

HONDURAS

PROGRAMA DE REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

(HO-0223)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Susana Sitja Rubio (RE2/SC2), Jefe de Equipo; Roberto Camblor (RE2/SC2); Manuel Márquez (INT/ITD); Fernando Velayos, (SDS/SGC); Cristina Landázuri-Levey (LEG/OPR); Lorena Rodríguez Bu (HRD/LRN); Pablo García y Eugenia Andreasen (RE2/OD3), y Alejandro López-Lamia (COF/CHO); Rajeev Swami (Banco Mundial) y Anna Ferry (ASDI). Cristina Pando (RE2/SC2) y Asunción Galdón estuvieron a cargo de la producción del documento.

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	Gobernabilidad e Institucionalidad Pública.....	3
C.	Estrategia del País en el Sector.....	11
D.	Estrategia del Banco en el Sector.....	15
E.	Estrategia del Programa y Coordinación con otros Donantes.....	16
F.	Lecciones Aprendidas.....	17
II.	EL PROGRAMA.....	18
A.	Objetivos y descripción.....	18
B.	Estructura del programa.....	18
C.	Costo y financiamiento.....	23
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	23
A.	Prestatario y organismo ejecutor.....	23
B.	Período de Ejecución y Calendario de Desembolsos.....	24
C.	Seguimiento y Evaluación.....	24
D.	Adquisición de bienes y servicios.....	25
E.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	25
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	25
A.	Viabilidad Institucional.....	25
B.	Impacto social y ambiental.....	26
C.	Beneficios Esperados.....	26
D.	Riesgos.....	26

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Condiciones de Política
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Evaluación de la Situación Macroeconómica

Referencias electrónicas	
Datos básicos socioeconómicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución & Préstamos aprobados	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=583158
Programa tentativo de préstamos	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=583163
Información disponible en los archivos de RE2/SC2	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=583122
Carta de Política	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=#745738
Anexo I – Matriz de condiciones de política	IDBDOCS-#743311
Anexo II – Matriz de resultados	IDBDOCS-#745842
Anexo III – Evaluación de la situación macroeconómica	IDBDOCS-#747321

APÉNDICES

Proyecto de Resolución

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
BCH	Banco Central de Honduras
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CPAR	Country Procurement Assessment Review
DAI	Departamento de Auditoría Interna del TSC
DET	Declaración Electrónica Tributaria
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
GF	Gerencia Financiera
GHO	Gobierno de Honduras
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
LOP	Ley Orgánica de Presupuesto
PBL	Préstamo de Apoyo de Políticas
PDL	Préstamos Basados en Resultados
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PRGF	Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento
PRSC	Crédito de Reducción de Pobreza
PWC	Price Waterhouse Coopers
RTN	Registro Tributario Nacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SP	Secretaría de la Presidencia
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TGR	Tesorería General de la República
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UAI	Unidades de Auditoría Interna
UAP	Unidad Administradora de Proyectos
UPEG	Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión

(HO-0223)

Prestatario: República de Honduras			Plazo de amortización:	40 años
			Período de gracia:	10 años
Organismo Ejecutor: Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas				
			Desembolso:	24 meses
Fuente (Millones de USD)	Monto	%	Tasa de interés:	1% durante los primeros 10 años, 2% en adelante.
BID (FOE)	30,000,000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	1% del monto total del Préstamo
Local				
Otro / Cofinanciamiento	-	-	Comisión de crédito:	0.5% de los montos no desembolsados
Total	30,000,000	100	Moneda:	Dólares de los EE.UU. o su equivalente en monedas convertibles

Esquema del Proyecto	
----------------------	--

Objetivo del proyecto: El objetivo de este Programa es apoyar al Gobierno de Honduras en el mejoramiento de la gobernabilidad económica a través de una reforma gradual de la gestión pública que promueva una mayor efectividad y eficiencia en el uso de los recursos. La matriz de reforma de política se divide en seis áreas de acción: (i) Estabilidad Macroeconómica; (ii) Institucionalidad de la Gestión por Resultados; (iii) Ingresos: Administración Tributaria y Aduanera; (iv) Gestión Financiera Pública; (v) Gestión de Adquisiciones; y (vi) Ambiente de Control.

Condiciones contractuales especiales: El desembolso de recursos esta sujeto al cumplimiento de las condiciones de política señaladas en la Matriz de Condiciones (Anexo I).

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

El proyecto es coherente

con la Estrategia de País: Sí [x] No []

El proyecto califica SEQ[] PTI [] **Sector** [] **Geográfica** % de beneficiarios[]
como: []

Fecha verificación del CESI: 25 de febrero de 2005

Adquisiciones: Ver párrafo 3.7

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 A pesar de los avances, que reflejan los indicadores sociales durante la década de los noventa¹, Honduras es el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe según su ingreso per cápita. Dos de cada tres personas son pobres, y casi la mitad de la población vive en condiciones de pobreza extrema. La situación es peor en las zonas rurales del país, ya que un 64.2% de la población rural vive en situación de pobreza, comparado con 58.7% en zonas urbanas².
- 1.2 Los retos que plantea la reducción de la pobreza han llevado a Honduras a renovar su agenda de desarrollo, basada en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), plan angular de desarrollo del país. La ERP, formulada en el contexto de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), combina la necesidad de un sólido marco macroeconómico, con la aceleración del crecimiento impulsado por aumentos en la competitividad e intervenciones en distintos sectores y áreas geográficas, para incorporar a todos los hondureños a los beneficios del desarrollo. En este contexto los desafíos claves que enfrenta Honduras son: (i) aumentar la estabilidad de la economía; (ii) acelerar el crecimiento impulsado por aumentos en la competitividad; (iii) aumentar el desarrollo del capital humano; (iv) aumentar la sostenibilidad ambiental del crecimiento y reducir la vulnerabilidad a desastres naturales; y (v) mejorar la gobernabilidad y fortalecer las instituciones del país.
- 1.3 A fin de aumentar la estabilidad económica y apoyar la ERP, el país firmó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en febrero de 2004 una Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento (PRGF), que es la facilidad concesional del FMI para países de bajos ingresos. El PRGF apoya la implementación de reformas estructurales, de inversión y de la liberalización del comercio, como maneras de fortalecer el crecimiento económico y revertir el deterioro financiero. El Programa busca apoyar medidas que generen un crecimiento del PIB de 4.5% anual entre 2006 y 2008. Asimismo, se busca reducir el déficit a niveles que pueden ser financiados por apoyo concesional externo, de 4.5% del PIB en 2003 a 1.75% del PIB para 2006. Esta reducción del déficit, aunado a la reducción de la deuda debido al HIPC, permitirá obtener una situación fiscal sostenible en el mediano plazo.
- 1.4 El programa fiscal del gobierno de 2005 tenía como principal desafío el mantenimiento de la disciplina fiscal en el escenario de transición política y de incremento del precio del petróleo. El objetivo era la reducción del déficit del Gobierno Central a un nivel de 3,2% del PIB, meta que se sobrecumplió ya que de acuerdo a cifras preliminares, el mismo registró un déficit de 3,1%. Las metas del

¹ En la década de los noventa la incidencia de la pobreza se redujo en nueve puntos porcentuales. Durante el mismo período Honduras logró una disminución importante en la proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) pasando de 67% en 1990 a 48% en 1999 y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) también ha mejorado gracias a la instrumentación de distintos programas sociales.

² “Honduras: Enhanced initiative for Heavily Indebted Poor Countries. Completion Point Document”, Banco Mundial, Marzo 2005.

programa para 2005 así como las de 2004, perseguían generar ahorro corriente del Gobierno próximo al nivel de finales de los años noventa, de forma de mejorar progresivamente la capacidad de elevar el gasto en reducción de la pobreza, objetivo último de la ayuda internacional. Según las cifras oficiales del Banco Central de Honduras y de SEFIN, las cuales se presentan en el cuadro siguiente, en el año 2005 las metas del programa fiscal fueron alcanzadas totalmente.

Cuadro 1: Indicadores Fiscales Gobierno Central

AÑO	TASA CRECIMIENTO PIB REAL	DEFICIT GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)	INGRESOS TRIBUTARIOS (% DEL PIB)
2001	2.6%	-5.3	16.2
2002	2.7%	-4.8	15.9
2003 ³	3.5%	-5.5	16.6
2004	5.0%	-3.5	17.4
2004 (Programa)	3.5%	-3.5	17.5
2005	4.2%	-3.1%	17.3
2005 (Programa)	4.0%	-3.2	n/a
2006 (Programa)	5.1%	-2.5	n/a

Fuentes: BCH, SEFIN-Contaduría y SEFIN-UPEG

- 1.5 En mayo de 2006, se concluyó la cuarta revisión del programa con el FMI (PRGF) favorablemente. Esta consulta comprobó que los indicadores macroeconómicos han mejorado recientemente y revisó positivamente las tasas de crecimiento en función del dinamismo de ciertos sectores. Asimismo, confirmó que el sector externo continúa fuerte, debido al crecimiento de las exportaciones y las remesas. Si bien no se encuentra finalizado el informe de esta última revisión, el reporte de la tercera revisión del PRGF (a 31 de diciembre de 2005) manifiesta que los avances logrados por el país en el aspecto macroeconómico reflejan la implementación de políticas fiscales sólidas y progreso marcado en las reformas estructurales, con el apoyo de las remesas y de entrada de capital extranjero. Para el 2006 se espera una tasa de crecimiento del PIB de 5,1% y una disminución en el déficit del sector público a 2.5% del PIB. Se espera que la situación macroeconómica continúe estable.
- 1.6 Este programa, un Préstamo de Apoyo de Políticas (PBL) de dos tramos, contribuye a mejorar la capacidad del GOH de enfrentar los retos y costos sociales, políticos y económicos que representa la implementación de la ERP, que requiere de una mejora en la efectividad del gasto dadas las restricciones fiscales que enfrenta el país a fin de mantener la estabilidad macroeconómica. Esto implica la

³ Según se explica en la memoria 2003 de SEFIN, el déficit anual de 5.5% incluye una transferencia de 1,250 millones de lempiras a favor de FONAPROVI que no implicó movimiento de fondos sino incremento de deuda.

necesidad de establecer un marco institucional para la planificación; fortalecer la capacidad de recaudar; mejorar la funcionalidad y efectividad de la gestión financiera; fortalecer la confiabilidad de la información financiera y de seguimiento de impacto; y asegurar la efectividad y transparencia de los procesos de gestión (control).

B. Gobernabilidad e Institucionalidad Pública

- 1.7 En el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad y de las instituciones, el Gobierno de Honduras (GHO) ha enfrentado el reto de una situación fiscal compleja que ha requerido tomar medidas para corregirla tanto por el lado del ingreso, como por el del gasto.
- 1.8 En enero de 2004 el GHO, el BID y el Banco Mundial acordaron dos documentos de análisis: el “Country Financial Accountability Assessment” (CFAA) y el Country Procurement Assessment Review (CPAR); sobre cuyas recomendaciones se emprendió una profunda reforma de la gestión financiera pública. Sobre esta base y otras medidas adicionales el GHO logró un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para una Facilidad de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (PRGF), firmado el 2 de febrero de 2004.
- 1.9 Tanto los diagnósticos realizados en el CFAA y en el CPAR, como durante la preparación de las demás operaciones que se relacionan con este Programa, se han identificado importantes debilidades en aspectos relacionados con la gobernabilidad del sector público y la responsabilidad fiduciaria de los servidores públicos. Superarlas implica mejorar las áreas de planificación, presupuesto, información financiera, gestión de las compras del Estado, ingresos y control de la gestión, directamente relacionadas con la capacidad del país para alcanzar las metas fijadas por la ERP. A continuación agrupamos, por áreas de la gestión pública, los aspectos relevantes de los diagnósticos efectuados.

1. Institucionalidad de la Gestión por Resultados

- 1.10 *Planificación.* Para dar seguimiento al desarrollo y avances de la ERP, se requiere de una estructura de planificación que, por un lado, delimite claramente las funciones de planificación a nivel macro y sectorial vinculadas al presupuesto y que, por otro, permitan la definición de los indicadores y de los resultados esperados de esta gestión.
- 1.11 La Ley Orgánica de Presupuesto, vigente desde enero de 2005, establece que el presupuesto nacional debe ser preparado sobre la base de metas de mediano plazo. Esto implica que un Plan Multi-Anual de Mediano Plazo debe ser diseñado basándose en Planes Sectoriales, a fin de articular las metas de la ERP con sus costos y presentarlos apropiadamente en la programación presupuestaria.
- 1.12 La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), ente adscrito a la Secretaría de la Presidencia, es el ente responsable de la planificación macro y del desarrollo de metodologías para la selección de los indicadores de impacto y producción,

acordes con la ERP. La debilidad institucional de esta unidad no ha permitido cumplir con esos retos. Aunado a esto, y como señalaba el CFAA, el presupuesto se presentaba de acuerdo a categorías de gasto y no a clasificaciones por programa, lo cual no permitía supervisar y evaluar el gasto público en relación con las prioridades convenidas en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

- 1.13 La Ley de Administración Pública y su reglamento no establecen una clara delimitación de funciones de planificación para las diferentes instituciones que la integran. Así las Unidades de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEGs), de cada institución, se dedican a preparar Planes Operativos Anuales (POAs) en lugar de las estrategias sectoriales y de realizar la evaluación de la gestión. Por otro lado las Gerencias Financieras (GF) preparan el Anteproyecto de Presupuesto, el cual carece de una correspondencia con los POAs, lo cual ocasiona una carencia de información para el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Una gestión efectiva requiere que los POAs se correspondan con la formulación del presupuesto, aspecto que se ve facilitado si existe un proceso explícito de coordinación entre las instancias responsables. Asimismo la carencia de una planificación en el ámbito sectorial, tiene como consecuencia que la política sectorial de gasto no refleja las metas de la ERP con la efectividad deseada. El presupuesto debe tener como base las prioridades de gasto público del gobierno, las cuales deben estar contempladas en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Los lineamientos establecidos en la estrategia deben estar reflejados en los POAs y otros documentos de planificación a fin de que queden fielmente reflejados en el presupuesto. Esto implica que hay una conexión ineludible entre el presupuesto y la planificación.
- 1.14 *Gestión Pública basada en Resultados.* La normativa legal vigente para la gestión, representada en particular por la Ley de Administración Pública concentra sus disposiciones en el control y uso de los recursos públicos, sin plantear la importancia en el cumplimiento de objetivos, políticas y metas. La debilidad antes mencionada del sistema de planificación, la poco clara definición de indicadores de producción e impacto en el presupuesto público y la inexistencia de normas que promuevan la programación y gestión por resultados son las causas básicas que impiden contar con una administración donde se privilegie el cumplimiento de fines por sobre el control de medios.
- 1.15 Honduras ha establecido como una meta de desarrollo el cumplimiento de metas de la ERP. Asimismo, el país está en proceso de desarrollar programas para ser financiados por medio de SWAps, y es uno de los primeros clientes del Banco que aprueba una operación de la modalidad de Préstamos Basados en Resultados (PDL-Performance Driven Loan). Ambas modalidades requieren de metodologías de gestión donde se administren fines y no exclusivamente recursos, así como de información confiable y verificable, y en particular de indicadores de producto y resultado. La metodología de gestión para administrar fines requiere de una serie de reformas de política y administrativas a fin de poder apoyar su implementación,

la cual debe realizarse de forma gradual, buscando desarrollar buenas prácticas en instituciones claves antes de ampliarlo a todo el Sector Público.

- 1.16 *Organización Administrativa de la SEFIN.* La Secretaría de Finanzas ejerce diversos roles: (i) es el órgano rector de los sistemas de administración financiera e inversiones; (ii) tiene a su cargo la atención a los ciudadanos para la realización de trámites, tales como los vinculados con el otorgamiento de franquicias; y (iii) como cualquier Secretaría ejecuta una serie de actividades internas referidas a trámites vinculados con la contratación de bienes y servicios para su gestión y ejerce las responsabilidades que le otorga el marco normativo vigente a las Secretarías del Poder Ejecutivo, tal como la preparación de proyectos de leyes, decretos y dictado de resoluciones.
- 1.17 Por tanto, la lentitud y dilación en los trámites que realiza la Secretaría no sólo impacta en la eficiencia en su propia gestión, sino que también afecta a los restantes organismos públicos por su carácter de órgano rector, así como a los ciudadanos. Es una necesidad para la eficiente gestión del sector público contar con una Secretaría de Finanzas ágil y eficiente. Como órgano rector de los sistemas de administración financiera y de inversiones, la instrumentación del nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) (ver sección de estrategia del país) contempla una considerable eliminación de trámites, así como la reducción en los plazos y pasos de ejecución de aquellos que continuarán teniendo vigencia. Por otro lado, la sanción de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto (LOP)⁴ y su decreto reglamentario implica una redefinición estructural de la SEFIN, por lo menos en aquellas áreas administrativas vinculadas directamente con los sistemas de administración financiera e inversiones.

2. Ingresos: Administración Tributaria y Aduanera

- 1.18 Si bien la planificación es prioritaria para una gestión pública efectiva, la capacidad de recaudar por parte del Estado es esencial para contar con los medios económicos necesarios para implementar acciones que apoyen las metas de reducción de la pobreza. En Honduras, desde 1994, se afrontó el fortalecimiento y modernización del área de ingresos y se integró la gestión de las Rentas Internas y Aduaneras en una sola Institución, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), con autonomía presupuestal y funcional.
- 1.19 Esta fusión, apoyada por el Banco, produjo efectos y economías de escala en el uso de los servicios comunes, pero en realidad no se aprovecharon las sinergias para mejorar la fiscalización, en ambas áreas, por la falta de una estrategia y un plan de acción coordinado. Si bien es cierto que mejoraron los sistemas de información, a la fecha, y por falta de inversión recurrente, éstos quedaron obsoletos y anticuados. Así, la información disponible no es confiable para afrontar los retos y compromisos de racionalización de los procesos de gestión, fiscalización y de

⁴ Aprobada el 28 de mayo de 2004.

atención al contribuyente, en un entorno complejo y exigido por el proceso de integración regional y los acuerdos comerciales..

- 1.20 El CFAA identificó como debilidades de la DEI las siguientes: (i) limitada capacidad operacional para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades, principalmente la falta de eficiencia en el uso de sus recursos y el relativo grado de obsolescencia que mostraban sus tecnologías y metodologías de trabajo; (ii) carencia de instrumentos tecnológicos adecuados para las administraciones tributaria y aduanera; y (iii) importantes debilidades en las herramientas requeridas por los procesos de administración tributaria, fundamentalmente en la falta de oportunidad y confiabilidad de los datos correspondientes al Registro de Contribuyentes, a la cuenta tributaria de los mismos para controlar sus cumplimientos, y a la recaudación obtenida y el análisis de la misma en comparación con las estimaciones previas. Pueden citarse como ejemplo de lo dicho anteriormente el hecho de que la administración de rentas internas desconoce lo que debe recaudar y por tanto no hay análisis de los niveles de evasión. Esto es ocasionado por no disponer de información confiable, pues gran parte de la información que se suministra a la DEI no está en formatos electrónicos y no puede ser incorporada a su base de datos, con lo que se desconoce el total de la deuda tributaria en la cuenta corriente del contribuyente.
- 1.21 Desde fines del año 2004, la DEI se vio afectada por un gran cambio estructural e institucional. La Institución perdió su autonomía de gestión presupuestal y de recurso humano que antes ostentaba bajo el régimen de desconcentración, integrándose en la estructura de la SEFIN y por ende a la Ley de Servicio Civil. Este nuevo escenario ha añadido al problema de la descoordinación de acciones operativas en la fiscalización de rentas aduaneras e internas, dos nuevos elementos de inestabilidad: uno derivado de la indefinición de la nueva estructura orgánica y los elementos comunes; y otro mayor relacionado con el régimen de personal. Esta es una situación de alto riesgo para una institución clave en la gobernabilidad del país.
- 1.22 La reforma del Código Tributario, efectiva en diciembre de 2004 por medio del Decreto Legislativo No. 210-2004, introduce reformas con las que se cumplirían las recomendaciones y condiciones del acuerdo PRGF con el FMI en el sentido de fortalecer los la competencia y facultad legal de la DEI para cobrar impuestos y ejecutar deudas a los contribuyentes, introduciendo facilidades de pago y penalidades más realistas contra el fraude y la evasión. Estas nuevas atribuciones requieren de una DEI con una clara estructura organizativa y con la capacidad de efectuar las funciones que le han sido encomendadas.
- 1.23 En la administración de aduanas destaca la aprobación en mayo de 2004 del Decreto Ejecutivo No. 004-2004 que crea la Comisión Especial Interinstitucional para la Modernización del Servicio Aduanero, con representantes del Sector Público y del Privado, como “un órgano de asesoría para el Presidente de la República y una instancia de consulta permanente para el seguimiento, análisis, evaluación y formulación de recomendaciones en asuntos aduaneros, que conlleven

a fomentar la transparencia y simplificación de dicho sector administrativo”. Su más reciente labor ha consistido en seleccionar por medio de un concurso abierto y transparente, a los nuevos administradores de aduanas del país.

- 1.24 A pesar de las acciones tendientes a modernizar la administración aduanera, la reciente operación de triangulación en el contrabando de combustibles, en la que fueron afectados varios de los países integrantes de la Comunidad Aduanera Centroamericana, puso en evidencia la incapacidad actual del sistema de información, control operativo y fiscalizador de la Aduana de Honduras. Sin justificar lo anterior, también es cierto que la inversión realizada en la modernización de la Aduana en los últimos cinco años se ha limitado casi exclusivamente a la implantación de un sistema de gestión informático de alcance muy limitado. Esto implica que la DEI, con vistas a mejorar la gestión de la recaudación y el control del comercio, precisa modificar sus procedimientos y sistemas de captura y procesamiento de la información para hacerlos más seguros y confiables.
- 1.25 También en aduanas hay que añadir el desfase actual entre la normativa legal y la realidad del comercio y de la integración. La Aduana cuenta con una norma regional, el Código Aduanero Unificado Centro Americano (CAUCA) - y su Reglamento (RECAUCA)- en la cual se regulan de forma general los aspectos operativos y se deja a la normativa nacional profundizarlos, así como aquellos relacionados con los procesos de fiscalización y sancionadores, entre otros. En este marco Honduras cuenta con una Ley de Aduanas como norma básica y principal que data de 1987, además de regulaciones puntuales referidas a la temática en el Código Tributario. El objetivo de la agilización del comercio introducida por los acuerdos de la OMC y el impulso actual al propio proceso de integración centroamericana, han conducido a un cambio en la forma de trabajo de la Aduana trasladando la carga de la fiscalización a una etapa posterior a la de liberación o desaduanamiento de la mercancía, algo que no se daba en 1987. Esta nueva estrategia de fiscalización, no esta contemplada en toda su dimensión por la actual Ley y/o los reglamentos vigentes, aspecto que supone un impedimento importante que puede afectar a la recaudación o en su defecto a la facilitación del despacho de mercancías. Un nuevo CAUCA, acordado en el marco del Sistema de Integración Económica de Centro América (SIECA), viene a llenar las deficiencias del marco legal Hondureño, y su entrada en vigencia es elemento esencial del mejoramiento de la administración aduanera.

3. Gestión Financiera Pública

- 1.26 El GH0 llevó a cabo en la segunda mitad de la década '90 la instrumentación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Dicho sistema, consistente en el registro de la ejecución financiera -gastos y recursos, no implicó simultáneamente la reingeniería administrativa necesaria para ligar la gestión de los recursos con los respectivos registros. Esto originó un desfase entre los gastos y su previsión presupuestaria, siendo “regularizados” contablemente con

posterioridad a su ocurrencia y suponiendo un obstáculo para el conocimiento fidedigno de la deuda flotante.

- 1.27 *Presupuesto.* En materia presupuestaria, pese a un adecuado marco conceptual en la reimplantación de la técnica del presupuesto por programas, la debilidad del sistema de planificación, ya mencionada, originó que dicha implantación fuera básicamente de carácter formal y no tuviera el impacto esperado sobre la gestión. Debido a que la cooperación externa esta analizando dar préstamos a Programas, la clasificación efectiva del presupuesto sobre la base de programas es fundamental para mantener la coherencia y para poder administrar recursos en programas de enfoque sectorial.
- 1.28 Asimismo, el logro de una administración de recursos con un enfoque sectorial, requerirá del logro del principio de universalidad del presupuesto. Por ejemplo, el monto total contratado de los proyectos con financiamiento no reembolsable que estaban en ejecución en 2004 y 2005 ascendía a US\$730,8 millones, de los cuales US\$549,6 millones (75,2%) estaban incluidos en los presupuestos anuales, mientras que US\$181,2 millones (24,8%) no se encontraban incorporados en el presupuesto de esos años.
- 1.29 *Tesorería.* Durante la preparación del CFAA en 2003 se encontró que la Tesorería General de la República (TGR) no tenía marco legal de sus funciones y que estaba limitada a cumplir funciones de caja pagadora sin herramienta alguna de programación y control de instrumentos financieros y de los pagos efectuados. Asimismo, se identificó que coexistían funciones de manejo de fondos públicos en las Direcciones Generales de Presupuesto y de Crédito Público y en el Banco Central de Honduras. El CFAA planteó que, una vez aprobada la nueva Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), se debía adelantar un programa específico de transformación de la TGR para convertirla en una agencia gubernamental moderna en capacidad de ejercer su responsabilidad rectora en el manejo de los fondos públicos. En mayo de 2004, mediante Decreto Legislativo No. 83-2004, se aprobó la LOP, que en su Título V establece el Subsistema de Tesorería bajo la modalidad de Sistema de Cuenta Única, así como las nuevas atribuciones de la TGR como órgano técnico coordinador del mismo.
- 1.30 La falta de una gerencia financiera del gobierno dotada de suficientes atribuciones legales y herramientas de gestión impedía garantizar la compatibilidad de la ejecución del presupuesto a los objetivos de la política fiscal y de la Estrategia de Reducción de la Pobreza adoptada por el país. En tal sentido, una vez resueltos por la LOP los obstáculos legales para transformar a la TGR de una caja pagadora a una verdadera gerencia financiera del gobierno, el principal problema a resolver está dado por la falta de normas, instrumentos de gestión y recursos institucionales que le permitan a la SEFIN y a la TGR implementar el marco legal ya aprobado.
- 1.31 *Crédito Público.* El CFAA identificó funciones en la Dirección General de Crédito Público (DGCP) que deben ser potestad de otras entidades del estado. Por ejemplo, la DGCP actuaba de tesorero, impartiendo directamente instrucciones al Banco

Central de Honduras (BCH) para que procediera al servicio de la deuda, y asimismo, administraba la disponibilidad de fondos de cuentas especiales de proyectos (anticipos de organizaciones multilaterales) en el BCH, en ambos casos funciones que deben corresponder a la TGR. Esta problemática se debe en parte a una falta de claridad en cuanto a las funciones competencia de las distintas direcciones y unidades de la SEFIN, y a la falta de un sistema de administración que fije claramente la competencia de las unidades que la conforman.

- 1.32 Asimismo, es indispensable que la información que se registra en el Sistema de Gestión de Deuda Pública (SIGADE) encuentre asiento en el SIAFI en tiempo real. Esto permitirá que se incluyan las operaciones de Deuda a la formulación y ejecución del presupuesto. La incorporación en la preparación del presupuesto de todos los pagos previstos por concepto del servicio de la deuda permitirá que el presupuesto se convierta en el instrumento primordial de gestión y planificación financiera para el sector público.
- 1.33 *Contabilidad y Administración de Bienes.* La Contaduría General de la República es la unidad normativa y administrativa central responsable del sistema de las cuentas públicas y tiene a su cargo la aprobación de procedimientos y sistemas contables, el registro de las operaciones del sector público, la presentación de estados financieros mensuales y anuales de las cuentas públicas, y el registro y administración de los bienes públicos.
- 1.34 El CFAA identificó la necesidad de realizar una revisión de la función de contabilidad pública, de manera de preparar un manual de contabilidad pública y plan de cuentas que permita pasar de una función centrada en transacciones a una función analítica más amplia, centrada en el principio de preparar información útil para salvaguardar los bienes y el tesoro público y para determinar con precisión la situación financiera del Estado. Parte del problema para incorporar esta nueva función estaba en que no se contaba con un plan de cuentas y procedimientos contables uniformes para todas las instituciones de la Administración Central. La uniformidad en los procedimientos contables permitiría que la rendición de cuentas financieras facilitará la adopción de decisiones por parte de las autoridades en la gestión de los recursos y de los bienes patrimoniales de la nación.

4. Gestión de Adquisiciones

- 1.35 En los años 2003 y 2004 el volumen promedio de las adquisiciones del sector público en Honduras fue de US\$1.000 millones, incluyendo bienes, servicios y obras públicas. Esto representó un 39% del total de los gastos presupuestados, con un incremento del 28% en comparación con el año anterior. Honduras no cuenta con un buen sistema de adquisiciones públicas, el actual se encuentra fragmentado, con multiplicidad de normas y usuarios e inconsistencias organizacionales e institucionales. Este esquema lleva a elevar los costos administrativos por la existencia de numerosas ineficiencias presupuestarias y la falta de transparencia en la rendición de cuentas.

- 1.36 Aunque Honduras promulgó una ley de adquisiciones públicas moderna en 2001, ésta ha sido implementada solo parcialmente. Las normas y las políticas actualmente aplicadas varían según la capacidad de la entidad que realiza la adquisición, el origen de los fondos y el tipo de bienes o servicios a ser adquiridos. En un país pobre y altamente endeudado, la necesidad de administrar con eficiencia y transparencia los recursos públicos, es clave para su desarrollo económico y para la reducción de la pobreza. Asimismo, la falta de uniformidad en los procesos de compra imposibilita que los registros del compromiso presupuestario, la autorización y el pago se efectúen previa la compra efectiva y con las debidas autorizaciones.

5. Ambiente de Control

- 1.37 El nuevo marco jurídico del control de los recursos públicos, basado en la reforma constitucional del 2002, tiene dos grandes componentes: (i) el control externo a posteriori que, con carácter independiente de la administración de la Hacienda Pública y de la ejecución del Presupuesto, le corresponde al Tribunal Superior de Cuentas; y (ii) el control interno, responsabilidad inherente al Poder Ejecutivo. Constitucionalmente, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos y el responsable de la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por el Estado.
- 1.38 La Ley Orgánica del TSC prevé un control externo integral, exclusivo y unitario, funcionando bajo los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y veracidad. Además, la Constitución asigna al Poder Ejecutivo la obligación de la fiscalización preventiva de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, lo que significa establecer y mantener un control interno de la administración financiera pública, en el marco de las normas generales emitidas por el TSC, y de acuerdo a lo establecido en la LOP. Actualmente no existe, en Honduras, una estructura institucional del control interno coherente con el marco legal vigente, lo cual crea un vacío del control tanto ex ante como ex post, en el ámbito de la Administración Pública.
- 1.39 En el conjunto del Sector Público, incluyendo las entidades financieras del mismo, existen aproximadamente 75 Unidades de Auditoría Interna (UAI), aunque el TSC estima su total en aproximadamente 90 unidades. Se estima que en promedio las UAI del sector público realizan 14 informes de auditoría por año, que si se compara con los informes de las inspectorías practicadas por Price Waterhouse Coopers (PWC) en el marco del Programa de Eficiencia y Transparencia (PET) del Banco (ver párrafo 1.51) alcanza un promedio mensual de 50. Asimismo, el TSC tiene un Departamento de Auditoría Interna (DAI) responsable formalmente de efectuar la revisión de los informes producidos por las mismas, con el fin de controlar el cumplimiento de los requisitos y elementos que deben contener según las Normas Generales de Auditoría Interna. Sin embargo, el Departamento tiene limitaciones de recursos humanos, por lo cual no hay evidencia de que cumpla con esta función a cabalidad.

C. Estrategia del País en el Sector

- 1.40 Honduras ha venido instrumentando reformas en su sistema de administración financiera que surgen de la importancia dada al mantenimiento de registros confiables y oportunos sobre la ejecución financiera y física del gasto por parte de las instituciones del Estado. El gobierno del Presidente Manuel Zelaya, quien tomó posesión el 27 de enero de 2006, ha reiterado el compromiso del país a continuar con el proceso de transformación de las finanzas públicas, e instrumentar en el sector público una metodología de gestión que tenga como meta lograr los resultados de desarrollo del país en consonancia con las metas de la ERP.
- 1.41 El fortalecimiento del marco legal de la administración financiera, con la aprobación el 28 de mayo de 2004 de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), ha sido parte integral del proceso de mejoramiento que ha emprendido el país. Dada la necesidad de emitir la reglamentación y las normas técnicas para implantarla, la Ley estaría plenamente operativa para el año fiscal 2006, siempre que se cumplan la totalidad de las acciones pendientes en materia normativa, de procedimientos y de herramientas informáticas. Este es un aspecto primordial para que el país pueda instrumentar Programas con la metodología de SWAps (Sector Wide Approaches), la cual requiere del uso de los sistemas nacionales de gestión.
- 1.42 En éste proceso de reforma, el GHO está siendo apoyado por una serie de programas de inversión. Dos proyectos del Banco Mundial y la Asdi - operaciones 3414-HO y 3939-HO - tienen por objetivo apoyar el mejoramiento de la planificación vinculada con ERP, en la UNAT, el desarrollo de la plataforma informática del sistema integrado de gestión financiera, para asegurar información confiable sobre los recursos públicos y el fortalecimiento del TSC, para mejorar su capacidad de control ex post. Por otro lado la operación 1546/SF-HO, del BID y Asdi, tiene como objetivos mejorar la efectividad de la recaudación de ingresos y la eficiencia y eficacia del gasto, mejorar la capacidad de vincular la política fiscal y monetaria e implementar mecanismos para la medición del impacto de la gestión sobre los indicadores de la ERP.
- 1.43 Todos estos programas están generando, en su conjunto, mejoras sustanciales en la gestión financiera pública. Entre ellas destaca la instrumentación del nuevo SIAFI que, con su implantación a partir del ejercicio fiscal 2006, implicará que la reforma de la administración financiera se sustente en el criterio de ligar la gestión administrativa al registro. Esto significa que no se podrá contraer ningún compromiso de gasto, ni realizar el pago, si no se cuenta con el correspondiente crédito presupuestario. Además en los diseños funcionales se está realizando una reingeniería administrativa de los procedimientos vinculados con la administración de recursos reales y financieros, a fin de simplificarlos.
- 1.44 *Gestión Pública.* El actual gobierno del Presidente Zelaya tiene una muy clara percepción del problema generado por una estructura de gestión que plantee sólo el control de medios y ha definido la necesidad de introducir progresivamente una nueva metodología de administración. Para ello se requiere que el nuevo SIAFI

contemple particularidades en los procedimientos generales de administración de recursos reales y financieros, a efectos de flexibilizar los mismos, para que las organizaciones reorienten su gestión para cumplir con los objetivos y metas a los que se comprometen en el proceso de planificación y formulación del gasto.

- 1.45 *Gestión de los Ingresos.* Así mismo y tras su absorción por la SEFIN, es necesario mejorar la institucionalidad de la DEI, ya que el hecho impacta directamente en la recaudación, el gasto y la competitividad. Además de las acciones generales y particulares previstas en el componente para la DEI del programa 1546/SF-HO, es urgente afrontar la institucionalización del organismo dentro de la SEFIN para mejorar y transparentar su gestión. Esto requiere de una DEI dotada de una estructura orgánica que responda a los siguientes principios: (i) integración de los servicios comunes, la planificación y la gestión del riesgo; (ii) gestión operativa y fiscalizadora diferenciada –aduanas y rentas internas-; (iii) simplificación orgánica mediante la centralización basada en el uso de la tecnología de la información; (iv) desconcentración de la responsabilidad y del manejo de los recursos; y (v) compensación del poder de las unidades, mediante el empleo del interés contrapuesto. Otro aspecto clave en la DEI, consecuencia de la absorción, se centra en resolver la nueva situación en la que se enmarcará la gestión del personal y su carrera dentro del Servicio Civil. Este es un nuevo punto que apoyará el presente proyecto.
- 1.46 Cabe destacar que se han logrado importantes avances en los aspectos de información sobre los ingresos tributarios. La información sobre la recaudación de 2004 permite constatar que el compromiso asumido por el país en el PRGF multianual suscrito con el FMI implicó una mayor disciplina fiscal y un consecuente fortalecimiento de las herramientas de proyección, presupuestación y seguimiento de los ingresos tributarios en manos de la SEFIN, responsable de la ejecución de éste programa. Los avances identificados a la fecha son: (i) los ingresos tributarios proyectados en el programa fueron reflejados fielmente en los presupuestos 2004 y 2005; (ii) la ejecución de ingresos tributarios alcanzó las metas previstas demostrando la adecuación de las proyecciones; (iii) la gestión fiscal se enmarca en una programación financiera de mediano plazo, tres años, respaldada por la vigencia del PRGF firmado con el FMI; y (iv) si bien los sistemas de recaudación de tributos no están aún integrados y conciliados con la información del SIAFI, utilizando mecanismos convencionales de tratamiento de la información, la UPEG de la SEFIN ejerce un control y seguimiento oportuno del cumplimiento de las metas de recaudación de tributos, como se comprueba en los informes trimestrales de ejecución que genera la UPEG de SEFIN.
- 1.47 Finalmente, además de la ya comentada reforma del Código Tributario y de otras medidas mencionadas anteriormente, la DEI ha estado implementando medidas para el mejoramiento del sistema de administración de ingresos, entre las cuales se encuentran: (i) reestructuración total del Registro Tributario Nacional (RTN), poniendo en marcha el sistema E-TAX; y (ii) cobertura del 100% de los grandes contribuyentes en materia de Declaración Electrónica de Tributos (DET), incorporando la totalidad de los grandes contribuyentes al sistema E-TAX.

- 1.48 *Gestión Financiera Pública.* El Gobierno de Honduras incorporó en el presupuesto 2005 todas las donaciones externas al presupuesto a través del dictado de las modificaciones presupuestarias correspondientes. Esto requirió también de un compromiso de las agencias donantes a fin de que toda donación se reporte a la SEFIN y se registre su administración en el SIAFI. Este aspecto es de suma importancia en el logro de programas con la modalidad SWAPs, lo cual permitirá a las autoridades administrar recursos externos sobre la base del logro de objetivos.
- 1.49 En el área de tesorería y contabilidad se han podido verificar avances acelerados en cuanto a los siguientes procedimientos: (i) la programación de caja de la TGR toma en cuenta las tendencias de ingresos y gastos mensuales hasta tres gestiones previas y los ajusta por tasa de inflación y eventos conocidos de desvío para fijar la cuota mensual correspondiente; (ii) el procedimiento implantado para la emisión de pagos tiene en cuenta el saldo disponible obtenido de la conciliación bancaria diaria y las fechas de vencimiento de las facturas que respaldan el gasto, mejorándose tanto el control de la deuda flotante como el manejo de la liquidez del TGR; (iii) para efectos del cierre fiscal y producción de información de la gestión financiera se ha progresado en actividades de conciliación de datos entre SEFIN (TGR y Contaduría) y el Banco Central de Honduras, al punto que para el cierre del 2004 se ajustaron los saldos de las cuentas bancarias en el BCH con las cuentas contables del balance que produce la Contaduría de SEFIN; (iv) se emitió un Plan de Cuentas Contable para todo el Sector Público; y (v) la Tesorería comenzó en 2005 el proceso de análisis de las cuentas corrientes que mantienen las instituciones en Bancos autorizados, a fin de determinar cuales deberán cerrarse de acuerdo a la normativa vigente, y pasar a ingresar a la Cuenta Única del Tesoro.
- 1.50 En cuanto al área de presupuesto, se ha podido verificar según los avances del Programa 1546/SF-HO que: (i) los clasificadores presupuestarios han sido ajustados según el marco de las Normas Internacionales para la compilación y presentación de las Estadísticas Fiscales e incluyen la clasificación específica para el seguimiento del cumplimiento de la ERP; (ii) se ha ajustado el catálogo de cuentas de las clasificaciones institucionales, de recursos por rubro, y de objeto del gasto, de acuerdo a los cambios normativos posteriores a 1988, último año en el cual se había ajustado el catálogo; (iii) la metodología utilizada para el desarrollo del sistema de presupuesto es de Gestión Orientada a Resultados, para lo cual se identifican en el proceso de formulación objetivos y resultados de gestión para cada institución, Gerencia Administrativa y Unidad Ejecutora desagregados por categoría programática; y (iv) la formulación del presupuesto 2006 se ha desarrollado en el SIAFI de manera que sea plurianual, multi-fuente y multi-moneda.
- 1.51 *Gestión de Adquisiciones.* El mayor esfuerzo que se ha llevado a cabo en Honduras para avanzar la reforma del sistema de adquisiciones públicas es el realizado por el Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (PET) (1059/SF-HO). El PET está dirigido a fortalecer la capacidad del gobierno para supervisar y manejar sus funciones en el área de las adquisiciones públicas, e incluye el establecimiento de una política de adquisiciones y el apoyo

para la reglamentación y puesta en marcha de una nueva autoridad normativa; el desarrollo de documentos de licitación y otros instrumentos estandarizados de contratación; el mejoramiento de las actividades de monitoreo y la capacitación del personal encargado de llevar a cabo los procesos de adquisiciones. La institucionalidad del sistema, la transparencia de la gestión de las compras permitirá el uso del sistema nacional de adquisiciones en programas de enfoque sectorial (SWAPs), donde el uso de los sistemas nacionales es fundamental.

- 1.52 Directamente relacionado a los aspectos institucionales, la adopción de un sistema de información que permita gestionar los procesos de compras, con funcionalidad directa con el SIAFI a fin de realizar los compromisos correspondientes, los devengados y los registros contables pertinentes que generan las adquisiciones y contrataciones del Estado, es parte integral del mejoramiento de la transparencia en la gestión pública. Por esta razón, las autoridades han decidido diseñar el sistema de compras gubernamentales por medios electrónicos de tal manera que este provea tanto la información necesaria para la gestión interna, así como la externa con los módulos necesarios para la publicidad de la información sobre compras y contrataciones, las compras menores (“*e-purchasing*”) y las licitaciones electrónicas (“*e-tendering*”). El logro de éste objetivo requiere de un acuerdo gubernativo estableciendo la obligatoriedad de las entidades públicas de publicar sus compras a través del Sistema (denominado HONDUCOMPRAS), que ha la fecha tiene parcialmente en funcionamiento el módulo de publicidad.
- 1.53 *Ambiente de Control.* La implantación del nuevo SIAFI mejorará sensiblemente la capacidad de ejercer controles internos de forma efectiva, al obligar a las entidades a gestionar su administración financiera por medio de un sistema informático que tendrá incorporado adecuados mecanismos de control. Sin embargo ello no excluye la responsabilidad de rediseñar los procedimientos administrativos propios de cada entidad para garantizar el cumplimiento de los objetivos de control interno entre los cuales está la prevención del fraude y el delito contra la administración pública y la necesidad de una instancia en el Poder Ejecutivo que promueva el Desarrollo del Control Interno.
- 1.54 Con este fin, el Poder Ejecutivo y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) han sostenido conversaciones a fin de acordar una estructura institucional para el Control de los Recursos Públicos, acorde con las mejores prácticas y que solvete las debilidades encontradas. La comunidad de donantes ha expresado interés en apoyar a las autoridades en el establecimiento de este mecanismo de control a la brevedad posible. Las autoridades han acordado la creación gradual de una sistema nacional del control de los recursos públicos, que coordine al control interno y externo. Este acuerdo fue expresado al Banco en cartas provenientes de la Secretaría de la Presidencia y el TSC con respecto a la propuesta de financiamiento para la implantación de este Programa.

D. Estrategia del Banco en el Sector

- 1.55 La estrategia del Banco se enmarca en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y se concentra en tres áreas de acción: (i) incrementar la competitividad de las actividades productivas; (ii) aumentar el desarrollo del capital humano; y (iii) consolidar la gobernabilidad. Este Programa se enmarca dentro de la estrategia del Banco para aumentar la gobernabilidad al apoyar las reformas necesarias para fortalecer las mejoras en la eficiencia, eficacia y transparencia de las finanzas públicas, tanto por la parte de ingresos como de egresos. Este fortalecimiento se centra en la consecución de las reformas de política que permitan modernizar la metodología de gestión pública hacia una basada en los principios de efectividad en el desarrollo, por intermedio de incentivos que apoyen la consecución de resultados.
- 1.56 *Operaciones relacionadas.* El Banco aprobó una operación de apoyo de políticas de reducción de la pobreza (1532/SF-HO) que incluye un componente de eficiencia y eficacia del gasto, con el objetivo de fortalecer el sistema de administración financiera y seguimiento de proyectos para generar una estrategia de largo plazo en materia de planificación presupuestaria.
- 1.57 Asimismo, el Banco aprobó un préstamo de Apoyo a la Reducción de Pobreza y Desarrollo Local Fase II (1478/SF-HO), que tiene como uno de sus objetivos mejorar la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales con la finalidad de que estos puedan atender con mayor eficiencia las demandas de la población local, incluyendo la adopción de nuevos sistemas de administración financiera, reingeniería de procesos y modernización de la administración municipal y la adopción de buenas prácticas en materia de planificación física, estratégica y participativa. La SEFIN y la Secretaría de Gobernación, institución ejecutora del programa 1478/SF-HO, han acordado coordinar las acciones referentes a administración financiera, a fin de que los sistemas municipales estén acordes con los lineamientos dictados por el nuevo SIAFI y que están siendo desarrollados con el Programa 1546/SF-HO y los dos préstamos del Banco Mundial mencionados anteriormente.
- 1.58 Por otra parte, el Programa de Mejoramiento de las Condiciones de Salud (1619/SF-HO), financiado con una nueva modalidad de financiamiento del Banco, un Préstamo Basado en Resultados (PDL), se beneficiará de los indicadores de gestión e impacto definidos como parte del proceso de formulación del presupuesto para el ejercicio 2006.
- 1.59 Finalmente, el Banco ha aprobado, o tiene en proceso de preparación una serie de Cooperaciones Técnicas que apoyan el proceso de generación de información que serían insumos para una rendición de cuentas y la implementación de capacidades de gestión al interior del Gobierno Central: (i) con el apoyo de la Cooperación Sueca SEFIN está preparando un presupuesto resumido para el 2005, y se espera hacer lo propio para 2006 (ATN/SF-9083-HO), herramienta que servirá de instrumento de análisis y diálogo sobre la gestión entre el Estado y la ciudadanía;

(ii) una CT de apoyo al desarrollo del Sistema Nacional de Inversión Pública en SEFIN (ATN/SF-9741-HO), a fin de apoyar la vinculación entre planes-productos-costos; y (iii) un apoyo a la Secretaría de la Presidencia y SEFIN en el desarrollo de un plan de acción para la implementación de la Gestión basada en Resultados a través de la Cuenta A del PRODEV (en preparación). El Programa propuesto en este documento se verá fortalecido por la participación de Honduras en el PRODEV, y las actividades que serán financiadas por esta CT de PRODEV, la cual toma en cuenta las acciones propuestas en este documento.

E. Estrategia del Programa y Coordinación con otros Donantes

- 1.60 La instrumentación del nuevo SIAFI, la elaboración y presentación simultánea al Congreso de los presupuestos públicos que incorporen todos los recursos y gastos, el fortalecimiento de la Secretaría de Finanzas a través de su modernización administrativa, son las bases adecuadas, para la instrumentación futura de la gestión por resultados, la cual requiere de información fiable y de mecanismos para asegurar el control de los recursos públicos. El nuevo SIAFI debe estar apuntalado sobre una reforma de los procesos y procedimientos para manejar la información en el mismo, y del fortalecimiento del marco legal y de responsabilidad de la gestión financiera pública, el mejoramiento de la transparencia y los mecanismos de seguimiento y control, la simplificación de los procesos y procedimientos, y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la gestión de las metas de la ERP. Esto apunta hacia una reforma sustancial del modelo de gestión del país, llevándolo hacia uno que base la toma de decisiones en la efectividad de la gestión y en alcanzar las metas de desarrollo establecidas en el Plan Nacional.
- 1.61 Este modelo de gerencia pública del país será apoyado por este Programa por medio de reformas de políticas que apoyen: (i) la toma de decisiones cotidianas sobre la base de una estrategia institucional; (ii) la estructuración de unidades ejecutoras en torno al proceso de resultados logrados a través de productos que determinan la asignación de recursos; (iii) la descentralización de la toma de decisiones y la flexibilización en el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsables por los resultados esperados; y (iv) la transparencia en la gestión de los recursos. Este enfoque permite apoyar una gerencia que busque ante todo la efectividad en el uso de recursos y provea flexibilidad de acuerdo al logro de resultados.
- 1.62 Asimismo, el enfoque integral de la gestión pública que se busca apoyar, requiere de un sistema de adquisiciones públicas consistente y estructurado para el manejo eficiente de los recursos públicos, que actúa como catalizador de las reformas, integrándose, a su vez, al sistema de administración financiera. Para continuar el proceso de reforma iniciado con el PET, se hace necesario fortalecer el rol de la Oficina Nacional de Compras y Contrataciones del Estado (ONCAE). Una ONCAE en pleno funcionamiento, con el personal apropiado y con un fuerte liderazgo que será la clave para acelerar las mejoras en el sistema hondureño y sus vínculos complementarios con los otros esfuerzos relacionados (como por ejemplo TSC, municipalidades, SIAFI y otros organismos encargados de adquisiciones).

- 1.63 Finalmente, el desarrollo institucional de un mecanismo de coordinación del control de los recursos públicos, que fomente el fortalecimiento del control tanto interno como externo, mejorará la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y apoyará la reducción al máximo posible de la corrupción administrativa e incrementará la transparencia de la gestión pública. En cada una de estas áreas se busca complementar las acciones de los diferentes Programas de inversión con la identificación e implantación de los aspectos institucionales necesarios para modernizar la gestión y comenzar la transformación paulatina a una gestión basada en resultados.
- 1.64 *Coordinación con otros Donantes.* El Banco ha venido trabajando estrechamente con el Banco Mundial en las áreas de administración financiera y adquisiciones, tanto con la preparación del CFAA y el CPAR, así como en el diseño y ejecución de Programas de inversión (ver Estrategia del País). Asimismo, el Banco Mundial ha dado apoyo técnico a este Programa a fin de asegurar su complementariedad y coordinación con las condiciones de política apoyadas por el Crédito de Reducción de Pobreza II y III (PRSC) actualmente en preparación. También, el Banco ha trabajado conjuntamente con Asdi en el diseño de esta operación, fruto del apoyo que Suecia a dado al Programa de Reforma de la Gestión Fiscal (1546/SF-HO) tanto en el diseño como en el cofinanciamiento del subcomponente de Ingresos por el orden de US\$3.2 millones.

F. Lecciones Aprendidas

- 1.65 El BID ha determinado que las principales lecciones aprendidas de la experiencia en la preparación de operaciones de préstamo para reformas de política apuntan a la necesidad de demostrar perseverancia y continuidad en la búsqueda de políticas válidas que hayan sido acordadas por el gobierno y los demás miembros de la comunidad de donantes y entidades de financiamiento; proporcionar una asistencia técnica idónea para favorecer la planificación y ejecución de reformas; cerciorarse de que el gobierno esté plenamente comprometido con el proceso; y asegurarse de que las operaciones, aun con serias limitaciones de personal y de tiempo, sean realistas a la luz de las condiciones del país.
- 1.66 Este Programa busca implementar estas lecciones aprendidas al: (i) apoyar un proceso que el gobierno ha emprendido con el apoyo de la comunidad de donantes; (ii) complementar reformas que son apoyadas por programas de asistencia técnica que se están ejecutando aceleradamente (1546/SF-HO y los Programas del Banco Mundial); y (iii) apoyar acciones que reflejan la gradualidad de las reformas de la gestión pública, y buscan apoyar el comienzo de un proceso que se reconoce es de mediano y largo plazo.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo de este Programa es apoyar al Gobierno de Honduras en el mejoramiento de la gobernabilidad económica a través de una reforma gradual de la gestión pública que promueva una mayor efectividad y eficiencia en el uso de los recursos.
- 2.2 La matriz de reforma de política se divide en seis áreas de acción: (i) Estabilidad Macroeconómica; (ii) Institucionalidad de la Gestión por Resultados; (iii) Ingresos: Administración Tributaria y Aduanera; (iv) Gestión Financiera Pública; (v) Gestión de Adquisiciones; y (vi) Ambiente de Control.

B. Estructura del programa

1. Institucionalidad de la Gestión por Resultados

- 2.3 Este componente tiene como objetivo apoyar el desarrollo de una estructura institucional para la planificación y gestión en el ámbito central y sectorial acorde con un esquema de fijación y evaluación de fines y no solo de administración de medios.
- 2.4 *Planificación.* Este subcomponente tiene como objetivo iniciar un proceso de integración de la programación real y financiera del presupuesto en el ámbito institucional, vinculada, a su vez, con los objetivos y prioridades de mediano y largo plazo. Esto implica apoyar el desarrollo de una estructura institucional para la planificación a nivel Central y sectorial acorde con un esquema de fijación y evaluación de fines y no solo de administración de medios. Para ello, es necesaria una coordinación entre las Gerencias Financieras (GF) y las UPEGs, y a la vez, lograr una activa participación de las unidades ejecutoras en la formulación de sus respectivos presupuestos.
- 2.5 Es necesario aclarar que la coordinación entre las GF de las Secretarías de Estado y las UPEG no significa sólo fortalecer estas dos instancias, sino también el rol de las unidades ejecutoras quienes deben ser responsables de formular sus anteproyectos de presupuestos con base en las políticas y directivas que les sean definidas. Las Gerencias Financieras, bajo éste esquema, serían responsables de consolidar la elaboración de dichos anteproyectos y verificar el grado de cumplimiento de las políticas previamente definidas. El marco conceptual del nuevo SIAFI incorporará estos conceptos, dando a la UPEG la responsabilidad de establecer las metas y objetivos, a las Unidades Ejecutoras responsabilidad por introducir las actividades y su costo para los Programas que ejecutan, y a la Gerencia Financiera de consolidar la información en un anteproyecto de presupuesto.
- 2.6 A fin de implementar estas reformas, se apoyará la creación de un Comité de Política Presupuestaria en cada Secretaría de Estado, con la responsabilidad de

coordinar la formulación del POA y del anteproyecto de presupuesto. Cada Comité estará integrado por el Viceministro de la Secretaría respectiva y representantes de las Gerencias Financieras y de las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEGs); y se comprobará que los procesos de preparación de los anteproyectos de presupuesto se formulen de acuerdo a éste mecanismo de coordinación.

- 2.7 *Gestión por Resultados.* Este subcomponente tiene como objetivo implantar progresivamente la programación y rendición de cuentas por resultados, contando con indicadores de producto y resultado y la definición de un plan de acción para la implantación progresiva de la nueva metodología de gestión que regirá el funcionamiento de las instituciones y que sentará las bases para una gerencia más efectiva y eficaz de los recursos públicos, basada en resultados.
- 2.8 El impacto de este nuevo modo de gestión se logrará en el largo plazo y, en la medida que se vaya instrumentando en los organismos la metodología de gestión, se podrán lograr incrementos sustanciales en los niveles de eficacia y eficiencia de la gestión y mejoras en el cumplimiento de las políticas de desarrollo.
- 2.9 Debido a la modalidad de implementación paulatina de la nueva metodología de gestión propuesta, se proponen como condiciones de segundo tramo: (i) que se hayan definido indicadores de producto y resultado en 4 instituciones de la Administración Central; y (ii) que se presente un Plan de Acción que defina de los elementos necesarios para una gestión por resultados y su instrumentalización progresiva.
- 2.10 *Reorganización Administrativa de la Secretaría de Finanzas.* Este subcomponente tiene como objetivo mejorar la eficiencia administrativa de la SEFIN. Esto implica promover una simplificación de los procesos internos de la Secretaría de Finanzas, que permita una gestión más eficiente mediante el recorte, eliminación de solapamientos y mejoras en los tiempos de respuesta de los procesos propios del sistema de administración financiero, así como los procesos administrativos que ejecutan las unidades y dependencias de la SEFIN en general, tales como, certificaciones, franquicias, administración de poderes, oficios judiciales y dictámenes legales. Esto implica reducción de un 50% en la duración del procesamiento de trámites y eliminación del solapamiento de funciones entre la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Inversiones y la Dirección General de Crédito Público y entre ésta última y la Tesorería Nacional.
- 2.11 Se apoyaría: (i) la modificación del reglamento interno de la SEFIN que ajuste la estructura orgánica de la institución de acuerdo a los requerimientos que plantea la Ley Orgánica de Presupuesto; y (ii) la implantación de la nueva estructura orgánica de la SEFIN, que elimine la superposición de funciones, y la implementación de la simplificación de los procedimientos administrativos internos de la SEFIN.

2. Ingresos: Administración Tributaria y Aduanera

- 2.12 *Administración Tributaria y Aduanera.* Este componente tiene como objetivo reconstruir el marco institucional de la DEI para iniciar un nuevo proceso de desarrollo sostenible de la entidad, comenzando por su estructura orgánica. En éste sentido y durante la preparación de este Programa, el Banco ha venido apoyando a las autoridades, en la definición de la misma de acuerdo a los principios que se enumeraron anteriormente (ver párrafo 1.45), por lo que se considera como condición del programa la aprobación e implementación de la estructura acordada. Otro aspecto clave en esta área, es el de la profesionalización de los recursos humanos de la DEI, con un enfoque de gestión de personal que esta siendo definido a nivel de la Administración Central.
- 2.13 Este componente se divide en tres subcomponentes: (i) institucionalidad de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, que tiene como objetivo reconstruir el marco institucional de la DEI para iniciar un nuevo proceso de desarrollo sostenible de la entidad e implantar el régimen de carrera administrativa de acuerdo al plan de gestión de personal que esta siendo definido para el Gobierno Central; (ii) Dirección de Rentas Internas, que tiene como objetivo desarrollar herramientas eficaces para controlar y fiscalizar el cumplimiento tributario a cargo de la entidad, mejorando la información disponible y las aplicaciones informáticas en uso en la DEI; y (iii) Dirección de Rentas Aduaneras, que tiene como objetivo desarrollar la normativa y procedimientos de gestión de la Aduana a fin de que estos sean eficientes y compatibles con las exigencias de los acuerdos internacionales.
- 2.14 Entre otras, y como acciones de políticas, de “buena gestión”, el Programa apoya la modernización de la normativa aduanera, a fin de lograr una gestión operativa y fiscalizadora efectiva en el marco del proceso de integración centroamericana y de la liberalización del comercio (OMC y TLCs). Asimismo, el Programa apoya y condiciona, la mejora de los sistemas de gestión e información, tanto en rentas internas como en aduanas, por su importancia clave para la recaudación, la economía en el gasto, la transparencia y la facilitación del comercio. (Ver detalle en Anexo I)

3. Gestión Financiera Pública

- 2.15 Se busca apoyar la institucionalidad del nuevo SIAFI, la implantación de normas técnicas en los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público que prevean la existencia de procedimientos diferenciados de administración de recursos para los casos de los organismos que se vayan incorporando a la programación, ejecución y rendición de cuentas. La incorporación de estos aspectos en el diseño funcional e informático del nuevo SIAFI debe ocurrir previo a la implementación del nuevo sistema para la ejecución del presupuesto del año 2006. Asimismo, se busca apoyar, entre otros, la inclusión de indicadores de producción (resultado) en el presupuesto, vinculados a los indicadores de impacto por sector, y la instrumentación de la cuenta única del

tesoro, aspectos centrales para asegurar una gestión financiera, por un lado en concordancia con las metas de desarrollo, y por el otro transparente.

- 2.16 *Presupuesto.* Las condiciones de política en éste subcomponente tienen como objetivo apoyar cambios metodológicos en las etapas del proceso presupuestario a través de la definición de la norma técnica de presupuesto, con el fin de fortalecer la capacidad de programación, ejecución, control y evaluación como requisito para la introducción progresiva de la programación y rendición de cuentas por resultados. La implementación de esta nueva norma tendrá el efecto de integrar los POAs y los presupuestos en un único instrumento donde se vinculen las variables físicas y financieras en la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria. Como condición en cada tramo de esta sección, se solicita la aprobación de las normas técnicas de presupuesto que incluyan todo el ciclo del proceso presupuestario.
- 2.17 *Tesorería.* Las acciones en esta área tienen como objetivo el desarrollo del sistema para transformar a la Tesorería General en la gerencia financiera del sector público. Estas acciones incluyen: (i) la aprobación de la norma técnica de Tesorería que incluya metodología de programación financiera, registro de beneficiarios y Cuenta Única de la Tesorería, y posteriormente; y (ii) la eliminación todas las cuentas bancarias especiales, a fin de hacer efectiva la implantación de la Cuenta Única para la Administración Central.
- 2.18 Estas acciones tendrán el efecto de apoyar el uso más eficiente de los recursos públicos, a través del uso de la Cuenta Única de la Tesorería, disminuyendo los plazos de pago a proveedores y contratistas en un 50%, generando una reducción sustancial del endeudamiento a corto plazo con la banca comercial y eliminación del costo de mantenimiento de las cuentas bancarias que se cerrarán.
- 2.19 *Crédito Público.* Este subcomponente tiene como objetivo interrelacionar el sistema de crédito público con los demás sistemas que integran la administración financiera. Esto se lograría por intermedio de dos acciones concretas: (i) el diseño conceptual de la interfase SIAFI-SIGADE tanto para deuda interna, avales, y deuda externa; y (ii) la operatividad de la interfase.
- 2.20 *Contabilidad y Administración de Bienes.* El sistema de contabilidad pública tiene como objetivo proporcionar un sistema integral de información económica-financiera de la gestión pública, la cual deberá ser completa, fidedigna y oportuna. Este objetivo apoyará la preparación de estados de ejecución presupuestaria mensuales de ingresos y gastos a nivel de instituciones, programas, objeto del gasto y fuente de financiamiento, así como la producción de la Cuenta Financiera y estados contables de la Administración Central dentro de los tres (3) meses de cerrado el respectivo ejercicio (actualmente se tarda más de seis meses).
- 2.21 La instrumentación del sistema contable permitirá disponer en el mediano plazo de informaciones fidedignas, confiables y oportunas sobre la gestión económica-financiera de la Administración Central y de la Administración Descentralizada.

Esto significa que los informes de auditoria que se produzcan podrán verificar la confiabilidad de los datos contables, que las decisiones que adopten los funcionarios públicos sobre su gestión se sustenten en informaciones económico-financieras completas y oportunas. Asimismo, se mejorará la transparencia ante la ciudadanía de la gestión pública y se dotará al Poder Legislativo con información para evaluar la gestión económico-financiera del Poder Ejecutivo. Por otro lado, al vincularse la ejecución económica-financiera, producida por el sistema de contabilidad, con los productos identificados en la ejecución física se estará en condiciones de determinar costos, elemento fundamental para medir eficiencia en la gestión pública.

- 2.22 Finalmente, se apoyarán acciones que permitan proveer al Estado con un inventario permanente y actualizado de los bienes de uso y consumo con su respectiva valuación. Esto permitirá ejercer un control de los mismos y la asignación de responsables de su tenencia, interrelacionando sus incorporaciones y bajas con: (i) el sistema de compras y contrataciones; y (ii) los registros financieros de la ejecución presupuestaria de gastos. Estos objetivos se lograrán a través de: (i) la aprobación de las normas técnicas de contabilidad; y (ii) la aprobación de una norma técnica para la administración de los bienes del Estado que contenga los principios y definiciones para el registro de altas, bajas y control de bienes de uso, sus valuaciones y la administración de almacenes

4. Gestión de Adquisiciones

- 2.23 El objetivo de esta área es consolidar los avances alcanzados y acelerar las reformas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión de compras y contrataciones del sector público, mediante el fortalecimiento del rol de la Oficina Nacional de Compras y Contrataciones del Estado (ONCAE). Las condiciones en este componente incluyen: (i) la operatividad del Comité Consultivo de ONCAE, como elemento institucional para la coordinación de las políticas de adquisiciones; (ii) la obligatoriedad de incorporar la información sobre las oportunidades de compras y contrataciones del Estado en el sitio Web de ONCAE; y (iii) la aprobación del diseño conceptual del Sistema HONDUCOMPRAS.

5. Ambiente de Control

- 2.24 Esta área tiene por objeto el fortalecimiento integral del control de los recursos públicos para asegurar razonablemente su manejo, uso e inversión con eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad, legalidad, probidad y ética pública y garantizar la gobernabilidad. Este apoyo implica el acuerdo entre el TSC y el Poder Ejecutivo de la forma como se realizará el control de los recursos públicos, acuerdo que deberá incluir los siguientes principios: (i) la interrelación, coordinación y complementación del control externo (TSC) e interno (Poder Ejecutivo); (ii) que el Poder Ejecutivo cuente con un organismo técnico especializado para asegurar la efectividad del proceso de control interno institucional; y (iii) que exista una instancia de coordinación del control interno y externo. Este acuerdo ya ha sido comunicado al Banco en carta con fecha 27 de julio, firmada por el Presidente del

TSC y el Secretario de Estado en el Despacho Presidencial. Asimismo, se propone apoyar la resolución del TSC de implantar el sistema de control en los términos acordados con el Poder Ejecutivo.

C. Costo y financiamiento

- 2.25 La modalidad de financiamiento es un Préstamo Basado en la Reforma de Políticas por US\$30 millones del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), a desembolsarse en dos tramos de US\$15 millones cada uno. Esta modalidad se justifica ya que las acciones a ser apoyadas son principalmente reformas legales y normativas. Las autoridades nacionales cuentan con recursos de inversión para desarrollar las herramientas funcionales de la reforma, y ahora requieren de la institucionalidad necesaria para que las mismas sean implantadas de acuerdo a una estrategia de reforma de la gestión pública que se enmarca dentro del mejoramiento de la gobernabilidad reflejada en la ERP y la Estrategia de País. Esta reforma es de amplia envergadura, y afecta no sólo a la SEFIN, sino también a la forma como el sector público efectúa sus funciones de planificación, presupuesto, recaudación, monitoreo, seguimiento y control.
- 2.26 Se considera que las reformas de cada tramo son secuenciales y en consecuencia son necesarias para la implantación integral, si bien gradual, de la metodología de gestión propuesta, y por ende se proponen dos tramos de igual monto. Se considera que el cumplimiento de las reformas propuestas es esencial para el logro de las metas de gestión a mediano y largo plazo que se ha trazado el gobierno. Asimismo, el monto de los tramos permite asegurar al país un financiamiento considerable en caso de necesitar cubrir una brecha fiscal no prevista en este momento, en particular dado el aumento de los precios del petróleo, variable exógena que tiene repercusiones importantes para el país.
- 2.27 Finalmente, la reforma será apoyada en un momento fundamental del proceso de modernización de la gestión financiera. La preparación del presupuesto 2006 comenzó a mediados de 2005, haciendo esencial la definición de la norma técnica para formulación presupuestaria. El “nuevo SIAFI” se puso en producción el 9 de mayo de 2006, lo cual implica que las normas técnicas para los aspectos centrales del sistema (tesorería, contabilidad y presupuesto-formulación y ejecución) están ya definidas.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario del Programa propuesto es la República de Honduras. El organismo ejecutor es la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, sin perjuicio de que hay otras instituciones del Poder Ejecutivo y bajo supervisión del Congreso, que deberán llevar a cabo acciones de política que son necesarias para la integridad de la reforma de la gestión que se propone impulsar.

- 3.2 La SEFIN tendrá las siguientes responsabilidades con respecto a este Programa: (i) cumplir con las condiciones del Programa; (ii) apoyar a otras instituciones involucradas en el cumplimiento de las condiciones de política; (iii) entregar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación; y (iv) recibir los fondos.

B. Período de Ejecución y Calendario de Desembolsos

- 3.3 El periodo de ejecución son 24 meses contados a partir de la fecha de vigencia del contrato de préstamo. Se estima que las condiciones del primer tramo estarán cumplidas antes de que la Propuesta de Préstamo sea presentada a la Comisión General.

C. Seguimiento y Evaluación

- 3.4 El seguimiento de este Programa por parte del GHO estará a cargo de la la SEFIN, a través de la Unidad Administradora de Proyectos (UAP) de SEFIN, unidad creada por el Acuerdo Ministerial de la Secretaría de Finanzas del 23 de Septiembre de 2004. Por parte del Banco, el seguimiento estará a cargo del equipo de proyecto en RE2/SC2 y INT/ITD, con el apoyo de COF/CHO. El cumplimiento de los Planes Operativos Anuales (POAs) del programa 1546/SF-HO y del préstamo 3414 y 3939-HO del Banco Mundial apoyará el proceso de seguimiento del cumplimiento de las condiciones de la matriz. Asimismo la evaluación del impacto de las acciones se reflejará en el logro de los objetivos de desarrollo de estos Programas y en el nivel de institucionalización de la reforma de todo el sistema de gestión pública en el futuro. La evaluación de este Programa debe tener en cuenta la manera en que las reformas financiadas en el marco de los programas de inversión aprobados en el año 2004 determinaron las decisiones de políticas y los resultados asociados con el programa propuesto en este documento.
- 3.5 A fin de poder medir eficazmente la efectividad de la reforma, para lograr los objetivos propuestos, el Banco y el Banco Mundial están realizando una actualización del CFAA, definiendo los avances logrados hasta la fecha y la línea de base actual para cada área del plan de acción del CFAA. Esta actualización utiliza los indicadores del marco de indicadores para administración financiera (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas-PEFA). En la Matriz de resultados (Anexo II) se describen los resultados previstos e indicadores de impacto del Programa, con sus respectivas líneas de base. Este conjunto de indicadores será la base para una evaluación final que se efectuará conforme a los términos de referencia acordados por el Prestatario y el Banco, y servirá de base para el informe de terminación del proyecto (PCR). Los sistemas de país, en particular el SIAFI, contienen la información necesaria para medir los indicadores definidos en el marco de resultados. Asimismo, y tal como se señala en el párrafo 3.4, los POAs e informes de avance de los programas de inversión vinculados a esta reforma de políticas, serán parte del sistema de seguimiento y monitoreo.

- 3.6 El Prestatario se encargará de reunir todos los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación del Programa. La UAP de SEFIN estará a cargo de dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones de política definidas en el Programa. Las autoridades sufragarán los costos de recopilación y procesamiento de esos datos, como parte de las inversiones que se realizan con financiamiento externo en el sector. Se espera que este programa y las operaciones relacionadas, tanto del Banco como del Banco Mundial descritas en este documento, proporcionen los recursos necesarios para mantener al día la información pertinente a fin de efectuar un seguimiento ex post de los resultados de este Programa y su impacto. El país y el Banco realizarán revisiones periódicas del avance del Programa, las cuales deberán efectuarse, como mínimo, semestralmente. En este momento las autoridades no se han comprometido a una evaluación ex post de este Programa.

D. Adquisición de bienes y servicios

- 3.7 De acuerdo con los procedimientos para desembolsos de préstamos sectoriales, recogidos en el documento GN-2001-2, los desembolsos se harán una vez se hayan cumplido las condiciones de política que se encuentran descritas en la Matriz de Condiciones (Anexo I), y debido a la naturaleza del instrumento, no se prevén adquisiciones de bienes y servicios.
- 3.8 **Auditorías externas.** El Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario los informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, auditados por auditores independientes aceptados previamente por el Banco. Para tal fin, el Prestatario, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas será responsable por: i) mantener registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento, que permitan identificar el uso de los recursos y realizar las auditorías externas y/o verificaciones que el Banco requiera; y (ii) mantener cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento.

E. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.9 El período de desembolso del préstamo será de 24 meses. Los desembolsos de efectuarán en dos tramos, una vez se haya verificado el cumplimiento de las condiciones contractuales especiales.
- 3.10 **Cuenta separada.** El Banco depositará los recursos del préstamo en una cuenta separada abierta por el Prestatario.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad Institucional

- 4.1 Un proceso de instrumentación de un nuevo modo de administrar con base en resultados, implica llevar a cabo un profundo proceso de modernización y

eficiencia de las instituciones públicas, dotándolas de capacidad de planificación, programación y administración y un efectivo compromiso de las más altas autoridades políticas del país. Ante el cambio de autoridades políticas a principios del año 2006, se corría el riesgo de que hubiera un retroceso en la implantación de este proceso de transformación. Por el contrario, las bases para la aplicación de la gestión por resultados que ha representado la reforma conceptual, metodológica e informática de la gestión de las finanzas públicas han tenido un impacto considerable, reconocido por las nuevas autoridades, quienes han reiterado su prioridad y han acordado continuar la extensión y profundización de las mismas.

- 4.2 Este Programa cuenta con un amplio nivel de análisis institucional comprendido por el CFAA, CPAR y los tres préstamos en ejecución que financian las actividades necesarias para implementar las reformas de política previstas en la matriz de condiciones. Estos documentos, planes de acción y programas de inversión han sido consensuados con las autoridades del país y con la comunidad de donantes. La SEFIN es el organismo ejecutor de las reformas apoyadas por estos Programas.

B. Impacto social y ambiental

- 4.3 El equipo de proyecto considera que de acuerdo a la naturaleza de esta operación, no se prevén impactos ambientales ni sociales directos.

C. Beneficios esperados

- 4.4 La introducción de la gestión por resultados representa un cambio sustancial en el funcionamiento de las instituciones públicas del Gobierno de Honduras, ya que implica priorizar, en la programación de actividades estatales, la atención a satisfacer las necesidades de la sociedad de la manera más efectiva. La capacidad de tener información relevante tiene un efecto positivo sobre la capacidad de diseñar políticas que reflejen objetivos de desarrollo realistas y con claridad en las necesidades de financiamiento de los mismos.
- 4.5 Todo esto apoyará una optimización en la asignación y uso de los recursos públicos y por tanto el Gobierno de Honduras estará en mejores condiciones para acceder al financiamiento externo, tanto en materia de préstamos como donaciones, en especial en lo que se refiere al requerido para atender a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Asimismo, apoyará un mejor uso de los recursos que estarán disponibles al lograrse el punto de culminación de la iniciativa HIPC.

D. Riesgos

- 4.6 Un riesgo previsto durante la preparación del Programa esta dado por la situación institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la cual denota incertidumbre en cuanto a temas claves para la institucionalidad como son los temas de estructura orgánica y el régimen de personal. A fin de mitigar el riesgo, que tanto para este Programa como para la ejecución del préstamo 1546/SF-HO representa la situación organizacional de la DEI, el equipo del Banco efectuó

durante 2005 y en 2006 varias misiones para apoyar a las autoridades en el establecimiento de prioridades para las actividades vinculadas al Programa 1546/SF-HO. Estas misiones revisaron el subcomponente de la DEI de dicho Programa, validaron sus actividades, y establecieron un plan de prioridades basado en la nueva realidad. La nueva administración de la DEI ha manifestado su compromiso de modernizar la institución y transformarla en una institución con capacidad de recaudar efectivamente.

- 4.7 Finalmente, el momento político del país, habiéndose diseñado el programa en año electoral, fue un riesgo que para la continuidad y sostenibilidad de la reforma emprendida en el área de gestión pública. Los objetivos del Programa han sido ratificados por las nuevas autoridades, quienes han negociado el Programa sobre la base de mantener la integralidad del fin que busca apoyar. Esto refleja la característica de política de Estado que ha tomado esta reforma y el apoyo que la comunidad de donantes ha dado para su continuidad.

HCFbey
May 30/06

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

RESOLUTION DE-___/06

Honduras. Loan ___/SF-HO to the Republic of Honduras
Public Management Reform Program

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the Republic of Honduras, as Borrower, for the purpose of granting it a financing to cooperate in the execution of a public management reform program. Such financing will be for the amount of up to US\$30,000,000 or its equivalent in other currencies, except that of Honduras, which is part of the Bank's Fund for Special Operations, and will be subject to the Financial Terms and Conditions and the Special Contractual Clauses of the Project Summary of the Loan Proposal.

(Adopted on _____ 2006)

HC Heey
Mar 30/06

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_

Honduras. Préstamo ____/SF-HO a la República de Honduras
Programa de Reforma de la Gestión Pública

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de reforma de la gestión fiscal pública. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$30.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de Honduras, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de ____ de 200__)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#576840
HO-0223