



CONSEJO CONSULTIVO

Edelberto Torres-Rivas, *Guatemala*
Larry Andrade--Abularach, *Guatemala*
Alberto Arene, *Honduras*
Alvaro Artiga, *Honduras*
Víctor Meza, *Honduras*
Carlos Fernando Chamorro, *Nicaragua*
Sergio Ramirez Mercado, *Nicaragua*
Ada Esperanza Silva, *Nicaragua*
Silvia Lara, *Costa Rica*
Carlos Sojo, *Costa Rica*
Eduardo Ulibarri, *Costa Rica*
Chantal Labelle, *Canadá*
Joan Prats i Catalá, *España*

DIRECTORES

Jaime Ordóñez
Carlos Fernando Chamorro
Adrián Torrealba-Navas
Antonio Rovira Viñas

NOTA ESTRATEGICA (1)

Propuesta para crear una LEY MARCO DE PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION DE RESULTADOS como complemento legal, técnico y operativo al PLAN NACION HONDURAS 2010-2022 promulgado por el Gobierno del Presidente Porfirio Lobo

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD (ICG)

El *Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG)* es una entidad académica internacional de rango centroamericano, la cual ha desarrollado proyectos en distintas áreas de cooperación técnica desde el año 2000 en todos los países de América Central. Su trabajo es altamente reconocido por gobiernos, ONGs, universidades y organismos de cooperación internacional, y sus publicaciones y trabajos en materia de gobernabilidad jurídica e institucional se han convertido en un punto de referencia a nivel regional e internacional.-

Por más de una década, el ICG ha desarrollado proyectos con diversas entidades como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA); la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID); la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA); la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD); la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE); la Agencia Británica para la Cooperación y el Desarrollo (DFID); la Diputación de Barcelona y otras entidades.

Asimismo, en el mes de Octubre de 2009 el Secretario General de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA), Dr. Juan Daniel Alemán y el Director Ejecutivo del ICG, Dr. Jaime Ordóñez firmaron un Convenio de Cooperación Técnica Especializada a los efectos de integrar todos los trabajos, investigaciones y aportes en el área de gobernabilidad jurídica e institucional del ICG a las políticas de integración centroamericana de la SG-SICA, definidas por el Tratado General de Integración, el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos regionales. Las investigaciones y formulaciones jurídicas del ICG en materia de reforma constitucional, reforma administrativa, sistemas tributarios y fiscales, seguridad ciudadana, transparencia en la función pública, gobiernos locales y otros ámbitos constituyen aportes sistemáticos a las reforma del Estado en Guatemala, El Salvador,

Honduras, Nicaragua y Costa Rica y al trabajo del SICA, PARLACEN, SIECA, BCIE y otras instituciones regionales.

Entidades asociadas. El ICG reúne a 120 investigadores de todos los países de la región, por medio de una red técnica que incluye de las siguientes entidades académicas:

- Universidad Rafael Landívar — Guatemala
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas — Honduras
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) — Honduras
- Centro de Derechos Constitucionales (CDC) — Nicaragua
- Centro de Investigaciones para la Comunicación (CINCO) — Nicaragua
- Universidad de Costa Rica (UCR) — Costa Rica
- Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas — Regional centroamericana
- Centro Estudios para el Futuro — Costa Rica (*entidad coordinadora*)
- Universidad Autónoma de Madrid (Madrid, España).

El Proyecto Observatorio de la Democracia en Centroamérica y el Sistema de Indicadores de Gobernabilidad (ICG).- Desde el año 2001, el Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG) ha producido un sistema de indicadores compuesto por 99 variables y 455 indicadores de gobernabilidad jurídico instituciones. El ICG desarrolla trabajos de cooperación técnica especializada y asesoría en los 5 países centroamericanos: Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El presente Proyecto se inserta dentro del marco de la ejecución regional de las reformas jurídicas e institucionales contenidas en el *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional*, dirigido por el *Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG)*, un documento cuya solidez científica ha sido reconocida ampliamente. Se trata entonces de una lógica consecución del trabajo académico, de fortalecimiento de la gobernabilidad mediante la cooperación técnica que el ICG está consolidando de la región centroamericana.

A la especialización desarticulada de los enfoques tradicionales (únicamente jurídicos, económicos, sociológicos o de un ámbito profesional específico), el *Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG)* desarrolla en forma alternativa estudios y diagnósticos con enfoques integrados, interdisciplinarios y dinámicos, que incorporan los distintos aspectos teóricos y prácticos involucrados en los diferentes proyectos, reformas y programas desarrollados por los gobiernos, organismos no gubernamentales y entidades de la cooperación internacional o nacional. El *Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica*, como insumo especializado en la materia, propone un *Sistema de Indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional* fundamentado en el derecho público comparado y sus avances de las últimas tres décadas en diversos lugares del mundo.

El instrumento procura fijar una tipología básica y necesaria de las exigencias jurídicas y de estructuración de los órganos del Estado y sus instituciones. En este sentido, el conjunto de *variables analíticas* del sistema de indicadores está compuesto por *normas y diseños institucionales*, esto es, por una serie de categorías jurídicas de carácter prescriptivo para la organización de las leyes y los órganos del Estado, probadamente exitosas en distintos países. En buena medida, se trata de proponer una *tipología jurídica e institucional*, a partir de la experiencia de las mejores prácticas (*bench marking*), así como el desarrollo de las normas sustantivas y procesales del derecho constitucional, derecho administrativo, derecho electoral, derecho financiero, fiscal y tributario, así como otra serie de órdenes normativos en el área del derecho público y del llamado *institutional building* o ingeniería institucional y normativa.

El *Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica* prescribe en sus matrices temáticas un sistema de dimensiones, variables e indicadores de gobernabilidad jurídica que, según la tipología desarrollada por el derecho público comparado en el ámbito internacional, es considerado como requisito indispensable (y sistémico) para el desarrollo de los Estados democráticos y sociales de derecho. Este conjunto de requisitos propone un escenario jurídico e institucional ideal de desarrollo democrático, al cual se aspira como modelo axiológico y de estimativa jurídica. El *Sistema de Indicadores para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica*, desarrolla tres categorías específicas de análisis, en cada uno de los cuatro ejes temáticos:

- Un conjunto de ámbitos o dimensiones (áreas) de gobernabilidad jurídica e institucional;
- Un conjunto de variables y de índices;
- Un sistema de indicadores.

1.- Propuesta para la elaboración de una LEY MARCO DE PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION DE RESULTADOS en Honduras, como complemento legal, técnico y operativo al PLAN NACION HONDURAS 2010-2020 del Presidente Lobo.--

1.1 Objetivo.

El Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG) coadyuvará con el Gobierno de la República de Honduras a los efectos de sistematizar, escribir y validar política y socialmente una propuesta integral de una **Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados** con el fin de garantizar la sostenibilidad jurídica de los objetivos planteados por el Presidente Porfirio Lobo en su propuesta del Plan de Nación de Honduras 2010-2022 y Visión-País 2010-2038.

1.2 Principios establecidos en el Plan de Nación de Honduras 2010-2022, formulado por la Administración del Presidente Porfirio Lobo:

- Planificación para el Desarrollo.
- La implementación de objetivos de reforma a largo plazo
- Sometimientto a las reglas del derecho
- División de competencias
- Rendición de cuentas
- Transparencia

1.3 Lineamientos estratégicos de las reformas propuestas por el Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG):

A los efectos de coadyuvar en la implementación del Plan Nación de Honduras 2010-2022 impulsado por la Administración Lobo, el *Instituto Centroamericano de Gobernabilidad* propone una reestructuración del marco normativo en materia de planificación, presupuestación y evaluación de la función pública, buscando la integración orgánica de los tres sistemas para que permitan la consecución de objetivos realizables a las administraciones públicas. Para ello, se buscará sistematizar toda la información conducente para el desarrollo de una *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados*. Este lineamiento estratégico coincide con el conjunto de reformas impulsadas simultáneamente por el ICG en otros países de América Central, a los efectos de crear procesos de homologación normativa e institucional en los países constitutivos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).- Esto contribuirá a lograr una región más integrada y competitiva ante los retos del Tratado de Libre Comercio con los EEUU y República Dominicana, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y la demandas de competitividad regional y global.

El ICG buscará dotar del marco jurídico adecuado a la Visión de País 2010 – 2038, Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno, sobre la base de los instrumentos sustantivos y técnicos generados por el Gobierno de la República de Honduras, a saber:

- Dotar del marco jurídico adecuado (de carácter coercitivo e instrumental) para la implementación del Plan de Nación que cubre una primera fase de la Visión de País

(2010-2022) y que se conforma de lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que marcarán las progresivas responsabilidades de los próximos tres gobiernos en torno a la Visión de País;

- Dotar del marco jurídico adecuado (de carácter coercitivo e instrumental) para la implementación de la matriz de 58 indicadores, que contiene los criterios cuantitativos a alcanzar y que permiten medir el avance del cumplimiento del Plan de Nación, según cada uno de los lineamientos estratégicos que lo componen, segmentados según al grado de avance esperado al final de cada periodo de gobierno.
- Dotar del marco jurídico adecuado (de carácter coercitivo e instrumental) para la implementación del Sistema Nacional de Planeación que actúa como instrumento para la ejecución e institucionalización de la Visión de País y el Plan de Nación y que debe contar, para su debida implementación, con un marco jurídico, una definición institucional y un esquema de funcionalidad operativa;

La propuesta de **normativa marco de planificación, presupuestación y evaluación**, incluye 4 esferas, a saber :

- Planificación en el ámbito del GOBIERNO CENTRAL, tanto en su gestión central como en las instituciones desconcentradas.-
- Planificación en el ámbito del régimen de INSTITUCIONES AUTONOMAS, SEMI-AUTONOMAS y OTRAS INSTITUCIONES DE RANGO ESPECIFICO FUNCIONAL.
- Planificación en el ámbito REGIONAL Y SUB-REGIONAL (régimen departamental hondureño)
- Planificación en el ámbito MUNICIPAL.

PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION EN EL AMBITO DEL GOBIERNO CENTRAL. Se incluye lo relativo al diseño de los proceso de planificación, y presupuestación y sistemas de evaluación en el desarrollo de las políticas generales de Estado, lo cual supone la implementación programática y técnica de las políticas universales en materia de educación, salud, administración de la justicia, seguridad ciudadana, infraestructura, ciencia y tecnología, etc., y demás ámbitos definidos por la Constitución de Honduras y la normativa de derecho público. Su cobertura es de carácter general en todo el territorio hondureño, y su **implementación puede ser central o desconcentrada.**

La planificación en el ámbito del Gobierno Central coadyuva a la implementación del Plan Nación de Honduras lanzado por la Administración del presidente Porfirio Lobo Sosa, en el marco del proceso de diálogo y reconciliación nacional iniciado después del proceso. Este instrumento busca que desarrollar la Visión- País al año 2038 (siete administraciones públicas), por medio del desarrollo de un en un Plan de Nación al año 2021 (tres administraciones públicas). Los fundamentos de la Visión de País que se recogen en este documento, reconocen que la Constitución de la República tutela que las Administración Pública (Estado Aparato) promueva el desarrollo integral del país, en lo económico y en lo social, debiendo estar sujeto a unaplanificación estratégica que exige la participación de los Poderes del Estado.

PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION EN EL AMBITO DEL REGIMEN DE INSTITUCIONES AUTONOMAS, SEMI-AUTONOMAS, INSTITUCIONES CON AUTONOMIA JURIDICA INSTRUMENTAL, Y OTRAS.- Se incluye la planificación, presupuestación y sistemas de evaluación de aquellas instituciones tuteladas por el artículo 260 de la Constitución Política de Honduras (régimen de instituciones autónomas) así como por normas específicas de carácter público. Se incluye—en forma adicional—también a aquel conjunto de instituciones creadas por Ley Especial que cumplen una función específica, bien de carácter programático, temático o de índole funcional en el ejercicio de políticas públicas nacionales. -- La planificación en el ámbito de las instituciones autónomas y semi-autónomas, así como otras figuras especiales, es de vital importancia pues su gestión concentra un amplio espectro del presupuesto general de la República de Honduras. Por ejemplo, de la totalidad de 121.990,2 millones de lempiras (unos 6.420,5 millones de dólares), la asignación funcional

correspondiente a las autónomas y semi-autónomas ha sido creciente año con año y su impacto en la gestión de política de las administraciones públicas tiene una incidencia fundamental.-

PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION EN EL AMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL. A los efectos de desarrollar un correlato con el Proyecto de Plan Nación-Honduras lanzando por la Administración del Presidente Porfirio Lobo, el Proyecto de *Ley Marco de Planificación Presupuestación y Evaluación de Resultados* incluye un ámbito específico de la planificación regional, de acuerdo a las "Regiones de Desarrollo" basadas en la estructura hidrográfica del país:

- a) Primera región o Región de Valle de Sula (comprende las Cuencas Hidrográficas de los ríos Ulúa, Chamalecòn y Motagua);
- b) Segunda región o Región del Valle de Agua o Caribe Hondureño (comprende las cuencas hidrográficas del río Aguán y del río Sico Paulaya);
- c) Tercera región o de la Biosfera (comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Patuca, Plátano, Coco o Segovia, Warunta, Nakunta, Cruta y Moceròn);
- d. Cuarta región o Región Sur (comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Choluteca, Goascaràn, Nacaome, Negro y Sampire);
- e) Quinta región o Región Lempa (Comprende la cuenca hidrográfica del río Lempa);
- f) Sexta región o del Arrecife Mesoamericano (comprende las Islas de la Bahía). (Artículo 5 de la Ley 286 – 2009)

Desde el punto de vista metodológico y sustantivo, los indicadores de índole regional se desagregan de la siguiente manera:

- a) **Indicadores nacionales de aplicación regional.** (Indicadores macro de política pública, desagregados similarmente en todos los ámbitos regionales. Aplica para los indicadores de proceso y los indicadores de resultado.)
- b) **Indicadores nacionales instrumentados a partir de la especificidad económica, socio-cultural, productiva o política de la región.** (Los indicadores macro se particularizan, de acuerdo a los contextos específicos. Aplica para los indicadores de proceso y los indicadores de resultado.)
- c) **Indicadores de ámbito regional exclusivo, a partir de las especificidades y particularidades de cada región.** (Se da una construcción puntual del indicador a partir de los requerimientos específicos. Aplica igualmente para los indicadores de proceso y los indicadores de resultado.)

Tanto en lo relativo a la **Planificación del Gobierno Central, de la Planificación de las Instituciones Autónomas y Semi-autónomas**, como en el rango específico de las **Planificación Sectorial** la propuesta de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados* propuesta para la República de Honduras tendrá en cuenta los siguientes aspectos en el ámbito regional:

- La definición de cuatro (4) macro-objetivos de desarrollo y veintidós (22) metas con indicadores cuantitativos precisos que definen la ruta de alineación sectorial para el cumplimiento de la Visión de País y Plan de Nación. (Artículo 6 de la Ley 286 – 2009)
- La creación de una "Organización y Estructura del Proceso de Planeación del Desarrollo Económico, Político y Social", a través de la creación de consejos nacionales y consejos regionales tales como: a. El Consejo del Plan de Nación el cual dependerá de la Presidencia de la República; b. El Consejo Nacional de Competitividad e Innovación, dependiente de la Presidencia de la República y c.

- La creación de seis (6) Consejos Regionales de Desarrollo. (Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley 286 – 2009)
- La incorporación en el marco jurídico de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa –SEPLAN- (Artículo 20, Ley 286 – 2009), integrada por la Subsecretaría Técnica de Planeación del Desarrollo (Artículo 23 Ley 286 – 2009) y la Subsecretaría de Competitividad e Innovación.
- La incorporación de la Dirección General de Ordenamiento Territorial –DGOT- creado a través de la “Ley 180 – 2003” en el marco de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) y que a por medio de la “Ley 286 – 2003” se traslada institucional, administrativa y técnicamente a la nueva Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa – SEPLAN-. (Artículo 21 Ley 286 – 2009)
- La incorporación de la Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto No. 286 – 2009), se adopta un modelo de “Planificación y Programación Financiera conjunta”, es decir los actores regionales definirán proyectos estratégicos los cuales contarán con recursos definidos en el “Presupuesto General de la República”. (Artículo 34 Ley 286 – 2009).

PLANIFICACION EN EL AMBITO DEL SISTEMA MUNICIPAL HONDUREÑO.

A los efectos de complementar el modelo sistémico de planificación, presupuestación y evaluación de resultados, la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados* incluirá un ámbito de instrumento de planificación municipal y comunal. Se entiende por planificación municipal todo el conjunto de procesos de desarrollo que se produce dentro de un ámbito normativo, espacial y de jurisdicción local (entidad municipal), en el cual intervienen un conjunto de disposiciones normativas desagregadas en diversos cuerpos legales. Estos otorgan restricciones y potencialidades a la acción municipal y en especial repercuten en la función de planificación de los espacios locales. Por ello es conveniente tener en cuenta los aspectos más relevantes de este marco legal considerándolo como un factor externo que condiciona esta función. El Municipio, órgano de la Administración del Estado, debe regirse por la normativa constitucional, legal y reglamentaria, que rige tanto la orientación y accionar de la entidad como sus relaciones internas y con la comunidad, cuyo detalle es el siguiente.

Marco constitucional del sistema municipal

Existen normas constitucionales expresadas en la propia Carta Fundamental y otras que han sido dictadas en virtud de un mandato expreso de la Constitución y que, dada su naturaleza, revisten igual rango que las de ésta.

Marco legal del sistema municipal

La Ley General de Administración Pública, la Ley de Municipalidades (y su Reglamento), y otra serie de normas del sistema hondureño. Este cuerpo legal establece algunos principios generales sobre los que debe orientarse la administración local. Entre ellos destacan:

- Legalidad y competencia
- Servicio a la comunidad
- Eficiencia y eficacia
- Responsabilidad

1.4.- Justificación: ¿Por qué una Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de la Función Pública para Honduras?

Guardando los contextos históricos y geográficos, Honduras se encuentra viviendo en las últimas dos décadas (desde 1990 hasta 2010) un periodo de transición institucional, normativo y político similar al que varias naciones vivieron en los procesos transicionalistas de los años 70 caracterizados como la Tercera Ola de transición a la democracia. Tal y como lo desarrollaron Huntington, Putnam y otros teóricos que examinaron la transición hacia la democracia de varios países de América Latina, Asia, Europa del Este y otras regiones del mundo, los rasgos son similares a los que ha experimentado Honduras y la región centroamericana: paulatina estabilización del sistema electoral, elecciones libres y alternancia en el poder; fortalecimiento del principio de autonomía de las instituciones públicas en relación a grupos de poder; principio y técnica de la división de poderes; aplicación del principio de legalidad y estado de derecho en el ámbito del derecho público y el derecho privado.- Se trata de un proceso en construcción, con reforma paulatinas y progresivas, en el cual Honduras y los países centroamericanos presentan avances no exentos de crisis, peligros y grandes dificultades.-

En diversos lugares del mundo, todos estos procesos de transición y consolidación democrática han estado guiados por un conjunto de principios, estándares y bench-markers jurídicos e institucionales que han servido de pauta para la consolidación del estado de derecho. Por ejemplo, las mejores prácticas jurídicas de los países de la OCDE se ha constituido en un referente internacional al ser probados en las últimas tres décadas por los países de mayor desarrollo económico, institucional y de afianzamiento democrático. Asimismo, el extraordinario éxito de los países de la Unión Europea (UE) de las últimas décadas ha estado encuadrado en los Acuerdos de Maastricht, justamente un conjunto de normas y estándares jurídico en materia de derecho público, derecho monetario, financiero, ambiental, arancelario, incluidas áreas comunes en el rango de los derechos fundamentales.-

Este tipo de consolidación jurídica parece ser el próximo paso que Honduras y los países centroamericanos deben enfrentar: la consolidación de una suerte de Maastricht propio, aplicado a Centroamérica, es decir, un conjunto de normas estándares y modernas aplicadas al derecho público, administrativo, tributario, financiero, arancelario, ambiental, y demás órdenes normativos incidentes para un proceso de integración regional centroamericano efectivo.- En este contexto, las reformas planteadas por el Presidente Porfirio Lobo consistentes en la definición de un PLAN NACION 2010-2022, así como un marco estratégico de VISION PAIS hasta el año 2038, efectivamente coinciden con los principios y los estándares internacionales seguidos por la mayoría de los países de la OCDE, además de los países europeos agrupados bajo los acuerdos de Maastricht. Esta medidas, propuestas por el actual Gobierno de Honduras, significan un importante paso adelante, pues sientan las bases de compromiso político para el desarrollo de planificación de largo plazo. Sin embargo, requieren ser desarrolladas e implementadas jurídicamente, por medio de una *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados*.

Estos principios jurídicos e institucionales, seguidos por la mayoría de los países de la OCDE, así como por los países de la Unión Europea adscritos a los Acuerdos de Maastricht-- de acuerdo con el Informe del *Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG)*-- son los siguientes:

BENCH MARKERS O MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO JURIDICO INSTITUCIONAL (PARAMETROS MAASTRICH Y O.C.D.E.)

Variable: Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general		
Definición:	<p>Se define la regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general como el conjunto de indicadores sistémicos que han probado ser efectivos en los marcos de planificación a corto, mediano y largo plazo, según se verifica en los países de la OCDE.</p> <ul style="list-style-type: none"> El proceso de planificación, presupuestación y evaluación por resultados de la función pública está fuera del ámbito del Ministerio de Hacienda o Finanzas, y se sitúa dentro del ámbito del Ministerio de Planificación y Política Económica. 	
Unidad de medida:	Valor	
	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	Indicador 1: Existencia de ley que establezca la planificación, que sea vinculante para los programas específicos del Estado y para los presupuestos	<i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional
	Indicador 2: Existencia de normativa que establezca un órgano u órganos encargados de la planificación nacional	
	Indicador 3: Existencia de normativa que exija la implementación de políticas de planificación estratégica a nivel nacional	
	Indicador 4: Existencia de normativa que exija la implantación de técnicas de evaluación de resultados de programas	
	Indicador 5: Existencia de normativa que exija la suscripción de compromisos de resultados en las instituciones públicas	
	Indicador 6: El marco normativo exige la implantación de las herramientas informáticas para el manejo integrado de la información sobre planificación	
	Indicador 7: El marco normativo exige la definición de políticas y objetivos institucionales a las instituciones públicas	
	Indicador 8: El marco normativo exige la definición de planes de mediano y largo plazo a nivel de cada institución pública	
Desagregaciones:	Aplicación al caso de Honduras	

Variable: Adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado		
Definición:	<ul style="list-style-type: none"> Promulgación de una nueva LEY MARCO de PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION POR RESULTADOS. Un sistema de planificación de largo plazo, con <i>Planes nacionales de desarrollo sectoriales</i> con un rango de 15-20 años plazo. <i>Planes nacionales de desarrollo</i> sectoriales aprobados por el Parlamento, con mayoría calificada, de acuerdo con el conjunto de nichos de desarrollo incluidos en la Ley General de Planificación. Creación de Consejos Científicos de Estado, de carácter permanente, como órganos de asesoría a los ministerios y entidades encargadas de la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo. Creación de un régimen de presupuestación pluri-anual en áreas estratégicas de Estado. Definición de un sistema de <i>evaluación por resultados y desarrollo de compromiso de resultados</i> en la gestión pública, con hitos de carácter fácticos que funcionen como metas de las políticas públicas. 	
Unidad de medida:	Valor	
	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	Indicador 1: El instrumento general de planificación o Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Parlamento	<i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional
	Indicador 2: La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación se hace con mayoría calificada o gravosa del Parlamento	
	Indicador 3: El Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación tiene una extensión suficiente que sobrepasa el ciclo electoral partidario	

	<p>Indicador 4: La Constitución Política o Ley General de Presupuesto obliga a que las leyes de presupuesto de cada año se elaboren con base en los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>Indicador 5: Las Comisiones Legislativas tienen dentro de sus funciones la de examinar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el mediano y largo plazo, desde el punto de vista técnico y presupuestario</p>
Desagregaciones:	Aplicación al caso de Honduras

El hecho de que los Planes Nacionales de Desarrollo sean basados en decretos ejecutivos (y no en leyes aprobadas en el Congreso Nacional) implica que cada nuevo gobierno elimina o aborta buena parte de las políticas públicas desarrolladas por la administración previa, con el consecuente dispendio e incapacidad para desarrollar impactos de largo plazo. Se trata de una planificación de corto plazo, fatalmente amarrada a los ciclos políticos electorales. Por otra parte—y en forma también similar al resto de los países centroamericanos—no existe una noción de planificación pública sectorial. Como resultado de todo ello, los procesos de presupuestación y de evaluación de resultados de la función pública se encuentran desarticulados de la propia planificación, sin una conexión entre definición de objetivos y resultados, como paso previo a la definición de contenidos presupuestarios y financieros. Finalmente, al no existir una planificación basada en productos y resultados de largo plazo, no es posible articular un sistema de evaluación efectivo de la marcha de la Administración Pública.

En consonancia con la reforma integral que la Administración del Presidente Porfirio Lobo está impulsando por medio del PLAN NACION 2010-2022 y el marco estratégico de la VISION PAÍS al año 2038, las reformas que una *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados* deberá implementar para consolidar las reformas del Presidente Lobo son, entre otras, las siguientes:

- **Introducción de la figura de los Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial (PND) sectorial.** Siguiendo la pauta del Plan Nación Honduras 2010-2012 y de los países de los países de la OCDE y de otros bench- markers internacionales, se propone para Honduras la división de la planificación en nichos sectoriales para desarrollo definidos por la Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados. De esta manera se busca desarrollar la planificación pública mediante un modelo de especialización por áreas, en lugar de la visión globalista y genérica de un Plan Nacional de Desarrollo Individual y único. Esta visión globalista o totalizadora impide el criterio de especialización y especificidad que tienen los PND sectoriales en varios de los países más desarrollados, incluyendo los de OCDE.¹
- **Regulación jurídica de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) sectoriales como un instrumento obligatorio por medio de ley aprobada en el Congreso con mayoría calificada por un plazo de 15-20 años.** Siguiendo la pauta del Plan Nación Honduras 2010-2022 y del marco estratégico de la Visión País 2038, *la Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados* regulará la creación de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) sectoriales aprobados por el Congreso Nacional de Honduras, con mayoría calificada, y por un plazo de 15-20 años de rango, lo cual permitirá la sostenibilidad de las políticas públicas.-
- **Regulación jurídica y técnica de los PEG (Planes Estratégicos Globales) en cada ministerio o institución,** los cuales serán los desarrollos programáticos -institución por institución- de las estrategias más generales y globales indicadas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) sectoriales. El rango de programación de los PEG, de acuerdo a las mejores prácticas de la administración pública comparada, es de 15-20 años. Esta figura será de especial importancia a los efectos de darle sostenibilidad en

¹ Ver ICG (Instituto Centroamericano de Gobernabilidad). Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico Institucional, san José-Costa Rica. 2007-2008. Sección Primera.

el tiempo a las políticas públicas, tal y como lo propone el Plan Nación 2010-2022 planteado por la Administración Lobo.

- **Establecimiento de correlación técnica, jurídica y programática entre los PND, PEG Y POA.** La ausencia de esta correlación conspira directamente contra el desarrollo de una planificación de largo plazo, pues la actual noción de PND (con un rango de "mínimo" 4 años) es incapaz de ser el referente técnico que defina los objetivos estratégicos de las distintas instituciones públicas en largo plazo, en los llamados Planes Estratégicos Globales (PEG). Como fue indicado previamente, en la administración pública comparada los Planes Estratégicos Globales (PEG) tienen un rango de 15-20 años y, justamente, dependen de Planes Nacionales de Desarrollo (PND) sectoriales, de largo plazo y también con un rango de 15- 20 años plazo. Esto empata indirectamente con la planificación y presupuestación de largo plazo propuesta por el Plan Nación Honduras 2010-2022 propuesta por la Administración Lobo.-
- **Replanteamiento del POA de cada institución del Estado como el plan de ejecución anual de una estrategia de política pública de largo plazo.** Como resultado de lo anterior, los POA (Planes Operativos Anuales) de cada institución se convertirán en los instrumentos de ejecución programática institucional que, a su vez, seguirán las pautas estratégicas de largo plazo establecidas en los PEG (Planes Estratégicos Globales) y en los Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial (PND) otorgándole un impacto sostenible a las políticas públicas. El objetivo, en consecuencia, será que la ejecución programática y presupuestaria de cada Secretaría, Ministerio y entidad pública coadyuva a la ejecución de política de Estado de largo plazo.-
- **Creación de los Consejos Técnicos de Estado.** No existe en Honduras— adicionalmente a estas carencias— ningún organismo técnico adscrito a los ministerios que funcione como entidad asesora de alto nivel que pueda garantizar la continuidad de las políticas técnicas de Estado, a pesar de los cambios ministeriales o gubernamentales. Instituciones o figuras con estas características son vitales para el acompañamiento técnico de las políticas de Estado.- Instituciones como los CONSEJOS TÉCNICOS (O CIENTÍFICOS) DE ESTADO, que funcionan en Francia o en España, caracterizados por un grupo de expertos, que fungen como entidades asesoras de carácter permanente de las políticas estratégicas de Estado en cada uno de los ministerios, no tienen ninguna réplica o símil en ningún país centroamericano.- Esta figura será de alta importancia, pues coadyuvará a la generación de política públicas sostenibles, tal y como propone el Plan Nación Honduras 2010-2022, y la Visión País 2038 en proceso de implementación por la Administración Lobo.-
- **Regulación constitucional sobre la evaluación de resultados.** El presente proyecto propone una reforma al artículo 329 de la Constitución Política de Honduras, con el fin de promover el desarrollo económico y social sujeto a la planificación nacional. Mediante esta reforma se buscará introducir normativa de evaluación de resultados, rendición de cuentas, así como la relativa en la obligación de eficiencia y la responsabilidad personal de los funcionarios en el cumplimiento de sus competencias. Esta reforma en materia de evaluación pública igualmente coadyuvará en la generación de políticas públicas sostenibles tal y como propone el Plan Nación Honduras 2010-2022, y la Visión País 2038.

2.- La planificación pública como un ordenamiento conceptual y programático de largo plazo de las políticas de Estado

- El concepto de planificación pública

Por planificación pública se entiende el proceso de previsión de necesidades y racionalización del empleo de los medios materiales y los recursos humanos disponibles de la Administración Pública, a fin de alcanzar objetivos concretos en las políticas del Estado o del gobierno, en plazos determinados y en etapas definidas, a partir del conocimiento y evaluación científica de la situación original². En esa perspectiva, la planificación supone un *proceso administrativo* asumiendo como base la teoría clásica sobre este proceso que estableciera Henry Fayol, quien definió la planificación, como "el proceso de estimar el futuro y de preparar provisiones para él", en este caso aplicado al proceso de gestión en las administraciones públicas y a la gestión de Estado. Un concepto similar proponen Donnelly y colaboradores, cuando comentan que la planificación es "la actividad fundamental y primaria que incluye todas las áreas de la administración o gerencia y que se dirige hacia la definición de metas y la determinación de los medios necesarios para alcanzarlas".³

Una definición operacional del término planificación pública, por otro lado, puede describir también el conjunto de pasos —definidos por el principio de legalidad, propio de todos los actos de la Administración Pública— para seguir un determinado proceso. En este sentido, la planificación pública consiste en un proceso de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de planes conducentes a la realización de objetivos públicos, los cuales tienen un contenido presupuestario, en un nudo decisional que es de carácter político, técnico y financiero. La planificación pública, así vista, resulta necesariamente una actividad preordenada, lo cual significa que antes de actuar se debe analizar y escoger entre varias alternativas de decisión para reducirlas luego a unas pocas que estén acordes con los medios y los recursos que efectivamente disponemos para llevar a cabo nuestro plan, de una manera ordenada. En la planificación, pues, se deben tomar decisiones para lograr objetivos y metas dentro de un plan prefijado. Así, luego de una selección racional de las decisiones, las que finalmente se tomen deberán estar integradas y organizadas entre sí, de tal modo que el espíritu de una decisión no vaya en contradicción con el espíritu de las otras, sino que todas conduzcan hacia un objetivo común, mediante la organización de los logros en el tiempo y de los efectos sobre el espacio o las actividades determinadas".⁴ En consecuencia, se considera que lo ideal es que el sistema normativo de estos tres procesos (planificación, presupuestación y evaluación por resultados) sea integrado. Como se verá posteriormente, para el caso de Honduras se propone justamente una *normativa marco* que incorpore los tres niveles.⁵

² Carlos E. Olivera. La idea de planificación. Ver: <http://tgrajales.net/planeauniuno.pdf>

³ James H. Donnelly, John M. Ivancevich, Robert Konopaske, James L. Gibson. *Softcover Organizations: Behaviour, Structure, Processes*, by, Irwin Professional Pub. ISBN 0073381306 (0-07-33813)

⁴ Carlos Retana Padilla. *Alcances del término - definición de la planificación*. Disponible en: <http://tgrajales.net/planeauniuno.pdf>

⁵ Ahumada asume que la planificación es una metodología para escoger alternativas, que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes. La planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso. John Friedman, por otra parte, define a la planificación como: "el proceso por medio del cual el conocimiento científico y técnico se une a la acción organizada. La planificación constituye un subproceso crítico del proceso de orientación social. Deben distinguirse dos formas de planificación: la de asignación o racionalización y la de innovación."

Como resultado de esta noción sistémica e integradora, un modelo de planificación pública moderno será aquel que desarrolle una serie de categorías que garanticen la sostenibilidad de la gestión de Estado y las administraciones públicas. Estas categorías básicas serían las siguientes.

1. Existencia de una normativa básica e integrada que implique la obligatoriedad de una política pública y de largo plazo en materia de *planificación, presupuestación y evaluación por resultados* (Siguiendo de algunos países de la OCDE y de la Unión Europea, para Honduras se recomienda una Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados)
2. Centralización de los procesos de planificación, presupuestación y evaluación pública en un solo organismo o ministerio público.
3. Desarrollo del concepto de planes nacionales de desarrollo sectoriales, en atención a los nichos de desarrollo y políticas públicas, en sustitución del concepto de un plan nacional de desarrollo unitario o centralizado.
4. Existencia de sistema de planificación de largo plazo, con un rango de 15-20 años plazo para cada plan nacional de desarrollo sectorial, a los efectos de garantizar su permanencia y la superación de los ciclos político-electoral.
5. Aprobación parlamentaria de los planes nacionales de desarrollo, con mayoría calificada.
6. Creación de la figura de los Consejos Científicos de Estado de carácter permanente, como órganos de asesoría a los ministerios y entidades encargadas de la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo.
7. Creación de un régimen de presupuestación pluri-anual en áreas estratégicas de Estado.
8. Definición de un sistema de *evaluación por resultados y desarrollo de compromiso de resultados* en la gestión pública, con hitos de carácter fácticos que funciones como metas de las políticas públicas.

3.- LA PRESUPUESTACIÓN COMO UN EXPRESIÓN DEL COMPROMISO Y EL PLAN FINANCIERO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

• Sobre el concepto de presupuestación pública

El régimen de presupuestación pública supone un plan integrador que busca expresar en términos financieros los objetivos, hitos técnicos, así como las operaciones y recursos que forman parte de la planificación de las administraciones públicas para un periodo determinado. En tal sentido, los presupuestos del sector público son los que involucran los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos de las distintas administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas. La noción de presupuestación —como correlato financiero de un sistema de planificación por objetivos y resultados— constituye, en teoría, el medio más efectivo de control del gasto público y en ellos se contempla las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.⁶ De tal suerte, un modelo virtuoso en materia de presupuestación pública es aquél que está conceptual y técnicamente imbricado con el proceso de planificación, sobre la base de la definición de una serie de objetivos (expresados en metas, resultados e indicadores de verificación de ambos extremos), los cuales pueden suponer una ejecución anual (en algunos casos) y pluri-anual (en otros casos). En tal sentido, la lógica del modelo implica que las instituciones del sector público presupuesten primeramente sus gastos o necesidades y con base en ello determinan los ingresos que habrán de recaudar por vía impositiva (impuestos, derechos, etc.).

⁶ María González. *¿Qué es un presupuesto?* Disponible en <http://www.gestiopolis.com/canales/financiera/articulos/41/presupuesto.htm>

Seguendo esta noción, los principales elementos del presupuesto son:

- La presupuestación en cualquier caso implica un *plan de gasto* que es correlativo a un *plan sustantivo de política pública*. Esto significa que el presupuesto expresa lo que la administración tratará de realizar.
- La presupuestación deberá ser integradora, es decir, deberá tomar en cuenta todas las áreas y actividades de la Administración Pública. Debe ser dirigida a cada una de las áreas, de forma que contribuya al logro del objetivo global.
- La presupuestación deberá tener un carácter coordinador. Significa que los planes para varias dependencias del Estado deben ser preparados conjuntamente y en armonía.
- La presupuestación deberá expresarse en términos monetarios
- La presupuestación supone un conjunto de operaciones: uno de los objetivos primordiales del presupuesto es el de la determinación de los ingresos que se pretenden obtener, así como los gastos que se van a producir. Esta información debe elaborarse en la forma más detallada posible.

De tal suerte, la principal función de la presupuestación se relaciona con el control financiero de la administración. El control presupuestario es el proceso por medio del cual se determina la ejecución financiera de los objetivos sustantivos y actividades de la administración, comparando los resultados con sus datos presupuestados correspondientes para verificar los logros o remediar las diferencias. Así, los presupuestos pueden desempeñar tanto roles preventivos como correctivos dentro de la Administración Pública. Los presupuestos son absolutamente relevantes en la gestión gubernamental pues ayudan a minimizar el riesgo en las operaciones de la Administración Pública. Por medio de los presupuestos se mantiene el plan de operaciones en límites razonables y sirven como mecanismo para la revisión de políticas y estrategias y direccionarlas hacia los objetivos pretendidos.

Principios de la presupuestación

Dentro de este marco analítico, un modelo ideal de la presupuestación deberá contemplar los siguientes principios, los cuales deberán verificarse en forma simultánea e integrada, a los efectos de que la relación entre el contenido sustantivo de la planificación sea correctamente expresada por el sistema presupuestario público:

- A) Principios de previsión**, los cuales implican las siguientes categorías: 1) Predictibilidad, 2) Determinación cuantitativa y, 3) Objetivo;
- B) Principios de relación con la planificación**, los cuales suponen: 1) Previsión, 2) Costeabilidad, 3) Flexibilidad, 4) Unidad, 5) Confianza, 6) Participación, 7) Oportunidad y, 8) Contabilidad por áreas de responsabilidad.
- C) Principios de organización**; 1) Orden y 2) Comunicación.
- D) Principios de dirección**, entre los cuales se destacan: 1) Autoridad y 2) Coordinación;
- E) Principios de control**; Los cuales incluyen 1) Reconocimiento, 2) Excepción, 3) Normas y, 4) Conciencia de Costos.⁷

La operatividad de estos principios resulta esencial para que se experimente éxito en la gestión presupuestaria, en la administración financiera y—a partir de una delimitación adecuada de los objetivos y los hitos sustantivos y su expresión en el resultado de la imputación presupuestaria—consecuentemente en los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas de la Administración Pública. A manera de ejemplo—y aplicable plenamente al caso de Honduras— la Ley General Presupuestaria de España (Ley 47/2003) se ha convertido en los últimos lustros en un documento jurídico de referencia internacional en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal. El objetivo de este cuerpo normativo es

⁷ Arvey Lozano. *Presupuestos*. Citando a: BURBANO, Jorge y ORTIZ, Alberto. *Presupuestos: Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos*. Mc Graw Hill Bogotá. Segunda Edición; NATIONAL ASSOCIATION OF ACCOUNTANTS. *Financial analysis to guide capital expenditure decisions*. Research Report 43. New York. 1967; SARMIENTO, Euclides Alfredo. *Los presupuestos teoría y aplicaciones*. Universidad Distrital. Bogotá. 1989. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos3/presupuestos/presupuestos.shtml>

lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario, de acuerdo con los nuevos condicionantes que enmarcan la actividad financiera del Estado. La Ley General Presupuestaria española se dio como un desarrollo y continuidad de anteriores leyes de estabilidad presupuestaria y como parte del proceso de modernización de la Hacienda Pública, la cual ha sido altamente efectiva para acompasar y fortalecer el desarrollo de la economía y el desarrollo. La reforma ibérica se encontró motivada, en su oportunidad, por la necesidad de corregir la dispersión de la legislación presupuestaria, especialmente observable en el texto refundido contenido en la Ley General Presupuestaria de 1988; la dinámica del proceso de descentralización español, cuyos tipos de flujos financieros y modalidades de formas de gestión compartidos han debido contemplarse y regularse en el nuevo texto legal; y las relaciones financieras derivadas de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea.

4.- LA EVALUACIÓN COMO FISCALIZACIÓN DE LOS HITOS Y RESULTADOS DEFINIDOS POR EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA

- **Concepto de evaluación de la función pública**

La evaluación de la función pública es aquel conjunto de procesos que analizan y corroboran el resultado de la actividad de planificación del Estado. Esta definición liminar resulta esencial para dimensionar adecuadamente el correlato planificación/presupuestación/evaluación como un conjunto de facetas y procesos de relación sistémica e integrada. La planificación define objetivos y procesos. La presupuestación les otorga contenidos financieros en el tiempo. La evaluación monitorea y verifica la consecución de los objetivos y los resultados definidos por la planificación. Allí se cierra el círculo virtuoso de la correcta administración pública.

En esta óptica, el objetivo de la evaluación es, pues, proporcionar información objetiva a los gestores de los programas y a los decisores políticos sobre los costes y los efectos de los programas nacionales -supranacionales o locales-, ayudando de esta manera a la gestión eficaz y a la distribución eficiente de los recursos. Además, plantea mecanismos de control de la función pública para asegurar la transparencia en la ejecución de los proyectos de Estado y sus administraciones públicas. La evaluación tiene por objeto apreciar la eficacia de las políticas, comparando sus resultados con los objetivos asignados y los medios puestos a disposición. Para esto, requiere *tiempo*, para constituir instancias de evaluación pluridisciplinarias y recoger los datos de base necesarios. Asimismo, se considera que un sistema de evaluación adecuado requiere un cierto distanciamiento. Es decir, requiere de una cierta independencia en relación con el comandatario de la función determinada, a fin de asegurar objetividad en la fase de recolección de resultados.⁸

El proceso de evaluación culmina en la recolección y análisis de indicadores objetivos del impacto de los programas, con el propósito de emitir un juicio sobre la eficacia de los mismos. La evaluación de programas se diferencia de otras formas de investigación en que los datos se utilizan para formular juicios sobre programas específicos a nivel de su utilidad pública y no tanto para confirmar proposiciones teóricas de ámbito más general. Actualmente, se reconoce ampliamente la importancia de la auditoría gubernamental como un factor central del estado de derecho y la gobernabilidad jurídica, política y económica de los Estados modernos.⁹ Al concepto general de administración pública se le adscribe actualmente el de control y transparencia como un elemento consustancial al ejercicio moderno de las potestades de los entes públicos. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez más desarrollada acerca del papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de cada país. Al mismo tiempo, se han multiplicado las demandas y las expectativas con respecto a las EFS.

⁸ Mission d'évaluation et de contrôle. Assemblée Nacional, mayo de 2003, Francia

⁹ Xavier Ballart. Evaluación Pública. Disponible en http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_71545449_1.pdf

En consecuencia, las entidades de auditoría gubernamental se enfrentan todos los días a desafíos y demandas nuevas, tanto desde el punto de vista técnico como conceptual.

5.- OBJETIVOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES

5.1.- Objetivo general

Producción, diseño y validación de una *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras.

5.2.- Objetivos específicos

OBJETIVO ESPECÍFICO 1.

Generación de un primer borrador de una *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras, a los efectos de su discusión y validación técnica y política.

Actividad del objetivo específico 1.

Diseño, montaje y organización del equipo técnico de especialistas jurídicos (internacionales y hondureños) para definir las bases de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras y elaboración de un primer texto-borrador.

Tareas del objetivo específico 1.

Tarea 1.a.

Organización de los TORS a los efectos de definir los alcances del primer texto-borrador de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras

Tarea 1.b.

Contratación de especialistas nacionales e internacionales.

Tarea 1.c.

Ejecución del proceso de elaboración de la primera propuesta con celebración de 3 talleres internos intermedios para un proceso de validación previa, con un círculo pre-determinado de actores académicos, técnicos y políticos.

Tarea 1.d.

Presentación del texto de primer borrador de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras.

Producto 1.

Primer borrador de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2.

Validación política y social de la Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-rendición de Cuentas de la Función Pública de la República del Honduras.

Actividades del objetivo específico 2.

Desarrollar un proceso de consulta y validación política, técnica, académica y social sobre los contenidos de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* para la República de Honduras a través de 3 talleres (capacity building & ownership) sobre los contenidos del documento con la participación de funcionarios estatales, ONG's especializadas en el ámbito nacional hondureño, expertos y entidades académicas, sociedad civil, grupos sindicales y representantes de los medios de comunicación.

Tareas del objetivo específico 2.

Tarea 2.a.

Producción de los TORS de los talleres y actividades inherentes al proceso de planificación.-

Tarea 2.b.

Contratación de los instructores de los talleres y de los expertos que conducirán el proceso de consulta y validación del borrador de Ley Marco.

Tarea 2.c.

Ejecución de 3 talleres técnicos de consulta y validación política, técnica, académica y social sobre los contenidos de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública*, con participación de funcionarios estatales, partidos políticos, ONG's especializadas en el ámbito nacional hondureño, expertos y entidades académicas, sociedad civil, grupos sindicales y representantes de los medios de comunicación y gestión administrativa de local, alimentación y transporte.

Tarea 2.d.

Procesamiento y síntesis de los resultados por los los instructores de los talleres y los expertos encargados del proceso de validación a los efectos de generar un documento final validado.

Tarea 2.e.

Entrega al Gobierno de Honduras del Proyecto de *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública* validado.-

Producto 2.

Propuesta de reforma de la *Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública para la República de Honduras* discutida y validada por sectores políticos, sociales y económicos, a los efectos de ser presentada para su discusión y aprobación a la Congreso Nacional de Honduras.

<p>Tarea 2.c. Ejecución de 3 talleres técnicos de consulta y validación política, técnica, académica y social sobre los contenidos de la Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública, con participación de funcionarios estatales, partidos políticos, ONG's especializadas en el ámbito nacional hondureño, expertos y entidades académicas, sociedad civil, grupos sindicales y representantes de los medios de comunicación y gestión administrativa de local, alimentación y transporte.</p>																		
<p>Tarea 2.d. Procesamiento y síntesis de los resultados por los los instructores de los talleres y los expertos encargados del proceso de validación a los efectos de generar un documento final validado.</p>																		
<p>Tarea 2.e. Entrega al Gobierno de Honduras del Proyecto de Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública validado.-</p>																		

7.- **Indicadores y contenidos básicos para el Proyecto de Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados para la República de Honduras.**

• **INDICADORES BÁSICOS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA**

Indicador: Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general		
Definición:	<p>Se define la regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general como el conjunto de indicadores sistémicos que han probado ser efectivos en los marcos de planificación a corto, mediano y largo plazo, según se verifica en los países de la OCDE.</p> <ul style="list-style-type: none"> El proceso de planificación, presupuestación y evaluación por resultados de la función pública está fuera del ámbito del Ministerio de Hacienda o Finanzas, y se sitúa dentro del ámbito del Ministerio de Planificación y Política Económica. 	
Unidad de medida:	Valor	
	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	Indicador 1: Existencia de ley que establezca la planificación, que sea vinculante para los programas específicos del Estado y para los presupuestos	<i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional
	Indicador 2: Existencia de normativa que establezca un órgano u órganos encargados de la planificación nacional	
	Indicador 3: Existencia de normativa que exija la implementación de políticas de planeamiento estratégico a nivel nacional	
	Indicador 4: Existencia de normativa que exija la implantación de técnicas de evaluación de resultados de programas	
	Indicador 5: Existencia de normativa que exija la suscripción de compromisos de resultados en las instituciones públicas	
	Indicador 6: El marco normativo exige la implantación de las herramientas informáticas para el manejo integrado de la información sobre planificación	
	Indicador 7: El marco normativo exige la definición de políticas y objetivos institucionales a las instituciones públicas	
	Indicador 8: El marco normativo exige la definición de planes de mediano y largo plazo a nivel de cada institución pública	

Indicador: Adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado	
Definición:	<p>Se define el Adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado como el conjunto de indicadores sistémicos que han probado ser efectivos en la construcción de la normativa que rige los instrumentos de definición de políticas públicas, según se demuestra en los países desarrollados.</p> <ul style="list-style-type: none"> Promulgación de una nueva LEY MARCO de PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y EVALUACION POR RESULTADOS. Un sistema de planificación de largo plazo, con <i>Planes nacionales de desarrollo sectoriales</i> con un rango de 15-20 años plazo. <i>Planes nacionales de desarrollo</i> sectoriales aprobados por el Parlamento, con mayoría calificada, de acuerdo a conjunto de nichos de desarrollo incluidos en la Ley General de Planificación. Creación de Consejos Científicos de Estado, de carácter permanente, como órganos de asesoría a los ministerios y entidades encargadas de la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo. Creación de un régimen de presupuestación pluri-anual en áreas estratégicas de Estado. Definición de un sistema de <i>evaluación por resultados y desarrollo de compromiso de resultados</i> en la gestión pública, con hitos de carácter fácticos que funciones como metas de las políticas públicas.
Unidad de medida:	Valor

	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	Indicador 1: El instrumento general de planificación o Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Parlamento	<i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el <i>Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional</i>
	Indicador 2: La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación se hace con mayoría calificada o gravosa del Parlamento	
	Indicador 3: El Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación tiene una extensión suficiente que sobrepasa el ciclo electoral partidario	
	Indicador 4: La Constitución Política o Ley General de Presupuesto obliga a que las leyes de presupuesto de cada año se elaboren con base en los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo	
	Indicador 5: Las Comisiones Legislativas tienen dentro de sus funciones la de examinar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el mediano y largo plazo, desde el punto de vista técnico y presupuestario	

• INDICADORES BÁSICOS DEL SISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA

Indicador: Reconocimiento de principios materiales del Presupuesto		
Definición:	Se define el Reconocimiento de principios materiales del Presupuesto como el conjunto de indicadores sistémicos que han probado ser efectivos en las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos públicos, según se demuestra en los países de primer mundo. <ul style="list-style-type: none"> Creación de una tipicidad específica de carácter normativo que permita introducir una protección constitucional a la especialidad presupuestaria. 	
Unidad de medida:	Valor	
	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	Indicador 1: Reconocimiento constitucional del principio de especialidad presupuestaria	<i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el <i>Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional</i>
	Indicador 2: La Ley de Presupuesto establece el límite sobre los conceptos presupuestarios en que las instituciones públicas pueden gastar, con la indicación de supuestos limitados y regulados en la Ley General de Presupuesto (u otra ley ordinaria no presupuestaria) en la que a nivel administrativo pueden ser variados dichos conceptos presupuestarios	
	Indicador 3: Reconocimiento constitucional del principio de no afectación de ingresos a gastos (o de "caja única")	
	Indicador 4: El marco normativo permite la afectación de ingresos a gastos solamente si se dan las siguientes condiciones: que no se impida la ordenación general de prioridades (v.g. un ingreso que no sea determinante en el financiamiento del presupuesto), que sea posible establecer una previsión aproximada del ingreso y que éste guarde correspondencia con el gasto previsto y que exista coherencia entre el tipo de ingreso con el gasto a financiar	
	Indicador 5: Reconocimiento constitucional del principio de equilibrio presupuestario a través de reglas concretas como las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> límite del déficit como porcentaje del Producto Interno Bruto, límite del déficit en cuanto a que el recurso deuda sólo pueda utilizarse para financiar gasto de inversión y no gasto corriente y límite a las potestades de enmienda por parte del Parlamento en cuanto alteren el nivel de déficit propuesto por el Poder Ejecutivo 	
	Indicador 6: Reconocimiento constitucional del principio de que la Ley de Presupuesto no debe ser utilizada para la aprobación de normas que no tengan estrecha relación con las finalidades propias y típicas de esta Ley	
	Indicador 7: Reconocimiento constitucional de la inclusión de un	

presupuesto de gastos fiscales que permita cuantificar el sacrificio de recaudación que implican los incentivos y beneficios fiscales de diversa índole
Indicador 8: Reconocimiento constitucional y/o legal del principio de anualidad presupuestaria, sin perjuicio de la previsión de casos especiales de plurianualidad presupuestaria
Indicador 9: Reconocimiento constitucional y/o legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia en relación al gasto público

• **INDICADORES BÁSICOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Indicador: Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general		
Definición:	<p>Se define la un adecuado sistema de evaluación de la función pública como el conjunto de indicadores sistémicos que han probado ser efectivos en los marcos de transparencia del Estado y verificación de resultados, según se verifica en los países de la OCDE.</p> <ul style="list-style-type: none"> El proceso de evaluación por resultados de la función pública está fuera del ámbito del Ministerio de Hacienda o Finanzas, y se sitúa dentro del ámbito del Sistema Nacional de Evaluación, bajo la dirección del Ministerio de Planificación y Política Económica. 	
Unidad de medida:	Valor	
	Nombre	Fuente
Indicadores que lo conforman:	<p>Indicador 1: El marco jurídico regula la ejecución descentralizada del gasto, a nivel de las unidades presupuestarias, en las siguientes fases básicas: Autorización o aprobación del gasto (orientada a la reserva de parte o totalidad de un crédito presupuestario) Compromiso del gasto (orientada a acordar un gasto a favor de un tercero, generando derechos subjetivos) Reconocimiento y liquidación del gasto (orientada a cuantificar el monto del gasto y comprobar que se ha cumplido con la contraprestación).</p>	<p><i>Bench Marking</i> internacional de los países de la OCDE consignados en el <i>Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica-Institucional</i></p>
	<p>Indicador 2: El marco jurídico establece la regulación de competencias de control sobre: la legalidad del gasto y la eficacia y la eficiencia del gasto</p>	
	<p>Indicador 3: El marco jurídico exige que en cada institución que conforma el sector público (instituciones públicas) existan unidades de control interno.</p>	
	<p>Indicador 4: El marco jurídico establece que las unidades de control interno tengan las siguientes características básicas: Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas. Disponibilidad de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de control interno.</p>	
	<p>Indicador 5: El marco jurídico establece la existencia de un ente de control externo con: Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas con ciertos efectos jurídicos Desarrollo normativo que regule la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarios para ésta. Facultades de control ex ante y ex post. Disponibilidad de las herramientas informáticas para la incorporación del órgano de control externo al sistema integrado de administración financiera.</p>	
	<p>Indicador 6: El marco jurídico establece la existencia de una unidad encargada de la recopilación, registro y procesamiento de los datos referidos a las operaciones financieras del sector público (Contabilidad Nacional) Implantación de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de contabilidad.</p>	

8.- PRESUPUESTO - 12 MESES

DETALLE POR COMPONENTE	DEGLOSE EN US\$
PRODUCTO No. 1 Consulta social y producción de texto de Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública para la República de Honduras	
2 talleres de consulta social (partidos políticos, grupos de sociedad civil, empresariales, laborales, sectores académicos (US\$ 5.225 x 2 talleres)	10.450
5 estudios técnico-temático, expertos hondureños - TALLERES DE CONSULTA-Honduras	25.000
1 experto en derecho administrativo x 12 meses	42.000
1 experto en Planificación, Presupuestación y Evaluación x 12 meses	15.000
1 experto español en impuesto de valor agregado (IVA) (30 días) x 500 diarios	1.900
1 tiquete aéreo Madrid-Tegucigalpa-Madrid (coach)	4.375
Viáticos, 25 días x US\$ 175 (experto español)	75
Impuesto de salida de aeropuerto y tasas (1 viaje)	2.250
5 billetes aéreos San José, Tegucigalpa, US\$ 450 x 5 (coach)	5.250
Viáticos, 30 días x US\$ 175 (equipo ICG-San José)	375
Impuestos de salida de aeropuerto y tasas (5 viajes)	9.000
Impresión de documentos académicos, insumo técnico, publicaciones	
SUB TOTAL	157.675
PRODUCTO No. 2 Validación social del Proyecto.-- Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación de Resultados-Rendición de Cuentas de la Función Pública para la República de Honduras discutida y validada por sectores políticos, sociales y económicos, a los efectos de ser presentada para su discusión y aprobación en el Congreso Nacional de Honduras.	
3 Talleres de validación (Planificación, Presupuestación y Evaluación), 5.225 x 3 talleres	15.675
1 experto español en administración tributaria (30 días) x 500 diarios	15.000
1 tiquete aéreo Madrid-Tegucigalpa-Madrid (coach)	1.900
Viáticos, 25 días x US\$ 175 (experto español)	4.375
Impuesto de salida de aeropuerto y tasas (1 viaje)	75
5 billetes aéreos San José, Tegucigalpa, US\$ 450 x 5 (coach)	2.250
Viáticos, 30 días x US\$ 175 (equipo ICG-San José)	5.250
Impuestos de salida de aeropuerto y tasas (5 viajes)	375
Impresión y edición de documentos académicos y de insumo técnico	7.500
1 experto hondureño en negociación política (validación del Proyecto con partidos políticos) x 12 meses	44.000
1 director académico de talleres de validación x 9 meses	36.000
SUB TOTAL	132.400
COSTOS DE GESTION DEL PROYECTO	
Coordinación general del Proyecto (US\$ 3.500 x 12 meses)	48.400
1 Asistente Académico-Honduras (US\$ 2.000 x 12 meses)	24.000
1 secretaria ejecutiva (US\$ 900 x 12 meses)	6.400
Local Tegucigalpa (US \$1.500 x 8 meses)	12.000
Apoyo logístico (transporte interno, fotocopiadoras, computadoras, materiales de oficina, infraestructura y mobiliario, contadores y analistas financieros) US\$ 1.500 x 12 meses	18.000
SUB TOTAL	108.800
TOTAL	US \$ 398.875

ANEXO I

EXPERTOS ASOCIADOS AL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD (ICG)

Expertos internacionales para reforma administrativa asociados al ICG

Antonio Rovira Viñas, España
Rafael Ariño Sánchez, España
Álvaro Gil Robles y Gil Delgado, España
María Laura Gnas, Argentina
Rodolfo Saborio Valverde, Costa Rica
Jorge Agudo Gonzáles, España
Rafael Sánchez Ariño, España
Javier Bermúdez Sánchez, España
Jorge Botella Carretero, España
Juan Antonio Chinchilla Peinado, España
Juan Carlos Fernández de Aguirre Fernández, España
Alfredo Gallego Anabitarte, España
Francisco Velazco Caballero, España

Expertos internacionales para reforma constitucional, gobierno central y municipal asociados al ICG

Matilde Ugura-Guerrero, España
Pedro Cruz Villalón, España
Emilio García Méndez, Argentina
Manrique Jiménez Meza, Costa Rica
Irene Dellagiova, Italia
Alberto Borea Odría, Perú
César Aguado Renedo, España
María Ángeles Ahumada Ruiz, España
Manuel Aragón Reyes, España
Antonio Cidocha Martín, España
Pedro Cruz Villalón, España
Isabel Giménez Sánchez, España
Antonio López Castillo, España
José Luis López Gonzáles, España

Expertos internacionales para reforma tributaria y reforma financiera e inversión social asociados al ICG

Gabriel Casado Ollero, España
Adrián Torrealba Navas, Costa Rica
Pedro Manuel Herrera Molina, España
Juan Manuel Álvarez Echague, Argentina
Horacio Corti, Argentina
Carlos Palao Taboada, España
Juan Manuel Villasuso, Costa Rica
Carlos Sojo, Costa Rica
Cesar García Novoa, España
José María Oreamuno Linares, Costa Rica
Juan Carlos Gómez Sabaini, Argentina

ANEXO II

DESGLOSE METODOLÓGICO Y APLICACIÓN DE LOS INDICADORES

- **Indicadores**

Las metas específicas nacen de un estudio pormenorizado de la institucionalidad y el marco jurídico de planificación, presupuestación y evaluación de la función pública en Costa Rica. Para ello, se utilizó un marco de indicadores basado en las mejores prácticas internacionales, como base para el estudio de reforma del Estado que han dado resultados eficientes en el proceso de desarrollo verificado a mediano y largo plazo en los países de la OCDE.

A continuación, se expone el marco de indicadores que permitió la definición de las debilidades jurídicas e institucionales que permiten validar las metas a futuro propuestas

Para la evaluación de la construcción normativa y la eficacia en la aplicación de la misma, conviene emplear la siguiente metodología para la aplicación y estudio de los indicadores propuestos:

Metodología e Interpretación de los Indicadores	
Metodología:	<p>Ponderación de los indicadores y variables.</p> <p>1. Cálculo de los valores promedio.</p> <p>Para cada indicador se tienen varias variables y, consecuentemente, el valor que representará la variable se obtendrá tomando todos los indicadores que le corresponden y calculando un "promedio para la variable". Este promedio es un "promedio ponderado", es decir uno en que cada indicador recibirá la ponderación que le corresponde.</p> <p>2. Fórmulas para el cálculo de los promedios.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, las formulas para el cálculo de los valores promedios serán las siguientes:</p> <p>2. 1. Indicadores</p> <hr style="border: 0.5px solid black;"/> <p>$IND_i = \sum (Existencia\ normativa + Tipicidad\ Est\andar + Exigibilidad\ y\ Eficacia) * VAL(V)$</p> <hr style="border: 0.5px solid black;"/> <p>2.2. Indicadores</p> <hr style="border: 0.5px solid black;"/> <p>$VAL(I) = \sum IND_i * W_i$, donde la sumatoria va de 1 a n. (Note que $\sum W_i = 1$).</p> <hr style="border: 0.5px solid black;"/> <p>NOTA: Si todos los indicadores tienen el mismo peso, el promedio se obtiene usando un promedio simple, es decir mediante la expresión : $VAL(I) = \sum IND_i / n$</p>
Interpretación:	1. Cálculo de los valores promedio.

Los valores de las variables deben promediarse, inicialmente, para producir los valores de los indicadores. Atendiendo a diversos criterios filosóficos, normativos, teóricos y empíricos, se ha considerado que algunos indicadores y variables deben tener mayor importancia o peso que otros en el cálculo de los valores, y han asignado consecuentemente ponderaciones a cada uno de los indicadores y variables. Buscando evitar la confusión entre valores y ponderaciones, estas últimas se han expresado en fracciones de la unidad. Además, como siempre suman 1,0 para cada variable o dimensión, facilitaran el cálculo de los promedios.

2. Fórmulas para el cálculo de los promedios.

2. 1. Indicadores

Los indicadores cuentan con tres áreas ponderables, según la calidad de su construcción normativa y desempeño:

- a) Existencia normativa: corresponde a un 25% del valor del indicador y representa la existencia de las disposiciones a nivel legal o constitucional.
- b) Tipicidad estándar: corresponde a un 25% del valor del indicador y representa los mecanismos legales que permiten el ejercicio efectivo del derecho según los estándares internacionales o *bench marking*.
- c) Exigibilidad y eficacia sistémica: corresponde a un 50% del valor del indicador y relaciona elementos conexos del sistema legal que permiten la adecuada realización de la variable y su eficacia en la práctica histórica.

2.2. Ejemplo de Cálculo del Promedio Ponderado para una variables

Supongamos que se tiene una variable **X** al cual corresponden $n = 4$ indicadores.

Sea **IND_i**, el valor del indicador **V** y **W_i** la ponderación que le corresponde

INDICADOR	PONDERACIÓN	PUNTAJE	Ponderación	Puntaje asignado
1	W1	IND1	0.20	0
2	W2	IND2	0.50	50
3	W3	IND3	0.15	100
4	W4	IND4	0.15	0
			1.00	

Utilizando la fórmula ya presentada:

$$\text{PROM(I)} = \sum \text{IND}_i * \text{W}_i = \text{VAR1} * \text{W1} + \text{VAR2} * \text{W2} + \text{VAR3} * \text{W3} + \text{VAR4} * \text{W4}$$

$$= 0 * 0,20 + 50 * 0,50 + 100 * 0,15 + 0 * 0,15$$

$$= 0 + 25 + 15 + 0 = \underline{\underline{40}}$$

De acuerdo con el cálculo anterior, el indicador **I** tendrá un valor/puntaje de 40.