

República de Honduras

Informe PEFA para la Municipalidad de Tegucigalpa (Sub-Nacional)

Informe de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) para la Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC)

12 de junio de 2013

Unidad de Gestión Financiera, Servicios a Operaciones
Unidad de Gestión de País para América Central
Oficina Regional de América Latina y el Caribe



Descargo de responsabilidad general:

Este reporte fue producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento no reflejan necesariamente la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no expresa garantía con respecto a la exactitud de la información contenida en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y demás información incluida en cualquier mapa de este documento no implican opinión alguna adoptada por el Banco Mundial en relación con la situación jurídica de un territorio ni la aprobación o aceptación de tales límites.

Declaración sobre la propiedad intelectual:

El contenido de esta publicación está sujeto a los derechos de propiedad intelectual. La copia o emisión de parte o la totalidad de este trabajo sin permiso pueden constituir una violación de las leyes pertinentes. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ El Banco Mundial recomienda la difusión de este documento y, por lo general, otorgará permiso sin demora para la reproducción de sus partes.

Para obtener el permiso para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este trabajo, se debe enviar una solicitud con información completa a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, los EE. UU., teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben remitirse a la oficina editorial del Banco Mundial, Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA., fax 202-522-2422, correo electrónico pubrights@worldbank.org.

MONEDA Y TASA DE CAMBIO

(Tasa de Cambio efectiva al 23 de abril de 2012)

Moneda = Lempira (HNL)

US\$1.00 = HNL 19,31

AÑO FISCAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1 de enero – 31 de diciembre

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMDC	Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa
ASD	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
ATF	Fideicomiso de Administración
BCH	Banco Central de Honduras
BM	Grupo del Banco Mundial
CCIT	Cámara de Comercio, Industria y Turismo
CFAP	Clasificaciones de las Funciones de la Administración Pública por las Naciones Unidas
CFCM	Gerencia de Recaudación y Control Financiero
CFI	Corporación Financiera Internacional
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
CODEM	Consejo de Emergencias
COFOG	Clasificación de Funciones producidas por la OCDE y publicadas por las Naciones Unidas
DEI	Dirección Ejecutiva de Impuestos
DFA	Dirección de Finanzas y Administración
DFGC	Departamento Fiscalización y de Grandes Contribuyentes
EAP	Estrategia de Asistencia al País
FOSOVI	Fondo Social para la Vivienda
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GPMD	Gerencia de Previsión y Mitigación de Desastres
GRH	Departamento de Gerencia de Recursos Humanos
GTF	Fideicomiso de Garantía
HNL	Lempira Hondureño
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IMF / FMI	Fondo Monetario Internacional
INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
IPC	Índice de Precios al Consumidor

JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEP	Operaciones Extra-Presupuestarias
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas
PEP	Política de Endeudamiento Público
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
PPIAF	Mecanismo Consultivo sobre Infraestructuras Públicas Privadas
PROMDECA	Procesadora Metropolitana de Carnes
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEIP	Secretaría del Interior y Población
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SNTA	Asistencia Técnica Subnacional
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UMPEG	Unidad Municipal de Planificación y Evaluación de la Gestión
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VPPN	Visión de País y Plan de Nación – Decreto Legislativo 286-2009

Banco Mundial

Vicepresidente Regional	Hasan Tuluy
Director de País	C. Felipe Jaramillo
Director Sectorial	Elizabeth O. Adu
Gerente Sectorial	Daniel Boyce
Gerente de Proyecto	José Simón Rezk

Índice

	Página
Resumen de la evaluación	1
1. Introducción	7
2. Municipio del Distrito Central de Tegucigalpa- Antecedentes.....	9
2.1. Situación económica y fiscal de la Municipalidad.....	9
2.2. Descripción del marco jurídico e institucional del sistema de GFP de la Municipalidad.....	12
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP.....	17
3.1. Credibilidad del presupuesto.....	17
ID-1. Resultados del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado	17
ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	18
ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	20
ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	22
3.2. Transparencia y universalidad.....	23
ID-5. Clasificación del presupuesto	23
ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	24
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales	25
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	27
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público.	27
ID-10. Acceso del público a información fiscal clave	28
3.3. Presupuestación basado en políticas	29
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	29
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación.	31
3.4. Certeza y Control de la Ejecución Presupuestaria.....	32
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	32
ID-14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	34
ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos	36
ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	38
ID-17. Registro y gestión de saldos de caja, deuda y garantías	39
ID-18. Eficacia de los controles de la nómina	40
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	43
ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	47
ID-21. Eficacia de la auditoría interna	49

3.5. Contabilidad, registro e informes	51
ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	51
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	52
ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	52
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	53
3.6. Examen y auditoría externos	55
ID-27. Escrutinio legislativo de la Ley del Presupuesto Anual	57
ID-28. Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	58
3.7. Prácticas de Donantes	59
3.8. Prácticas del Gobierno Central.....	59
HLG-1. Previsibilidad de las transferencias del Gobierno Central	59
4. Proceso de reforma del Sector Público	61
4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso	61
4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas	61
Anexo 1 - Datos de los indicadores	62
Anexo A 1.1 Presupuesto para el año fiscal 2009	63
Anexo A 1.2 Presupuesto para el año fiscal 2010	63
Anexo A 1.3 Presupuesto para el año fiscal 2011	64
Anexo A 1.4 Ejecución de los ingresos internos: 2009.....	64
Anexo A 1.5 Ejecución del Ingreso Interno: 2010.....	65
Anexo A 1.6 Ejecución del Ingreso Interno: 2011	65
Anexo 2 - Resumen de los indicadores de desempeño	66
Anexo 3 - Resumen de fuentes de información	71
Anexo 4 - Efectos del desempeño en la gestión de finanzas municipales	73
Anexo 5 - Bibliografía.....	75
Anexo 6 - Lista de Actores Entrevistados	76
Anexo 7 - Taller Técnico - Lista de Participantes.....	77

Índice de Tablas

	Página
Tabla 1 - Principales fortalezas y debilidades identificadas en la GFP de la AMDC	2
Tabla 2 - Resumen de la tabla de puntajes	6
Tabla 3 - Estructura de los ingresos de la AMDC	10
Tabla 4 - Desempeño Fiscal	12
Tabla 5 - Ejecución del gasto de la AMDC (en miles de Lempiras)	17
Tabla 6 - Ejecución Presupuestaria de la AMDC – Gasto Primario (en miles de Lempiras)	18
Tabla 7 - Resumen de la ejecución de ingresos, 2009-2011	20
Tabla 8 - Ejecución de ingresos detallada para 2011 (en Lempiras)	21
Tabla 9 - Información incluida en la documentación del presupuesto	24
Tabla 10 - Alcance del acceso del público a los documentos	28
Tabla 11 - Auditorías realizadas por el Departamento de Fiscalización y Grandes Contribuyentes	35
Tabla 12 - Cuentas por pagar – Estados Financieros de la AMDC 2010	36
Tabla 13 - Tasas de recaudación tributaria, de acuerdo a los informes de ejecución de ingresos (en millones de Lempiras)	36
Tabla 14 - Elementos de un marco jurídico y normativo fuerte para las contrataciones y adquisiciones	43
Tabla 15 - Número de procesos de adquisiciones registrados en HONDUCOMPRAS por la AMDC	45
Tabla 16 - Cumplimiento con los criterios para el buen funcionamiento de un mecanismo de reclamaciones	46
Tabla 17 - Transferencias recibidas del Gobierno Central (en Lempiras)	59

Índice de Gráficos

	Página
Gráfico 1 - Resultados de la Evaluación PEFA 2012	1
Gráfico 2 - Ingresos Tributarios de la AMDC 2009-2011	9
Gráfico 3 - Ingresos Tributarios de la AMDC en comparación con Otros Ingresos 2009-2011	10
Gráfico 4 - Comparación entre el ingreso recaudado y el gasto presupuestado	11
Gráfico 5 - Organigrama de la AMDC	16

Prefacio

La presente evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA¹) sobre los sistemas de Gestión Financiera Pública (GFP) de la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Honduras (AMDC) ha sido realizada por un equipo del Banco Mundial, en estrecha colaboración con la AMDC. El estudio se basa en el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas desarrollado por el programa PEFA, e incorpora un conjunto de 28 indicadores y 69 dimensiones que cubren todo el ciclo presupuestario, basados en las mejores prácticas internacionales para: (i) credibilidad del presupuesto; (ii) alcance y transparencia; (iii) planificación presupuestaria; (iv) previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; (v) contabilidad e informes; y (vi) escrutinio y auditoría externa.

La Corporación Financiera Internacional (CFI) está considerando apoyar a la Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC) para que pueda acceder, sin una garantía soberana, a financiamiento para servicios de infraestructura básica, para lo cual uno de los requerimientos principales es contar con un sistema de gestión financiera satisfactorio. El Banco Mundial realizó el presente estudio en apoyo al interés de la CFI, y también con el propósito de proveer insumos para la estrategia de descentralización del Gobierno de Honduras, la cual además se refleja en la EAP de Honduras (FY12-FY14). Esta actividad fue financiada a través del Fideicomiso del Mecanismo Consultivo sobre Infraestructuras Públicas Privadas (PPIAF) a través de su Programa de Asistencia Técnica Subnacional (SNTA).

Durante la fase preparatoria, el Banco Mundial y la AMDC trabajaron en estrecha colaboración. La Nota de Concepto fue aprobada en febrero de 2012 y el informe preliminar fue revisado en una Reunión de Decisión realizada en marzo de 2013. El 8 de mayo de 2013, el equipo realizó un taller técnico con las entidades participantes en el cual se validaron las conclusiones del informe. Las autoridades municipales participaron activamente en la evaluación, lo que hizo posible que el equipo de la evaluación entrevistará a más de veinte unidades operacionales en la Municipalidad, dos agencias de cooperación y siete entidades del Gobierno Central y la sociedad civil.

El Equipo del PEFA fue liderado por José Simón Rezk (Especialista en Gestión Financiera, LCSFM, Banco Mundial). Los miembros principales fueron: Antonio Blasco (Especialista Senior en Gestión Financiera, LCSFM), Hernán Pflucker y Manlio Martínez Cantor (Consultores). Peter Fairman, Helmis Cárdenas (Consultores) y Noris Salinas Reyes (BM) también contribuyeron al Informe.

El aseguramiento de calidad del informe se logró a través de reuniones internas y por la revisión de los siguientes pares: Franck Bessette (Especialista Senior en Gestión Financiera, LCSFM), Winston Cole (Especialista Senior en Gestión Financiera, AFTME), Carolina Rendón (Especialista del Sector Público) y José M. Rodríguez Álvarez (Especialista Senior del Sector Público, LCSPS). La elaboración del PEFA contó con los comentarios y apoyo de Giuseppe Zampaglione, Trichur K. Balakrishnan y Daniel Boyce. También se recibieron comentarios de la Secretaría de la PEFA, los que fueron integrados en el informe. Los Donantes también presentaron comentarios consolidados a través del Comité de seguimiento de PEFA que forma

¹ <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework>

parte de la Mesa Técnica sobre la Efectividad de la Ayuda (compuesta por el Banco Mundial, USAID, la Comisión Europea y BID).

Los autores agradecen a los funcionarios de la Municipalidad, dirigidos por Aldo Boquín, Director, Dirección de Finanzas y Administración, quién facilitó enormemente la elaboración del presente informe por su disponibilidad y cooperación.

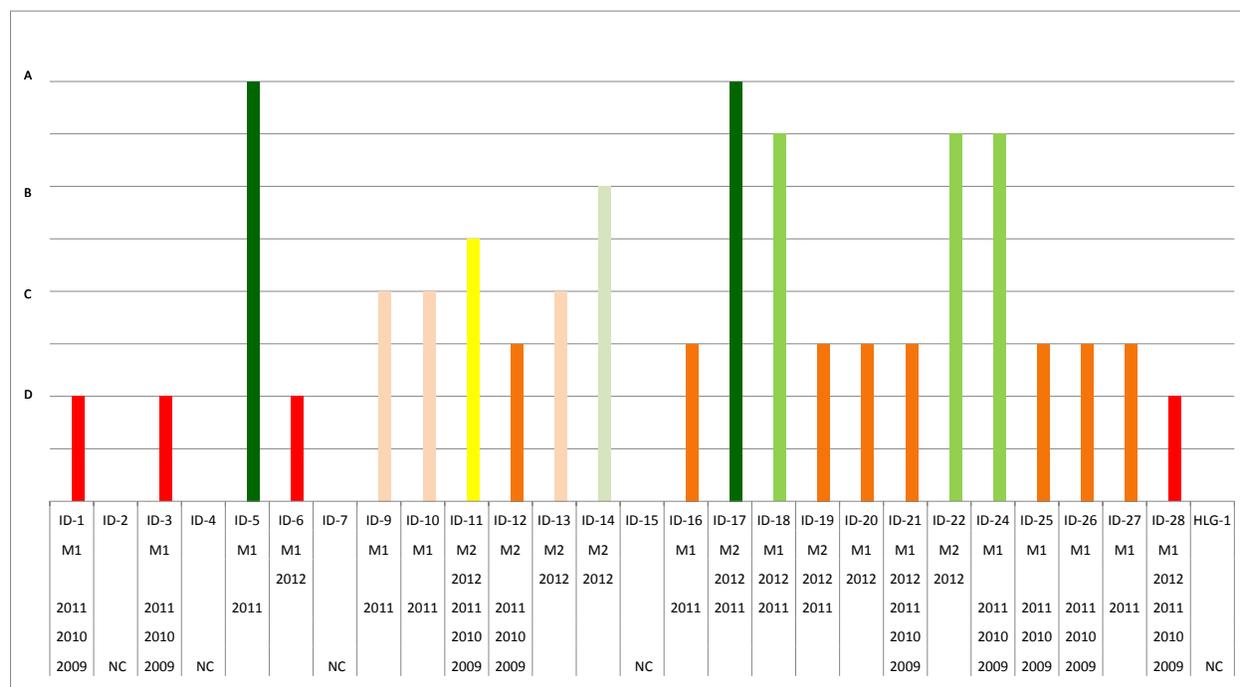
Resumen de la evaluación

Esta evaluación analiza el desempeño de los sistemas de GFP de la Alcaldía Municipal del Distrito Central - Tegucigalpa (AMDC) a través de 28 indicadores de desempeño (ID) de alto nivel divididos en seis dimensiones centrales. Como punto de referencia para la evaluación del desempeño se utilizan las normas de las mejores prácticas internacionales. La evaluación representa una línea de base del sistema de desempeño de la GFP que servirá para evaluaciones futuras; las calificaciones más altas de los ID reflejan un desempeño mejorado. La evaluación PEFA también podrá utilizarse para determinar si es necesario realizar ajustes a las estrategias de reforma de la GFP y a los planes de acción.

I. Hallazgos Principales

El Gráfico 1 representa un resumen gráfico de los resultados de la evaluación. Las columnas de los indicadores muestran la calificación. Una calificación A indica que el desempeño de los sistemas de la GFP es del nivel de la norma internacional y, calificaciones inferiores indican que el desempeño se encuentra por debajo del nivel de la norma internacional. En la evaluación, 5 indicadores se clasificaron como NC (No Calificado), debido a que la información disponible era insuficiente para calificar estos indicadores. Además, se evaluaron 5 indicadores como NA (No Aplicable), debido a que los mismos no son aplicables a la AMDC.

Gráfico 1 - Resultados de la Evaluación PEFA 2012



Nota: Los años mostrados en la parte inferior del Gráfico 1 indican los años cubiertos por el ID (Ej. ID-1 se calificó de acuerdo a información del período 2009-2011). El término 'M1' indica que el ID se evaluó de acuerdo al método del 'eslabón más débil'. El término 'M2' indica que para la evaluación del ID se aplicó el método de promedio simple.

La Tabla 1 presenta las principales fortalezas y debilidades de los sistemas de la GFP de la AMDC. La medición de varios de los indicadores se vio afectada por la inconsistencia de la información disponible para los años anteriores a 2010.

Tabla 1 - Principales fortalezas y debilidades identificadas en la GFP de la AMDC

Indicador	Principales fortalezas
ID-5	Clasificación del presupuesto
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
	Principales debilidades
ID-1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado
ID-3	Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial
ID-21	Eficacia de la auditoría interna
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa
ID-27	Escrutinio de la Corporación Municipal sobre el presupuesto anual
ID-28	Escrutinio legislativo de los auditores externos

Evaluación Integrada sobre el desempeño de la GFP

Credibilidad del Presupuesto (Indicadores de Desempeño 1-4)

Estos indicadores miden si el presupuesto es realista y si su ejecución es realizada de acuerdo a la intención inicial.

Las bajas calificaciones indican una falta de credibilidad del presupuesto con rendimientos para los gastos e ingresos muy diferentes a los aprobados para el presupuesto. La información sobre ID-2 (medición de las desviaciones del presupuesto aprobado para el presupuesto de cada institución) no estaba disponible, no obstante las bajas calificaciones de ID-16 (previsibilidad de la disponibilidad de fondos durante el año para la ejecución del presupuesto) sugiere una baja credibilidad en el nivel del presupuesto institucional, así como en el nivel agregado. Los ingresos reales fueron inferiores a los montos presupuestados (en un 30 por ciento) para 2009 y 2010, al igual que en los tres años anteriores. Sin embargo, el gasto presupuestario se ha incrementado año tras año, lo que ha tenido como consecuencia una mora en los pagos debido a que las instituciones presupuestarias comprometieron los fondos para gastos (ID-16) sin que existiesen fondos disponibles para afrontarlos. Los pagos en mora eventualmente se deben pagar. Los pagos que quedan en mora al final del año deberán pagarse con presupuestos futuros, a expensas de la prestación de servicios planificada para estos años.

Los informes sobre el desempeño presupuestario dentro del año deberían ayudar a los administradores a determinar si el presupuesto se está saliendo de lo programado y así tomar acciones para remediar dicha situación. El sistema de clasificación presupuestaria (ID-5) en principio es bueno, y consecuentemente los informes de desempeño presupuestario deberían proveer información útil para los administradores, cumpliendo éste propósito dentro de la

AMDC. Sin embargo, los informes que se presentan a la Corporación Municipal muestran los gastos únicamente en base a una clasificación económica y no en una base administrativa y funcional, por consiguiente los administradores tienen muy pocos fundamentos para tomar medidas correctivas, ya que no saben que tan bien se están utilizando los recursos para la prestación de servicios. El mismo caso se verifica con los informes dirigidos a instituciones externas como el TSC y la SEIP.

Alcance y Transparencia (*Indicadores de Desempeño 5-10*)

Estos indicadores miden si la supervisión presupuestaria y del riesgo fiscal es integral y si el público tiene acceso a la información fiscal y del presupuesto.

El sistema de clasificación presupuestaria cumple con las normas internacionales, pero, como ya se mencionó, no se utiliza en la elaboración de los informes presupuestarios. Por lo tanto, ni la AMDC ni el público puede dar seguimiento a qué tan bien se están utilizando los recursos municipales para brindar los servicios planificados. La Administración tiene flexibilidad para reasignar recursos dentro del año en curso, pero en una forma no transparente, reduciendo así la rendición de cuentas y la posibilidad de controlar el gasto municipal.

Presupuestación basada en políticas (*Indicadores de Desempeño 11-12*)

Estos indicadores miden si el presupuesto se elabora de acuerdo a las políticas gubernamentales.

Las unidades operacionales de la AMDC preparan únicamente sus planes de acción, los cuales son revisadas y ajustadas por la Dirección de Finanzas y Administración (DFA), quien es la responsable de asignar los recursos a cada unidad. No se emiten políticas presupuestarias y las unidades no reciben instrucción alguna sobre las prioridades institucionales. El Plan de la Ciudad establece la visión a mediano plazo, pero no contiene datos sobre costos. La planificación financiera es muy limitada y centralizada y por consiguiente el componente discrecional en la formulación y ejecución del presupuesto es muy alto.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (*Indicadores de Desempeño 13-21*)

Estos indicadores miden si el presupuesto se ejecuta de forma ordenada y previsible y si existen arreglos para ejercer control y una buena administración en el uso de fondos públicos.

Debido a que la recaudación es inferior a lo proyectado, el flujo de efectivo no es el apropiado y por consiguiente, las unidades ejecutoras no reciben los recursos monetarios requeridos para la ejecución de sus presupuestos. El control principal sobre la asignación de recursos monetarios se realiza al nivel de los pagos, en el cual se toman decisiones discrecionales sobre los pagos a realizar (es decir, que el presupuesto se ejecuta de acuerdo a un sistema de racionalización de efectivo). La falta de políticas presupuestarias y prioridades pre-establecidas debilitan los sistemas de control interno y promueve la división de contratos en segmentos con el propósito de agilizar los procesos de compras. Sin embargo, la desventaja de acelerar estos procesos es que los costos de los insumos podrían ser más altos de los hubiesen sido en un entorno más organizado, y por ende, la prestación de los servicios se ve afectada de forma negativa.

Contabilidad, registro e informes (*Indicadores de desempeño 22-25*)

Estos indicadores miden si los registros son adecuados y si se genera, mantiene y disemina información para la toma de decisiones, controles, administración e informes sobre operaciones.

El sistema utilizado para registrar las transacciones parece bueno (ID-24), pero el estado financiero anual carece de credibilidad por falta de claridad en las cuentas anuales de los años previos (ID-25). La inexistencia de información sobre el uso de los recursos municipales, por parte de las unidades ejecutoras, es una debilidad que compromete la transparencia de la gestión.

Escrutinio y auditoría externa (*Indicadores de Desempeño 26-28*)

Estos indicadores evalúan los arreglos para el escrutinio de las finanzas públicas y el seguimiento por el poder ejecutivo.

Los informes de auditoría elaborados por el TSC (la Entidad Fiscalizadora Superior de Honduras) y presentados a la Corporación Municipal (el órgano que rige toda la Municipalidad y que formula las políticas) cumplen con los requerimientos legales. Sin embargo, carecen de profundidad, en términos de una adecuada identificación de las debilidades de control interno de las instituciones auditadas. El seguimiento a las recomendaciones por parte de las instituciones auditadas es bastante limitado.

Prácticas del Gobierno Central (*Indicador de Desempeño HLG-1*)

Comparado con una municipalidad típica de Latinoamérica, las transferencias del Gobierno Central a la AMDC representan un pequeño porcentaje de su ingreso. La falta de Previsibilidad de las transferencias, en términos de montos y oportunidad, tiene sin embargo un impacto adverso sobre la ejecución del presupuesto.

II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

Disciplina fiscal agregada. Las proyecciones de ingresos tienden a ser desacertadas, con proyecciones excediendo la ejecución. Los compromisos de gastos se basan únicamente en los presupuestos aprobados, lo que resulta en una mora de pagos debido a que el efectivo disponible es inferior a las cuentas por pagar. Los informes del presupuesto y del desempeño presupuestario se presentan en base a una clasificación económica y no hacen un vínculo entre los objetivos de política tal como se reflejan en los planes de desarrollo, y los gastos. Además, los informes de desempeño presupuestario no identifican los montos del presupuesto que ya han sido comprometidos, pagados o que están adeudados, ni cuánto ha sido la recaudación. Por lo tanto la Administración se encuentra limitada en su capacidad de tomar decisiones informadas sobre cómo, en el caso de insuficiencia de ingresos, racionar el efectivo para los pagos de la mejor forma posible; por lo tanto tales decisiones son muy discrecionales.

La Corporación Municipal no tiene un rol de supervisión fuerte. La documentación presupuestaria no se presenta a la Corporación en un formato que facilite una revisión significativa. Asimismo, a menudo se aprueban presupuestos con ingresos insuficientes y se aprueban informes de rendición de cuenta con déficits, sin demandar acciones correctivas. El seguimiento que se realiza a los hallazgos de los informes de auditoría externa también es limitado.

Asignación estratégica de recursos. En principio el presupuesto debe disponer de una asignación estratégica de recursos en línea con los objetivos y prioridades de la AMDC / Corporación Municipal, pero en la práctica esto se ve obstaculizado por la falta de estimaciones realistas sobre los ingresos de la Municipalidad. Finalmente, la asignación de recursos se ve

limitada por una recaudación fiscal inferior a la proyectada, cuyo resultado es que una buena parte del presupuesto queda sin ejecutar. El presupuesto se aprueba únicamente en base a una clasificación económica dejando de lado todo enfoque estratégico. Las unidades operacionales (Centros de Costo) elaboran los presupuestos y los planes operacionales anuales en consistencia con los objetivos y las prioridades, no obstante, puesto que el presupuesto no se formula bajo un esquema participativo, los recursos que asigna la DFA, basado en consideraciones para racionar el efectivo, a menudo difieren de los requerimientos operacionales. La inexistencia de informes de ejecución presupuestaria significativos (los que se preparan basados únicamente en una clasificación económica), es un obstáculo a la capacidad de los funcionarios de finanzas públicas para hacer, durante el transcurso del año, los ajustes necesarios al presupuesto para responder a la insuficiencia de ingresos.

Eficiente Prestación de Servicios. Algunos servicios municipales, como el mantenimiento de la infraestructura municipal, son subcontratados a terceros. Los pagos por estos servicios pueden retrasarse, provocando así un impacto negativo no solo en el costo sino también en los servicios prestados; ya que el nivel de los mismos puede verse reducido, cancelado o interrumpido. Igualmente, los ingresos insuficientes pueden dar lugar a que el presupuesto de un servicio determinado se reasigne a otra área de gasto, impactando también la calidad de la prestación de los servicios. No obstante, ciertos servicios municipales principales, como por ejemplo, la disposición de desechos sólidos, son de alta prioridad y no suelen interrumpirse, permitiendo así un servicio continuo y eficiente.

III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El nuevo Gobierno adoptó un nuevo esquema de organización político-administrativa, el cual se describe en el documento de Visión de País y Plan de Nación, que promueve la transferencia de ciertas funciones y responsabilidades del Gobierno Central al sector municipal. Por ésta razón, la AMDC está preparando un plan de desarrollo integrado de corto y largo plazo. Este proceso está avalado por la administración municipal actual, y por las condicionalidades del préstamo sindicado de la AMDC, el cual establece un marco operativo formal para la formulación y ejecución del presupuesto.

La Tabla 2 resume las calificaciones para cada una de las dimensiones evaluadas en este Estudio.

Tabla 2 - Resumen de la tabla de puntajes

Indicador	Concepto	2012				
		ID	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto						
ID - 1	Resultados del gasto agregado comparado con el presupuesto original	D	D			
ID - 2	Resultados de la composición del gasto comparado con el presupuesto original aprobado	NC	NC	NC		
ID - 3	Resultados del ingreso agregado comparado con el presupuesto original	D	D			
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	NC	NC	D		
B. ASPECTOS TRANSVERSALES PRINCIPALES Alcance y Transparencia						
ID - 5	Clasificación del presupuesto	A	A			
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	D	D			
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en los informes presupuestales	NC	NC	A		
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado de otras entidades del sector público.	C	C	NA		
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	C	C			
C. Ciclo Presupuestario						
<i>c. i.) Presupuestación basada en políticas</i>						
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	C+	C	D	A	
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación.	D+	D	B	D	NA
<i>c. ii) Previsibilidad y Control de la Ejecución Presupuestaria</i>						
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	C	C	B	D	
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	C	B	B	
ID-15	Eficacia de la recaudación fiscal	NC	NC	B	A	
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	D+	D	A	D	
ID-17	Registro y gestión de saldos de caja, deuda y garantías	A	A	A	A	
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	B+	B	A	A	B
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en material de adquisiciones	D+	A	D	D	D
ID-20	Eficacia de controles internos del gasto no salarial	D+	C	D	B	
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	D+	C	C	D	
<i>c. iii) Contabilidad, Registros e Informes</i>						
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	A	B		
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	B	A	B	
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D+	D	A	A	
<i>c. iv) Escrutinio y Auditoría Externa</i>						
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D+	D	D	B	
ID-27	Escrutinio Legislativo de la ley de presupuesto anual	D+	D	D	A	B
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D	D	D	D	
E. Prácticas del Gobierno Central						
HLG-1	Previsibilidad de las transferencias del Gobierno Central	NC	A	NC	C	

1. Introducción

Esta sección describe el proceso y la metodología utilizada en la preparación de la Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

Objetivo y proceso de la evaluación

La presente evaluación es el resultado de un proceso coordinado entre la Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC) y el Banco Mundial.

La actual administración de la AMDC inició una reforma del sistema financiero municipal orientada a mejorar la eficiencia administrativa y el manejo de fondos municipales. Este proceso de reforma se apoyó en el establecimiento de un proceso supervisado de gestión presupuestaria, acordado como parte del programa de financiamiento municipal, con los bancos del sistema financiero de Honduras, conocido como el Préstamo Sindicado.

La evaluación PEFA establecerá la línea de base del desempeño actual del sistema de la GFP y ayudará a identificar ventanas de oportunidad para reformas al sistema, en línea con las mejores prácticas internacionales. Una evaluación PEFA de seguimiento en algunos años, ayudaría a evaluar los avances en el desempeño del sistema de GFP en comparación con la línea de base.

La participación de la Dirección de Finanzas y Administración de la AMDC fue un elemento crítico para la realización de ésta evaluación. Se creó conciencia entre los funcionarios municipales sobre los méritos de la metodología PEFA, haciendo así posible su cooperación durante el ejercicio de evaluación.

Previo al proceso de evaluación, en Febrero de 2011, se realizó una “Misión de Identificación” que estableció el alcance del proceso de evaluación, identificando las características pertinentes del sistema de GFP de la AMDC y los requerimientos de documentación.

Después de la elaboración de un plan de trabajo, se inició la segunda fase de trabajo con la misión principal de la evaluación en el mes de mayo de 2012. Durante la primera semana se llevó a cabo un taller (35 participantes). La Secretaría de Finanzas, la Secretaría del Interior y Población y el TSC representaron al Gobierno. El proceso de recopilación de información se finalizó en junio de 2012.

El primer informe preliminar se elaboró durante la misión de campo, la cual concluyó en julio de 2012.

La fase de validación inició con la presentación del informe preliminar a la AMDC y al Banco Mundial. Durante esta fase se realizó un taller en el cual los consultores presentaron sus conclusiones sobre la evaluación, así como también sus observaciones y resultados. El Ministro de Planificación inauguró el taller, que incluyó una amplia representación del Gobierno. Asistieron al taller autoridades y funcionarios municipales y gubernamentales, así como también representantes de donantes, lo que dio lugar a discusión, comentarios y validación de las conclusiones del equipo (El Anexo 7 presenta la lista de participantes al taller). También se recibieron comentarios escritos de los principales Donantes, de manera consolidada a través del Comité de Seguimiento de PEFA como parte de la Mesa de Efectividad de la Ayuda. Los comentarios fueron incorporados al informe preliminar y la versión final del informe se emitió en Junio de 2013.

Alcance de la evaluación

La evaluación cubrió las actividades realizadas por las 44 unidades operacionales (centros de costo) de la AMDC. La AMDC cuenta con una unidad descentralizada (PROMDECA), que desarrolla actividades agro-industriales, la cuál se visitó para establecer los posibles riesgos financieros que podría representar para la AMDC. Dado que la AMDC recibe fondos del Gobierno Central (transferencias), se visitaron las entidades pertinentes (SEFIN y SEIP) con el fin de establecer las condiciones bajo las cuales se realizan estas transferencias. Debido a que la nueva organización territorial del país implica una nueva visión del desarrollo local, así como de las nuevas responsabilidades de la AMDC, el equipo se reunió con la Secretaría de Planificación que lidera éste proceso. Asimismo, se realizaron visitas al Tribunal Superior de Cuentas (TSC - el ente rector de los sistemas de auditoría y control del Gobierno Central), el Instituto de Acceso a la Información Pública, y la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras (ONCAE). Finalmente, se entrevistaron representantes de la sociedad civil para obtener una perspectiva externa sobre el funcionamiento del sistema de la GFP bajo el control de la AMDC.

La evaluación cubre el período 2009-2011 y, en algunos casos, el 2012.

2. Municipio del Distrito Central de Tegucigalpa- Antecedentes

2.1. Situación económica y fiscal de la Municipalidad

Contexto económico

El Distrito Central se encuentra en el área central del país, en el Departamento de Francisco Morazán y es además la capital de la República. En el nuevo esquema de organización político-administrativa adoptado por el Gobierno actual y descrito en la Visión de País y Plan de Nación – Decreto Legislativo 286-2009 (VPPN), el Distrito Central forma parte de la Sub Región 12 junto con otras diecinueve municipalidades. Esta sub región está constituida por las cuencas hidrográficas de los ríos Choluteca, Goascorán, Nacaome, Negro y Sampile.

Dado que Tegucigalpa es la ciudad capital y tiene muchas características urbanas y una amplia y creciente población, su economía en principio genera una base de ingresos robusta para el gobierno de la ciudad, siendo los principales impuestos el impuesto personal y el de la propiedad. De acuerdo a los registros de la SEIP, en los últimos diez años el incremento de la población de Tegucigalpa fue de cerca de 200.000 habitantes, lo que ha representado un incentivo para el desarrollo de empresas industriales y comerciales. El Gráfico 2, el Gráfico 3 y la Tabla 3 muestran la estructura y el desempeño de los ingresos.

Gráfico 2 - Ingresos Tributarios de la AMDC 2009-2011

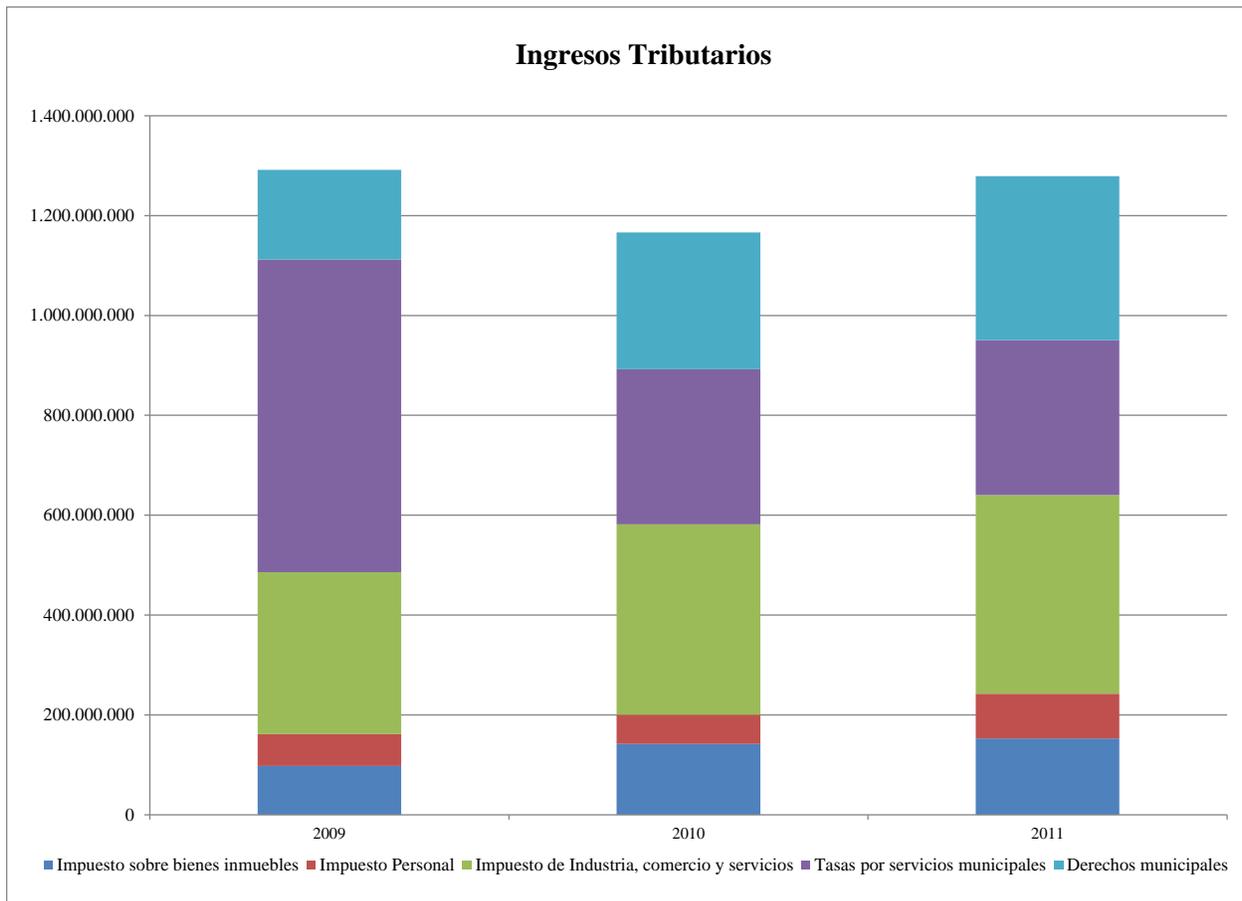


Gráfico 3 - Ingresos Tributarios de la AMDC en comparación con Otros Ingresos 2009-2011

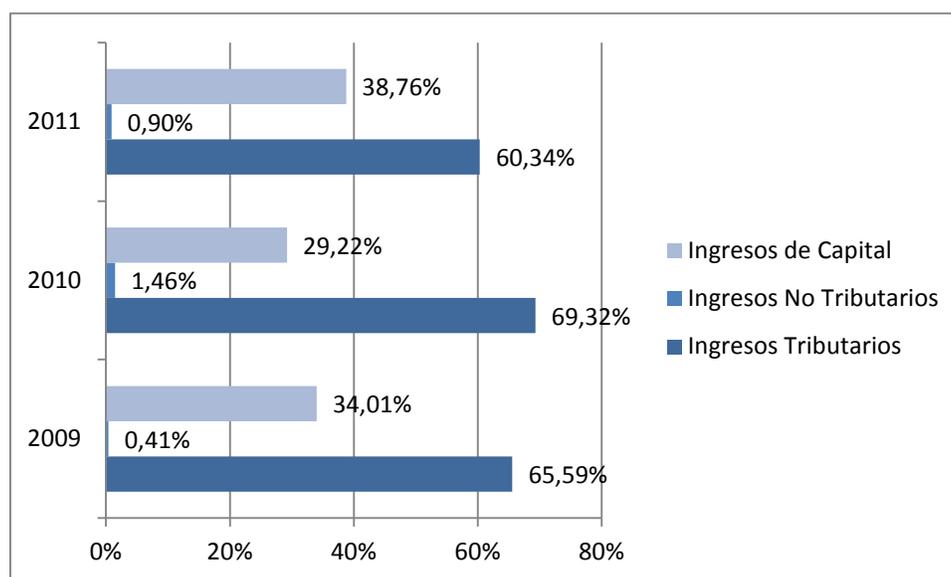


Tabla 3 - Estructura de los ingresos de la AMDC

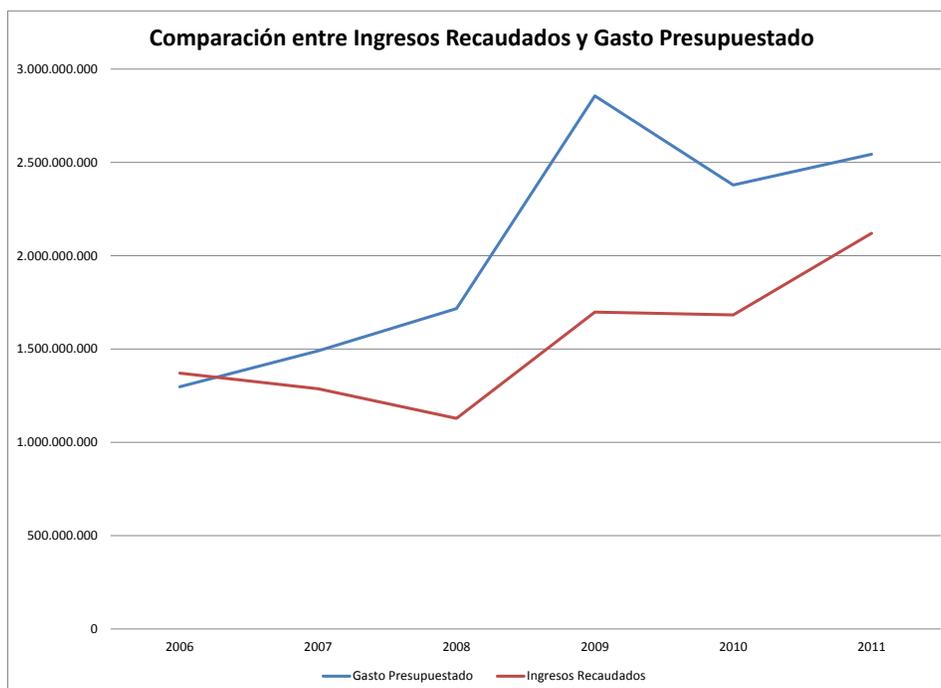
Estructura de los ingresos (como porcentaje del total recaudado)			
	2009	2010	2011
Ingresos Totales	100,0%	100,0%	100,0%
Ingresos corrientes	66,0%	70,8%	61,2%
Ingresos tributarios	65,6%	69,3%	60,3%
Impuesto sobre bienes inmuebles	4,9%	8,4%	7,2%
Impuesto personal	3,3%	3,5%	4,2%
Impuesto de industria, comercio y servicios	16,4%	22,7%	18,8%
Tasas por servicios municipales	31,9%	18,4%	14,6%
Derechos municipales	9,1%	16,3%	15,5%
Ingresos no tributarios	0,4%	1,5%	0,9%
Ingresos de Capital	34,0%	29,2%	38,8%
Prestamos	7,1%	15,5%	23,0%
Transferencias	21,2%	12,6%	14,2%
Otros Ingresos de Capital	5,7%	1,1%	1,6%

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de la AMDC

Situación Fiscal

La crisis financiera internacional que iniciara en 2008, seguida por una crisis política interna en el país en el año 2009 repercutió en los ingresos nacionales y programas de la cooperación internacional con el país, lo que provocó que los recursos financieros fueran insuficientes para financiar los gastos presupuestados. Esta situación empeoró la situación financiera municipal e incrementó el monto de atrasos de pagos adeudados por la Municipalidad. El Gráfico 2, que se basa en informes de liquidación de presupuesto elaborados por la SIEP, muestra los ingresos fiscales que en base a la población, y los negocios, continuaron creciendo en el periodo 2009-2011, pero que la recaudación municipal y los pagos por servicios se vieron seriamente afectados (como muestra también la Tabla 3). El Gráfico 4 muestra que la recaudación de ingresos posterior a 2007 no fue suficiente para financiar el gasto presupuestado.

Gráfico 4 - Comparación entre el ingreso recaudado y el gasto presupuestado



La crisis financiera de la AMDC conllevó a una solución drástica en la forma de un acuerdo entre la AMDC y el sistema financiero local, en el cuál la AMDC cedió la administración de sus fondos a un fideicomiso, que también supervisa la ejecución del presupuesto. El fideicomiso protege a la AMDC de potenciales embargos sobre sus activos como resultado de demandas interpuestas por sus acreedores. El fideicomiso recibe una remuneración por sus servicios.

La nueva administración municipal, que inició su período en enero de 2010, está esforzándose por mejorar la calidad de la información financiera de la AMDC como un prerrequisito para fortalecer la administración financiera. Si bien se presentaban informes oficiales trimestrales y anuales de gestión financiera a las entidades gubernamentales como la SEIP y el TSC, la información de los mismos no era muy precisa. Durante el año 2010 la calidad de la información comenzó a mejorar. Como puede verse en la Tabla 4 sobre ejecución presupuestaria, el gasto solía reportarse principalmente en una base agregada y no era clasificada en gastos recurrentes y gastos de capital.

Los atrasos de pagos tampoco se reportaban hasta 2010 debido a la falta de información confiable. Los informes anuales de liquidación presupuestaria para 2010 y 2011 revelan que los atrasos de pagos ('pagos pendientes') son un problema, con 21,5 por ciento y 14,5 por ciento de los compromisos de gastos quedando sin pagar a finales del año. La Tabla 4 resume el desempeño fiscal. La tabla muestra el gran peso del servicio de la deuda (que alcanzó un 35% de los gastos recurrentes en 2011), reflejando un crecimiento más lento del ingreso que de los gastos. Esto ha sido a expensas de los servicios que hubiesen podido prestarse de haber tenido mayores ingresos. En el 2011, el desempeño financiero se fortaleció como resultado de una mejor gestión financiera tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, esto último originado por las condiciones del Préstamo Sindicado que promueve una reducción de gastos no esenciales y un incremento en los gastos orientados a la prestación de servicios.

Tabla 4 - Desempeño Fiscal

Comparación entre gastos e ingresos municipales (*) <i>(Valores Corrientes en millones de Lempiras)</i>					
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingreso total	1.287	1.129	1.983	1.682	2.120
Gasto presupuestario total	1.490	1.716	2.856	2.366	2.395
<i>Gastos corrientes</i>	0	0	0	0	1.768
<i>Gastos de capital</i>	3	0	112	1	9
<i>Servicio deuda municipal</i>	518	608	887	389	741
(*)Se refiere a cifras registradas y reportadas en las liquidaciones anuales del presupuesto remitidas a la SEIP. Fuente: SEIP					

Las Tablas en los Anexos A1.1, A1.2 y A1.3 presentan información detallada sobre la estructura presupuestaria y su ejecución. Los gastos se presentan únicamente en base a una clasificación económica.

2.2. Descripción del marco jurídico e institucional del sistema de GFP de la Municipalidad

La Constitución de 1936 estableció que “*para la administración de los departamentos, estos se dividen en Municipios Autónomos, representados por Municipalidades electas por el pueblo y en Distritos regidos por Consejos, cuyos miembros serán de nombramiento del Poder Ejecutivo...*”. Al pasar el control administrativo, económico y político de los distritos a la Secretaría de Gobernación y Justicia se perdió parte de la autonomía municipal, entre ellos el Distrito Central que incluye las Municipalidades de Tegucigalpa y Comayagüela. En el año 1957 todas las municipalidades recuperaron autonomía con la excepción del Distrito Central. El Gobierno Central nombraba a los miembros del Consejo Municipal y también proveía y financiaba muchos servicios. Esta falta de autonomía municipal debilitó la administración municipal del Distrito y redujo su capacidad de proveer desarrollo municipal socioeconómico basado en una mayor participación de los ciudadanos.

En 1976 el Gobierno Central creó el Consejo Metropolitano del Distrito Central como dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia (Decreto 309-1976), lo que se mantuvo vigente hasta 1986, cuando se reinstaló el estatus de la Municipalidad, con el gobierno electo por elección popular.

Marco jurídico para la gestión de finanzas públicas

Autonomía de los gobiernos municipales. Tanto la Constitución de la República como la Ley de las Municipalidades establecen claramente el alto grado de autonomía de las municipalidades. Esta autonomía se manifiesta en la libertad del público de elegir los miembros de las corporaciones municipal y otorgarles la autoridad para adoptar las estructuras de organización y funcionales que satisfagan las necesidades del público. La estructura básica de los gobiernos municipales se establece en la Ley de Municipalidades: El Consejo de Desarrollo Municipal, la Tesorería Municipal, el Comisionado Municipal, la Corporación Municipal y el Auditor Interno Municipal.

La autonomía que se le concede a los gobiernos municipales incluye la gestión del presupuesto y la capacidad de establecer las tarifas de los servicios públicos municipales, así como también las contribuciones para mejoras a la comunidad; pero no se extiende a la fijación de impuestos, los cuáles solamente pueden ser establecidos por el Congreso Nacional, ni a contratar deudas, lo cuál está sujeto a la aprobación del Banco Central y SEFIN.

Las Corporaciones Municipales son independientes de los Poderes del Estado y son responsables por sus acciones ante los Tribunales de Justicia.

El marco normativo municipal. La normativa municipal se basa en:

- La Ley de Municipalidades (emitida en 1927 y modificada en 1958, 1968, 1976, 1884, 1990, 1991, 2000 y 2009).
- Ley de Contribución de Mejoras.
- Ley de Ordenamiento Territorial.
- Las Normas Generales de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de Plan de Nación - VPPN.

En general, las Normas Generales establecen que los planes de desarrollo municipal formarán parte de los Planes de Desarrollo Nacionales y fijan como fuentes de recursos financieros para las actividades municipales: La disponibilidad de tierras ejidales; los ingresos de inversiones dentro de los límites de su territorio; y, el ingreso generado por la explotación de recursos naturales existentes en su territorio. El control interno y fiscalización posterior del uso de recursos municipales corresponde al Tribunal Superior de Cuentas (Artículo 231 de la Constitución). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promueve la buena asignación y administración de recursos municipales.

Marco Institucional de la GFP

Organización Institucional General. El marco jurídico actual destaca tres elementos esenciales para la Gestión Municipal:

- La Municipalidad, que es el órgano de Gobierno y Administración, la cuál está dotada de personería jurídica,
- La Corporación Municipal, que es la entidad jurídica elegida por la población del municipio por un período de 4 años. Es el ente encargado de la formulación de las políticas y el órgano de gobierno de la Municipalidad; y
- El Alcalde, que es el Administrador efectivo de la Municipalidad, así como su representante legal, y preside la Corporación Municipal.

La dirección política de los Departamentos, bajo los cuales recaen las municipalidades, está a cargo de un gobernador departamental, quien es responsable de asegurar la armonía de las políticas municipales con las políticas nacionales. No obstante, la Ley de la VPPN, que es la base del Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional, ha creado la figura del Comisionado Regional quien tiene también ésta misma responsabilidad. Por consiguiente, es importante armonizar las responsabilidades de ambas funciones. Ambos nombramientos son de carácter político y son nombrados por el Poder Ejecutivo (el primero lo nombra el Presidente y el Segundo la SEIP).

La Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) absorbió las funciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y se encarga operacionalmente de incluir los planes de desarrollo municipal en los Planes del Gobierno Nacional, de acuerdo a lo que establece la ley. Con este fin, la AMDC debe crear una unidad de planificación que será responsable de preparar, dar seguimiento y evaluar los planes de desarrollo municipal para el mediano y largo plazo.

La estructura administrativa de la AMDC. La Corporación Municipal de la AMDC está formada por el Alcalde, el Vice-Alcalde y 10 regidores quienes reciben un sueldo por sus servicios a la municipalidad. En términos de gestión financiera, la Corporación Municipal tiene la facultad de crear, reformar y derogar los instrumentos normativos de la municipalidad; crear, modificar, eliminar y transferir las unidades administrativas; aprobar el plan de arbitrios y aprobar empréstitos y recibir donaciones; y aprobar el presupuesto municipal anual y toda modificación subsiguiente al mismo.

El Alcalde. El Alcalde es la figura ejecutiva máxima de la Municipalidad. Todas las decisiones tomadas o acciones realizadas por la Corporación Municipal son válidas y de cumplimiento obligatorio para la comunidad únicamente si son sancionadas por el Alcalde. En cuanto a la administración financiera, es responsabilidad del Alcalde elaborar y presentar lo siguiente a la Corporación Municipal para su aprobación: el presupuesto, el Plan de Arbitrios y el Manual de Clasificación de Puestos. El Alcalde puede solicitar a la Corporación Municipal la creación de cualquier estructura administrativa de acuerdo a las necesidades de la Municipalidad y encontrar los recursos financieros para pagarlos.

La AMDC está organizada en diecinueve gerencias, dos departamentos, una dirección y diecisiete unidades. Asimismo, existen unidades por Ley, como la Secretaría Municipal, la Tesorería Municipal, el Auditor Interno Municipal, la Policía Municipal, la Comisión de Transparencia, el Comisionado Municipal y el Consejo de Desarrollo Municipal, siendo todos dependientes de la Corporación Municipal. El Gráfico 5 al final de esta sección presenta el organigrama institucional de la AMDC según publicado en el Sitio Web de la AMDC.

Características principales del sistema GFP

Ingresos. Los ingresos generados por la AMDC representan el 80 por ciento de sus recursos financieros y comprenden ingresos de impuestos fijados por el Congreso Nacional y pagos por servicios establecidos por la Municipalidad, así como también el ingreso no tributario que proviene de la venta de bienes municipales, subsidios y transferencias, donaciones, intereses y créditos internos o externos.

Créditos internos y externos. De acuerdo a las normas establecidas por la Política de Endeudamiento Público (PEP), los préstamos de fuentes internas deben mantenerse dentro de un monto máximo aprobado para el financiamiento interno para los gobiernos municipales, aprobado anualmente por la Comisión de Crédito Público. Los créditos externos deben ser aprobados por la SEFIN y el Banco Central.

Transferencias. El Gobierno Central hace dos tipos de transferencias a las municipalidades y su desembolso es administrado en el primer caso por la SEFIN (desembolsos mensuales) y en el segundo caso por la SEIP (desembolsos trimestrales). Los desembolsos de estas transferencias están condicionados al cumplimiento por parte de las municipalidades de ciertos requisitos y el uso de fondos está sujeto a límites máximos o mínimos en términos de servicios municipales específicos.

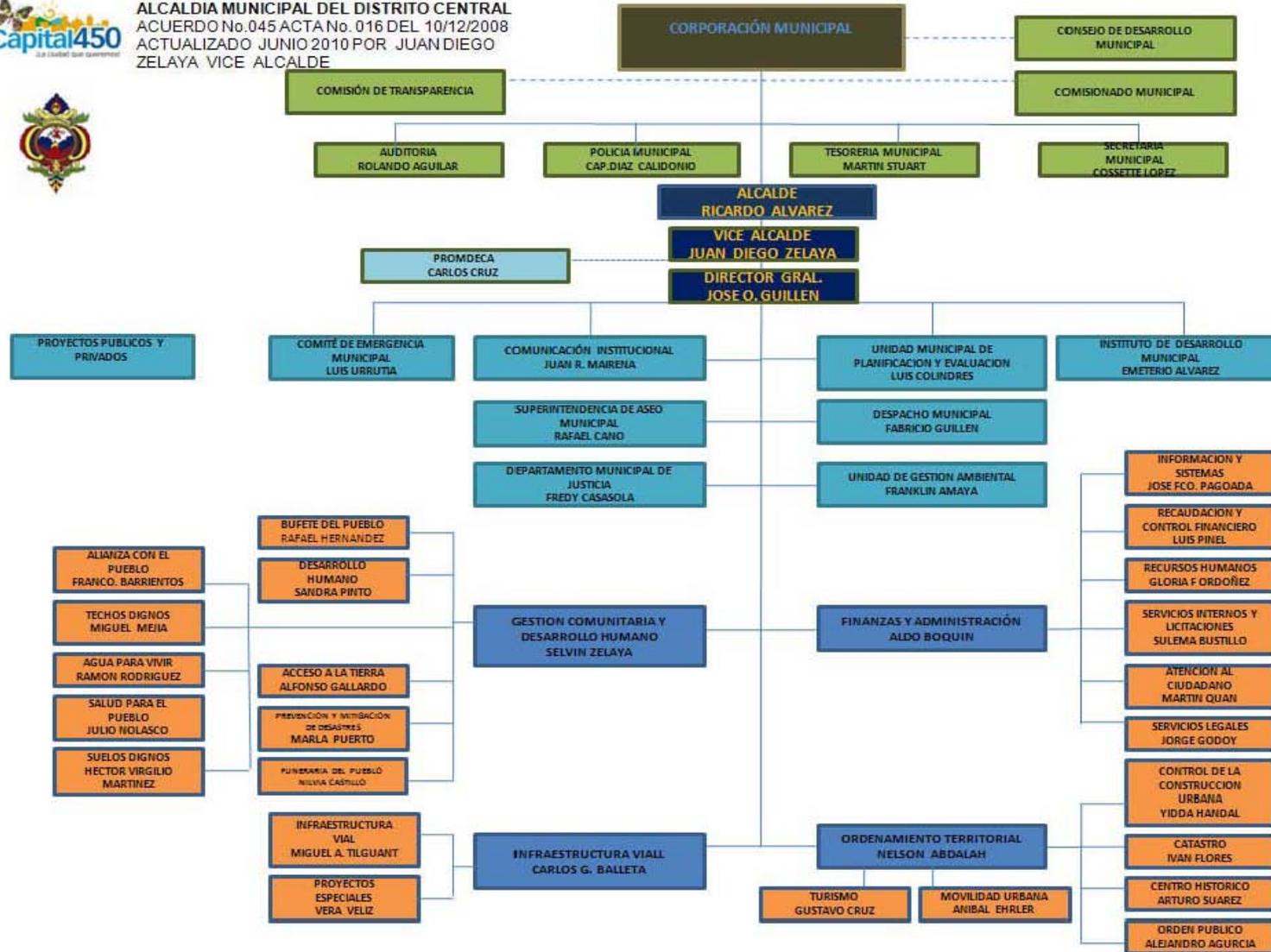
El sistema presupuestario municipal. La Ley de Municipalidades destaca la importancia de los asuntos presupuestarios, y establece normas que deben seguir las municipalidades al formular y ejecutar sus presupuestos. La formulación del presupuesto se debe elaborar en base a programas y de acuerdo al Plan Operativo Anual, los cuáles están basados en el plan de 4 años de la AMDC. El presupuesto de ingresos consiste de ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones) e ingresos no tributarios (ventas, préstamos, transferencias del Gobierno Central y recuperación de obras públicas). El presupuesto preliminar debe presentarse a la Corporación Municipal a más tardar el 15 de septiembre para que pueda analizarse y aprobarse a más tardar el 31 de diciembre cada año. De no aprobarse, se aplicará el presupuesto del año anterior.

Por ley, el presupuesto recurrente debe ser equilibrado, con gastos totalmente cubiertos por los ingresos. Los préstamos y las ganancias de la venta de activos pueden utilizarse únicamente para inversiones de capital. Los gastos y compromisos de gastos deben basarse en el presupuesto aprobado y en la disponibilidad de efectivo; no pueden hacerse compromisos incluso en el caso de un presupuesto aprobado si no hay fondos disponibles. El presupuesto de gastos operacionales no puede exceder el 40% del presupuesto recurrente total.

Gráfico 5 - Organigrama de la AMDC



ORGANIGRAMA
ALCALDIA MUNICIPAL DEL DISTRITO CENTRAL
 ACUERDO No.045 ACTA No. 016 DEL 10/12/2008
 ACTUALIZADO JUNIO 2010 POR JUAN DIEGO
 ZELAYA VICE ALCALDE



3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP

3.1. Credibilidad del presupuesto

ID-1. Resultados del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado

El año 2009 fue un año político muy complicado para el gobierno nacional y, aunque la situación no afectó directamente la gestión municipal, generó un entorno de inestabilidad que afectó negativamente las finanzas municipales debido a la reducción en la recaudación de impuestos.

En el año 2010, la AMDC decretó un incremento en la tasa del impuesto sobre bienes inmuebles, lo que provocó una alza significativa en la carga tributaria de los ciudadanos, provocando una mengua en los ingresos tributarios muy por debajo de lo proyectado, ya que muchos ciudadanos se negaron a pagar éste impuesto. Ese mismo año se aprobaron regulaciones tributarias que recibieron una dura crítica por parte de los ciudadanos, lo que conllevó a la suspensión de algunas de éstas por orden judicial, afectando de forma negativa los ingresos de la AMDC.

En general, las bajas considerables del ingreso reflejan en parte la falta total de armonía entre las propuestas municipales y la respuesta ciudadana.

i) la diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario presupuestado originalmente (es decir, excluyendo los cargos del servicio de la deuda y el gasto en proyectos financiados con fondos externos).

Los registros de la ejecución presupuestaria mensual en la AMDC se llevan en hojas de cálculo. El presupuesto anual se clasifica por centros de costo, programas, sub programas y actividades (como se discute en ID-5). La DFA es responsable de preparar los informes de ejecución presupuestaria, pero los informes no contienen el mismo nivel de detalle que aparece en el presupuesto aprobado. Los informes que se presentan mensualmente a la Corporación Municipal, trimestralmente a la Secretaría del Interior y Población (en cumplimiento a la ley) y anualmente al Tribunal Supremo de Cuentas, se basan únicamente en la clasificación económica de gastos (es decir, gastos personales, gastos recurrentes no salariales y gastos de capital) y no reportan la ejecución presupuestaria de las unidades administrativas de la AMDC. La Tabla 5 presenta la ejecución presupuestaria según esta base.

Tabla 5 - Ejecución del gasto de la AMDC (en miles de Lempiras)

	2009		2010		2011	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Gasto Total Agregado	2.856.439	2.106.753	2.366.993	1.454.190	2.395.847	2.029.888
Servicios personales	592.709	692.841	621.567	559.202	699.875	620.267
Servicios no personales	65.833	28.206	42.739	81.971	90.754	87.964
Materiales y suministros	26.212	14.885	19.325	14.862.082	34.975	16.207
Bienes de capital	1.254.516	423.145	732.410	382.985	981.320	486.367
Transferencias	45.922	60.342	45.922	25.359	8.481	76.917
Activos financieros	0	0	0	0	0	0
Servicio de la Deuda	441.680	887.334	634.022	389.809	505.443	741.414
Otros gastos	0	0	0	0	0	0
Asignaciones globales	0	0	0	0	75.000	750

Fuente: SEIP - Informe Anual de Presupuesto de los años 2009, 2010 y 2011

El gasto total fue inferior a los montos presupuestados en 2009 y 2010 debido a que la ejecución de los ingresos estuvo por debajo de lo presupuestado (ID-3). La Tabla 6 muestra la ejecución de los gastos primarios. Cabe observarse que si bien el ID-1 obtuvo solamente una clasificación D, esa ejecución presupuestaria muestra mejoras para el período 2009-11.

Tabla 6 - Ejecución Presupuestaria de la AMDC – Gasto Primario (en miles de Lempiras)

	2009		2010		2011	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado
Gasto Total Agregado	2.856.439	2.106.753	2.366.993	1.454.190	2.395.847	2.029.888
Servicio de la Deuda	441.680	887.334	634.022	389.809	505.443	741.414
Proyectos Financiados por Donantes	0	0	0	0	0	0
Gasto Primario	2.414.759	1.219.419	1.732.971	1.064.381	1.890.404	1.288.474
Variación	-49,50%		-38,58%		-31,84%	

Fuente: SEIP - Informe Anual de Presupuesto de los años 2009, 2010 y 2011

Indicador	Calificación	Justificación
ID-1 (M1)	D	
(i)	D	En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Los planes Operativos Anuales (POA) que sirven como base para la formulación del presupuesto se elaboran por Centros de Costo (Unidades Operativas), que a su vez representan cada una de las funciones de los servicios provistos a la comunidad. Estos planes se envían a la Dirección de Finanzas y Administración (DFA), la cuál, a partir de los planes, elabora los presupuestos para cada centro de Costo respectivamente, excluyendo los costos de personal, que se administran y centralizan en una gerencia especial.

Como ya se mencionó en el ID-1, el presupuesto se organiza por objetivos de gastos agrupados por Centros de Costo, programas, subprogramas y actividades. La DFA consolida los presupuestos de los Centros de Costo en un solo documento de presupuesto que se presenta a la Corporación Municipal; no obstante este presupuesto se agrupa únicamente por objetivo de gasto. Por lo tanto, el presupuesto aprobado no está vinculado con las políticas de la AMDC ya que no es posible identificar los recursos que se asignan a cada partida de prestación de servicio de acuerdo a estas políticas.

En relación al sub indicador (ii), el Artículo 52 de la Norma Presupuestaria de 2011 establece: “La administración municipal dispondrá de un monto máximo del 5% de los ingresos corrientes presupuestados para constituir una “Asignación de Contingencias” para el período fiscal 2011”.

Existen dos unidades operativas responsables de administrar los gastos relacionados con las contingencias: el Consejo de Emergencias (CODEM) y la unidad de la Gerencia de Previsión y Mitigación de Desastres (GPMD). El CODEM presta asistencia en el caso de ocurrir un desastre; mientras que la unidad de la GPMD identifica los riesgos, imparte capacitaciones y recomienda soluciones a los desastres.

Los gastos operativos del CODEM cubren principalmente los costos del personal que labora en la unidad, costo que se registra en el presupuesto del Departamento de Gerencia de Recursos Humanos de la DFA. Por consiguiente, su ejecución presupuestaria no genera cambio alguno en los presupuestos de otras Unidades Operativas y sus presupuestos no deberían excluirse del gasto agregado primario en términos de la clasificación de la dimensión (i).

La situación de la Unidad de la Gerencia de Prevención y Mitigación de Desastres es similar a la del CODEM. El presupuesto, que excluye los costos del personal, está principalmente orientado a la ejecución de proyectos de control de inundaciones en línea con un plan de mejora preparado con anterioridad. Por lo tanto, la ejecución del presupuesto no altera los presupuestos de otras unidades, por lo que el mismo no debe excluirse del gasto agregado primario en términos de la clasificación de la dimensión (i).

Para la clasificación de la dimensión (i), el fondo de contingencia del 5 por ciento de los ingresos corrientes debe restarse del gasto agregado primario. Las unidades CODEM y GPMD pueden utilizar este fondo de contingencia únicamente en el caso de un evento imprevisto que requiera que dichas unidades reciban fondos adicionales con urgencia.

i) La medida de la varianza en la composición del gasto durante los últimos tres años, excluidas las partidas para contingencias.

El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, razón por la cuál no es posible clasificar esta dimensión. La información sobre asignación de recursos de acuerdo a su clasificación administrativa está disponible para la DFA durante el proceso de formulación del presupuesto, sin embargo, la Dirección la considera solamente como documentos de trabajo y no se refleja en la documentación oficial del presupuesto. La Corporación Municipal no conoce la existencia de tal información.

ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años

El fondo de contingencia de 5% del ingreso presupuestado puede asignarse al CODEM y a la unidad de la GPMD en el caso de que surjan gastos imprevistos como consecuencia de una emergencia. Como se observa en la dimensión (i), los informes de ejecución presupuestaria se presentan únicamente en base a una clasificación económica por lo cuál los gastos reales de éstas dos unidades no se reflejan en los mismos, y por lo tanto, no es posible calificar esta dimensión.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-2 (M1)	NC	
(i)	NC	El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión.
(ii)	NC	El presupuesto aprobado muestra el gasto únicamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión.

ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Los ingresos de la AMDC se recaudan mediante un convenio con el sistema bancario. Los bancos recaudan el ingreso, que es depositado directamente en la cuenta del fideicomiso de la AMDC.

Los ingresos se registran al momento que se depositan en la cuenta del fideicomiso, ya que el departamento de contabilidad de la AMDC tiene conexión directa con ésta cuenta. La evaluación de ID-3 se basa en los registros que lleva la AMDC de estos ingresos.

i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

La metodología PEFA estipula que el ID-3 se evaluará únicamente en términos de los ingresos sobre los cuales tiene control el gobierno (ya sea central o subnacional). Los ingresos provenientes de las transferencias de otras entidades, en éste caso del Gobierno Central, deberán excluirse. En el caso de la AMDC, sin embargo, la mayoría de las transferencias se basan en los ingresos generados por las entidades municipales pero son recaudados por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (nacional). Por esta razón, se considera que los ingresos dependen de las actividades municipales y por lo tanto las transferencias constitucionales realizadas por el Gobierno Central a la AMDC se consideran como ingreso municipal nacional en términos de la clasificación de ID-3)². El ingreso por el impuesto a la matrícula de vehículos recaudado por el Gobierno Central en nombre de la AMDC y que después se transfiere a la AMDC, no se ha considerado en este análisis, ya que la AMDC no tiene el control sobre su recaudación. La Tabla 7 muestra un resumen de la ejecución del ingreso para el período 2009-2011 (Los Anexos A1.4 a A1.6 presentan toda la información sobre la ejecución de ingresos durante estos años).

Tabla 7 - Resumen de la ejecución de ingresos, 2009-2011

<i>Desempeño de los ingresos municipales (reales/presupuestados)</i>			
	2009	2010	2011
Ingresos Totales	69,4%	71,1%	88,5%
Ingresos Corrientes	84,5%	62,9%	78,0%
Ingresos de Capital	51,4%	103,5%	112,3%

Fuente: SEIP - Informe Anual de Presupuesto de los años 2009, 2010 y 2011

²Ver guía para el indicador ID-3 en Lineamientos suplementarios para la aplicación del Marco PEFA a SNGs: enero de 2013

Tabla 8 - Ejecución de ingresos detallada para 2011 (en Lempiras)

Ingresos Municipales	Presupuestado (incluye modificaciones presupuestarias)	Recaudado	Variación (en %)
Ingresos Totales	2.621.141.566	2.119.628.571	80,8
Ingresos corrientes	1.759.216.329	1.298.019.545	73,8
Ingresos tributarios	1.690.131.137	1.278.936.392	75,7
Impuesto sobre bienes inmuebles	213.486.551	152.896.677	71,6
Impuesto personal	89.256.559	89.266.559	100,0
Impuesto de industria, comercio y servicios	560.938.487	394.777.181	70,4
Impuesto pecuario	3.283.622	3.283.622	100,0
Tasas por servicios municipales	367.476.323	310.196.575	84,4
Derechos municipales	389.396.090	328.515.778	84,4
Otros derechos municipales	66.283.506	0	0,0
Ingresos no tributarios	69.085.192	19.083.153	27,6
Multas	66.293.405	16.293.405	24,6
Recuperación por cobro de impuestos en mora	1.868.240	1.868.240	100,0
Renta de propiedades	923.547	921.508	99,8
Ingresos de Capital	861.925.238	821.609.026	95,3
Préstamos	512.000.000	487.633.207	95,2
Venta de activos	1.768.426	1.768.426	100,0
Transferencias	301.919.694	301.919.694	100,0
Herencias, legados y donaciones	21.545.244	0	0,0
Otros ingresos de capital	8.742.455	21.545.244	246,4

Fuente: SEIP - Informe Anual de Presupuesto año 2011/ Informe de Ingresos-Presupuesto AMDC

Como muestra la Tabla 8, los ingresos recaudados para las cuatro partidas tributarias más grandes, que representan el 90 por ciento de los ingresos presupuestados, variaron entre el 70 por ciento y el 84 por ciento de los montos presupuestarios del 2011. La ejecución de los ingresos en general fue del 81 por ciento, lo que representa un alza significativa sobre las tasas de ejecución del 69 por ciento y 71 por ciento en 2009 y 2010 respectivamente. La tasa de recaudación por multas pareciera haber caído, lo que podría explicarse por una variedad de factores, por ejemplo, que las estimaciones eran irreales, que el cumplimiento es inferior, o que existe una excesiva discreción (aunque en principio esto no se permite).

En el año 2010 se revaluaron los valores de bienes inmuebles con el propósito de calcular el pasivo tributario para este año, lo que resultó en un incremento sustancial en el monto del impuesto por pagar. La revaloración recibió una fuerte crítica de parte de los contribuyentes, quienes alegaban que el incremento en los avalúos no tenía relación alguna con las características y la ubicación de las propiedades, y que solo se basaban en consideraciones espaciales (como resultado, dadas las mismas condiciones, las propiedades con un alto valor comercial no debían pagar más impuestos que las de menor valor comercial). Por consiguiente, a pesar de tributos más altos por la revaluación, el resultado final fue un descenso en la recaudación de impuestos sobre bienes inmuebles.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-3 (M1)	D	
(i)	D	Los ingresos internos efectivos fueron inferiores al 92% o superiores al 116% de los ingresos internos presupuestados en dos o tres de los últimos tres años

ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.

Los informes trimestrales y anuales de transparencia elaborados por la AMDC muestran explícitamente los pagos pendientes, pero no diferencian entre los pagos vencidos y los que no lo están. La AMDC lleva registros de las cuentas por pagar para los años anteriores a 2005. Estos registros indican que de hecho los pagos vencidos ya fueron pagados.

El informe del TSC sobre los Estados Financieros de la AMDC para el año 2010 muestra, al final del año, un saldo en las cuentas por pagar.

Los pagos se hacen de acuerdo a ‘Ordenes de Pago’ emitidas por la Tesorería Municipal y se financian con ingresos de la AMDC que se depositan en el fideicomiso administrado por el sistema bancario. Puesto que los pagos se procesan únicamente mediante Ordenes de Pago específicas, es posible identificar la antigüedad de cada pago pendiente (es decir, cuentas por pagar) a que se refiere la Orden de Pago. Las Ordenes de Pago no identifican específicamente si el pago está “atrasado”, aunque supuestamente, el tiempo desde cuando está pendiente el mismo debería darnos una idea.³

Como ya se mencionó en ID-1 y ID-3, las recaudaciones tributarias de la AMDC en los últimos años se han mantenido por debajo del monto presupuestado. El efecto de lo anterior ha sido un incremento sustancial en las cuentas por pagar, las que sumaban casi 400 millones de Lempiras (o aproximadamente un 17 por ciento del presupuesto) a finales de 2010, y que se reportan como pagos pendientes. Sin embargo estos no necesariamente representan atrasos de pago si la fecha de pago aún no ha vencido.

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Los pagos pendientes (sin identificar los que están atrasados) se reportan trimestralmente a la Corporación Municipal, a quién se le requiere en virtud de la Ley de Municipalidades que presente un Informe Trimestral de Transparencia a la Secretaría del Interior y Población (SEIP) y, en el último trimestre del año, también al Tribunal Superior de Cuentas (TSC). Estos informes sirven de base para dar seguimiento a los pagos pendientes adeudados, pero los mismos no indican desde cuando se adeudan y por consiguiente el período de atraso acumulado. No hay indicaciones de mejora de la gestión municipal en éste aspecto.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-4 (M1)	NC	
<i>(i)</i>	NC	No hay información suficiente para evaluar la dimensión
<i>(ii)</i>	D	La información sobre los atrasos de pagos de gastos de los dos últimos ejercicios no es confiable. Aunque la información sobre los atrasos de pagos de gastos podría ser obtenida a partir de las fechas de las órdenes de pago, no hay evidencia de que se hayan realizado intentos para determinar su monto en los últimos dos ejercicios.

³ Los únicos fondos separados de la cuenta del fideicomiso han sido establecidos formalmente y autorizados como fondos rotatorios, y no pueden utilizarse para liquidar cuentas por pagar.

3.2. Transparencia y universalidad

ID-5. Clasificación del presupuesto

La Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), recientemente convertida en la Secretaría del Interior y Población (SEIP) es responsable de especificar el sistema de clasificación del presupuesto, conocido como “Manual de Formulación del Presupuesto por Programas” que deben utilizar las municipalidades.⁴ La SGJ, cuyas funciones fueron absorbidas por la SEIP, emitió en septiembre de 2006 la cuarta versión de éste manual, que continúa aún vigente. La SEIP requiere que las municipalidades utilicen la estructura presupuestaria establecida en el Manual, en la preparación de los informes trimestrales, de acuerdo a lo que establece la Ley de Municipalidades.

i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del Gobierno Municipal.

El clasificador presupuestario sigue una estructura presupuestaria programática orientada en objetivos de política. Jerárquicamente, debajo de los programas están las actividades/proyectos. La clasificación económica (costos de insumos) se especifica por programas. Cada programa cae dentro de la estructura administrativa de la AMDC, que comprende 44 entidades. Existen 18 funciones municipales, según se establece en el artículo 13 de la Ley de Municipalidades (clasificación de las operaciones). La lista de operaciones municipales es compatible con la lista establecida por la Clasificación de Funciones de la Administración Pública de las Naciones Unidas en el año 2000 (CFAP), que incluye nueve (9) de las diez (10) funciones principales establecidas. Cabe notar que la función de defensa no aplica a la gestión municipal. Asimismo, aunque el sistema de agrupación es diferente, el clasificador funcional de la AMDC es consistente con los clasificadores propuestos en los Manuales Estadísticos de Finanzas Públicas (MEFP 1986 y 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI) aplicables a la gestión municipal.

Este indicador mide la calidad del sistema de clasificación del presupuesto utilizado para la formulación, ejecución e informes del presupuesto. La AMDC, a través de la DFA, utiliza el sistema de clasificación detallado (administrativo, funcional y económico) para la gestión de su presupuesto institucional. Si bien los informes del presupuesto y el presupuesto que son aprobados por la Corporación Municipal no presentan el mismo nivel de segregación, estos aspectos no se evalúan en este indicador.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-5 (M1)	A	
(i)	A	El sistema de clasificación presupuestaria sigue una estructura presupuestaria programática que claramente indica el propósito del gasto, consistente con las normas EFP/CFAP. Las actividades (similares a sub-programas) y los proyectos debajo de los programas son en general consistentes con las sub-funciones de CFAP. Los costos de los insumos para cada programa se muestran de acuerdo a un sistema de clasificación económica consistente con MEFP. La estructura programática del presupuesto es consistente con un sistema de clasificación administrativa (MDO; Ministerios, Dptos. y Organismos)

⁴ La versión inicial de este manual no estuvo disponible al equipo al momento de preparar este informe

ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

La Tabla 9 resume la información de la documentación del presupuesto. La costumbre es que el Alcalde, o el Vice-Alcalde, presentan el presupuesto a la Corporación Municipal y entreguen las proyecciones de los ingresos y gastos. Los Artículos 93 a 95 de la Ley de Municipalidades establecen el contenido de los presupuestos municipales. El contenido se relaciona principalmente con el nuevo presupuesto y no incluye información histórica y/o del año en curso.

Tabla 9 - Información incluida en la documentación del presupuesto

Componente de información	Incluida	Comentario
1) Supuestos macroeconómicos básicos (inflación y el tipo de cambio).	Si	Aunque no se incluye en el expediente del Proyecto de Presupuesto Anual sometido a la Corporación Municipal, un documento específico que muestre los supuestos macroeconómicos tenidos en cuenta para la formulación del presupuesto, el Alcalde en su mensaje de presentación del Presupuesto a la Corporación hace referencia a los parámetros macroeconómicos que fueron tenidos en cuenta para la proyección de los ingresos municipales.
2) Déficit municipal, definido conforme a los MEFP.	No	La documentación del presupuesto no muestra el déficit fiscal.
3) Financiamiento del déficit y su composición.	No	La documentación del presupuesto no muestra el déficit fiscal.
4) Saldo de la deuda incluyendo detalles para el año corriente.	No	
5) Activos financieros incluyendo detalles para el año corriente.	No	Aunque ésta información puede ser obtenida a través de otros documentos, no está incluida en la documentación del presupuesto.
6) Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2010), presentados en el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	No	Aunque ésta información puede ser obtenida a través de otros documentos, no está incluida en la documentación del presupuesto.
7) Resultados del presupuesto del ejercicio corriente (2011), presentados en el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	No	Aunque ésta información puede ser obtenida a través de otros documentos, no está incluida en la documentación del presupuesto.
8) Datos presupuestarios resumidos sobre el ingreso y el gasto, de acuerdo a los principales rubros presupuestarios utilizados, incluyendo información para el año corriente y el año anterior.	No	
9) Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas políticas.	No	

Fuente: Secretaría de la Corporación Municipal, DFA - AMDC

i) Proporción de la información arriba referida.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-6 (M1)	D	
(i)	D	La documentación del presupuesto reciente cubre solo uno de los nueve parámetros de referencia de la información. No obstante, la información relacionada con el año en curso y años anteriores está cubierta en informes de ejecución presupuestaria y de estados financieros anuales.

ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

Tal como se menciona en el indicador ID-4, la AMDC está sometida a una “supervisión financiera” ejercida por el sistema bancario, que requiere que todo el flujo de fondos sea a través de un fideicomiso.

El Artículo 88 de las Normas Presupuestarias, 2011 establece la obligatoriedad de que todas las entidades Municipales depositen todas las donaciones o contribuciones que perciban en las cuentas bancarias de la AMDC y que las mismas se incluyan en el Presupuesto de la AMDC. Este requerimiento evita que las entidades municipales realicen operaciones extra presupuestarias no reportadas (OEP)

Los gastos del presupuesto se pagan una vez emitida una Orden de Pago. Los gastos se financian también a través de varios fondos rotatorios fuera del presupuesto, de acuerdo a la autorización establecida en el Artículo 34 de las Normas Presupuestarias de 2011. Los saldos máximos de estos fondos son los siguientes:

Alcalde Municipal	HNL 400.000
Vice-Alcalde Municipal	HNL 200.000
Regidores (L50.000 para cada uno de los 10 regidores)	HNL 500.000
Dirección de Finanzas y Administración	HNL 50.000
Dirección de Ordenamiento Territorial	HNL 50.000
Dirección de Infraestructura Vial y Movilidad Urbana	HNL 50.000
Dirección de Gestión Comunitaria y Desarrollo Urbano	HNL 150.000
Total	HNL 1.400.000

Con estos fondos se permite realizar gastos menores (inferiores a L.10.000) que pueden hacerse a través de los fondos sin pasar por los procedimientos de pago normales. El Artículo 34 establece que los gastos de los fondos rotatorios pueden reembolsarse no más de dos veces al mes; es decir que el gasto máximo pagadero con estos fondos es de L. 2.800.000 por mes). El Artículo 38 estipula que estos anticipos deben contabilizarse y luego regularizarse como gastos al 23 de diciembre cada año.

También existen “fondos rotatorios especiales para cubrir contingencias”. Puesto que estos fondos son de requerimiento inmediato, el escrutinio de los mismos es limitado. Por consiguiente, es posible que los gastos realizados mediante estos fondos sean 'extra-presupuestarios’.

Las Normas Presupuestarias (Artículo 46) y la Ley de Municipalidades estipulan que las operaciones financieras de los fondos rotatorios deben reportarse trimestralmente a la Corporación Municipal y que deben elaborarse estados financieros anuales que se presentarán a la Corporación Municipal.

Algunas unidades de prestación de servicios reciben donaciones en la forma de bienes y servicios, que tienden a no contabilizarse. Los gastos por emergencias tampoco suelen contabilizarse.

i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto a los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.

El alcance principal de las OEP se da a través de las donaciones en especie y los gastos financiados por fondos rotatorios especiales para cubrir emergencias y necesidades generadas por un desastre. Los informes trimestrales y estados financieros anuales pueden no incluir estas donaciones y fondos. Es difícil cuantificar tales omisiones, pero podrían exceder los 34 millones de Lempiras, equivalentes al 1 por ciento del presupuesto municipal.

El informe de auditoría sobre los estados financieros de 2010 mostró ciertas discrepancias en las cuentas (incluyendo los fondos rotatorios para emergencias que no se liquidaron ni reportaron en los informes presupuestarios), las que ascienden tal vez a varios cientos de millones de Lempiras. Algunas de estas discrepancias pueden haberse resuelto, sin embargo, no es posible determinar en qué proporción.

ii) Información sobre Ingresos y gastos referentes a los proyectos financiados por los donantes que se incluyen en los informes fiscales.

En el año 2011, el presupuesto refleja únicamente un programa financiado por un donante (JICA) para la estabilización de laderas como medida de mitigación de riesgos y desastres. El costo del programa era de cerca de 9 millones de Lempiras, lo que representa menos de 0,3 del presupuesto total de 2.400 millones de Lempiras.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-7 (M1)	NC	
(i)	NC	El alcance principal de las Operaciones extrapresupuestarias se da a través de las donaciones en especie y los gastos financiados por fondos rotatorios especiales para cubrir emergencias. La magnitud de los mismos es difícil de cuantificar. No hay información suficiente para evaluar ésta dimensión.
(ii)	A	El gasto para proyectos financiados por Donantes comprende un solo programa, cuyo costo es inferior al 0,3% del presupuesto total.

ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

Este indicador no se evaluó ya que no aplicaba puesto que la AMDC no transfiere fondos a niveles de gobierno inferiores.

ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público.

Según se define en la Ley de Municipalidades (Artículos 13.6 y 13.16), una de las responsabilidades de las municipalidades es proveer los servicios de rastro y procesadoras de carne con el fin de garantizar que el destace del ganado para consumo humano cumpla las normas sanitarias. Esta responsabilidad recae en PROMDECA, la procesadora de carne municipal.

PROMDECA está saliendo de una crisis financiera que se originó en el 2002 (debido a malas prácticas de gestión) y continuó hasta el año 2005. La crisis ocasionó una reducción del mantenimiento del equipo industrial utilizado para procesar la carne que no es para consumo humano en cebos y harinas, que tienen un mercado asegurado. Como resultado de lo anterior, el servicio a los clientes disminuyó su calidad, provocando un descenso en los ingresos por impuesto pecuario y un retraso en los pagos al Seguro Social, al Régimen de Aportaciones Privadas con el FOSOVÍ y con la DEI. La situación ha tenido una marcada mejoría, logrando una recuperación de las ganancias y por consiguiente de las recaudaciones del impuesto pecuario, que en 2011 ascendieron a 3,5 millones de Lempiras. Se proyectan aumentos adicionales para el año 2012. La deuda de PROMDECA se ha reducido y en la actualidad está transfiriendo utilidades a la AMDC. Hoy en día PROMDECA es financieramente independiente de la AMDC y ya no representa un riesgo financiero.

i) Medida en que el gobierno municipal realiza el seguimiento de las empresas públicas

El Alcalde es el Presidente del Directorio de PROMDECA y ejerce supervisión directa sobre su administración. PROMDECA está obligada a presentar informes financieros trimestrales a la Corporación Municipal. Como entidad municipal descentralizada, PROMDECA está obligada a rendir cuentas al Tribunal Superior de Cuentas, aplicando los mismos principios, normas y formatos aplicables a la AMDC. Asimismo, se requiere a PROMDECA que presente informes semestrales sobre su situación financiera a la SEIP. Aunque no se obtuvo evidencia de la presentación de éstos informes, si pudo verificarse que PROMDECA presenta sus estados financieros anuales auditados.

ii) Medida en que el gobierno municipal realiza el seguimiento de la posición de los gobiernos subordinados a la AMDC.

Esta dimensión no aplica para la evaluación puesto que no existen niveles de gobierno por debajo de la AMDC.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-9 (M1)	C	
(i)	C	La AMDC es dueña de únicamente una empresa, PROMDECA, que le presenta Estados Financieros auditados. Aunque la exposición al riesgo fiscal es mínima para la AMDC, sería beneficioso para el interés público que la AMDC prepare informes de riesgo fiscal de manera anual.
(ii)	NA	Esta dimensión no se evalúa dado que no es aplicable al caso de la AMDC.

ID-10. Acceso del público a información fiscal clave

i) Número de elementos de acceso a la información pública aplicados

Los Artículos 4 y 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) emitida mediante Decreto 170 del 2006, establecen la obligación de las municipalidades de asegurar que el público tenga acceso a la información de una amplia gama de categorías, incluida la relacionada con las finanzas públicas.

La tercera edición de “*Cuentas Claras*” el boletín publicado por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) en octubre de 2010, mostró, a través de una evaluación de los Portales de Transparencia de 73 instituciones públicas de la AMDC, que la disponibilidad de la información al público cumple en gran medida con lo que establece la LTAIP. El sitio web de la AMDC fue rediseñado y relanzado en 2011, incluyendo su portal web de transparencia. De noviembre 2011 a mayo 2012 no se pudo acceder al sitio web, sobre todo debido a los cambios que se estaban realizando a su estructura y contenido. El portal está actualmente activo por completo y contiene mucha información sobre los programas y la gestión de la AMDC.

El Artículo 13 de la LTAIP enumera los documentos que deben estar disponibles al público para el pleno cumplimiento de la Ley.

Los documentos relacionados a la gestión de las finanzas públicas incluyen:

Presupuestos, informes trimestrales y anuales de la ejecución presupuestaria (incluyendo detalles de las transferencias, los gastos, las inversiones financieras, la deuda y mora, los estados financieros, licitaciones públicas y adjudicaciones de los contratos).

Estos siete elementos de información que deben estar disponibles a todos los ciudadanos se enumeran en la Tabla 10:

Tabla 10 - Alcance del acceso del público a los documentos

<i>Elementos Requeridos</i>	<i>Elementos de acceso público</i>	<i>Cumplimiento</i>
Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada a la Corporación Municipal.	El Proyecto de Presupuesto no es público y su presentación a la Corporación Municipal se hace durante una reunión de la Corporación que no es de carácter público. El presupuesto municipal se hace público luego de ser aprobado por la Corporación Municipal.	No
Informes de ejecución presupuestal en el curso del ejercicio.	Los informes trimestrales se presentan a la SEIP y el de rendición de cuentas a la SEIP y al TSC. Estos documentos se hacen públicos en el Portal de transparencia de la AMDC pero contienen información muy agregada que no respeta el formato del presupuesto aprobado.	No
Estados financieros del cierre del ejercicio.	Los estados financieros luego de aprobados por la Corporación se publican en La Gaceta, que es el diario oficial del Gobierno, por lo que pueden ser revisados únicamente por los suscriptores de dicho diario. Los estados financieros se publican también en el Portal de transparencia de la AMDC. La información puede ser también solicitada por medio de la Unidad de Transparencia de la Alcaldía.	Si
Informes de auditoría externa.	El TSC hace públicos sus informes cuando estos son finalmente emitidos y cuando en ellos no consta información utilizable en procesos administrativos o judiciales. El último informe publicado por el TSC sobre la gestión de la AMDC se remonta al año 2007.	Parcial

Las adjudicaciones de contratos.	El sitio WEB de HONDUCOMPRAS muestra los diferentes procesos de adquisiciones llevados a cabo por la AMCD desde el año 2006 así como el detalle de las respectivas adjudicaciones (e.g., los contratos otorgados).	Si
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios.	La información sobre estos recursos aunque está incluida en el presupuesto institucional y en los informes de ejecución presupuestal, no está desagregada a un nivel que permita hacer el seguimiento de los recursos puestos a disposición de estos servicios.	No
Información sobre los servicios.	Las tasas y tarifas municipales vigentes para los principales servicios están publicadas en el lugar de prestación de servicios, así como también por otros medios apropiados.	Si

Indicador	Calificación	Justificación
ID-10 (M1)	C	
(i)	C	El gobierno pone a disposición del público entre uno y tres de los siete tipos de información indicados.

3.3. Presupuestación basado en políticas

ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

El Programa de Gobernabilidad y Transparencia financiado por USAID finalizó en 2006, un manual de formulación del presupuesto⁵, bajo los auspicios de la entonces SGJ (hoy en día SEIP) para todos los sistemas municipales de Honduras. La base legal del manual es la Ley de Municipalidades de 1993 y su Reglamento General.

En 2008, la AMDC y la Cámara de Comercio y Turismo (CCIT) desarrollaron, con cooperación del PNUD, el “Plan de la Ciudad Capital 450 – ¡La ciudad que queremos!”. Su visión de largo plazo (hasta 2028) establece las prioridades para el desarrollo del municipio.

La Unidad Municipal de Planificación y Evaluación (UMPEG) de la AMDC desarrolló (en 2010) un sistema de planificación institucional orientado a la elaboración de Planes Operativos Anuales (POA) a partir de 2011. El POA de 2012 vincula las políticas de desarrollo municipal con los Programas financiados por la AMDC. El POA se basa en las prioridades establecidas en el “Plan de Ciudad”.

El “Plan de Ciudad” ha quedado desactualizado debido a la reciente reorganización de la planificación del desarrollo nacional. Algunas funciones municipales ahora tienen soluciones nacionales dirigidas por el Gobierno Central. Por ejemplo, el problema del abastecimiento de agua, dentro del plan de largo plazo “Ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un Plan de Nación para Honduras” (VPPN) se vuelve nacional, así como también es el caso del problema energético generado por el rápido crecimiento de la demanda.

Las Normas Presupuestarias anuales (2011) emitidas por la Corporación Municipal, establecen las políticas presupuestarias para el año y, asignan al Alcalde como responsable (de acuerdo al Artículo 71) de supervisar la formulación del presupuesto: “*El Alcalde, o en su defecto el Vice-*

⁵ “Manual de Formulación del Presupuesto por Programas”

Alcalde, a través de la Dirección de Finanzas y Administración, establecerán la política y calendarios de trabajos e instrucciones para la elaboración del presupuesto". El proyecto de presupuesto debe presentarse a la Corporación Municipal a más tardar el 15 de septiembre cada año. De no haberse aprobado al 31 de Diciembre, el presupuesto en curso continuará en vigencia (Artículo 95).

El proceso de formulación del presupuesto se realiza en tres etapas: Las Unidades operativas formulan su plan de acción (POA) para el siguiente año y lo presentan a la (DFA); (ii) la DFA prepara el presupuesto para cada unidad en base a los POAs recibidos; y (iii) la DFA consolida los presupuestos en un sólo documento de presupuesto, el cual se somete a la consideración de la Corporación Municipal.

i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.

El calendario está definido por dos fechas establecidas en el marco normativo: La fecha de la presentación del proyecto de presupuesto a la Corporación Municipal y la fecha de su aprobación. Los plazos para la presentación de los POAs a la DFA se determinan cada año por notas que se envían a las unidades; normalmente la fecha es a finales del mes de mayo. La responsabilidad pasa entonces a la DFA, que se encarga de preparar el presupuesto para cada unidad entre junio y julio, y luego inicia el proceso de consolidación. Una vez que la Corporación Municipal ha aprobado el presupuesto durante la segunda mitad del mes de enero, se notifica a cada unidad sobre el presupuesto que le ha sido asignado.

En algunos casos, como fue el caso del presupuesto de 2012, la DFA puede solicitar a las Direcciones, después de su aprobación, que modifiquen su plan para que el mismo sea consistente con el presupuesto aprobado.

No se emite una circular presupuestaria ya que este proceso no es participativo y coincide quien emitiría la circular con quien formula el presupuesto.

ii) Claridad y generalidad de las directrices para la formulación del presupuesto anual (circular presupuestaria o su equivalente), y la participación política en esa labor de orientación.

El proceso de preparación de la documentación presupuestaria no es participativo. El Alcalde y Vice-Alcalde solamente tienen una oportunidad para revisar el proyecto de presupuesto y esto se da justo antes de su presentación a la Corporación Municipal.

iii) Puntual aprobación del presupuesto por la Corporación Municipal (en los últimos tres años).

Las actas de las reuniones de la Corporación Municipal indican que la aprobación del presupuesto en los últimos tres años, 2010, 2011 y 2012 se realizó el 23 de diciembre, antes de finalizar el ejercicio fiscal.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-11 (M2)	C+	
(i)	C	Existe un calendario presupuestario anual que, aunque rudimentario, es claro en guiar la preparación del presupuesto y es cumplido.
(ii)	D	No se remite a los MDO una circular presupuestaria. El Gabinete recién toma parte en el proceso de aprobación de las asignaciones inmediatamente antes de que se remitan estimaciones detalladas al poder legislativo, por lo que para ese momento ya es muy tarde para introducir ajustes al proyecto de presupuesto.
(iii)	A	En los tres últimos años, el poder legislativo aprobó el presupuesto del año siguiente antes del cierre del año fiscal.

ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación.

i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.

Cada año, la AMDC hace proyecciones sobre los ingresos en base a un modelo plurianual. Así pues, las estimaciones de los ingresos para 2013 se hicieron en base a un modelo que cubría el período 2011 - 2018. Las variables macroeconómicas utilizadas en el modelo - PIB y IPC - son proporcionadas por el Banco Central de Honduras.

Las proyecciones de los gastos se basan en el “Plan de Ciudad, *Capital 450 ¡la ciudad que queremos!*”, como se menciona en el ID-11. Este plan presenta una visión de desarrollo y objetivos a alanzar a largo plazo, pero no explica cómo ni cuánto costará. Sin un plan a mediano o largo plazo que aborde los problemas estructurales (como el agua, drenaje, energía eléctrica) los proyectos se implementan de manera ad hoc.

ii) Alcance y frecuencia del análisis de sostenibilidad de la deuda.

La administración de los fondos de la AMDC por bancos comerciales bajo el arreglo del fideicomiso (como se describe en indicadores anteriores) junto con las nuevas políticas de gestión financiera introducidas en 2010 han redundado en el fortalecimiento de la gestión de la deuda. Pareciera que el monto de la deuda municipal se ha determinado con exactitud, aunque ciertas inconsistencias en los registros de la deuda no se han resuelto aún, como se observa en los estados financieros municipales auditados.

Como parte de las negociaciones del préstamo entre la AMDC y la CFI; la AMDC realizó un Análisis de Sostenibilidad de la Deuda en el año 2010.

iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones.

Como antes mencionado, el "Plan de Ciudad" establece los objetivos de desarrollo, no obstante el mismo no incluye los costos.

iv) Vínculos entre los presupuestos de inversión y las estimaciones de gastos futuros.

Más del 80 por ciento de presupuesto de inversiones de la AMDC se asigna al mantenimiento de la infraestructura municipal existente (por ejemplo, el sistema de drenaje). El resto se utiliza prácticamente en su totalidad para la adquisición de equipo (equipo de oficina, vehículos y varios

instrumentos y herramientas) necesarios para las operaciones de la AMDC. El presupuesto de inversiones que podría generar costos recurrentes futuros es insignificante.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-12 (M2)	D+	
(i)	D	No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales.
(ii)	B	La AMDC realizó en el 2010 un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (por lo menos una vez en los últimos tres años).
(iii)	D	El “Plan de Ciudad” no contiene costos.
(iv)	NA	El presupuesto para inversiones que pudieran generar costos recurrentes en el futuro no es significativo.

3.4. Certeza y Control de la Ejecución Presupuestaria

ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

El Artículo 205 de la Constitución de la República reserva exclusivamente para el Congreso Nacional la potestad para establecer los impuestos y contribuciones, así como también las cargas públicas. El Artículo 74 de la Ley de Municipalidades estipula que las municipalidades tienen la potestad de crear y modificar las tasas por servicios y modificar las tasas tributarias, pero no de crear impuestos.

La Ley y su reglamento, y el Plan de Ingresos Anual de la Corporación Municipal (Obligatorio de acuerdo al Artículo 147 de la Ley), establecen las obligaciones y responsabilidades de contribuyentes, y los procedimientos que deben seguir para pagar sus impuestos y contribuciones. Los Artículos 74 al 86 definen los impuestos y tasas aplicables para el sector municipal. Los seis impuestos son: Impuesto sobre bienes inmuebles; impuesto personal o vecinal; impuesto sobre industrias, comercio y servicios; impuesto sobre la extracción y explotación de recursos; y el impuesto pecuario. El monto de discreción disponible a las autoridades que aplican la ley es limitado, aunque en la práctica se ha ejercido una discreción considerable. Desde su entrada en vigencia en 1990, los Artículos han sido modificados doce veces, por lo que los contribuyentes deben estar siempre alertas a los cambios.

El reglamento de la Ley de Municipalidades describe y regula la aplicación de cada impuesto, incluyendo las tasas y contribuciones que las municipalidades pueden cobrar, las condiciones de cumplimiento y las opciones disponibles para el modo y lugar de pago. Aunque la ley se ha modificado muchas veces, el Reglamento de la ley no se ha actualizado desde su creación en 1993 y por ende es inconsistente con ciertos aspectos de la ley.

La Corporación Municipal debe aprobar el Plan de Arbitrios junto con el proyecto de presupuesto a más tardar el 31 de diciembre del año en curso. En el caso de no aprobarse, el Plan de Arbitrios y el presupuesto del año en curso continuarán en vigencia el próximo año hasta que los nuevos hayan sido aprobados.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios

El Plan de Arbitrios concentra en un solo documento todas las obligaciones del contribuyente, junto con los procedimientos a seguir y las sanciones en el caso de incumplimiento, facilitando así la comprensión de todas las obligaciones. Sin embargo, el documento es muy grande (179 artículos en más de cien páginas) y no contiene instrucciones, índices o resúmenes que permitan

al lector ubicar sus obligaciones o información específica que pueda necesitar. Puesto que el documento no señala los cambios desde el año anterior (montos, fechas, procedimientos, multas, tasas, etc.) el contribuyente debe revisar el documento año con año. Este nivel de detalle parecería limitar muchísimo el grado de discreción de las autoridades en la aplicación del reglamento, aunque en la práctica no sea el caso. Si bien las municipalidades no están autorizadas a modificar las sanciones por incumplimiento en la Ley y sus reglamentos (según el Artículo 76 de la Ley), se permite discreción para llegar a un acuerdo con el contribuyente en relación a la frecuencia de los pagos de los montos adeudados.

ii) Acceso de los contribuyentes a la información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.

Además de la Ley de Municipalidades y su Reglamento, el Plan de Arbitrios anual es la única fuente de información sobre las obligaciones del contribuyente y los procedimientos de registro, avalúo y pago. Este puede descargarse del Portal Web Municipal y se encuentra también publicado en la Gaceta Oficial. No se han preparado programas de capacitación y campañas informativas para el público. La única campaña de información pública cubre la Tasa Vehicular, pero ésta es manejada por la Dirección Ejecutiva de Impuestos (DEI) y no por la AMDC.

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.

Los contribuyentes pueden impugnar las decisiones de la AMDC con un recurso administrativo, al nivel de la AMDC, a través de la División de Objeciones y Reclamos del Contribuyente de la Gerencia de Recaudación y Control Financiero (GRCF).

El Artículo 149 del plan de Arbitrios de 2010 especifica que el interesado debe primero pagar los montos valuados y adeudados, o un monto menor negociado con la GRCF. El Artículo 51 dispone los reembolsos. La DFA está autorizada, a través del Secretario Municipal, de acuerdo al Artículo 84 de la Ley de Procedimientos Administrativos, a rembolsar hasta L. 100,000 si la GRCF emite una resolución a favor del interesado por cada aspecto del reclamo. El Artículo 84 de la Ley de Procedimientos Administrativos especifica claramente el período señalado para la resolución del reclamo. El número de reclamos en 2011 no fue muy alto, con únicamente 5 reclamos por aproximadamente 1.367.000 Lempiras.

Sin embargo, la GRCF no se considera un sistema de recursos tributarios ya que no es un órgano independiente de la AMDC. Una vez emitida una decisión sobre un reclamo, el único mecanismo de apelación disponible para los contribuyentes es el sistema judicial general.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-13 (M2)	C	
(i)	C	La legislación y regulaciones aplicables son exhaustivos y claros, pero las potestades discrecionales de las autoridades en la aplicación de la legislación y regulaciones es significativa.
(ii)	B	El Plan de Arbitrios se publica anualmente y provee información de fácil utilización por el contribuyente en relación a los principales tributos. El Plan es accesible a través del portal web municipal y es publicado en el Diario Oficial La Gaceta.
(iii)	D	No se ha establecido en materia tributaria un sistema de recursos que funcione adecuadamente

ID-14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

Los contribuyentes se identifican al nivel nacional y por consiguiente la identificación aplica tanto para los impuestos municipales como para los del Gobierno Central. Por lo tanto, la identificación de un contribuyente es clara en el ámbito nacional. En cuanto a la AMDC, los contribuyentes no son únicamente los residentes del municipio, sino también aquellos que sin ser residentes desarrollan sus actividades en el mismo. Dada esta situación, en el caso de las municipalidades, para identificar a los contribuyentes se requiere combinar varios registros de contribuyentes que no necesariamente tienen información actualizada y entre los cuales el intercambio de información es muy poco o inexistente. Por ejemplo, en un análisis realizado en el año 2010 por la AMDC sobre la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles se concluye que la base de datos catastral (con 159,656 registros) está desactualizada ya que hace más de veinte años que no se realiza un censo catastral. Se identificaron innumerables inconsistencias (por ejemplo en las áreas de terreno, clasificaciones de uso y clave, áreas de construcción clasificadas como solares baldíos, etc.).

La base de datos de contribuyentes de otros tipos de impuestos también presentaban inconsistencias debido principalmente a la desactualización de datos, siendo los motivos principales que los contribuyentes cambian de lugar de residencia, venden sus predios o cierran sus negocios sin notificar a la AMDC.

A partir de 2010, la AMDC empezó a implementar procedimientos administrativos para incrementar el registro de contribuyentes, identificando registros de contribuyentes desactualizados y aplicando sanciones por el incumplimiento de los requerimientos de registro. Puesto que los contribuyentes pueden pagar varios impuestos municipales y por consiguiente se requiere que registren su información en las bases de datos correspondientes, el no registro podría identificarse al cruzar información entre los mismos. Actualmente, la AMDC investiga la posibilidad de llegar a un acuerdo con la DEI y otras entidades públicas para intercambiar la información de sus registros.

i) Controles en el sistema de registro de contribuyentes

El Plan de Arbitrios anual establece que para cada tipo de impuesto los contribuyentes deben proporcionar información actualizada y establece también las multas por incumplimiento de este requisito. Por ejemplo: Los nuevos dueños de bienes inmuebles deben registrarse ellos mismos en el registro de la propiedad de la AMDC, (ii) Los contribuyentes del Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios deberán informar a la GRCF de cambios en la dirección, traspaso o propiedad del negocio y cambios en la escala de las actividades comerciales dentro de los 30 días siguientes a dichos cambios; y (3) los patronos con cinco o más empleados deberán presentar a la AMDC una nómina de sus empleados.

El control sobre el registro y actualización de la información de los contribuyentes se realiza mediante el cruce de información entre varios registros municipales y los incumplimientos están sujetos a multas severas. Los registros de algunos impuestos requieren una actualización.

ii) Eficacia en las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de registro y declaración

El Plan de Arbitrios establece sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Una revisión de la recaudación de ingresos en 2009-2011 muestra un cambio en el comportamiento de los contribuyentes que se refleja en un descenso progresivo en los montos vencidos por cobrar, o, en otras palabras, cumplimiento reforzado con requerimientos de

declaración. Por ejemplo, las multas totalizaron 6,9 millones de Lempiras en 2009, mientras que el monto de los impuestos y tasas vencidas fue el equivalente al 48,4 por ciento del total de la recaudación. Las multas se elevaron a 138 millones de Lempiras en 2010, y los impuestos/tasas vencidas cayeron al 44,3 por ciento de las recaudaciones totales. En 2011, el total de las multas sumó un total de 66 millones de Lempiras, mientras que los impuestos/tasas vencidos se redujeron al 32,2 por ciento de las recaudaciones.

No obstante, los contribuyentes y bases de datos catastrales continúan presentando inconsistencias, principalmente contribuyentes que cambiaron su lugar de residencia, vendieron sus predios o cerraron sus negocios sin notificar a la AMDC porque (i) los contribuyentes a menudo cambian su dirección domiciliaria sin informar a la AMDC, (ii) se venden bienes inmuebles pero no se notifica la venta a la AMDC, o (iii) se cierra un negocio pero su cierre nunca se notifica a la AMDC.

iii) Planificación y monitoreo de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario

La AMDC cuenta con un Manual de Auditoría que describe las técnicas y procedimientos aplicables principalmente a los contribuyentes que se les da seguimiento en el Departamento de Departamento de Fiscalización y Grandes Contribuyentes de la AMDC. El manual está dividido en seis capítulos: Planificación de la Auditoría; (ii) Técnicas y habilidades de entrevista; (iii) Cédulas u hojas de trabajo; (iv) Auditoría de Ingresos; (v) Análisis de estados financieros; y (vi) Programas de Auditorías especiales (Ej. Investigación de fraudes). Los planes de auditoría se basan en un análisis de la información del contribuyente (antecedentes, características de las actividades, régimen fiscal, etc.) con el fin de poder establecer el nivel de riesgo de incumplimiento y así el nivel de priorización en términos de las entidades a incluirse en el plan de auditoría. Con la excepción del impuesto sobre bienes inmuebles, todos los impuestos principales (impuestos sobre la renta y producción) se basan en procedimientos de autoevaluación.

La Tabla 11 resume las auditorías realizadas por el DFGC. La actividad fiscal de los contribuyentes con seguimiento por la DFGC pareciera haberse incrementado en los últimos años. Las auditorías se realizan de acuerdo al plan anual de auditorías, que comprende las auditorías obligatorias, ad hoc o auditorías especiales. El seguimiento del cumplimiento con el registro fiscal y las obligaciones de declaración debe cubrir hasta los últimos cinco años.

Los contribuyentes fuera del alcance del DFGC no se auditan, pero son sujetos a una revisión ad hoc cuando se presenta la necesidad.

Tabla 11 - Auditorías realizadas por el Departamento de Fiscalización y Grandes Contribuyentes

	2009	2010	2011
Auditorías realizadas	290	445	484
Monto auditado (en Lempiras)	6.635.948	19.703.453	44.973.376
# de auditores/supervisores	21	23	24

Indicador	Calificación	Justificación
ID-14 (M2)	B	
(i)	C	Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, que en algunos casos están vinculados con otros sistemas. La verificación cruzada con instituciones externas a la AMDC aún no está implementándose pero se planea realizarla.
(i)	B	Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no siempre son efectivas, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.
(iii)	B	Las auditorías tributarias se basan en un plan de auditoría documentado, con claros criterios de evaluación de riesgo en los principales tipos de impuesto en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.

ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

i) Coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, (porcentaje de atrasos de tributos al inicio del año fiscal que se cobraron ese año – promedio de los dos últimos años

El Informe de Auditoría sobre los Estados Financieros muestran las Cuentas por Cobrar en términos de pago de impuestos en mora, como se indica en la Tabla 12. El saldo de los impuestos en mora como porcentaje de la recaudación fiscal se incrementó drásticamente del 29 por ciento en 2010 al 69 por ciento en 2011.

Tabla 12 - Cuentas por pagar – Estados Financieros de la AMDC 2010

	Saldo al 31 de diciembre 2011	2010	2009
Impuesto Bienes Inmuebles	687.287.456	254.267.909	141.380.631
Impuesto Industria, Comercio y Servicios	198.184.508	82.923.647	115.260.861
Total	885.471.964	337.191.556	256.641.492
% de recaudaciones (Tabla 13)	69%	29%	20%
<i>Valores en Lempiras</i>			

La Tabla 13 indica que las tasas de recaudación tributaria pasaron del 64 por ciento en 2008 al 75,7 por ciento en 2011.

Tabla 13 - Tasas de recaudación tributaria, de acuerdo a los informes de ejecución de ingresos (en millones de Lempiras)

	2011	2010	2009	2008
Recaudación prevista	1.690,13	1.682,12	1.928,08	1.392,28
Recaudación real	1.278,94	1.166,08	1.299,23	891,533
Diferencia (por recaudar)	411,195	516,041	628,846	500,749
Eficacia recaudación (real / previsto)	75.7%	69.3%	67.4%	64.0%

La información sobre la recaudación fiscal que se presenta en la Tabla 13 no diferencia entre mora fiscal recaudada que se encontraba pendiente al final del año anterior y la recaudación de los impuestos adeudados el año en curso. Por ésta razón, no es posible estimar los coeficientes de recaudación de atrasos de impuestos. El saldo de los impuestos atrasados es alto como porcentaje

de recaudaciones tributarias (Tabla 12) y este porcentaje ha continuado creciendo año tras año. Sin embargo, debido a la ausencia de un perfil de antigüedad de la mora tributaria no es posible calcular la tasa de recaudación de la mora

Los contribuyentes pagan sus impuestos directamente a través del sistema bancario, pero la recuperación de los pagos moratorios se realiza a través de una empresa que da seguimiento a los montos vencidos de los contribuyentes que luego deposita los montos recuperados directamente en la cuenta del fideicomiso. Los casos donde los montos no se pueden recuperar se refieren al sistema judicial. Por lo que la AMDC no recupera los pagos de impuestos en mora directamente, pero si tiene acceso en línea a los datos sobre los atrasos de pagos que lleva el contratista que recauda los pagos atrasados

ii) La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos a la AMDC

Como se indica en los párrafos anteriores, todos los ingresos municipales se depositan directamente en el sistema bancario y estos fondos se transfieren automáticamente a la cuenta del fideicomiso. De conformidad con el contrato firmado con los bancos que administran la cuenta del fideicomiso, los bancos se comprometen a transferir, todos los lunes, los fondos recaudados durante la semana anterior en la cuenta del fideicomiso.

iii) La frecuencia de realización por la AMDC de conciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos

La información sobre la facturación y cobranza está disponible permanentemente en línea para acceso de la AMDC. La conciliación de las cuentas de recaudación se hace automáticamente tanto por los bancos recaudadores al momento de la recaudación, así como semanalmente por la cuenta de fideicomiso cuando recibe las recaudaciones transferidas por los bancos recaudadores. La conciliación de las valuaciones, montos adeudados y atrasos se realiza mensualmente en un esfuerzo conjunto entre el contratista de recuperación (TX) y el departamento de recuperaciones de la AMDC con el fin de poder cerrar las cuentas al final de cada mes.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-15 (M1)	NC	
(i)	NC	El saldo en atrasos tributarios al cierre del año fue de un promedio del 49% de las recaudaciones para 2010 y 2011. Dado que la información disponible no permite la estimación de índices de recaudación para los atrasos tributarios, no es posible evaluar ésta dimensión.
(ii)	B	Los ingresos recaudados durante la semana son depositados en la cuenta del Fideicomiso al lunes siguiente de ser recaudados, y en ese momento quedan a disponibilidad de la AMDC.
(iii)	A	La conciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la AMDC se realiza de manera mensual.

ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Las unidades comprometen el gasto en función de su presupuesto aprobado y los pagos se ejecutan de acuerdo a la disponibilidad de los fondos

i) Medida en que se proyecta y da seguimiento a los flujos de caja

Al inicio de cada año, la tesorería de la AMDC prepara el plan de ejecución del presupuesto mensual. El plan inicial es solamente un punto de referencia ya que la AMDC aún no estima los ingresos mensual o trimestralmente y las unidades ejecutoras tampoco proyectan aún los gastos mensual o trimestralmente. La presión sobre la disponibilidad de efectivo debido a reducciones en los ingresos significa que los pagos se efectúan según la disponibilidad de efectivo en lugar de ser efectuados de acuerdo a las proyecciones de gastos mensuales o trimestrales.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica proporcionada a las unidades ejecutoras sobre los topes máximos y compromisos de gastos.

El presupuesto aprobado es el único punto de referencia de las unidades ejecutoras para comprometer gastos. Por ésta razón, en principio las unidades ejecutoras tienen un horizonte de 12 meses para hacer compromisos de gastos. Sin embargo, esto implica la posibilidad de que existan atrasos en los pagos en el contexto de reducciones de ingresos, tal y como ha sido el caso para la AMDC (ID-3-4), y la falta de un sistema que vincule el control sobre los compromisos de gastos con la disponibilidad de efectivo (ID-20). Queda aún por desarrollar un sistema de proyecciones de flujos de caja para el año en curso, como se menciona en la dimensión (i), y pareciera que el sistema de proyección de ingresos necesita fortalecerse (ID-3).

iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes a las asignaciones presupuestarias, que se deciden a un nivel superior al de la administración de las unidades ejecutoras

La DFA de la AMDC puede instruir a las unidades ejecutoras que realicen ajustes a su presupuesto de acuerdo con el comportamiento de la recaudación y a ajustes en las prioridades de la Corporación Municipal que signifiquen una redistribución de los recursos presupuestados de algunos programas municipales a otros. En Febrero de 2012 la DFA instruyó a varias unidades que modificasen sus planes de acción con miras a reducir sus presupuestos en un 30 por ciento.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-16 (M1)	D+	
<i>(i)</i>	D	Actualmente no se realizan actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja, dado que la imprevisibilidad en el flujo de ingresos disminuye la potencial utilidad de las previsiones anuales de gastos.
<i>(ii)</i>	A	El presupuesto aprobado es el punto de referencia para los MDO en relación a la realización de compromisos de gastos. En principio, los MDO pueden comprometer gastos con una anticipación de 12 meses sin importar cuál sea la disponibilidad de fondos proyectada para financiar las deudas generadas por dichos compromisos.
<i>(iii)</i>	D	La AMDC suele realizar ajustes importantes a los presupuestos de los MDO durante el ejercicio, y estos ajustes no son realizados en forma transparente.

ID-17. Registro y gestión de saldos de caja, deuda y garantías

El 30 de septiembre de 2010, la AMDC firmó un “Contrato de Préstamo Sindicado con cuatro bancos. El Banco Financiera Comercial Hondureña, S.A. (Banco FICOHSA) asume el papel de Banco Estructurador o Banco Agente, con la Interamericana de Seguros S.A, Banco de Occidente, S.A, y Banco Atlántida, S.A. El Sindicato Bancario otorgó a la AMDC un préstamo por 835 millones de Lempiras de acuerdo al siguiente detalle:

Banco FICOHSA, S. A.	285 millones de Lempiras
Interamericana de Seguros, S.A	50 millones de Lempiras
Banco de Occidente S.A.	250 millones de Lempiras
Banco Atlántida, S.A.	250 millones de Lempiras
<i>Total</i>	<i>835 millones de Lempiras</i>

Las condiciones del préstamo incluyen que la AMDC deberá formular y ejecutar su presupuesto, conforme a las normas legales legalmente aprobadas legalmente y, mantener un saldo balanceado en todo momento. En el caso que esto no sea posible, deberán aplicarse las siguientes disposiciones:

- (a) El déficit presupuestario debe ser menor al quince por ciento (15%) de los ingresos corrientes en el año 2010 y un cinco por ciento (5%) para cada año subsiguiente (para el período de cálculo).
- (b) Razón de Servicio de Deuda a Ingresos Operativos menor a veinte por ciento (20%) (para el período de cálculo)
- (c) Razón de Servicio de Deuda a Ingresos Operativos más Transferencias del Gobierno Central menor a treinta por ciento (30%) (para el período de cálculo)
- (d) El monto de Cuentas por Pagar debería ser menor a 450 millones de Lempiras a finales de 2010, 300 millones de Lempiras al final de 2011 y 150 millones de Lempiras a finales del año en adelante durante el plazo del préstamo.
- (e) la AMDC no deberá incurrir en nueva deuda a menos que el Sindicato Bancario lo apruebe, con la excepción de los créditos con plazos menores a un año y un monto acumulado a 40 millones de Lempiras; y
- (f) la AMDC no asumirá o garantizará obligaciones de terceros.

El contrato del Préstamo Sindicado dispone la necesidad de establecer dos fideicomisos:

Un Fideicomiso de Administración para el cual FICOHSA administrará los fondos por la AMDC, de acuerdo a las siguientes responsabilidades:

i) La creación y administración de la cuenta de proyecto.

La obligación inmediata de transferir al Fideicomiso de Garantía el cien por ciento (100%) de la recaudación de la tasa vial y el veinte por ciento (20%) de las recaudaciones por bienes inmuebles e industria, comercio y servicios, así como cualquier otro ingreso que reciba el fideicomiso de administración con el propósito de cubrir los pagos del servicio de la deuda; y

ii) Contratar una firma auditora registrada con la CNBS y aceptable a los Bancos Prestamistas a fin de revisar las cuentas del Fideicomiso en Administración.

(ii) El Fideicomiso de Garantía en el que Banco Hondureño del Café S.A. (

La AMDC tiene también otras deudas con entidades del sistema bancario y proveedores.

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda

La calidad de las cuentas de la AMDC ha mejorado sustancialmente como resultado de los compromisos que la AMDC adoptó como parte de las condiciones del Préstamo Sindicado y la supervisión financiera provista a través de los arreglos del fideicomiso. Ahora, la AMDC puede preparar estados financieros auditables que reflejan con exactitud su situación financiera. El informe de Auditoría de los estados financieros indica que los registros de la deuda son correctos y actualizados. La AMDC incluye los informes sobre la deuda en los informes trimestrales de transparencia que prepara para la Secretaría de Finanzas y en sus informes mensuales de ejecución presupuestaria.

ii) Medida de la consolidación de saldos de caja del gobierno municipal

El establecimiento de la cuenta de fideicomiso centraliza todos los fondos de la AMDC en una sola cuenta administrada por FICOHSA. La AMDC puede acceder en línea a sus posiciones de caja en todo momento. La AMDC no considera como parte de su posición de efectivo los saldos de los fondos rotatorios (discutidos en ID-7).

iii) Sistemas para la contratación de préstamos y emisión de garantías

El Artículo 357 de la Constitución Política del Estado establece que “*Las autorizaciones de endeudamiento externo e interno del Gobierno Central, organismos descentralizados y gobiernos municipales que incluyan garantías y avales del Estado, serán reguladas por la ley*”. Adicionalmente, de acuerdo a las condiciones del Préstamo Sindicado, la Corporación Municipal deberá aprobar todas las propuestas de contratación de préstamos y otorgamiento de garantías, y todas las propuestas deben cumplir con los criterios de sustentabilidad de la deuda establecidos en las condiciones.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-17 (M2)	A	
(i)	A	Los registros de la deuda interna y externa están completos y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Se preparan informes de gestión y estadísticos sobre la posición de la deuda de manera mensual y trimestral. Los estados financieros anuales incluyen la posición de la deuda.
(ii)	A	La totalidad de los fondos de la AMDC están depositados en la cuenta del fideicomiso administrada por FICOHSA. La AMDC puede consultar en línea su posición de caja en todo momento.
(iii)	A	La contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías por parte de la AMDC requieren la aprobación de la Corporación Municipal y están sujetas a las condicionalidades del Acuerdo de Fideicomiso (especificado bajo la dimensión (i)) en relación a la sostenibilidad de la deuda.

ID-18. Eficacia de los controles de la nómina

Durante el período 2009-2011 la AMDC contaba 2589, 2499 y 2535 empleados respectivamente. La escala de salarios que entró en vigencia en el año 2010 establece los montos mínimos y máximos para cada una de las 8 categorías de salarios establecidos (Director, Gerente, Asistente

de Gerencia, Jefe de Departamento, Jefe de Sección, Personal Profesional, Personal Operativo y Personal de Apoyo). La escala de salarios aplica también al personal existente, con la excepción de los salarios que en la actualidad se encuentran por encima de la nueva escala salarial, que representan probablemente menos del 10 por ciento del personal total. El Manual de Puestos Preliminar contiene 205 posiciones. El Manual se está revisando actualmente previo a su presentación a la Corporación Municipal para su aprobación, asimismo se están preparando un Manual de Procedimientos Administrativos y un Manual Institucional de Funciones.

La nómina municipal se procesa a través de una nómina integrada centralizada y el sistema de administración de recursos (ARH). El sistema incluye un procedimiento y formularios para las evaluaciones del personal, pero aún no se ha puesto en práctica. Los empleados reciben su pago a través de transferencias directas a sus cuentas bancarias. El sistema contiene los registros del personal y los procesos para los cambios del mismo. El sistema puede hacer ajustes de salarios y los cálculos de la nómina. El Alcalde debe aprobar la contratación, promoción y despido del personal. Existe un manual que sirve de guía para utilizar el sistema. Para la AMDC no hay manejo de personal ni unidades de nómina descentralizadas.

Se requiere que el Departamento de Auditoría Interna revise todas las transacciones relacionadas con cambios a los registros del personal.

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

El sistema de recursos humanos integra toda la información de nómina y de las fichas de personal en una base de datos que asegura la coordinación entre los archivos. La base de datos no contiene el Manual de Puestos, el cuál está aún en desarrollo. Todas las modificaciones se verifican para asegurar su exactitud y que estén plenamente documentadas y debidamente aprobadas previo a ser entregadas a la auditoría interna para su aval. Por consiguiente, el pago se basa en información documentada y aprobada.

La nómina mensual está disponible al público en el Portal de Transparencia de la AMDC, donde pueden verse los montos brutos y netos del pago a cada puesto por mes. La revisión por parte del equipo de evaluación de una muestra de registros de nómina concluyó que los pagos se basan en procesos autorizados. Los pagos retroactivos se deben principalmente a las deficiencias de ingresos y no a retrasos en el procesamiento de cambios en los registros de personal.

ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.

Las modificaciones a los registros se procesan inmediatamente después de su aprobación y se hacen efectivos en la nómina del siguiente mes. Los ajustes retroactivos son poco significativos, siendo de menos de un tres por ciento del total de la nómina.

iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

En la Gerencia de Recursos Humanos hay solo seis personas autorizadas para incorporar registros de personal nuevo en la base de datos o modificarlos. Los cambios deben documentarse completamente y aprobarse explícitamente y por escrito por el Alcalde, quien es la única persona autorizada a contratar o promover personal. Además, el Auditor Interno debe revisar y validar todos los cambios. El Gerente de Recursos Humanos ordena específicamente todos los cambios a los registros del personal y verifica que las personas a cargo de su registro lo hagan de manera oportuna y apropiada. El Gerente de Recursos Humanos firma los informes mensuales de todos los cambios realizados en los registros de personal.

iv) Realización de auditorías de la nómina con el fin de determinar fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.

En el año 2010, la Gerencia de Recursos Humanos inició un proceso de revisión anual del personal asignado a cada una de las unidades operativas de la AMDC en términos de su asistencia y cumplimiento de los términos de su contrato de trabajo. Cada revisión la firma el jefe de la unidad revisada y el revisor autorizado de la Gerencia de Recursos Humanos. Las revisiones determinan si la identidad del empleado es la correcta, si el empleado trabaja normalmente en la unidad asignada, o si se encuentra en otra unidad o sitio en caso de no estar en la unidad asignada. Las revisiones han identificado irregularidades y han permitido la ejecución de medidas correctivas.

Las auditoría de 2010 y de 2011(la última aún en curso), incluyeron dentro de su alcance la nómina institucional. Las recomendaciones de la auditoría de 2010 se están ejecutando, incluyendo la elaboración de manuales de procedimientos y funciones, como se mencionó anteriormente.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-18 (M1)	B+	
(i)	B	Los datos de personal y de la nómina no están directamente vinculados, pero la nómina mensual se sustenta en documentación precisa de todos los cambios introducidos en los registros de personal y se verifican contra los datos de la nómina del mes anterior. La base de datos aún no cuenta con un registro de puestos de trabajo la cual está aún en proceso de preparación.
(ii)	A	Las modificaciones a los registros de personal son procesados en la nómina inmediatamente después de ser aprobados y son reflejados en la nómina del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes, representando menos de un 3% de los pagos salariales.
(iii)	A	Los cambios a los registros de personal y la nómina son registrados y tienen un control estricto. Se genera un informe de verificación de cambios de manera mensual.
(iv)	B	En los últimos tres años se han realizado dos verificaciones de posiciones para todas las unidades de la AMDC y se ha realizado una auditoría de nómina institucional; actualmente están realizando otra para el año 2011.

ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones

Existen dos decretos que establecen el marco legal para las contrataciones y adquisiciones: La Ley de Contratación del Estado y su Reglamento y la Ley de Creación del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (HONDUCOMPRAS). La Oficina Nacional de Contrataciones y Adquisiciones (ONCAE) es el órgano estatal encargado de supervisar las contrataciones y adquisiciones públicas a través de una serie de circulares e instructivos relativos a:

- La inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas
- Formulación, Tramitación y Resolución de Consultas ante la ONCAE
- Correlatividad en la Numeración de Procedimientos de Contratación, Contratos y Órdenes de Compra
- El uso de los Procedimientos de contrataciones y Adquisiciones de HONDUCOMPRAS y capacitaciones sobre los mismos
- El Plan Anual de contrataciones y Adquisiciones para el Sector Público
- El sistema de HONDUCOMPRAS para la Contratación, Adquisición y Compra en el Sector Público
- El uso de los Pliegos de Condiciones Armonizados

Existen también otras leyes que sin ser específicas para los procesos de contratación regulan diversos procedimientos relacionados: la Constitución de la República, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Orgánica y Disposiciones Generales de Presupuesto, el Decreto Año de la Transparencia, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley General de Administración Pública, Ley del Tribunal Superior de Cuentas y Ley Jurisdicción Contencioso Administrativo

Conforme y en aplicación de la Ley, todos los procesos de contratación deben registrarse en el sistema de HONDUCOMPRAS y publicados en los diarios de circulación nacional.

i) Transparencia, integralidad y competencia en el marco jurídico y regulatorio.

La metodología PEFA establece seis condiciones básicas que debe cumplir el marco jurídico y normativo, como se indica en la Tabla 14. .

Tabla 14 - Elementos de un marco jurídico y normativo fuerte para las contrataciones y adquisiciones

Elemento	Cumplimiento	Explicación
Estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia.	Si	La Ley de Contrataciones y su Reglamento son los elementos primarios del sistema de contrataciones. La Ley de HONDUCOMPRAS establece los medios y términos para la publicación de los procesos que están supeditadas a la Ley de Contrataciones. Los demás instrumentos normativos regulan aspectos específicos del proceso de contratación y están subordinados a la Ley de Contrataciones.
Ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados.	Si	Todo el marco normativo está disponible en el portal de HONDUCOMPRAS que es de acceso libre al público. Se publica además en el diario oficial “La Gaceta”.

<p>Ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos</p>	<p>Si</p>	<p>Todo el sector público está regido por éste marco normativo, incluyendo al Gobierno Central, las empresas públicas y a los gobiernos municipales. El artículo 8 de la Ley de Contratación establece las materias excluidas del ámbito de la ley, las cuales se refieren a relaciones intergubernamentales, a casos específicos contemplados en las leyes laborales, a la prestación de algunos servicios públicos y otras que no alteran el espíritu y universalidad de la Ley de Contrataciones.</p>
<p>Hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos</p>	<p>Si</p>	<p>El artículo 7 de la Ley de Contratación establece claramente la preferencia por el uso de procedimientos de competencia abierta. La Ley de Contrataciones establece dos procedimientos menos competitivos para contrataciones: la licitación privada (artículos 59 y 60) y la contratación directa (artículo 63). En ambos caso la Ley establece las únicas circunstancias en que pueden usarse dichos procedimientos y el procedimiento de autorización para los mismos, los cuales pueden requerir de la aprobación de Presidente de la República en el caso del Gobierno Central y de la máxima autoridad institucional en los demás casos. Estos procedimientos solo pueden ser utilizados cuando los procedimientos competitivos utilizados previamente hayan resultados fallidos.</p>
<p>Brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones</p>	<p>Si</p>	<p>El acceso público a la información sobre las adquisiciones está establecido en los artículos 6 de la Ley de Contrataciones y en el artículo 10 de su reglamento, así como también en el artículo 13.9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública.</p>
<p>Ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.</p>	<p>Si</p>	<p>La ley de contrataciones en su artículo 142 permite que los interesados puedan reclamar o impugnar las diferentes fases de los procesos de contrataciones. El procedimiento está regulado por la Ley de Procesos Administrativos que establece los pasos a seguir, las responsabilidades y los plazos correspondientes. El marco normativo establece una primera instancia administrativa en la entidad compradora y una segunda y definitiva instancia en el poder judicial.</p>

ii) Uso de métodos de adquisiciones competitivas

Como ya se mencionó en la dimensión (i), el marco jurídico y normativo define las circunstancias en las cuales pueden utilizarse métodos de adquisiciones competitivos.

La tabla 15 resume el número de adquisiciones registradas para la AMDC desde 2006 realizadas de acuerdo al método de adquisiciones. La tabla no está completa ya que HONDUCOMPRAS, por razones técnicas, no estuvo en operaciones por cierto tiempo. El registro regular se inició en 2011 y aún para ese año los datos están incompletos, con información incompleta sobre los montos de los contratos y nombres de las empresas contratadas. La información de 2011 tampoco está completa ya que HONDUCOMPRAS pasó de ser una entidad de la Secretaría de la Presidencia a ser una entidad de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) por lo que no operó durante los últimos meses de 2011 y los primeros de 2012.

Tabla 15 - Número de procesos de adquisiciones registrados en HONDUCOMPRAS por la AMDC

(Por tipo de método de adquisiciones)

Modalidad de contratación registrada en HONDUCOMPRAS	Número de casos							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Licitación Pública Internacional						4	1	5
Precalificación						2	2	4
Licitación Pública Nacional	10	7	8			8	4	37
Licitación Privada						13	12	25
Contratación Directa						5	2	7
Compra Menor						1		1
Concurso Público Nacional	5	2				4	14	25
Concurso Privado						1		1
Modalidad No Publicada	22							22
Total	37	9	8	0	0	38	35	127
<i>Fuente: HONDUCOMPRAS al 20 de julio 2012</i>								
<i>De los 127 procesos registrados, 27 corresponden a obras, 59 a bienes y servicios y 41 a consultorías</i>								

Muy pocos contratos de la AMDC se ejecutan por contratación directa (el tope de estos contratos es de 900.000 Lempiras para obras de construcción y 180.000 para equipos y servicios). La tabla 15 indica que las licitaciones privadas fue el método preferido y utilizado por la AMDC durante los últimos dos años, aunque este método se reserve para contratos que no exceden 1,8 millones de Lempiras. Muchos de estos proyectos son para obras menores de mantenimiento. Hay muy pocos grandes proyectos, un ejemplo sería el proyecto de la Construcción del Paso a Desnivel en la intersección de los Bulevares Hacienda and Suyapa,

Otra característica es que muchos programas sociales están orientados a asistencia para el pueblo o familias que se encuentran en situación de emergencia (incendios, deslizamientos de tierra, inundaciones, etc.). La rehabilitación requiere la compra de activos y suministros en cantidades relativamente pequeñas, que se financian a través de fondos rotatorios establecidos para este propósito.

El uso de procedimientos menos competitivos o de compras directas es por lo tanto algo frecuente, pero esto es para las necesidades operativas y no para evitar utilizar los procesos de adquisiciones competitivas.

Dado que los registros de HONDUCOMPRAS están incompletos, no fue posible cuantificar la porción de las contrataciones que se realiza utilizando métodos competitivos restrictivos.

iii) Acceso público a información completa, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

Como ya se mencionó en la dimensión (i) todos los procesos de contrataciones deben publicarse en los diarios nacionales y registrarse en HONDUCOMPRAS. Esta última es una página Web en la cual la información se presenta de manera permanente y clara y siendo el medio más confiable para el público y proveedores de acceder a la información sobre las contrataciones y adquisiciones de la AMDC. Sin embargo, como se indicó en la dimensión (ii) la información registrada por la AMDC en HONDUCOMPRAS está incompleta.

iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Tal como se mencionó en la dimensión (i), el procedimiento para la tramitación de las reclamaciones está regulado por la Ley de Procesos Administrativos que establece los pasos que deben seguirse para todos los procesos administrativos.

Tabla 16 - Cumplimiento con los criterios para el buen funcionamiento de un mecanismo de reclamaciones

Criterio	Cumplimiento	Explicación
Está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno.	No	La primera instancia de reclamaciones se hace a nivel de la AMDC. La segunda instancia es la judicial en la que el proceso es resuelto por jueces conocedores del marco jurídico pero no necesariamente expertos en procesos de contrataciones.
No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos.	No	La primera instancia es a nivel de la AMDC quién participa en los procesos de adquisiciones.
No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Si	No se aplican cargos a las denuncias, impugnaciones y reclamos.
Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones.	Si	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara y explícita describiendo los procesos administrativos de reclamo. Los procedimientos del Poder Judicial son también claros.

Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones.	Si	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara y explícita en su artículo 30 determinando que el administrador sólo podrá suspender el proceso de materia del reclamo en caso de ser conveniente para evitar perjuicios al interesado.
Dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	Si	La Ley de Procedimientos Administrativos es clara mostrando los plazos para cada paso del proceso administrativo y también establece los plazos límite para la solución de los procesos.
Dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	Si	La Ley de Procedimientos Administrativos establece términos de cumplimiento de las resoluciones que incluyen procedimientos forzosos (art 93), pero estos actos administrativos son apelables en el Poder Judicial. Las resoluciones del Poder Judicial son finales y de cumplimiento obligatorio.

Indicador	Calificación	Justificación
PI-19 (M2)	D+	
(i)	A	El marco jurídico cumple con los seis requisitos enumerados
(ii)	D	No se cuenta con datos confiables sobre el uso de métodos distintos de la competencia abierta para las contrataciones.
(iii)	D	No hay procedimientos implementados que garanticen el registro sistemático de contrataciones en HONDUCOMPRAS. Los registros de los últimos seis años no son completos.
(iv)	D	El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios (i) y (ii). No existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

El “Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos” emitido el 5 de febrero de 2009 por el TSC se basa en las mejores prácticas internacionales. La AMDC se encuentra en la etapa inicial de la ejecución de las mismas.

El Control Interno en la AMDC se realiza de tres maneras:

- Por controles ejercidos sobre el uso de los fondos del fideicomiso de acuerdo a las condiciones establecidas en el Préstamo Sindicado, como referido en ID-17. Estas condiciones, *inter alia*, limitan los compromisos de gasto a los niveles provistos en el presupuesto aprobado y rigen todos los ajustes propuestos al presupuesto y préstamos adicionales.
- La Dirección de Finanzas y Administración de la AMDC verifica que los compromisos de gasto propuestos estén cubiertos en el presupuesto aprobado y que las solicitudes de pago estén conciliadas con la disponibilidad de fondos.

- Por controles institucionales sobre los procesos administrativos. Estos presentan debilidades, ya que las descripciones formales de las funciones y responsabilidades de los funcionarios no se han definido aún. El manual de descripción de puestos y el manual de procedimientos administrativos se encuentran aún en las etapas iniciales de elaboración. En vez de esto, los funcionarios ejercen control a su discreción y de acuerdo a su experiencia y criterios propios sin una visión administrativa integrada. Por ejemplo, los gerentes han adoptado planes de operaciones anuales sin vincularlos con el presupuesto y las proyecciones de disponibilidad de efectivo. Además, las proyecciones tienen un amplio margen de error debido a la poca previsibilidad de los flujos de recursos.

Esta situación se ve empeorada debido a que el Presupuesto no se formula de forma participativa. Las decisiones que se toman sobre lo que debe incluirse en el Presupuesto no reflejan las necesidades técnicas de los diferentes departamentos, causando así dificultades en la ejecución de programas y debilidades en la autoridad de los gerentes de programas, lo que debilita aún más el marco de control institucional. La alta rotación de personal en puestos claves al inicio de esta administración ha exacerbado esta situación.

El saldo significativo de pagos pendientes al final de cada año (ID-4) se debe en gran parte a: (i) deficiencias en los ingresos (ID-3); (ii) la cantidad de discreción disponible a los gerentes de hacer ajustes al presupuesto después de su aprobación, a expensas de algunas unidades ejecutoras que posiblemente tienen ya compromisos de gasto, lo que refleja un marco de control institucional débil, como ya se mencionó; y (iii) controles de compromisos de gasto vinculados únicamente al presupuesto aprobado y no al proyectado.

ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.

Los principales controles internos se concentran en compromisos de pago, pagos y gestión de recursos humanos. Como se mencionó anteriormente, el manual de descripción de puestos y el manual de procedimientos administrativos se encuentran en etapa inicial de elaboración. La AMDC está en las primeras etapas de la Ejecución del Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos desarrollada por el Tribunal Superior de Cuentas. Las Normativas de Control Interno emitidas por el TSC bajo este marco aún no se han publicado y el impulse institucional de concientizar a los funcionarios sobre la importancia de los sistemas de control interno aún no se ha desarrollado.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.

El cumplimiento de las condiciones del Préstamo Sindicado relativas al uso de los fondos municipales es en general bueno. Las solicitudes de fondos de las cuentas del fideicomiso en general se realizan respetando los procedimientos, aunque la auditoría de los estados financieros de 2010 indican que algunas condiciones relacionadas con la razón de servicio de la deuda – ingresos operativos no se ha cumplido (Página 27 de las notas a los Estados Financieros). Toda falta de cumplimiento tendría un impacto negativo muy serio sobre la gestión financiera de la AMDC.

Los procesos de registro y transacciones han mejorado notablemente, hasta el punto que tanto el presupuesto como los registros de contabilidad se actualizan permanentemente y contienen información confiable sobre las transacciones. El Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos todavía está en su etapa inicial de ejecución, por lo que todavía no se da el problema de cumplimiento.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-20 (M1)	D+	
(i)	C	Los controles sobre los compromisos de gasto se realizan solamente en relación al presupuesto aprobado y no están vinculados a las proyecciones de disponibilidad de caja.
(ii)	D	Las normas asociadas con la gestión de recursos humanos y con las condiciones del Préstamo sindicado son entendidas por el personal. Aunque las Normas de Control Interno emitidas por el TSC en el 2009 aún no han sido diseminadas institucionalmente, cuando sean implementadas proveerán un marco claro, integrado y documentado sobre los procedimientos y controles. No se han identificado normas o procedimientos de control documentados para la Administración.
(iii)	B	Las condiciones asociadas con el uso de los fondos del préstamo sindicado son generalmente cumplidas aunque el informe de auditoría sobre los estados financieros del año 2010 menciona algunas instancias de incumplimiento. Las transacciones son registradas de manera adecuada y oportuna, en línea con las regulaciones contables y presupuestarias, así como también con el acuerdo de préstamo sindicado.

ID-21. Eficacia de la auditoría interna

La función de auditoría interna se ejerce de acuerdo al “Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos” emitida por el Tribunal Superior de Cuentas en abril de 2009. Este marco establece las siguientes áreas de responsabilidad:

1) *Planificación, programación, análisis de riesgos y evaluación del control interno:* plan estratégico a mediano plazo, plan de auditoría anual, evaluación de la eficacia de los procesos de control interno institucionales, formulación de recomendaciones para los procesos de fortalecimiento, monitoreo y seguimiento a la ejecución de las recomendaciones.

2) *Tipos de auditorías:* cumplimiento con las leyes y normativas financieras y de desempeño (pruebas de eficacia, economía y efectividad), sistemas (por ejemplo, evaluación de controles sobre el uso de los sistemas de Tecnologías de la Información)

El artículo 54 de la Ley de Municipalidades especifica que el Auditor Municipal depende directamente de la Corporación Municipal. El Artículo 44 establece que las funciones del auditor consisten principalmente de actividades de pre auditoría, indicando el grado de inconsistencia con el posteo de las funciones especificadas en el ‘Marco’ antes mencionado.

i) Alcance y calidad de la función de Auditoría Interna

El plan operativo anual 2012 de Auditoría Interna contiene dieciséis auditorías financieras y de cumplimiento relativas a las diferentes entidades y programas de la AMDC. Pareciera que estas auditorías no se seleccionaron en base al análisis de riesgo, pues las mismas no se enfocan en los problemas primarios de la Alcaldía. A continuación se presenta la lista de las auditorías planificadas. Solamente las auditorías de mercados y las dos primeras auditorías sobre los ingresos municipales tienen un enfoque de auditoría de sistemas.

Auditorías planificadas a los Programas, 2012

- 1) *Auditorías de Mercado:* Jacaleapa, San Miguel (Perisur), Belén, Gerencia de los Mercados;
- 2) *Ingresos Municipales:* Tesorería (por ejemplo, Fideicomiso), Recaudación y Control Financiero (Recuperación por Mora), Gerencia de la Construcción, Transporte y Vialidad.
- 3) *Otras Auditorías:* CODEM, Protección Social, Desechos Sólidos, Bodega Infraestructura, Gerencia Ambiental, Cementerio El Durazno, Juzgado de Policía, Gerencia de Servicios Públicos.
- 4) *Otros Trabajos de Auditoría de Rutina realizados durante todo el año:* Revisión de estimaciones por Avances de Obra; Emitir resoluciones sobre solicitudes de Descarga de Deuda; Revisiones a los Fondos rotatorios; Análisis de Proyectos, Rubro de Combustible, Análisis de Cuentas por Cobrar, Participación en los Procesos de Licitación, Trabajos Especiales de Apoyo al Gabinete Legal.

Lo anterior indica que el trabajo de la función de Auditoría Interna es parcialmente operativo en su naturaleza. La mayoría de las auditorías están orientadas a asuntos relativos a transacciones en vez de hacia asuntos sistemáticos.

ii) Frecuencia y distribución de los informes

Según el mandato de la Ley de Municipalidades, deben prepararse informes mensuales de gestión e informes sobre las auditorías realizadas y presentan a la Corporación Municipal.

iii) Medida de la reacción de la administración frente a los hallazgos de la auditoría interna

La función de Auditoría Interna se ha centrado principalmente en asuntos operativos y transaccionales y las recomendaciones formuladas no son extensivas. No hay información disponible para determinar el grado de la reacción de la AMDC a las recomendaciones.

Indicador	Calificación	Justificación
ID-21 (M1)	D+	
<i>(i)</i>	C	La auditoría interna cubre todo el ámbito operativo municipal y se enfoca más en el control de las transacciones que en problemas sistémicos.
<i>(ii)</i>	C	Los informes gerenciales mensuales y los informes de auditoría son enviados a la Corporación Municipal pero no al TSC.
<i>(iii)</i>	D	Se han realizado algunas recomendaciones, pero no hay un sistema de seguimiento para monitorear la implementación de las mismas.

3.5. Contabilidad, registro e informes

ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

La AMDC tiene solo una cuenta bancaria (la cuenta del fideicomiso) la cual recibe todos fondos y de la cual se realizan todos los pagos. El uso de la cuenta del fideicomiso ha simplificado muchos de los procedimientos administrativos de la AMDC. Debido a que la cuenta bancaria es la cuenta de un fideicomiso, los fondos en la cuenta no están sujetos a gravámenes y son de inmediata disposición para gastos de financiamiento. El administrador del fideicomiso emite los cheques en base a la documentación de apoyo apropiada provista por la AMDC. De esta manera, la conciliación de las cuentas es directa, y la información se origina únicamente de dos fuentes: la cuenta del fideicomiso y los libros de la AMDC.

i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

Los fondos recaudados por los bancos que participan en el acuerdo del fideicomiso deben transferirse todos los lunes a la cuenta del Fideicomiso. La transferencia es neta, y cada banco retiene la comisión acordada. Cada uno de los bancos transmite la información sobre las recaudaciones recibidas a la AMDC en tiempo real, permitiendo así realizar una conciliación diaria en términos de los ingresos recaudados. La conciliación en términos de fondos netos recaudados que se depositan en la cuenta del fideicomiso se hace una vez por semana.

La conciliación formal de la cuenta del fideicomiso se hace mensualmente junto con la emisión de los estados financieros mensuales de la AMDC. En práctica, sin embargo, la conciliación se realiza diariamente a través de consultas entre la AMDC y el administrador del fideicomiso, y al acceso en línea de la AMDC a los movimientos de la cuenta, que es su única cuenta bancaria. Por consiguiente, el seguimiento de las transacciones es muy sencillo.

ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de las cuentas de orden y anticipos

Existen dos tipos de anticipos: los que se hacen a los contratistas y los fondos rotatorios. Los anticipos a los contratistas se regularizan, registrándolos como gastos al final del contrato con el último pago. En ese momento, se registran los pagos anticipados y se hace de acuerdo a los procedimientos. Los saldos que no se liquidan al final del año se transfieren a cuentas de orden para su seguimiento y posterior liquidación.

En el caso de los fondos rotatorios, estos son administrados por funcionarios especificados en forma de fondos personales, que garantizan personalmente con fianzas bancarias equivalentes a los fondos recibidos. Estos fondos se renuevan o liquidan al presentar los recibos y obtener su aprobación (en otros países estos fondos a menudo se conocen como fondos de caja chica). La Corporación Municipal establece el monto de los fondos rotatorios cada año mediante la emisión de una Norma Presupuestaria (excepto para los fondos de emergencia cuyo monto y duración son por cada evento específico) y establece el número de reembolsos permitidos por año. La liquidación del uso de estos fondos como gastos se hace siempre anualmente. Los fondos de emergencia pueden quedar sin liquidar al final del año y mantenerse activos hasta su liquidación final. Ha habido casos donde los fondos de emergencia se han mantenido activos incluso después del fin de la emergencia, lo que sugiere que la administración de estos fondos no es muy estricta.

Finalmente, algunas unidades, como el CODEM, operan con un fondo rotatorio permanente, del cual pueden hacerse donaciones discrecionales a las comunidades que requieren asistencia

urgentemente, sin tener que pasar por los procedimientos administrativos general. Para estos fondos la liquidación es anual

Cada año, la Dirección de Finanzas y Administración emite una circular que establece la fecha, generalmente la tercera semana de diciembre de cada año, para la liquidación de todos los tipos de anticipos.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-22 (M2)	B+	
(i)	A	Mensualmente se realizan conciliaciones formales a la cuenta bancaria de la AMDC a nivel agregado y desagregado, dentro de las 4 semanas posteriores al cierre de cada mes. En la práctica, la conciliación es realizada de manera diaria.
(ii)	B	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se lleva a cabo en diciembre de cada año. Los saldos no conciliados se registran en cuentas de orden y se trasladan al año siguiente.

ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

Este indicador no se analizó ya que no es aplicable, puesto que la AMDC no está involucrada en la prestación de servicios primarios (unidades de servicios primarios - salud y educación - financiadas por el Gobierno Central) ni provee financiamiento para los mismos.

ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Las Normas Presupuestarias que la Corporación Municipal emite todos los años establecen la periodicidad y tipo de informes que deben presentarse a la Corporación. Estos son los siguientes:

(i) *Trimestralmente*: Consolidación de los informes de ingresos y gastos, informes sobre la ejecución del presupuesto, informes sobre ejecución de fondos, Estados de cuentas bancarias y Avances en proyectos de inversión;

(ii) *Anualmente*, a más tardar 30 días después de finalizado el ejercicio fiscal, el informe de ingresos y gastos (liquidación del presupuesto), inversiones del año, Balance Consolidado y Desglosado y Estado de la Deuda Pública.

La Ley del Presupuesto Anual del Gobierno Central, en el contexto de la Ley de Municipalidades, requiere que las municipalidades presenten al Gobierno Central y al Tribunal Superior de Cuentas: (a) un presupuesto anual y Plan de Inversiones Municipales, junto con los informes de ejecución presupuestaria mensuales y trimestrales; (b) planes físicos y financieros y ejecución de proyectos y programas trimestrales; y (c) estados financieros anuales, antes del 31 de enero del siguiente año.

i) Alcance de los informes en material de cobertura y compatibilidad con las proyecciones presupuestarias.

Los informes de ejecución presupuestaria se preparan en base a una clasificación económica únicamente, como se indica en los documentos del presupuesto aprobados y no en base a las unidades administrativas o programas, aun cuando los presupuestos se presentan en tal base. Los informes reflejan los montos aprobados inicialmente, modificados, transferidos, comprometidos, devengados, pendientes de pago y pagados. Si bien los informes trimestrales solo muestran la

ejecución presupuestaria para un trimestre y no el acumulado, el informe semestral (Segundo trimestre) y el informe anual (cuarto trimestre) incluyen información acumulada.

ii) Puntualidad de la presentación de informes

Los informes preparados para la Corporación Municipal se presentan de forma mensual y trimestral, en las dos últimas semanas del periodo, de acuerdo a las leyes y directrices indicadas en (i).

iii) Calidad de la información

Los informes se presentan en la estructura del presupuesto aprobado, pero únicamente de acuerdo a una clasificación económica. Los informes no presentan información sobre la ejecución de los programas municipales basados en las políticas municipales, y por consiguiente no representan una guía sobre si se requieren medidas de mitigación para mantener la ejecución presupuestaria en el camino correcto.

Otro defecto es que los informes trimestrales (a excepción del segundo y cuarto informes trimestrales) solamente hacen comparaciones de la ejecución durante el trimestre con la ejecución proyectada para ese trimestre y no muestran la ejecución acumulada, volviendo difícil determinar si el presupuesto va bien. Además, un informe trimestral puede incluir gastos basados en cuentas por pagar del trimestre anterior, conllevando a interpretaciones erróneas sobre la interpretación de la situación financiera de la AMDC, tanto durante el trimestre actual como durante el trimestre anterior.

Sin embargo, los datos en si mismos parecen ser de buena calidad, siendo el problema principal la interpretación de los mismos y su utilidad para la toma de decisiones gerenciales.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-24 (M1)	B+	
(i)	B	La clasificación de los datos permite su comparación directa con el presupuesto original, aunque solo en base a la clasificación económica, y no en base a su clasificación administrativa o por programa ni se reporta de manera acumulativa. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.
(ii)	A	Se preparan informes mensuales y trimestrales, y se presentan dentro de las dos semanas posteriores al cierre del período informado.
(iii)	B	La calidad de la información es razonablemente precisa, pero existen problemas con la interpretación de los datos, dado que los informes son presentados de manera agregada (mensual/trimestral) pero sin mostrar la información acumulada.

ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

El sistema contable de la AMDC ha mejorado sustancialmente en los últimos dos años. El informe sobre los estados financieros anuales de 2010 describe claramente las debilidades que se identificaron en el sistema contable en años anteriores y emitió una opinión negativa, indicando que de acuerdo a las normas contables de Honduras, los estados generados por el sistema no representaban la verdadera situación financiera de la AMDC. Por ejemplo, a finales de 2010, la conciliación del efectivo, las cuentas por pagar, cuentas recibidas y cuentas de préstamos de períodos anteriores mostraban pendientes en los activos y pasivos por 3.500 mil millones de Lempiras y 1.900 mil millones de Lempiras respectivamente, para un efecto neto de 1.600 mil

millones. Otro ejemplo es que los auditores no quedaron satisfechos en relación a la exactitud de las cifras par a las cuentas por pagar a finales de 2008 y 2009 de 61 millones de Lempiras y 83,4 millones de Lempiras respectivamente.

Como ya se mencionó, en el informe de auditoría de 2010, los estados financieros anteriores al 2010 no se auditaron. Desde entonces, la AMDC ha fortalecido su sistema contable con el fin de llevarlo actualizado y libre de errores y sacar a la luz errores en las cuentas de años anteriores. Además, las condiciones y los procedimientos del Contrato del Préstamo Sindicado se han vuelto un poderoso incentivo para asegurar la calidad del sistema contable actual.

i) Integridad de los estados financieros.

El informe auditado de los estados financieros de 2010 también identifica debilidades, indicando que los estados carecen de información crucial, como por ejemplo: (i) registros insuficientes para los bienes inmuebles excluyendo estimaciones exactas de la depreciación, y por consiguiente, los auditores no pudieron verificar gastos por depreciación de 6,6 millones de Lempiras contenidos en los estados; y (ii) las cifras de las cuentas por cobrar muestran saldos al final de 2010 que representan impuestos de industria, comercio y servicios adeudados por 41,2 millones de Lempiras, e impuestos adeudados por bienes inmuebles por 275,7 millones de Lempiras, cuya recaudación es poco probable. Adicionalmente, estos saldos incluyen cuentas por cobrar clasificadas como “exención de impuestos” por 81,3 millones de Lempiras que no deberían ser parte del saldo ya que estos contribuyentes no pagan impuestos.

ii) Puntualidad de la presentación de los estados financieros.

Las Normas Presupuestarias indican que los estados financieros anuales de la AMDC deben presentarse a la Corporación Municipal en el mes que sigue al cierre del ejercicio financiero (es decir, enero). En años recientes se ha respetado esta fecha. Los estados anteriores a 2010 no están auditados. Los estados financieros para 2010 se presentaron a la Corporación Municipal en enero de 2011 y se presentaron para ser auditados en marzo de 2011. Los estados financieros para 2011 se presentaron a la Corporación Municipal en enero de 2012 y presentados para su auditoría en febrero de 2012.

iii) Normas contables utilizadas.

El Sector público de Honduras, incluyendo el sector municipal, utiliza las mismas normas y procedimientos contables, de acuerdo a su definición en el Manual Contable del Sector Público y las Normas Técnicas del Subsistema Contable del Gobierno. Ambos publicados en 2006, y creados y emitidos por la Contaduría General de la República. El Gobierno de Honduras se encuentra actualmente en plan de implementación de las IPSAS.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-25 (M1)	D+	
<i>(i)</i>	D	Falta información esencial en los estados financieros.
<i>(ii)</i>	A	Los estados financieros se presentan para auditoría dentro de los seis meses del fin del ejercicio fiscal.
<i>(iii)</i>	A	Las normas contables nacionales se aplican a todos los procesos contables de la AMDC, y los estados financieros son presentados de manera coherente.

3.6. Examen y auditoría externos

ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

La ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) establece en su Artículo 5.-Sujetos Pasivos de la Ley”, principalmente “*la Administración Pública descentralizada, incluyendo las autónomas, semiautónomas y municipalidades; y los fideicomisos constituidos con fondos o bienes del Estado.*”

En 2008, el Tribunal Superior de Cuentas emitió las “Normas de Auditoría Gubernamental” que en su inciso primero menciona: “*La auditoría gubernamental se efectúa con el propósito de establecer el grado en que las entidades del sector público, han cumplido con su finalidad, y si sus servidores públicos han cumplido con las funciones, deberes y atribuciones asignadas por la autoridad competente; si éstas se han efectuado de manera eficiente, efectiva y económica; si los objetivos y metas propuestas han sido alcanzados; si la información gerencial producida es útil, oportuna y confiable; y, si se han cumplido las disposiciones legales, reglamentarias, contractuales y normativas pertinentes.*”

Los informes de auditoría publicados por el Tribunal Superior de Cuentas cubren únicamente hasta el año 2006. El TSC ha iniciado pero aún no completado las auditorías para el periodo 2007 - 2010. El Equipo de la evaluación obtuvo evidencia de los siguientes informes en relación a la AMDC, incluyendo evidencia sobre los procesos de auditoría y el grado del seguimiento a las recomendaciones de las auditorías:

- Auditoría financiera y de cumplimiento legal – Informe n° 064/2006 del período 2002-2006.- y presentado a la Corporación Municipal el 30 de noviembre de 2006.
- Auditoría financiera y de cumplimiento legal – Informe n° 019/2008. No publicado.
- Auditoría financiera y de cumplimiento legal – Informe en proceso del período junio - marzo 2010.
- Auditoría financiera y de cumplimiento legal – Informe en proceso, período 2010.
- Tres Informes Especiales para el período enero 2002 –2006.

Las auditorías especiales se refieren principalmente a la falta de pago de los aportes patronales y las retenciones hechas a los empleados con cargo al INJUPEMP y al Sindicato. La Auditoría financiera y de cumplimiento legal identificó varias debilidades institucionales, incluyendo:

- No se lleva un control eficiente del rubro de caja y bancos y las conciliaciones no se realizan de forma oportuna.
- Las modificaciones a los contratos no son aprobadas por los supervisores de los proyectos.
- Falta de documentación de soporte de los proyectos ejecutados y de los proyectos en proceso.
- No se llevan registros auxiliares de documentos de pagos.
- No se están utilizando los procedimientos específicos para la selección del personal.
- Los programas de capacitación de personal permanentes y sostenidos no se aplican.
- El sistema de seguimiento de asistencia del personal no es confiable.
- Registros de personal incompletos.
- Personal despedido sin cumplir los procedimientos establecidos en la ley.
- No se lleva un control adecuado del proceso de elaboración de planilla.

Un informe del auditor interno sobre el seguimiento a las recomendaciones del TSC desde el año 2007 muestra que durante el período 2007--2010 el TSC hizo 98 recomendaciones de las cuales solamente 39 se aplicaron.

Paralelamente a las auditorías realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas, y como parte de los compromisos adquiridos con el Préstamo Sindicado, los estados financieros de la AMDC hasta 2010 se auditaron por una firma de auditoría privada, la cual emitió una opinión negativa en relación a los mismos.

i) Alcance/Naturaleza de la auditoría realizada, incluida la adhesión a las normas de auditoría

Una revisión de las normas de auditoría utilizadas por el Tribunal Superior de Cuentas permite ver su compatibilidad con algunos elementos de las normas INTOSAI. Sin embargo, las normas del Tribunal Superior de Cuentas no hacen mención a las normas internacionales, ni tampoco hay un análisis o declaración oficial de cómo el TSC está aplicando los cuatro niveles de normas propuestas por INTOSAI o ISSAI.

Aunque el TSC realiza auditorías y hace recomendaciones a la AMDC, éstas no se traducen en informes de auditoría oportunos, siendo los últimos disponibles los que se elaboraron en 2006. Las Auditorías de los Estados Financieros son limitadas en su cobertura y carecen de profundidad en relación a la auditoría financiera y de cumplimiento, por lo que no salen a la luz problemas importantes que pudieran estarse dando en una institución.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría a la Corporación Municipal

La AMDC entrega los estados financieros a la Corporación Municipal a través del Tribunal Superior de Cuentas dentro de los cinco meses después de finalizar el año. No obstante, el Tribunal Superior de Cuentas no finaliza los informes de auditoría financiera y de cumplimiento hasta varios años después del período revisado.

iii) Medida del seguimiento de las recomendaciones de auditoría

El informe elaborado por el Auditor Interno Municipal sobre el grado de aplicación de las recomendaciones emitidas por el TSC para el período 2007-2010 indica que solamente el 40 por ciento de las mismas han sido aplicadas. El informe destaca los objetivos de las recomendaciones al plan de acción acordado, las personas responsables de la aplicación de las recomendaciones y el nivel actual de aplicación.

El TSC cuenta con un sistema informatizado en el cual registra las recomendaciones y su estado de ejecución. Esta información se actualiza cada seis meses.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-26 (M-1)	D+	
<i>(i)</i>	D	La cobertura de las auditorías en términos del porcentaje de entidades auditadas es alta, pero el alcance de las auditorías de cumplimiento, la adherencia a normas internacionales y la oportunidad de las auditorías es bajo, entonces los problemas significativos que la institución podría tener podrían no ser detectados.
<i>(ii)</i>	D	Los informes de auditoría se presentan a la Corporación Municipal más de 12 meses después de finalizado el período en estudio.
<i>(iii)</i>	B	Los auditados proveen oportunamente una respuesta formal a las recomendaciones del TSC, pero el alcance de la implementación de las recomendaciones es limitado.

ID-27. Escrutinio legislativo de la Ley del Presupuesto Anual

De conformidad con el Artículo 95 de la Ley de Municipalidades, la Corporación Municipal (Alcalde, Vice-Alcalde y diez regidores) revisa el Presupuesto anual preliminar, la Norma Presupuestaria Anual y el Plan Tributario entre el 15 de septiembre y el 31 de diciembre. La revisión del presupuesto se limita a la revisión de algunas tablas. Para el gasto presupuestario de cada Dirección de la AMDC se utiliza únicamente una amplia clasificación económica. El Vice-Alcalde presenta los parámetros macroeconómicos y fiscales apuntalando las proyecciones plurianuales y explica los programas actuales de la AMDC.

Durante la ejecución presupuestaria, el Alcalde hace presentaciones de la misma a los regidores sobre la situación financiera municipal y presenta trimestralmente informes de transparencia a la Corporación Municipal para su revisión y aprobación.

i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo

El proyecto de presupuesto que se presenta a la Corporación Municipal para su aprobación tiene suficiente detalle sobre los ingresos, pero la presentación relacionada con los gastos no permite identificar claramente cuantos recursos municipales se distribuirán entre los diferentes programas municipales, ni cómo se vincularán a las políticas municipales y responderán a las funciones y prioridades municipales. Es difícil entender y revisar el presupuesto puesto que está compuesto únicamente de tablas sin explicaciones sobre los gastos por actividades proyectados ni los resultados de estas actividades.

ii) Medida en que se reconocen y respetan los procedimientos legislativos

El proceso de revisión y aprobación del presupuesto está regulado únicamente en sus aspectos básicos, como fechas críticas y la mayoría requerida para la aprobación del presupuesto. No existe evidencia alguna de reglas que estipulen la documentación de apoyo que deberá acompañar los documentos del presupuesto (como por ejemplo, validez de las suposiciones macroeconómicas, priorización de gastos), que facilitaría el proceso de revisión. No existen mecanismos internos para la revisión, como una comisión de presupuesto o personal permanente o especializado que pueda realizar una revisión analítica del presupuesto, aunque algunos de los regidores contratan consultores temporales que les asistan en el análisis presupuestario.

iii) Suficiencia del tiempo disponible para que el Poder Legislativo de respuesta a las propuestas de presupuesto

La Corporación Municipal tiene aproximadamente tres meses y medio para revisar y aprobar el presupuesto.

En el caso de los presupuestos de 2011 y 2012 se cumplió el plazo, pero no fue así el caso para el presupuesto de 2010, cuya revisión no inició hasta octubre de 2009.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias sin aprobación ex-ante por parte del Legislativo

Las reglas aplicables a la modificación del presupuesto se definen en la Norma Presupuestaria Anual. La Norma para el año 2011, especifica que se requiere la autorización por escrito del Alcalde (o Vice-Alcalde en su ausencia) (Artículo 49) para incrementos propuestos en las asignaciones presupuestarias financiadas con nuevas fuentes de ingresos (por ejemplo, nuevos préstamos) disponibles o para solicitar gastos nuevos para los cuales se requiere financiamiento nuevo (Artículo 50). Para transferencias de fondos entre programas no se requiere la aprobación

previa de la Corporación Municipal, siempre y cuando el gasto total no aumente. El Alcalde y Vice-Alcalde están autorizados (Artículo 53) a hacer esto, pero deben informar posteriormente a la Corporación Municipal.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-27 (M1)	D+	
(i)	D	El presupuesto presentado a la Corporación Municipal no contiene un nivel de detalle suficiente para que los objetivos de los gastos propuestos y su vinculación con las políticas municipales sean entendidos.
(ii)	D	No se han establecido procedimientos para el análisis y discusión del presupuesto. Los procedimientos vigentes solo se refieren a los aspectos formales del proceso de aprobación.
(iii)	A	La Corporación Municipal tiene más de dos meses y medio para examinar y aprobar el presupuesto.
(iv)	B	Existen reglas claras que permiten que el Alcalde o Vice-Alcalde reasignen fondos entre los programas municipales sin la aprobación previa de la Corporación Municipal, siempre y cuando el gasto total no aumente, y que la Corporación Municipal sea informada posteriormente. Estas reglas, aunque permiten reasignaciones administrativas importantes, son normalmente respetadas.

ID-28. Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos

El único informe de auditoría elaborado durante los tres últimos ejercicios fiscales (2009-2011) ha sido sobre los estados financieros de 2010, auditado por una firma de auditoría privada como parte de los compromisos adquiridos con el Préstamo Sindicado. La Corporación Municipal no tiene registros de haber recibido el informe, ni existe documentación que demuestre que se discutió. Por consiguiente este indicador recibió una calificación de D, puesto que la Corporación Municipal no cumplió con su rol de garantizar la rendición de cuentas y transparencia del ejecutivo.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
ID-28 (M1)	D	
(i)	D	La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado. El único informe de auditoría recibido emitido durante el período analizado, el informe de auditoría sobre los estados financieros de la AMDC para el año 2010, no había sido recibido por la Corporación Municipal, y por lo tanto no pudo ser examinado.
(ii)	D	La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado. Por lo tanto, la Corporación Municipal no ha realizado audiencias acerca de las principales conclusiones de informes de auditoría durante el período analizado.
(iii)	D	La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado y por lo tanto, no ha emitido recomendaciones sobre acciones a implementar por la AMDC. La metodología PEFA no puede ser aplicada.

3.7. Prácticas de Donantes

Los indicadores D-1, D-2 y D-3 no se evaluaron, puesto que la AMDC no recibe asistencia alguna de donantes.

3.8. Prácticas del Gobierno Central

HLG-1. Previsibilidad de las transferencias del Gobierno Central

Este indicador no puede medirse ya que la información disponible está clasificada únicamente de acuerdo a una base económica.

De conformidad con el Artículo 91 de la Ley de Municipalidades, las municipalidades reciben dos transferencias del Gobierno Central. Las Municipalidades recibieron 7 por ciento del ingreso fiscal del Gobierno Central en 2010, 8 por ciento en 2011, 9 por ciento en 2012, 10 por ciento en 2013 y así sucesivamente. Las transferencias aprobadas se pagan mensualmente. La fórmula para asignar esta porción vertical entre municipalidades (porción horizontal) contiene de tres elementos:

- Un cincuenta por ciento (50%) de la transferencia se distribuirá en partes iguales a las municipalidades;
- Un veinte por ciento (20%) se distribuirá en una cuota directamente proporcional a la población proyectada, de acuerdo al último Censo de la Población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE);
- Un treinta por ciento (30%) se distribuirá en una cuota directamente proporcional al índice de pobreza, de acuerdo a la proporción de la población pobre de cada municipio, en base al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, según el último Censo de Población y Vivienda.

El Artículo 91 estipula también que el 17 por ciento del monto transferido deberá destinarse a propósitos específicos de desarrollo socio económico en los porcentajes establecidos: 1 por ciento para programas de beneficio de la niñez y la adolescencia, 2 por ciento para programas de desarrollo socio económico y 13 por ciento para desarrollo de infraestructura y mantenimiento de la misma. Se puede utilizar hasta un 15 por ciento para gastos administrativos (30 por ciento para las municipalidades de menores ingresos). En el caso de incumplimiento de las condiciones, los montos podrían reducirse.

Las transferencias administradas por la Secretaría del Interior y la Población como fondo de apoyo para los gobiernos locales se realizan trimestralmente.

i) Desviación anual de las transferencias del Gobierno respecto a la planificación inicial de las mismas

La Tabla 17 muestra las transferencias del Gobierno Central planificadas y las reales

Tabla 17 - Transferencias recibidas del Gobierno Central (en Lempiras)

	2009	2010	2011
Monto Presupuestado	394.438.217	224.410.783	210.461.280
Monto recibido	417.057.073	211.163.242	301.919.694
Variación	5,7%	5,9%	43,4%

Fuente: Liquidaciones de Ingresos de los años mencionados

ii) Variación entre los valores actuales y los presupuestados para las transferencias principales

La Tabla 15 indica que la variación entre los montos presupuestados y los montos recibidos realmente fue de 5,7%, 5,9% y 43,4% para los tres últimos ejercicios fiscales.

iii) Puntualidad en la ejecución de las transferencias del Gobierno Central

Debido a las dificultades fiscales en el año 2011, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) se vio obligada a transferir parte de los fondos (hasta un 20%) en bonos del Tesoro. La lista publicada por la Tesorería muestra que algunas municipalidades no recibieron su última cuota mensual o la última cuota trimestral para 2011. Estos montos adeudados al 1 de enero de 2012 eran del 25 al 50 por ciento de los montos presupuestados.

<i>Indicador</i>	<i>Calificación</i>	<i>Justificación</i>
HLG-1 (M1)	NC	
<i>(i)</i>	A	En no más de uno de los tres últimos años, las transferencias fueron inferiores al 95% del monto presupuestado.
<i>(ii)</i>	NC	El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión.
<i>(iii)</i>	C	El monto ponderado de las transferencias demoradas no excedió el 50% de los montos planeados.

4. Proceso de reforma del Sector Público

4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso

El proceso de la reforma de la gestión municipal inició en Honduras en 2009, a través de un nuevo esquema de organización político administrativo adoptado por el Gobierno actual y descrito en la “*Ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un Plan de Nación para Honduras*” (VPPN – Decreto Legislativo 286-2009). Conforme a la ley de Municipalidades la planificación municipal debe coordinarse con los planes nacionales de desarrollo (artículo 15.18), basado en la Visión de País y el Plan de Nación. La ley especifica que el Gobierno Central debe iniciar un proceso de transferencia de las responsabilidades a las municipalidades para la provisión de servicios básicos, como educación y salud. Según la Ley nueva, las Municipalidades deberán crear unidades de planificación responsables de formular planes de desarrollo a mediano y largo plazo, consistentes con el Plan de Nación, y del seguimiento de los mismos

La planificación del Gobierno Central para el desarrollo y la coordinación plurisectorial y regional de estos planes está en su fase inicial y por lo tanto, el impacto de esta reforma nacional y local es muy pequeño. La efectividad en el nivel municipal de sistemas de planificación nuevos está un tanto socavada por la separación de las funciones de planificación y presupuestación, siendo la formulación del presupuesto responsabilidad de la DFA y la planificación responsabilidad del Gerente de la Unidad de Operaciones (POA). Los vínculos entre ambos son muy débiles. El seguimiento y los planes de evaluación e informes de los mismos apenas se están comenzando.

Otro cambio sustantivo en la gestión del sector público se ha dado en relación al Sistema de Auditoría Interna, que inició en el año 2009, cambiando su enfoque de actividades de revisión previa a actividades de revisión posterior. El TSC estableció que para diciembre de 2010, las entidades públicas debían modificar sus procedimientos de auditoría interna. Sin embargo, las municipalidades enfrentaron inconsistencias legales, ya que la Ley de Municipalidades dispone únicamente la función de revisión previa. Además, unas cuantas municipalidades tienen auditores internos lo suficientemente calificados para ejecutar el cambio en el enfoque. Debido a esta inconsistencia, el Departamento de Auditoría Municipal de la AMDC ha intentado resolver esta inconsistencia adoptando una posición híbrida.

4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

Existen dos factores principales que influenciarán el nivel de éxito de la AMDC en la ejecución de la reforma de GPF:

- La voluntad de la administración actual de implementar la reforma.
- Las condiciones del Préstamo Sindicado, que establecen un marco operativo formal que limita las decisiones discrecionales sobre el gasto, obliga a formular y ejecutar el presupuesto institucional en términos realistas, y está imponiendo una disciplina operativa y de registro de transacciones que está asegurando la existencia de información fidedigna de la gestión. Adicionalmente, el Préstamo Sindicado también dispone un flujo de recursos confiables, protegiéndole en parte en contra de sus acreedores.

Anexo 1 - Datos de los indicadores

Anexo A 1.1 Presupuesto para el año fiscal 2009

Datos del año 2009 (en Lempiras)		
	Presupuesto	
	Aprobado	Ejecutado
Servicios Personales	592.709.032	692.841.253
Servicios No Personales	65.833.795	28.206.809
Materiales y Suministros	26.212.109	14.884.939
Bienes Capitalizables	1.254.516.322	423.144.885
Transferencias	45.922.833	60.342.258
Activos Financieros	0	0
Otros Gastos	0	0
Asignaciones Globales	429.564.741	0
Servicio de deuda	441.680.432	887.334.459
Gasto total	2.856.439.264	2.106.754.603

Anexo A 1.2 Presupuesto para el año fiscal 2010

Datos del año 2010 (en Lempiras)		
	Presupuesto	
	Aprobado	Ejecutado
Servicios Personales	621.567.408	559.202.812
Servicios No Personales	42.739.143	81.971.240
Materiales y Suministros	19.325.000	14.862.082
Bienes Capitalizables	732.410.805	382.985.517
Transferencias	45.922.833	25.359.678
Activos Financieros	0	0
Otros Gastos	0	0
Asignaciones Globales	271.005.328	0
Servicio de deuda	634.022.691	389.809.184
Gasto total	2.366.993.208	1.454.190.513

Anexo A 1.3 Presupuesto para el año fiscal 2011

Datos del año 2011 (en Lempiras)		
	Presupuesto	
	Aprobado	Ejecutado
Servicios Personales	699.875.084	620.267.343
Servicios No Personales	90.754.329	87.964.477
Materiales y Suministros	34.974.624	16.207.987
Bienes Capitalizables	981.319.885	486.367.028
Transferencias	8.480.850	76.917.606
Activos Financieros	0	0
Otros Gastos	0	0
Asignaciones Globales	75.000.000	750.000
Servicio de deuda	505.442.873	741.414.197
Gasto total	2.395.847.645	2.029.888.638

Anexo A 1.4 Ejecución de los ingresos internos: 2009

Tipo de Ingreso	Datos del año 2009 (en Lempiras)		
	Aprobado inicialmente	Recaudación real	Variación
Ingresos Totales	2.856.439.263	1.983.001.652	-30,58%
Ingresos Corrientes	1.554.390.335	1.313.747.299	-15,48%
<i>Ingresos Tributarios</i>	1.507.890.335	1.305.754.457	-13,41%
<i>Ingresos No Tributarios</i>	46.500.000	7.992.842	-82,81%
Ingresos de Capital	1.302.048.928	669.254.353	-48,60%
<i>Préstamos</i>	795.900.000	140.500.000	-82,35%
<i>Venta de Activos</i>	0	0	
<i>Contribución por Mejoras</i>	0	0	
<i>Colocación de Bonos</i>	0	0	
<i>Transferencias</i>	403.391.928	417.057.073	3,39%
<i>Subsidios</i>	0	0	
<i>Herencias, legados y Donaciones</i>	0	0	
<i>Otros Ingresos de Capital</i>	102.757.000	111.697.280	8,70%
Disponibilidad Financiera	0	0	

Fuente: Liquidación presupuestaria de ingresos IV trimestre 2009

Anexo A 1.5 Ejecución del Ingreso Interno: 2010

Tipo de Ingreso	Datos del año 2010 (en Lempiras)		
	Aprobado inicialmente	Recaudación real	Variación
Ingresos Totales	2.366.993.208	1.682.078.534	-28,94%
Ingresos Corrientes	1.892.217.314	1.190.621.435	-37,08%
<i>Ingresos Tributarios</i>	1.682.122.314	1.166.081.175	-30,68%
<i>Ingresos No Tributarios</i>	210.095.000	24.540.260	-88,32%
Ingresos de Capital	474.775.894	491.457.099	3,51%
<i>Préstamos</i>	250.000.000	260.154.953	4,06%
<i>Venta de Activos</i>	0	0	
<i>Contribución por Mejoras</i>	0	0	
<i>Colocación de Bonos</i>	0	0	
<i>Transferencias</i>	224.410.783	211.163.243	-5,90%
<i>Subsidios</i>	0	0	
<i>Herencias, legados y Donaciones</i>	0	18.745.328	
<i>Otros Ingresos de Capital</i>	365.111	1.393.575	281,69%
Disponibilidad Financiera	0	0	

Fuente: Liquidación presupuestaria de ingresos IV trimestre 2010

Anexo A 1.6 Ejecución del Ingreso Interno: 2011

Tipo de Ingreso	Datos del año 2011 (en Lempiras)		
	Aprobado inicialmente	Recaudación real	Variación
Ingresos Totales	2.395.847.645	2.119.628.571	-11,53%
Ingresos Corrientes	1.664.519.365	1.298.019.545	-22,02%
<i>Ingresos Tributarios</i>	1.605.315.808	1.278.936.392	-20,33%
<i>Ingresos No Tributarios</i>	59.203.557	19.083.153	-67,77%
Ingresos de Capital	731.328.280	821.609.026	12,34%
<i>Préstamos</i>	512.000.000	487.633.207	-4,76%
<i>Venta de Activos</i>	0	1.768.426	
<i>Contribución por Mejoras</i>	0	0	
<i>Colocación de Bonos</i>	0	0	
<i>Transferencias</i>	210.461.280	301.919.694	43,46%
<i>Subsidios</i>	0	0	
<i>Herencias, legados y Donaciones</i>	8.867.000	21.545.244	142,98%
<i>Otros Ingresos de Capital</i>	0	8.742.455	
Disponibilidad Financiera	0	0	

Fuente: Liquidación presupuestaria de ingresos IV trimestre 2011

Anexo 2 - Resumen de los indicadores de desempeño

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto						
ID-1 (M1)	D	D	---	---	---	Dimensión i) En dos de los años analizados, el desvío presupuestario fue de 49,5% y 16,21%.
ID-2 (M1)	NC	NC	NC	---	---	Dimensión i) El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión. Dimensión ii) El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión.
ID-3 (M1)	D	D	---	---	---	Dimensión i) Los ingresos internos efectivos fueron inferiores al 92% o superiores al 116% de los ingresos internos presupuestados en dos o tres de los últimos tres años.
ID-4 (M1)	NC	NC	D	---	---	Dimensión i) No hay información suficiente para evaluar la dimensión Dimensión ii) La información sobre los atrasos de pagos de gastos de los dos últimos ejercicios no es confiable. Aunque la información sobre los atrasos de pagos de gastos podría ser obtenida a partir de las fechas de las órdenes de pago, no hay evidencia de que se hayan realizado intentos para determinar su monto en los últimos dos ejercicios.
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia						
ID-5 (M1)	A	A	---	---	---	Dimensión i) El sistema de clasificación presupuestaria sigue una estructura presupuestaria programática que claramente indica el propósito del gasto municipal y es consistente con las normas EFP/CFAP. Las actividades (similares a sub-programas) y los proyectos debajo de los programas son en general consistentes con las sub-funciones de CFAP. Los costos de los insumos para cada programa se muestran de acuerdo a un sistema de clasificación económica consistente con MEFP. La estructura programática del presupuesto es consistente con un sistema de clasificación administrativa (e.g., de acuerdo a MDO Ministerios, Departamentos y Organismos).
ID-6 (M1)	D	D	---	---	---	Dimensión i) La documentación del presupuesto reciente cubre solo uno de los nueve parámetros de referencia de la información. No obstante, la información relacionada con el año en curso y años anteriores está cubierta en informes de ejecución presupuestaria y de estados financieros anuales.
ID-7 (M1)	NC	NC	A	---	---	Dimensión i) El alcance principal de las Operaciones extrapresupuestarias se da a través de las donaciones en especie y los gastos financiados por fondos rotatorios especiales para cubrir emergencias. La magnitud de los mismos es difícil de cuantificar. No hay información suficiente para evaluar ésta dimensión. Dimensión ii) El gasto para proyectos financiados por Donantes comprende un solo programa, cuyo costo es inferior al 0,3% del presupuesto total.
ID-9 (M1)	C	C	NA	---	---	Dimensión i) La AMDC es dueña de únicamente una empresa, PROMDECA, que le presenta Estados Financieros auditados. Aunque la exposición al riesgo fiscal es mínima para la AMDC, sería beneficioso para el interés público que la AMDC prepare informes de riesgo fiscal de manera anual. Dimensión ii) Esta dimensión no se evalúa dado que no es aplicable al caso de la AMDC.
ID-10 (M1)	C	C	---	---	---	Dimensión i) El gobierno pone a disposición del público entre uno y tres de los siete tipos de información indicados.
C. CICLO PRESUPUESTARIO						
c. i) Presupuestación basada en políticas						

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-11 (M2)	C+	C	D	A	---	<p>Dimensión i) Existe un calendario presupuestario anual que, aunque rudimentario, es claro en guiar la preparación del presupuesto y es cumplido.</p> <p>Dimensión ii) No se remite a los MDO una circular presupuestaria. El Gabinete recién toma parte en el proceso de aprobación de las asignaciones inmediatamente antes de que se remitan estimaciones detalladas al poder legislativo, por lo que para ese momento ya es muy tarde para introducir ajustes al proyecto de presupuesto.</p> <p>Dimensión iii) En los tres últimos años, el poder legislativo aprobó el presupuesto del año siguiente antes del cierre del año fiscal.</p>
ID-12 (M2)	D+	D	B	D	NA	<p>Dimensión i) No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales.</p> <p>Dimensión ii) La AMDC realizó en el 2010 un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (por lo menos una vez en los últimos tres años).</p> <p>Dimensión iii) El “Plan de Ciudad” no contiene costos.</p> <p>Dimensión iv) El presupuesto para inversiones que pudieran generar costos recurrentes en el futuro no es significativo.</p>
c. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-13 (M2)	B	C	B	B	---	<p>Dimensión i) La legislación y regulaciones aplicables son exhaustivos y claros, pero las potestades discrecionales de las autoridades en la aplicación de la legislación y regulaciones es significativa.</p> <p>Dimensión ii) El Plan de Arbitrios se publica anualmente y provee información de fácil utilización por el contribuyente en relación a los principales tributos. El Plan es accesible a través del portal web municipal y es publicado en el Diario Oficial La Gaceta.</p> <p>Dimensión iii) No se ha establecido en materia tributaria un sistema de recursos que funcione adecuadamente</p>
ID-14 (M2)	B	C	B	B	---	<p>Dimensión i) Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, que en algunos casos están vinculados con otros sistemas. La verificación cruzada con instituciones externas a la AMDC aún no está implementándose pero se planea realizarlo.</p> <p>Dimensión ii) Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no siempre son efectivas, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.</p> <p>Dimensión iii) Las auditorías tributarias se basan en un plan de auditoría documentado, con claros criterios de evaluación de riesgo en los principales tipos de impuesto en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.</p>
ID-15 (M1)	NC	NC	B	A	---	<p>Dimensión i) El saldo en atrasos tributarios al cierre del año fue de un promedio del 49% de las recaudaciones para 2010 y 2011. Dado que la información disponible no permite la estimación de índices de recaudación para los atrasos tributarios, no es posible evaluar ésta dimensión.</p> <p>Dimensión ii) Los ingresos recaudados durante la semana son depositados en la cuenta del Fideicomiso al lunes siguiente de ser recaudados, y en ese momento quedan a disponibilidad de la AMDC.</p> <p>Dimensión iii) La conciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la AMDC se realiza de manera mensual.</p>
ID-16 (M1)	D+	D	A	D	---	<p>Dimensión i) Actualmente no se realizan actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja, dado que la imprevisibilidad en el flujo de ingresos disminuye la potencial utilidad de las previsiones anuales de gastos.</p> <p>Dimensión ii) El presupuesto aprobado es el punto de referencia para los MDO en relación a la realización de compromisos de gastos. En principio, los MDO pueden comprometer gastos con una anticipación de 12 meses sin importar cuál sea la disponibilidad de fondos proyectada para financiar las deudas generadas por dichos compromisos.</p> <p>Dimensión iii) La AMDC suele realizar ajustes importantes a los presupuestos de los MDO durante el ejercicio, y estos ajustes no son realizados en forma transparente.</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-17 (M2)	A	A	A	A	---	<p>Dimensión i) Los registros de la deuda interna y externa están completos y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Se preparan informes de gestión y estadísticos sobre la posición de la deuda de manera mensual y trimestral. Los estados financieros anuales incluyen la posición de la deuda.</p> <p>Dimensión ii) La totalidad de los fondos de la AMDC están depositados en la cuenta del fideicomiso administrada por FICOHSA. La AMDC puede consultar en línea su posición de caja en todo momento.</p> <p>Dimensión iii) La contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías por parte de la AMDC requiere la aprobación de la Corporación Municipal y está sujeta a las condicionalidades del Acuerdo de Fideicomiso (especificado bajo la dimensión (i)) en relación a la sostenibilidad de la deuda.</p>
ID-18 (M1)	B+	B	A	A	B	<p>Dimensión i) Los datos de personal y de la nómina no están directamente vinculados, pero la nómina mensual se sustenta en documentación precisa de todos los cambios introducidos en los registros de personal y se verifican contra los datos de la nómina del mes anterior. La base de datos aún no cuenta con un registro de puestos de trabajo la cual está aún en proceso de preparación.</p> <p>Dimensión ii) Las modificaciones a los registros de personal son procesados en la nómina inmediatamente después de ser aprobados y son reflejados en la nómina del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes, representando menos de un 3% de los pagos salariales.</p> <p>Dimensión iii) Los cambios a los registros de personal y la nómina son registrados y tienen un control estricto. Se genera un informe de verificación de cambios de manera mensual.</p> <p>Dimensión iv) En los últimos tres años se han realizado dos verificaciones de posiciones para todas las unidades de la AMDC y se ha realizado una auditoría de nómina institucional; actualmente están realizando otra para el año 2011.</p>
ID-19 (M2)	D+	A	D	D	D	<p>Dimensión i) El marco jurídico cumple con los seis requisitos enumerados.</p> <p>Dimensión ii) No se cuenta con datos confiables sobre el uso de métodos distintos de la competencia abierta para las contrataciones.</p> <p>Dimensión iii) No hay procedimientos implementados que garanticen el registro sistemático de contrataciones en HONDUCOMPRAS. Los registros de los últimos seis años no son completos.</p> <p>Dimensión iv) El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios (i) y (ii). No existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.</p>
ID-20 (M1)	D+	C	D	B	---	<p>Dimensión i) Los controles sobre los compromisos de gasto se realizan solamente en relación al presupuesto aprobado y no están vinculados a las proyecciones de disponibilidad de caja.</p> <p>Dimensión ii) Las normas asociadas con la gestión de recursos humanos y con las condiciones del Préstamo sindicado son entendidas por el personal. Aunque las Normas de Control Interno emitidas por el TSC en el 2009 aún no han sido diseminadas institucionalmente, cuando sean implementadas proveerán un marco claro, integrado y documentado sobre los procedimientos y controles. No se han identificado normas o procedimientos de control documentados para la Administración.</p> <p>Dimensión iii) Las condiciones asociadas con el uso de los fondos del préstamo sindicado son generalmente cumplidas aunque el informe de auditoría sobre los estados financieros del año 2010 menciona algunas instancias de incumplimiento. Las transacciones son registradas de manera adecuada y oportuna, en línea con las regulaciones contables y presupuestarias, así como también con el acuerdo de préstamo sindicado.</p>
ID-21 (M1)	D+	C	C	D	---	<p>Dimensión i) La auditoría interna cubre todo el ámbito operativo municipal y se enfoca más en el control de las transacciones que en problemas sistémicos.</p> <p>Dimensión ii) Los informes gerenciales mensuales y los informes de auditoría son enviados a la Corporación Municipal pero no al TSC.</p> <p>Dimensión iii) Se han realizado algunas recomendaciones, pero no hay un sistema de seguimiento para monitorear la implementación de las mismas.</p>
c. iii) Contabilidad, registro e informes						

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-22 (M2)	B+	A	B	---	---	<p>Dimensión i) Mensualmente se realizan conciliaciones formales a la cuenta bancaria de la AMDC a nivel agregado y desagregado, dentro de las 4 semanas posteriores al cierre de cada mes. En la práctica, la conciliación es realizada de manera diaria.</p> <p>Dimensión ii) La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se lleva a cabo en diciembre de cada año. Los saldos no conciliados se registran en cuentas de orden y se trasladan al año siguiente.</p>
ID-24 (M1)	B+	B	A	B	---	<p>Dimensión i) La clasificación de los datos permite su comparación directa con el presupuesto original, aunque solo en base a la clasificación económica, y no en base a su clasificación administrativa o por programa ni se reporta de manera acumulativa. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.</p> <p>Dimensión ii) Se preparan informes mensuales y trimestrales, y se presentan dentro de las dos semanas posteriores al cierre del período informado.</p> <p>Dimensión iii) La calidad de la información es razonablemente precisa, pero existen problemas con la interpretación de los datos, dado que los informes son presentados de manera agregada (mensual/trimestral) pero sin mostrar la información acumulada.</p>
ID-25 (M1)	D+	D	A	A	---	<p>Dimensión i) Falta información esencial en los estados financieros.</p> <p>Dimensión ii) Los estados financieros se presentan para auditoría dentro de los seis meses del fin del ejercicio fiscal.</p> <p>Dimensión iii) Las normas contables nacionales se aplican a todos los procesos contables de la AMDC, y los estados financieros son presentados de manera coherente.</p>
c. iv) Escrutinio y auditoría externa						
ID-26 (M1)	D+	D	D	B	---	<p>Dimensión i) La cobertura de las auditorías en términos del porcentaje de entidades auditadas es alta, pero el alcance de las auditorías de cumplimiento, la adherencia a normas internacionales y la oportunidad de las auditorías es bajo, entonces los problemas significativos que la institución podría tener podrían no ser detectados.</p> <p>Dimensión ii) Los informes de auditoría se presentan a la Corporación Municipal más de 12 meses después de finalizado el período en estudio.</p> <p>Dimensión iii) Los auditados proveen oportunamente una respuesta formal a las recomendaciones del TSC, pero el alcance de la implementación de las recomendaciones es limitado.</p>
ID-27 (M1)	D+	D	D	A	B	<p>Dimensión i) El presupuesto presentado a la Corporación Municipal no contiene un nivel de detalle suficiente para que los objetivos de los gastos propuestos y su vinculación con las políticas municipales sean entendidos.</p> <p>Dimensión ii) No se han establecido procedimientos para el análisis y discusión del presupuesto. Los procedimientos vigentes solo se refieren a los aspectos formales del proceso de aprobación.</p> <p>Dimensión iii) La Corporación Municipal tiene más de 2.5 meses para examinar y aprobar el presupuesto.</p> <p>Dimensión iv) Existen reglas claras que permiten que el Alcalde o Vice-Alcalde reasignen fondos entre los programas municipales sin la aprobación previa de la Corporación Municipal, siempre y cuando el gasto total no aumente, y que la Corporación Municipal sea informada posteriormente. Estas reglas, aunque permiten reasignaciones administrativas importantes, son normalmente respetadas.</p>
ID-28 (M1)	D	D	D	D	---	<p>Dimensión i) La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado. El único informe de auditoría recibido emitido durante el período analizado, el informe de auditoría sobre los estados financieros de la AMDC para el año 2010, no había sido recibido por la Corporación Municipal, y por lo tanto no pudo ser examinado.</p> <p>Dimensión ii) La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado. Por lo tanto, la Corporación Municipal no ha realizado audiencias acerca de las principales conclusiones de informes de auditoría durante el período analizado.</p> <p>Dimensión iii) La Corporación Municipal no ha recibido informes de auditoría durante el período analizado y por lo tanto, no ha emitido recomendaciones sobre acciones a implementar por la AMDC. La metodología PEFA no puede ser aplicada.</p>
D. PRÁCTICAS DE DONANTES						
E. PRÁCTICAS DEL GOBIERNO CENTRAL						

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
HLG-1 (M1)	NC	A	NC	C	---	<p>Dimensión i) En no más de uno de los tres últimos años, las transferencias fueron inferiores al 95% del monto presupuestado.</p> <p>Dimensión ii) El presupuesto aprobado presenta los gastos solamente en base a su clasificación económica, por lo tanto no es posible calificar ésta dimensión.</p> <p>Dimensión iii) El monto ponderado de las transferencias demoradas no excedió el 50% de los montos planeados.</p>

Anexo 3 - Resumen de fuentes de información

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID - 1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	Dirección de Finanzas y Administración Informe Anual de Ingresos y el Informe Anual de Egresos años 2009, 2010 y 2011
ID - 2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	Dirección de Finanzas y Administración Informe Anual de Ingresos y el Informe Anual de Egresos años 2009, 2010 y 2011 POA institucional
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	Dirección de Finanzas y Administración Informe Anual de Ingresos y el Informe Anual de Egresos años 2009, 2010 y 2011
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	Dirección de Finanzas y Administración Informe Anual de Ingresos y el Informe Anual de Egresos años 2009, 2010 y 2011 Informes de Rendición de Cuentas de los años 2009, 2010 y 2011 Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010
ID - 5	Clasificación del presupuesto	Dirección de Finanzas y Administración Manual de Formulación de Presupuesto por Programas (SGJ, 2006) Clasificación de Funciones de la Administración Pública por las Naciones Unidas Manuales de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI-MEFP 1986 y 2001) Ley de Municipalidades
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	Dirección de Finanzas y Administración Presentación del Vice-Alcalde a la Corporación sobre el Proyecto de Presupuesto Anual Ley de Municipalidades y su Reglamento Plan Operativo Anual Secretaría de la Corporación Municipal
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	Dirección de Finanzas y Administración Norma Presupuestaria del 2011 Ley de Municipalidades y su Reglamento Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	Ley de Municipalidades y su Reglamento PROMDECA
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	Dirección de Finanzas y Administración Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Boletín Cuentas Claras Octubre 2010 IAIP Instituto de Acceso a la Información Pública
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	Dirección de Finanzas y Administración Diversas Gerencias y Unidades Operativas. UEPEG Manual de Formulación de Presupuesto por Programas (SGJ, 2006) Plan Operativo Anual Plan de Ciudad, Capital 450 ¡La ciudad que queremos! Norma Presupuestaria del 2011 Ley de Municipalidades y su Reglamento
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	Plan de Ciudad, Capital 450 ¡La ciudad que queremos! Dirección de Finanzas y Administración International Finance Corporation
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	Ley de Municipalidades y su Reglamento Dirección de Finanzas y Administración Plan de Arbitrios 2010 y 2011 Informe de Rendición de Cuentas 2011 Ley de Procedimientos administrativos Información de la Auditoría Interna sobre auditorías impugnadas
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	Dirección de Finanzas y Administración Auditoría Interna Plan de Arbitrios 2010 y 2011 Informe de liquidación de ingresos 2009, 2010 y 2011 Manual de Auditoría de la AMDC
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	Dirección de Finanzas y Administración Auditoría Interna Estados Financieros de la AMDC

		Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010 Informe de liquidación de ingresos 2009, 2010 y 2011
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	Dirección de Finanzas y Administración Notas a Unidades sobre reducción de presupuesto (febrero 2012) en 30% Información proporcionada por diversas unidades operativas
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	Extracto del Contrato De Préstamo Sindicado Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010 Constitución Política del Estado
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	Gerencia de Recursos Humanos Código del Trabajo de Honduras Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo Escala de salarios de la AMDC Manual de Puestos de la AMDC Actas de revisión de personal
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	Gerencia de Servicios Internos y Licitaciones Ley Contratación del Estado y su Reglamento; Ley de Creación de HONDUCOMPRAS Circulares e instructivos de ONCAE Presupuestos AMDC 2010, 2011 y 2012 HONDUCOMPRAS Condiciones Generales de la Ley Anual de Presupuesto 2011 Ley de Procedimientos administrativos
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	Dirección de Finanzas y Administración Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos Normas de Control Interno emitidas por el TSC Condiciones del Préstamo Sindicado Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	Auditoría Interna Plan Operativo 2012 de la Auditoría Interna Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público Ley de Municipalidades y su Reglamento
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	Dirección de Finanzas y Administración Tesorería de la AMDC Condiciones del Préstamo Sindicado Información proporcionada por el CODEM y otras unidades operativas
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Dirección de Finanzas y Administración Tesorería de la AMDC Secretaría de la Corporación Municipal Normas Presupuestarias 2011 Ley Anual de Presupuesto 2011
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	Dirección de Finanzas y Administración Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010 Secretaría de la Corporación Municipal
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	Dirección de Finanzas y Administración Informe de Auditoría de los Estados Financieros 2010 Secretaría de la Corporación Municipal Normas Presupuestarias 2011 Manual de Contabilidad para el Sector Público 2006 Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental 2006
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	Información de seguimiento de recomendaciones proporcionada por la AI Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento Normas de Auditoría Gubernamental 2008 Informes de auditoría emitidos por el TSC Normas INTOSAI
ID-27	Escrutinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual	Secretaría de la Corporación Municipal Ley de Municipalidades y su Reglamento Plan de Arbitrios 2011 Normas Presupuestarias 2011
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	Este indicador no ha sido evaluado debido a que la Corporación no ha recibido informes de auditoría en los últimos años
HLG-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	Ley de Municipalidades y su Reglamento Dirección de Finanzas y Administración Informe Anual de Ingresos y el Informe Anual de Egresos años 2009, 2010 y 2011

Anexo 4 - Efectos del desempeño en la gestión de finanzas municipales

Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFM abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<p><u>Credibilidad del presupuesto</u></p> <p>El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.</p>	<p>Las proyecciones de ingresos no son acertadas por lo que en el presupuesto no ha logrado armonizar adecuadamente los ingresos con el gasto.</p> <p>El compromiso del gasto presupuestal se ha desvinculado de la capacidad de pago por lo que se generan cuentas por pagar que exceden las posibilidades de la caja municipal.</p>	<p>La asignación real de recursos se ve limitada por la reducida recaudación. La falta de estimados acertados de los ingresos municipales hace que la asignación presupuestaria de recursos sea solo tentativa. Una proporción importante del presupuesto queda sin ejecutar.</p> <p>Aunque el presupuesto trata inicialmente de plantear una distribución estratégica de los recursos, la gestión de pagos induce a la reasignación discrecional de los recursos y a la pérdida o reducción de su valor estratégico.</p>	<p>Algunos servicios municipales como los referidos al mantenimiento de la infraestructura municipal, son contratados a terceros y pueden estar sujetos a demoras en los pagos, lo cual no solo impacta en el costo del servicio sino que su prestación puede verse reducida, suspendida o interrumpida.</p> <p>Es posible también que por necesidades de caja o de otra índole el presupuesto previsto para la provisión de un determinado servicio sea reasignado a otro gasto, por lo que el servicio previsto inicialmente queda sin ser prestado.</p>
<p><u>Universalidad y transparencia</u></p> <p>El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.</p>	<p>El presupuesto y los informes presupuestarios se presentan de modo agregado en una clasificación económica del gasto, que no permite a la Corporación Municipal y al público en general hacer un adecuado seguimiento presupuestal ni identificar los objetivos del gasto.</p> <p>El riesgo fiscal de la AMDC por efecto de PROMDECA, única entidad descentralizada es de momento inexistente pues la empresa es solvente.</p>	<p>Operativamente el presupuesto se ejecuta por centros de costo que permiten distinguir la asignación de recursos a las diversas funciones y programas municipales y unidades operativas.</p> <p>Este tipo de información y nivel de desagregación es administrado por pocas unidades y no se hace público ni se informa a la Corporación Municipal, por lo que esta no puede hacer el seguimiento de la asignación de recursos municipales.</p>	<p>Algunos servicios municipales, aunque de monto reducido, son provistos en base a decisiones discrecionales y sin un criterio de calificación transparente. Por ejemplo algunos gastos ejecutados por el CODEM son calificados de “servicio a emergencias” cuando en realidad son obras de caridad que no necesariamente califican como gasto público y que normalmente no generan soluciones sostenibles.</p>
<p><u>Presupuestación basada en políticas</u></p>	<p>Los planes de desarrollo, planes de acción y el presupuesto de gastos están desvinculados de la capacidad municipal para obtener ingresos, por lo que no hay políticas presupuestarias, sino prioridades de pago que pueden ser discrecionales.</p>	<p>No hay políticas presupuestarias anuales de gasto que se notifiquen a las diversas unidades operativas para que en base a estas formulen sus planes de acción.</p> <p>El presupuesto se formula en base a lo presupuestado el año anterior.</p> <p>El presupuesto no se formula de modo participativo, por lo que los recursos que se solicitan en el POA no son los que se asignan en la Dirección de Finanzas y Administración.</p>	<p>Los servicios municipales primarios, como por ejemplo la recolección de desperdicios sólidos, cuentan con prioridad presupuestaria y de caja por lo que su prestación es normalmente continua y eficiente.</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<u>Certeza y control de la ejecución presupuestaria</u>	Dado que el presupuesto no está respaldado por ingresos suficientes, los controles se aplican al pago no al compromiso de gasto, lo cual propicia el endeudamiento municipal y los recortes o reasignaciones discrecionales y sorpresivas en el presupuesto	En el caso de los servicios primarios municipales como el de recolección de desperdicios sólidos, los recursos presupuestarios están asegurados y sujetos a controles adecuados.	Los servicios municipales provistos directamente por la AMDC son en general de menor cuantía y cubiertos en gran parte con el gasto salarial municipal, por lo que su prestación resulta continua, previsible y controlada.
<u>Contabilidad, registro e información</u>	Los informes presupuestarios oficiales no permiten hacer el seguimiento de la situación presupuestal durante el año, dado que los informes trimestrales muestran solo la gestión del periodo y no la posición presupuestaria a la fecha, por lo que no permiten identificar cuanto del presupuesto se ha comprometido, cuanto se ha pagado ni cuanto se ha recaudado. Esta información existe pero no se incluye en los informes, por lo que el control sobre la disciplina fiscal de la Alcaldía recae únicamente en los ejecutores del gasto.	Los informes presupuestarios no permiten hacer un seguimiento de cómo los recursos municipales han sido asignados o reasignados en los diferentes programas y funciones municipales.	Los informes periódicos del Alcalde a la Corporación Municipal describen las obras ejecutadas pero sin hacer una comparación con las obras que se previeron ejecutar, por lo que no permiten hacer el seguimiento de la previsión y uso de los recursos municipales, ni permiten determinar si estos se emplearon eficientemente.
<u>Escrutinio y auditoría externos eficaces</u>	La intervención de la Corporación Municipal en la aprobación y seguimiento de la ejecución presupuestal es incipiente, y está alejada de las finanzas municipales. Ha aprobado consecutivamente presupuestos con ingresos insuficientes. Aprueba rendiciones de cuentas deficitarias y sucesivas sin solicitar acciones correctivas. No hace seguimiento de los informes de auditoría externa existentes.		

Anexo 5 - Bibliografía

- AMDC - CCIT - UNDP. (2008). *Plan De Ciudad, Capital 450 ¡La ciudad que queremos!*
- AMDC - SUTM. (2010). *Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo.*
- Asamblea Nacional Constituyente. (1982). *Constitución de la República y sus Reformas.*
- Congreso de la República. (1987). *Ley de Procesos Administrativos - Decreto 152-87.*
- Congreso de la República. (1990). *Ley de Municipalidades - Decreto 134_1990.*
- Congreso de la República. (1991). *Modificación a la Ley de Municipalidades - Decreto 48-1991.*
- Congreso de la República. (2000). *Modificación a la Ley de Municipalidades - Decreto 27-2000.*
- Congreso de la República. (2006). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Decreto 170.*
- Contaduría General de la República. (2006). *Manual de Contabilidad para el Sector Público.*
- Contaduría General de la República. (2006). *Normas Técnicas del Subsistema de Contabilidad Gubernamental.*
- Corporación Municipal. (2009-2011). *Liquidaciones Presupuestarias de egresos trimestrales.*
- Corporación Municipal. (2009). *Presupuesto Anual de la AMDC 2009.*
- Corporación Municipal. (2010). *Plan Arbitrios 2010.*
- Corporación Municipal. (2010). *Presupuesto Anual de la AMDC 2010.*
- Corporación Municipal. (2009-2011). *Liquidaciones Presupuestarias de ingresos trimestrales.*
- Corporación Municipal. (2011). *Norma Presupuestaria.*
- Corporación Municipal. (2011). *Plan Arbitrios 2011.*
- Corporación Municipal. (2011). *Presupuesto Anual de la AMDC 2011.*
- Corporación Municipal. (2012). *Liquidación Presupuestaria de egresos del primer trimestre del 2012.*
- Corporación Municipal. (2012). *Liquidación Presupuestaria de ingresos del primer trimestre del 2012.*
- Corporación Municipal. (2012). *Plan Arbitrios 2012.*
- Fondo Monetario Internacional. (1986). *Manual de Estadísticas Financieras Públicas.*
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas Financieras Públicas.*
- IAIP. (2010). *Cuentas Claras - Ed. Octubre 2010.*
- Moore Stephens Baggia y Asociados. (2011). *Informe de Auditoría sobre los Estados Financieros 2010 de la AMDC.*
- Presidencia. (1993). *Reglamento de la Ley de Municipalidades.*
- Presidencia. (2009) “Ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un Plan de Gobierno para Honduras” - Decreto Ley 286-2009).
- Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ). (2006). *Manual de Formulación de Presupuesto por Programas.*
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. (1959). *Código del Trabajo de Honduras - Decreto 189 de 1959.*
- Naciones Unidas. (2000). *Clasificación de las funciones del Gobierno.*

Anexo 6 - Lista de Actores Entrevistados

Nombre	Posición / Organización
Aguilar, Rolando	Auditor Interno / AMDC
Amaya, Danilo	Tesorero / CCIT
Baletta, Carlos	Director de Infraestructura Vial / AMDC
Benavides, Nelson	Presidente / Colegio Hondureño de Profesionales Universitarios en Contaduría Pública
Boquín, Aldo R.	Director de Administración y Finanzas / AMDC
Bustillo, Sulema	Gerente de Licitaciones, Contrataciones y Servicios Internos / AMDC
Calderón, Pamela	Oficial de Gestión Municipal / ONCAE
Castro, Sammy	Director General de Crédito Público / SEFIN
Chang Castillo, Rigoberto	Comisión de Presupuesto / Congreso Nacional
Colindres, Luis	Gerente UMPEG / AMDC
Cruz, Carlos	Gerente / PROMDECA
Díaz Lupián, Nahara	Oficial de Información Pública / AMDC
Fonseca, Martín	Tesorero, Departamento de Tesorería / AMDC
Gelmer, Rod	Analista Financiero, Dirección de Finanzas / AMDC
Jerezano, David	Asistente de Capacitación / IAIP
Jerezano, Guadalupe	Presidenta / IAIP
Kurebayashi, Nahomy	Consultor de Cambio Climático / JICA
López Cossette	Secretaria Municipal, Corporación Municipal / AMDC
López, Guadalupe	Gerente de Incidencia Pública / AHMON
Medina, Rafael	Vicepresidente de Operaciones y Tecnología Fideicomiso / FICOHSA
Merlo, Betzaida	Gerente de Recaudaciones y Control Financiero / AMDC
Meza, Nelson	Jefe de Contabilidad / AMDC
Míneros, Guillermo	Director de Municipalidades / TSC
Nuñez, Wilson	Director de Fortalecimiento Local / SEIP
Ordoñez, Gloria F.	Gerente de Recursos Humanos / AMDC
Puerto, Marla	Gerente de Mitigación y Prevención / AMDC
Raudales, Julio	Secretario de Estado / SEPLAN
Rivera Camiya, Sandra	Oficial de Programa de Cambio Climático / JICA
Rivera, Elizabeth	Directora UPEG / SEFIN
Rivera, José Francisco	Comisión de Presupuesto / Congreso Nacional
Urrutia, Luis	Gerente de Emergencia Local / CODEM
Zelaya, Selvin	Director de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano / AMDC
Zuniga, Roberto	Director General de Presupuesto / SEFIN

Anexo 7 - Taller Técnico - Lista de Participantes

Nombre	Posición / Organización
Antúñez M., Marjorie	Secretaria General / ONCAE
Arauz, Marithe	Gerente / AMDC
Artica Romero, Tobías	Asesor Jurídico, Departamento de Catastro / AMDC
Baletta, Carlos	Director de Infraestructura Vial / AMDC
Barahona, Wilfredo	Consultor / AMDC
Blasco, Antonio	Especialista en Gestión Financiera Senior / BM
Boquín, Aldo R.	Director de Administración y Finanzas / AMDC
Borjas, Carlos	Asistente, Gerencia de Mitigación y Prevención / AMDC
Bustillo, Sulema	Gerente de Licitaciones, Contrataciones y Servicios Internos / AMDC
Cáliz, Rebeca	Asistente Técnico / SEIP
Cambar, Sergio	Gerente del Departamento de Recaudación de Ingresos / AMDC
Coello, Kenia	Oficial de Coordinación de la Cooperación Externa / JICA
Colindres, Luis	Gerente UMPEG / AMDC
Cruz Muñoz, Luis Fernando	Subgerente del Departamento de Recursos Humanos / IAIP
Cruz, Carlos	Gerente / PROMDECA
Cruz, Jorge	Gerente del Departamento de Deuda y Gestión de Riesgo / SEFIN
Cuadra, Carlos	Sub-Director, UPEG / SEFIN
Díaz Lupián, Nahara	Oficial de Información Pública / AMDC
Díaz T., Manuel	Gerente, Departamento Desarrollo Municipal / AMHON
Díaz, Alba María	Oficial de Presupuesto / IAIP
Flores M., German H.	Técnico Profesional / TSC
Helles, Esther	Tesorero / AMDC
Martínez, Manlio	Consultor en Gestión Financiera Pública / BM
Meza, Nelson	Jefe de Contabilidad / AMDC
Molina, Marcela	Analista de Presupuesto / SEFIN
Pineda, Adler Cristhian	Oficial de Monitoreo / SEFIN
Posas, Javier	Jefe de País / IFC
Puerto, Marla	Gerente de Mitigación y Prevención / AMDC
Rámirez, Elisa	Regidor, Corporación Municipal / AMDC
Raudales, Julio	Secretario de Estado / SEPLAN
Rojas, Dusya	Oficial de Presupuesto / AMDC
Sosa, Belkis C.	Consultor / FOSDEH
Zampaglione, Giuseppe	Gerente de País / WB