

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA FISCAL EN HONDURAS

HO-T1299

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario (CTY)**, de conformidad con la comunicación de fecha 16 de octubre de 2018 suscrita por Nadine Schiavi (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$282.669** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 12 de diciembre de 2018. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:

Original firmado

Sonia M. Rivera
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

26/11/2018

Fecha

Aprobado por:

Original firmado

Vicente Fretes Cibils
Jefe
División de Gestión Fiscal
IFD/FMM

27/11/2018

Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Honduras
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal en Honduras
▪ Número de CT:	HO-T1299
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Martín Ardanaz (FMM/CNI), Jefe de Equipo; María José Schaeffer (FMM/CHO); María Cecilia del Puerto (FMP/CHO); Esteban de Dobrzynski (LEG/SGO); Nalda Morales (FMP/CHO); y Diana Champi (IFD/FMM).
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	18 de Octubre 2018
▪ Beneficiario:	Honduras, a través de la Secretaría de Finanzas (SEFIN)
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Gestión Fiscal
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario (CTY)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$282.669
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (incluye ejecución)
▪ Fecha de Inicio requerido:	Enero 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Oficina de País de Honduras (CHO)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Durante los últimos cinco años, Honduras ha implementado una serie de medidas fiscales y cambios institucionales orientados a fortalecer sus finanzas públicas. Los cambios más importantes incluyen la aprobación de la regla fiscal o Ley de Responsabilidad Fiscal, un Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo, la reestructuración de la administración tributaria, y la implementación de medidas de política para mejorar la recaudación, contener el crecimiento del gasto corriente y fortalecer la gestión de los riesgos fiscales. Como resultado de estas medidas, entre 2013 y 2017 el déficit fiscal del gobierno central se redujo de 7,9% a 2,7% del PIB, el crecimiento de la deuda del gobierno central se desaceleró de 43,8% a 46,7% del PIB, y la presión tributaria aumentó de 14,7% a 17,9% del PIB. Asimismo, la tendencia creciente del gasto público se revirtió, pasando de 24,9% a 23,2% del PIB, especialmente por la reducción en el gasto corriente.

- 2.2 A pesar de estos avances, Honduras enfrenta retos en la gestión de sus finanzas públicas.¹ Primero, se presentan desafíos relacionados con la implementación efectiva de la regla fiscal aprobada recientemente.² El cumplimiento con la ley de responsabilidad fiscal requiere consistencia en la definición de los agregados fiscales entre distintos tipos de marcos normativos³, reportes fiscales con mayor frecuencia, información oportuna y completa sobre la evolución fiscal, así como la necesidad de realizar análisis y gestionar riesgos fiscales (en particular macroeconómicos). A su vez, el cumplimiento con los límites al crecimiento del gasto corriente impuestos por la regla obliga a desarrollar mecanismos de gestión del empleo público, no solo sujeto a restricciones presupuestarias sino también a normar la clasificación y valoración de puestos de las instituciones del sector público⁴, e implementar adecuadamente los instrumentos de ahorro del gasto en bienes y servicios.
- 2.3 Segundo, a pesar de que los niveles de transparencia del presupuesto muestran una evolución positiva en el tiempo⁵, persisten problemas en la disponibilidad y calidad de la información fiscal disponible. Por ejemplo, la cobertura institucional de los informes fiscales es limitada, los informes no se publican oportunamente, y los datos producidos responden a diferentes metodologías dentro de la SEFIN, dificultando el análisis de la información producida para la toma de decisiones.⁶ A su vez, la información disponible se genera en formatos no amigables, socavando su utilidad tanto de uso interno como externo. Por último, se observan debilidades en las oportunidades que tiene el público/sociedad civil para participar en el proceso presupuestario.⁷ Por lo tanto, el desafío radica en asegurar un cumplimiento efectivo de la regla fiscal, en un contexto de mayor transparencia.
- 2.4 En este contexto, el objetivo general de la CT es fortalecer la transparencia fiscal en Honduras, a través de la mejora en la capacidad institucional para el cumplimiento efectivo con la ley de responsabilidad fiscal, y la generación de información fiscal de calidad, que permita proporcionar un panorama completo, puntual y fiable de la posición financiera del gobierno, que sea útil y accesible para la ciudadanía en general.⁸

¹ Una evaluación reciente muestra que el sistema de gestión de las finanzas públicas presenta una alineación equivalente al 51,6% con las buenas prácticas internacionales. De 31 indicadores evaluados, 16 indicadores tienen fortalezas (3 obtuvieron una calificación A y 13 calificación B o B+). Sin embargo, se identificaron 15 indicadores con debilidades y oportunidades de mejoras.

² La Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada el 4 de mayo de 2016, establece límites al déficit global del Sector Público No Financiero, igual al 1% del PIB de 2019 en adelante, y límites al crecimiento del gasto corriente de la Administración Central, que no puede ser mayor al promedio anual de los últimos diez años del crecimiento real del PIB más la proyección de la inflación promedio para el siguiente año.

³ Entre las que se encuentran la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), la Ley de Acceso a la Información Pública, y la Ley de Administración Pública.

⁴ Las plazas nominales de 36,8% de los funcionarios de las Secretarías de salud, educación, finanzas y seguridad no corresponden con las funcionales. En el caso de la Secretaría de infraestructura y servicios públicos, la brecha es del 74% (Deloitte, Resultados del Análisis Funcional para el Mejoramiento del Desempeño del Sector Público, 2016).

⁵ El índice de presupuesto abierto del *International Budget Partnership* (OBI) de 2017, coloca a Honduras en el promedio de América Latina y el Caribe y Centroamericano en términos de acceso a información presupuestaria, con una calificación general de accesibilidad "limitada" (índice de 54 en un total de 100). Para la primera medición del índice en 2008, la brecha de transparencia con la región era cercana al 30%.

⁶ A modo de ilustración, diferentes Direcciones dentro de SEFIN utilizan distintas coberturas del sector público y momentos de registro de la información fiscal para el seguimiento de la ejecución.

⁷ El índice OBI 2017 incluye tres dimensiones vinculadas a participación ciudadana (valores para Honduras sobre un total de 100 en paréntesis): participación del público (7); vigilancia del presupuesto por parte del Legislativo y auditores (48).

⁸ Al momento de diseñarse esta CT, se encuentra implementándose una evaluación de transparencia fiscal de acuerdo con los estándares del Código de Transparencia Fiscal (CTF) del Fondo Monetario Internacional. Los resultados de esta arrojarán una serie de recomendaciones (plan de acción), parte de las cuales serán posible viabilizar con los recursos de la CT de referencia.

- 2.5 Alineación estratégica. La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), alineándose al área transversal de Instituciones y Estado de Derecho, al fortalecer las capacidades del gobierno en materia de transparencia fiscal y mejora de la gestión de las finanzas públicas. A su vez, está alineada con los objetivos de fortalecer los mecanismos de transparencia y hacer más eficiente el gasto público de la Estrategia del Banco con Honduras (GN-2796-1). La CT está alineada con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587), así como con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831). Por último, la CT complementa a los esfuerzos realizados por el Programa (HO-L1103), con el cual se contribuyó a la consolidación fiscal de Honduras a través del fortalecimiento de la gestión macrofiscal, el aumento de la recaudación de los ingresos tributarios, y la mejora de la gestión del gasto público y de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes. Además, la CT contribuye a la sostenibilidad de los resultados de la CT HO-T1258, al dar continuidad a los procesos de mejora en la gestión de los recursos públicos e implementación de la clasificación y valoración de puestos en instituciones piloto del sector público.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento institucional para la implementación de la regla fiscal (US\$132.000).** El objetivo de este componente es mejorar la capacidad institucional para cumplir con la ley de responsabilidad fiscal. Las actividades incluyen: análisis y revisión de los marcos legales actuales⁹ y presentación de propuestas de modificación que aseguren consistencia entre ellos; implementación del sistema de clasificación y valoración de puestos en 12 instituciones piloto del sector público¹⁰; elaboración de un Manual de Procesos y Procedimientos basado en análisis de riesgos para reducir ineficiencias en el gasto corriente; y desarrollo de metodologías para el análisis de riesgos macroeconómicos y proyecciones en el presupuesto.
- 3.2 **Componente 2. Generación de información fiscal de calidad y promoción de la participación ciudadana (US\$150.669).** El objetivo de este componente es generar información fiscal de calidad y brindar oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Las actividades incluyen: la generación de estadísticas e indicadores fiscales con amplio nivel de cobertura institucional, mayor frecuencia y puntualidad¹¹; diseño y publicación de información presupuestaria clave en formatos amigables, el diseño de mecanismos para fomentar la participación ciudadana en el proceso presupuestario, y la puesta en marcha del plan de acción para apoyar al gobierno con el cumplimiento de las buenas prácticas internacionales en materia transparencia fiscal incluidas en el CTF.

⁹ Entre ellas, la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), la Ley de Acceso a la Información Pública, y la Ley de Administración Pública

¹⁰ Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Secretaría de Finanzas, Empresa Nacional Portuaria, Instituto de la Propiedad, HONDUTEL, Instituto de Migración, Comité Permanente de Contingencias, Fondo Hondureño de Inversión Social / Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible, Instituto Nacional de Previsión del Magisterio, y Dirección de Rentas Aduaneras

¹¹ Específicamente, se refiere a información fiscal en distintos momentos (aprobación, modificación, ejecución).

Cuadro 2: Presupuesto Indicativo (USD)

Componente	Descripción	Financiamiento Total (USD)
Componente 1. Fortalecimiento institucional para la implementación de la regla fiscal	Análisis y revisión de los marcos legales	22,000
	Implementación del sistema de clasificación y valoración de puestos dentro del SIREP para 12 instituciones piloto	45,000
	Elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos de SEFIN basado en análisis de riesgos	20,000
	Desarrollo de metodología para la identificación, el análisis y gestión de riesgos macroeconómicos y su inserción en el presupuesto	33,000
	Logística para las capacitaciones asociadas a los productos del componente 1	12,000
Componente 2. Generación de información fiscal de calidad y promoción de la participación ciudadana	Diseño de un catálogo de indicadores fiscales para uso interno y externo	39,000
	Diseño e implementación de plantillas en formatos amigables	22,000
	Diseño de mecanismos para promover participación ciudadana en el presupuesto	41,000
	Implementación de un plan de acción CTF	36,669
	Logística para las capacitaciones asociadas a los productos del componente 2	12,000
TOTAL		282,669.00

- 3.3 El jefe de equipo de la CT será el responsable del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas, así como de la ejecución financiera, con base en el plan de ejecución que será presentado una vez al año.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Honduras, la CT será ejecutada por el Banco a través de IFD/FMM. El rol del Banco como ejecutor se justifica dado el conocimiento técnico y la experiencia apoyando procesos de fortalecimiento de transparencia fiscal en la región¹². La ejecución de la CT se llevará a cabo en estrecha coordinación con la Dirección de Transparencia y las demás unidades de SEFIN y gobierno involucradas¹³. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Apéndice 10 – Criterios aplicados a la

¹² Ver, por ejemplo, operaciones recientes en Argentina (4569/OC-AR), Brasil (BR-T1352) y México (4071/CH-ME; 4074/OC-ME).

¹³ Entre ellas, la Dirección de Política Macro-Fiscal, la Unidad de Modernización, y la Dirección General de Servicio Civil.

contratación por el Banco de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1).

- 4.2 La contratación de consultores individuales y de firmas consultoras se realizará de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Para la contratación de firmas consultoras se aplicará la política de selección de consultores GN-2765-1 y la guía operativa OP-1155-4, para la contratación de consultores individuales se aplicará la norma de recursos humanos AM-650, y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría se aplicará la política de adquisiciones corporativas GN-2303-20. Las adquisiciones a realizar estarán debidamente reflejadas en el Plan de Adquisiciones de la CT.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo es que no se logre la coordinación necesaria entre la Dirección de Transparencia Fiscal, Dirección de Política Macro-Fiscal, Dirección General de Presupuesto, y Unidad de Modernización de SEFIN. en las actividades de la TC. Como medida de mitigación, la CT prevé establecer mecanismos formales de coordinación con representatividad de los titulares y equipos técnicos de las cuatro áreas de SEFIN involucradas, con designados responsables para cada una de las acciones previstas.¹⁴

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT, no se prevén impactos ambientales negativos como resultado de la implementación de las actividades previstas con esta CT, por lo que ha sido clasificada en la categoría C de conformidad con la Política de Cumplimiento de [Salvaguardas Ambientales y Sociales](#) (OP-703).

Anexos Requeridos:

- Anexo I. [Carta de solicitud](#)
- Anexo II. [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III. [Términos de referencia](#)
- Anexo III. [Plan de adquisiciones](#)

¹⁴ Este mecanismo ha sido utilizado previamente en Honduras para asegurar el cumplimiento con las acciones de política previstas en el HO-L1103.