñado con las 14 formas que exige el TSC para la Rendición de Cuentas Municipales.

