

# 3

## Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras

---

Este capítulo analiza el marco de gestión basada en resultados (GBR) desarrollado en Honduras. Se centra en dos pilares de este marco: Planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados. Para cada pilar, el capítulo describe las funciones, procesos, papeles y responsabilidades del marco y evalúa cómo han funcionado en la práctica. El capítulo documenta avances significativos en el establecimiento formal de un marco de GBR y la creación de una institución responsable de su coordinación general, pero también pone de relieve los importantes retos a los que se enfrenta su implementación.

---

## Introducción

Desde 2006, Honduras ha desarrollado varios instrumentos que constituyen la base de su marco de gestión basada en resultados (GBR). Estos instrumentos incluyen normas regulatorias que establecen los componentes básicos de la planificación estratégica, la presupuestación orientada a resultados, la modernización organizativa y el seguimiento y la evaluación, así como las responsabilidades de las distintas entidades para implementar este marco, incluidas las de las instituciones del Centro de Gobierno (CdG), los gabinetes sectoriales y los ministerios competentes (en lo sucesivo “secretarías” cuando nos refiramos a los ministerios hondureños). Durante la administración 2018-22, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) desempeñó una función coordinadora clave, proporcionando así la base para un enfoque integrado de la GBR. Los mandatos de estas entidades y el siguiente análisis corresponden a la arquitectura institucional de la administración 2018-22. Aunque algunas de las instituciones han cambiado en el nuevo gobierno (2022-26), las conclusiones y recomendaciones de este capítulo pretenden fortalecer el marco hondureño de GBR independientemente del ajuste institucional.

El Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras (Government of Honduras, 2020<sup>[11]</sup>) esboza los 5 pilares del marco hondureño de GBR: 1) planificación estratégica, 2) modernización organizativa, 3) presupuestación orientada a resultados, 4) seguimiento y evaluación, y 5) transparencia y rendición de cuentas (véase la Figura 3.1.). Este capítulo analiza el marco de GBR desarrollado en Honduras, centrándose en dos pilares clave: Planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados. El resto de pilares se evalúan a través de los diferentes capítulos del Estudio: mientras que el capítulo 2 analiza algunos elementos relativos a la modernización organizativa en Honduras, los capítulos 4 y 5 abordan los componentes de seguimiento-evaluación y transparencia, respectivamente.

**Figura 3.1. Pilares del marco hondureño de gestión basada en resultados**



*Fuente:* Gobierno de Honduras (2020<sup>[11]</sup>), Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras.

## Avances y retos en la creación de un marco sólido de gestión basada en resultados en Honduras

### ***Marco de GBR con cierto impacto inicial pero desigual***

Honduras puso en marcha un primer marco de gestión basada en resultados en 2006 como respuesta a los retos institucionales y de gobernanza pública que experimentaba el país a principios de siglo. En 2009, el país aprobó el Decreto Legislativo Núm. 286-2009 que sienta las bases para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan Nacional. También creó una entidad encargada de dirigir el nuevo sistema de desempeño (Secretaría de Planificación, SEPLAN). Este marco legal pretendía hacer frente a la crisis institucional y política vivida en Honduras durante ese año, estableciendo una Visión a largo plazo con una amplia base de consenso. También pretendía mejorar la orientación hacia los resultados de un sector público que aún no había adoptado una serie de innovaciones en la gestión del desempeño que eran tendencia en América Latina y el Caribe (ALC).

Los datos disponibles sugieren que el establecimiento de este marco de GBR condujo a modestas mejoras de desempeño en los años siguientes, aunque con avances desiguales en los distintos componentes de la GBR. El Índice de GBR del Banco Interamericano de Desarrollo mostró una leve mejora general entre 2007 y 2013, en línea con la evolución de la mayoría de los países de la región y lejos de los primeros puestos de ALC (Kaufmann, Sanginés and García, 2014<sup>[2]</sup>). Aun así, dentro de este Índice, el componente de Planificación Estratégica presentó una mejora significativa, debido sobre todo al establecimiento del nuevo marco jurídico. La planificación se consideró el punto de partida para el desarrollo del sistema de GBR, ya que el gobierno consideraba que la existencia de un buen sistema de planificación iba a permitir una implementación más eficiente de los demás componentes del marco. Hasta entonces, la planificación era solo sectorial, a través de instrumentos como una estrategia de reducción de la pobreza, pero sin ningún instrumento de planificación dominante. Además, el nuevo Plan Nacional incorporaba indicadores mensurables. Honduras también ha presentado algunos avances en la presupuestación basada en los resultados, aunque de nuevo partiendo de una base de referencia muy baja. Aprovechando los avances del marco jurídico establecido, el gobierno adoptó en 2020 el Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras con el Contrato Ejecutivo Núm. 035-2020 (La Gaceta, 2020<sup>[3]</sup>).

### ***La complejidad del marco de la GBR dificulta su implementación eficaz y limita su posible impacto***

El marco de GBR representa un importante esfuerzo del gobierno de Honduras dirigido a cambiar “la forma tradicional de gestionar las instituciones públicas, centrando sus esfuerzos en la obtención de resultados e impacto para las personas, especialmente las más vulnerables, así como la sociedad en su conjunto” (La Gaceta, 2020<sup>[3]</sup>). El documento buscaba sentar las bases y fundamentos para la adopción del marco de GBR para todas las instituciones públicas a nivel nacional, y presenta directrices e instrumentos para que los gobiernos subnacionales articulen la planificación nacional y territorial. La posterior adopción del Contrato Ejecutivo Núm. 035-2020 confirmó el compromiso de alto nivel del gobierno con el nuevo marco de GBR (La Gaceta, 2020<sup>[3]</sup>). Este compromiso también se había reflejado en documentos estratégicos anteriores, como la Visión de País 2038. En este, uno de los principios fundamentales establece que “El Gobierno basará sus acciones en un sistema de planificación estratégica conformado de manera coherente y eficiente, con apego a los principios de liderazgo y apropiación ciudadana, gestión basada en resultados y responsabilidad compartida con el resto de los poderes del estado” (Government of Honduras, 2009<sup>[4]</sup>).

En general, el marco hondureño de GBR es un modelo ambicioso y exhaustivo. Sin embargo, su complejidad dificulta su implementación eficaz, limitando el posible impacto que puede tener un esfuerzo de este tipo. Concretamente, la GBR de Honduras describe los 5 pilares del modelo y la arquitectura

institucional para su coordinación e implementación. Como puede verse en la Figura 3.2., cada uno de los 5 pilares tiene un conjunto de componentes con una serie de instrumentos para su implementación, como directrices, metodologías y marcos regulatorios. A su vez, cada instrumento tiene una entidad responsable designada y un estado que indica si se ha desarrollado, está en proceso o aún no está disponible. En cuanto a las responsabilidades institucionales, se encargó a la SCGG la coordinación general del marco y se designaron otras instituciones pertinentes para cada instrumento, como la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP) y el Despacho de Prioridades Presidenciales e Innovación Pública.

**Figura 3.2. Pilares, componentes e instrumentos del marco hondureño de GBR**



Fuente: Elaboración del autor con base en (Government of Honduras, 2020<sup>[11]</sup>).

Aunque este marco pretendía organizar y facilitar las acciones gubernamentales en Honduras, su complejidad ha impedido su plena comprensión por parte de los interesados y ha dado lugar a una implementación limitada. Por ejemplo, el pilar 2 sobre modernización organizativa tiene 4 componentes y 18 instrumentos, de los cuales solo el Sistema Nacional de Procedimientos se desarrolló plenamente (véase Figura 3.2.). Como se analiza en las siguientes secciones de este capítulo, incluso los instrumentos que se han desarrollado, por ejemplo, sobre presupuestación por resultados, han tenido un impacto limitado, ya que los funcionarios públicos se limitan a cumplir las formalidades de la GBR sin cumplir sustancialmente su propósito. Esta complejidad también se refleja en lo ambicioso del modelo y en la falta de priorización entre instrumentos. El modelo hondureño pretende abarcar toda la actividad gubernamental, pero sigue sin estar claro cómo contribuirán los instrumentos, de naturaleza más operativa, a las prioridades del gobierno. Además, aunque el marco reconoce la importancia de articular acciones en todos los pilares para lograr los resultados y el impacto previstos, la misión de investigación reveló que, en la práctica, las partes interesadas suelen adoptar un enfoque aislado en la fase de implementación. Además, como se analiza en el capítulo 4, también hubo problemas en el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sobre la GBR, en particular en relación con la calidad de los objetivos y los indicadores y con la falta de orientación sobre cómo obtener evidencia para determinar si un objetivo se ha alcanzado o no. Por último, el marco hondureño de GBR se publicó en octubre de 2020, durante la respuesta del gobierno a la crisis de COVID-19 y poco antes de que los huracanes Eta e Iota azotaran el país el mes siguiente. Aunque el marco se basaba en la base jurídica anterior y en

determinados componentes existentes, como la planificación estratégica, el momento de su publicación implica que las posibilidades reales de su implementación efectiva en su conjunto eran limitadas.

Por lo tanto, el CdG de Honduras podría prever la optimización del marco existente de GBR para una mejor articulación de sus componentes y una implementación más eficaz. A corto plazo, el gobierno podría definir una selección más reducida de prioridades políticas transversales refrendadas por el presidente y elaborar un plan de acción específico para su cumplimiento, garantizando al mismo tiempo que se designan recursos suficientes, tanto humanos como financieros, para implementarlas. Países como el Reino Unido y Estados Unidos han desarrollado un marco integral de GBR basado en un conjunto definido de prioridades e información sobre el desempeño (véase Recuadro 3.1.). Esto puede ayudar a fomentar las sinergias entre componentes y entidades, al tiempo que se alinean con los objetivos generales.

### Recuadro 3.1. Marcos de GBR en Estados Unidos y el Reino Unido

#### Reino Unido

En 2021, el gobierno británico actualizó su marco integrado de planificación y desempeño, que define el modo en que establece prioridades, planifica actividades, asigna recursos y supervisa los avances. Así pues, este marco comprende varios procesos dirigidos por distintas instituciones del Centro de Gobierno. Lo que incluye: 1) las Revisiones de gastos, dirigidas por la Tesorería, que actúan como proceso de planificación plurianual; 2) los Planes de obtención de resultados, que son los instrumentos de planificación anual de cada departamento, basados en las orientaciones de la revisión de gastos y debatidos tanto con la oficina del gabinete como con la Tesorería; 3) el Presupuesto, también elaborado por la Tesorería y alineado con los instrumentos de planificación, y 4) varios instrumentos de presentación de informes que documentan los avances hacia los resultados previstos, tanto a efectos de gestión interna como de rendición de cuentas pública. Cada uno de estos procesos tiene sus propias directrices que detallan las contribuciones esperadas y las normas técnicas que se esperan de cada parte interesada.

#### Estados Unidos

Como se menciona en el capítulo 2, en Estados Unidos, la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de 2010 actualizó el marco de desempeño establecido en 1993. La Ley establece las bases fundamentales de la planificación estratégica departamental e interinstitucional; exige a las entidades que elaboren planes de desempeño; define revisiones trimestrales de los avances basadas en datos; y ordena la publicación abierta de la información sobre desempeño. La Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) dirige esta implementación del marco de GBR desde el centro de gobierno. Cada departamento y dependencia designará a un responsable de la mejora del desempeño para coordinar la aplicación del marco en todo el gobierno. Estos altos funcionarios constituyen el Consejo de Mejora del desempeño, que asiste a la OMB en la implementación del marco, resuelve cuestiones transversales y ayuda a compartir buenas prácticas.

*Fuente:* (Government of the UK, n.d.<sup>[5]</sup>), <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework>; (Government of the United States, n.d.<sup>[6]</sup>), [www.performance.gov](http://www.performance.gov).

Con base en esta experiencia, y a más largo plazo, el CdG podría diseñar e implementar un marco revisado de GBR manteniendo los instrumentos esenciales y simplificando las directrices enviadas a los ministerios para aumentar el cumplimiento y el impacto. Esto implicaría establecer un marco de GBR de

dos niveles con los siguientes elementos: uno dedicado a las principales prioridades presidenciales, con instrumentos más profundos de planificación, seguimiento e implementación; y otro dedicado a la planificación general del gobierno, para garantizar unas normas básicas en toda la actividad gubernamental. El Recuadro 3.2. describe un sistema similar de implementación de prioridades transversales con un marco de GBR de dos niveles en Colombia.

### Recuadro 3.2. Marco de planificación y seguimiento en Colombia

Colombia dispone de un marco de planificación y seguimiento de toda la acción gubernamental, que dirige el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP es principalmente una entidad técnica responsable de garantizar que la visión estratégica del gobierno se refleje en el proceso de planificación y presupuestación. El DNP también es responsable del diseño y la coordinación de los sistemas de evaluación basados en los resultados y elabora informes anuales con las conclusiones de dichas evaluaciones.

Para complementar el DNP, la Oficina de la Presidencia de dos mandatos diferentes (2010 y 2018) estableció equipos responsables para apoyar el cumplimiento de un conjunto limitado de altas prioridades presidenciales (la Unidad de Entrega, creada en 2014, y el Consejo de Transformación Digital, Gestión y Cumplimiento, creado en 2021). Aunque las dos estructuras cambiaron ligeramente de forma, ambas tenían el objetivo general de apoyar a los ministerios competentes en la implementación de las prioridades intergubernamentales.

*Fuente:* (Ministry of Public Service, 2021<sup>[7]</sup>); (DNP Colombia, n.d.<sup>[8]</sup>); (González and Acosta, 2018<sup>[9]</sup>).

### ***Un marco de planificación estratégica bien definido, pero con deficiencias en la implementación, especialmente en la definición de prioridades***

El pilar de la planificación estratégica es uno de los mejor definidos en el marco de GBR. Dada su capacidad para definir el valor público esperado (impactos/resultados) y las políticas, estrategias e intervenciones necesarias para alcanzarlo, el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 (PEI) establece la planificación estratégica como el pilar central en torno al cual gira el marco de GBR. Asimismo, el Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras establece que, como primer pilar de la GBR, la planificación estratégica es “el motor de todo el modelo porque orienta la gestión pública hacia propósitos comunes” (Government of Honduras, 2020<sup>[11]</sup>). Como se indica en la Figura 3.2., el pilar de planificación estratégica tiene tres componentes principales: planificación general (nacional), planificación institucional y planificación territorial. En conjunto, estos componentes constituyen el Sistema Nacional de Planificación para el desarrollo de Honduras.

La planificación nacional fija así los grandes objetivos estratégicos sectoriales y nacionales. Se “centra en los objetivos y metas nacionales de desarrollo a medio y largo plazo, así como en la consecución de impactos (valor público) y en la articulación de la planificación institucional” (Government of Honduras, 2020<sup>[11]</sup>). La siguiente sección describe brevemente los principales documentos de planificación nacional en Honduras:

- La Visión de País contiene los principios, objetivos y metas que son prioridades nacionales para la gestión del desarrollo social y económico del país. La Visión de País describe las aspiraciones del país a largo plazo en los ámbitos social, económico y político. Con un horizonte temporal de 28 años, la Visión de País 2038 se lanzó en 2010 y se complementa con la Agenda Nacional 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este documento de Visión de País, el primero lanzado por el

gobierno de Honduras, tiene cuatro objetivos clave: la consolidación de Honduras como una nación educada y saludable, capaz de eliminar la pobreza extrema y contar con un sistema de seguridad social sólido; la consolidación de Honduras como una democracia desarrollada, capaz de mantener la seguridad del país al tiempo que elimina la violencia; la consolidación de Honduras como un país productivo que genera oportunidades y empleos al tiempo que hace un uso sostenible de sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental, y la consolidación de Honduras como un Estado moderno, responsable, eficiente y competitivo (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009<sup>[10]</sup>).

- El Plan Nacional (PN) contiene las directrices estratégicas y los indicadores de progreso que deben implementarse en dos periodos de 12 años para alcanzar los objetivos. Tras el primer periodo de implementación, los objetivos deben revisarse y reformularse para el segundo periodo. El proceso de revisión del segundo periodo tendrá lugar durante 2022. Para alcanzar los objetivos de la Visión de País, el primer periodo del Plan Nacional definido para el periodo 2010-22 comprende 11 directrices estratégicas y 65 indicadores. Las directrices son:
  - desarrollo sostenible de la población;
  - democracia, ciudadanía y gobernanza;
  - reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades;
  - educación y cultura como medios de emancipación social;
  - salud como base para la mejora de las condiciones de vida;
  - seguridad como requisito previo para el desarrollo;
  - desarrollo regional, recursos naturales y medio ambiente;
  - infraestructuras productivas como motor de la actividad económica;
  - estabilidad macroeconómica como base del ahorro interno;
  - imagen del país, competitividad y desarrollo de los sectores productivos;
  - y adaptación al cambio climático (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009<sup>[10]</sup>).
- El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) hace operativo el Plan Nacional para cada mandato presidencial. El PEG es un plan gubernamental a medio plazo compuesto por políticas, programas y proyectos que cada administración gubernamental debe implementar. El PEG aborda la forma en que esa administración concreta pretende contribuir a la consecución de los objetivos y a la mejora de los indicadores en cada uno de los pilares estratégicos del Plan Nacional (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009<sup>[10]</sup>). Las acciones que debe implementar cada institución para cumplir los objetivos del PEG se reflejan en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), que son documentos de planificación a medio plazo que las instituciones deben elaborar para cumplir con el PEG.
- Alineada con la Visión de País, Honduras también ha definido su propia Agenda Nacional 2030 para el Desarrollo Sostenible (AN-ODS). Al igual que en el caso de la Visión de País, la AN-ODS funciona como otro documento de orientación general, pero en este caso sin una mayor operatividad dentro de los documentos estratégicos y operativos anuales o a medio plazo. Para facilitar la coherencia interna del sistema de planificación estratégica, la administración hondureña ha presentado una alineación de las principales metas de la AN-ODS con los objetivos centrales contenidos en el documento de Visión de País (PEG, 2018-2022, 2018).

Aunque no está incluido en el marco de GBR, el gobierno puso en marcha en 2021 un proyecto de Plan de Reconstrucción Sostenible (PRDS) como instrumento de planificación *ad hoc* para compensar las pérdidas causadas por las catástrofes naturales y reforzar la sostenibilidad y la resiliencia. Según el gobierno de Honduras, el PRDS se convierte en el instrumento a medio plazo tanto para los objetivos fundamentales de la Visión de País para el año 2038 como para la Agenda Nacional. Sin embargo, no está claro cómo encaja este nuevo documento en el actual sistema de planificación.

En cuanto a los actores institucionales encargados de coordinar el sistema de planificación, el primer PEG se formuló para el periodo 2010-14 conforme a la dirección de la entonces Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). A principios de 2014 se realizaron varias reformas a la Ley General de la Administración Pública, entre ellas la creación de la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), que asumió las funciones de la SEPLAN y, en consecuencia, fue la entidad encargada de preparar y coordinar la implementación de los PEG para los periodos 2014-18 y 2018-22. Como se describe en el capítulo 2, la SCGG, disuelta en 2022, gestionaba y coordinaba el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo 266-2013, la SCGG desempeñó la función de planificador estratégico en el marco de la Visión de País y del Plan Nacional, definiendo las políticas generales y la asignación de recursos para alcanzar los objetivos definidos en los planes estratégicos anuales y plurianuales por sector, así como en los propios documentos estratégicos centrales de la nación. En este sentido, dentro de la SCGG, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública (DPPI) fue el principal organismo encargado del componente de planificación nacional, y más concretamente de identificar y definir las prioridades estratégicas, así como de formular tanto una propuesta de planificación estratégica nacional, que adopta la forma del PEG plurianual antes mencionado, como un Plan Estratégico Anual.

Los Planes Estratégicos Anuales buscan alinearse y concretar aún más los programas a medio plazo proyectados en el PEG, que a su vez deben alinearse con el Plan Nacional y la Visión de País (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014<sub>[11]</sub>). Para la ejecución de estas orientaciones, los gabinetes sectoriales se encargaron de formular los Planes Estratégicos Sectoriales, que contenían los objetivos y proyectos particulares a implementar por sector en consonancia con dichos planes estratégicos (pluri)anuales y, por lo tanto, necesariamente con la Visión de País (y la AN-ODS 2030) y el Plan Nacional. En última instancia, cada institución pública recibió el mandato de elaborar su propio Plan Operativo Anual (POA) para estructurar sus actividades en el marco de los planes sectoriales más amplios (y, por lo tanto, nacionales) a lo largo de un año. Estos POA se convierten en críticos para el funcionamiento del sistema de planificación, en la medida en que encarnan los instrumentos a través de los cuales las prioridades estratégicas nacionales se alinean con el presupuesto (Diario Oficial de la República de Honduras, 2009<sub>[10]</sub>).

Honduras ha ampliado su marco de planificación desde 2006 para definir tanto los objetivos estratégicos a largo plazo del país como su traducción en planes a más corto plazo. A diferencia de la situación anterior, cuando Honduras no contaba con un plan estratégico nacional y la función de planificación estaba dispersa entre varias instituciones, el país adoptó tanto la Visión de País 2010-38 como el Plan Nacional 2010-22, y definió un compromiso jurídico articulado y ambicioso con la planificación estratégica. Además, la administración pública hondureña ha realizado un importante esfuerzo para articular estos grandes programas a medio y corto plazo a través de los PEG, los PEI y los POA. De hecho, estos planes han favorecido cierta alineación de los objetivos clave del Estado con el presupuesto existente. Así pues, existe un marco claro que determina no solo los objetivos estratégicos a largo plazo del país, sino también la forma en que estos han de traducirse en planes a más corto plazo. Dicho esto, el marco de planificación estratégica del país (en particular el componente de planificación nacional) sigue enfrentándose a retos considerables que debilitan su eficacia.

En teoría, el Sistema Nacional de Planificación ofrece flexibilidad para incorporar nuevas prioridades al proceso de planificación mediante una revisión anual del PEG. Sin embargo, los atributos formales del sistema no permiten en la práctica una implementación eficaz de este proceso. Las instituciones hondureñas tienen un sistema de priorización poco claro que limita el funcionamiento práctico del marco de planificación estratégica. Los recursos públicos siempre han sido limitados, pero la crisis COVID-19 ha contribuido especialmente a erosionar su sostenibilidad al reducir significativamente los espacios fiscales de los países en todo el mundo. Como revela el capítulo 1, este es también el caso de Honduras, cuyas finanzas públicas se encuentran en una situación delicada. En estas circunstancias, el establecimiento de prioridades públicas claras resulta esencial para la asignación de un presupuesto limitado a los programas

y políticas más urgentes. En este sentido, los principales documentos de planificación nacional del país (la Visión de País, la AN-ODS 2030, el PEG y el Plan Nacional) establecen un conjunto claro de prioridades a largo plazo a las que posteriormente deben ajustarse los documentos a más corto plazo. Para hacer operativas dichas prioridades, el marco hondureño de GBR prevé el desarrollo de instrumentos derivados de cada documento de planificación nacional. Sin embargo, el marco de GBR revela que solo dos instrumentos de cinco, los de formulación y aprobación de políticas públicas de desarrollo y los de definición y actualización de la AN-ODS, se desarrollaron en la práctica. Los demás relacionados con la Visión de País y el Plan Nacional, así como con el Sistema Nacional de Planificación, aún están por desarrollarse.

La falta de un método o marco formalizado para regir el proceso de “fijación de prioridades” abre una gran ventana para desarrollar cualquier política pública de interés siempre y cuando esté de alguna manera alineada con las prioridades generales establecidas en la Visión de País/AN-ODS 2030/PEG y el Plan Nacional. Para facilitar este proceso, la SCGG llevó a cabo un ejercicio anual de capacitación de todas las instituciones públicas para presentar el PEG y las prioridades políticas definidas en él. Sin embargo, durante la misión de investigación, los funcionarios públicos señalaron que las secretarías no solían ser capaces de identificar las prioridades centrales del gobierno. Como consecuencia, las secretarías se enfrentan a menudo a una multiplicidad de prioridades (las establecidas en los documentos estratégicos nacionales y a medio plazo), y esa multiplicidad tiende a traducirse en la ausencia *de facto* de prioridades en absoluto (2016<sup>[12]</sup>). A menudo se hace referencia a los planes institucionales y operativos de las secretarías como la guía de la institución hacia el cumplimiento de las prioridades del gobierno. Sin embargo, aunque estos instrumentos concretan sistemáticamente planes más amplios y los adaptan al ámbito de la institución correspondiente, no necesariamente priorizan o reflejan las prioridades avanzadas por el gobierno (y su posible evolución).

Por último, cabe señalar que en 2018 se estableció una Oficina de Prioridades Presidenciales (véase el capítulo 2). Esta innovación institucional reflejaba la necesidad percibida de garantizar una mayor concentración en las principales prioridades presidenciales. Sin embargo, posteriormente su funcionamiento no se integró plenamente en el marco de planificación estratégica ni en los procesos de planificación dirigidos entonces por la SCGG, lo que limitó su capacidad para orientar eficazmente un esfuerzo de priorización intergubernamental.

En consonancia con las recomendaciones del capítulo 2 sobre la creación de un marco de desempeño del CdG, los organismos del CdG podrían trabajar para reforzar la metodología de priorización con el fin de reducir y optimizar la definición de las prioridades de todo el gobierno en función de los resultados. Estas prioridades pueden ayudar a traducir y hacer operativo el programa gubernamental en una guía clara para su implementación en todos los ministerios competentes. A este respecto, el marco de priorización del Reino Unido constituye un ejemplo pertinente para el gobierno hondureño (véase el Recuadro 3.3.).

### **Recuadro 3.3. Priorización en el Reino Unido: Centrarse en los resultados**

En 2010, el gobierno británico quiso señalar las prioridades en las que deseaba centrarse tanto para los funcionarios como para la primera línea del sector público, así como para los ciudadanos. Para ello, crearon un subcomité de gabinete encargado de determinar las principales prioridades para todo el gobierno. El comité empezó pidiendo a cada departamento que expusiera sus prioridades, lo que dio lugar a prioridades aisladas y numerosas. El comité se dio cuenta de que el cambio que querían introducir para responder a las necesidades de los ciudadanos solo se lograría si los departamentos trabajaban juntos y no se limitaban a centrarse en lo que podían hacer por su cuenta. Por ejemplo,

para elevar los niveles de empleo, es vital que las políticas y programas del Departamento de Trabajo y Pensiones estén alineados con los del Departamento de Innovación, Universidades y Capacidades; el Departamento de Educación; el Departamento de Empresa; el Departamento de Comunidades, y el Departamento de Sanidad. A partir de las prioridades departamentales, el comité elaboró una serie de prioridades que reflejaban la visión de cambio de la administración y, al mismo tiempo, modificaban el modo de funcionamiento del gobierno al hacer necesario un contrato interdepartamental sobre los programas para lograr los resultados deseados y la forma de medir los avances. Trabajando colectivamente y centrándose en los resultados, el gobierno tenía más posibilidades de conseguir algo en su mandato.

Más recientemente, en 2021, el gobierno del Reino Unido introdujo los “Planes de ejecución de resultados”, que se basan y mejoran los anteriores Planes Departamentales Únicos. Estos planes exponen la forma en que cada departamento del Gobierno británico trabaja para conseguir sus resultados prioritarios. Los Planes de ejecución de resultados hacen mayor hincapié en el trabajo conjunto entre departamentos, lo que les permite planificar juntos la consecución de resultados compartidos. Los Planes de ejecución de resultados también establecen planes para llevar a cabo actividades de apoyo críticas que son fundamentales para el éxito de la consecución de resultados, entre ellas: atraer e invertir en personas con gran potencial, adoptar nuevas ideas, y reforzar la experiencia funcional para apoyar la consecución de mejores resultados.

Además, los Planes de ejecución de resultados establecen cómo los departamentos están trabajando para ser más sostenibles, y cómo el trabajo contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y los objetivos de igualdad del gobierno, para garantizar que los departamentos gubernamentales contribuyan a estas prioridades globales de todo el gobierno.

*Fuente:* Informe interno elaborado por Ray Shostak en el contexto de la Revisión del centro de gobierno de Brasil.

### ***La SCGG: Un organismo bien identificado, pero con capacidad limitada para coordinar el marco de planificación***

A partir de noviembre de 2021, la SCGG se encargó de garantizar un enfoque coordinado de la planificación estratégica y operativa en todo el gobierno. La función de la SCGG no se limitó a la identificación de prioridades y al diseño de planes estratégicos, sino que también se encargó de coordinar la formulación e implementación de dichos planes. Dentro de la SCGG, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública (DPPI) comunicó las prioridades estratégicas dentro del gobierno, socializándolas en la jornada anual de capacitación para la formulación de los POA (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014<sup>[11]</sup>). La DPPI se encargaba de garantizar que las iniciativas de las secretarías de estado estuvieran en consonancia con las prioridades estratégicas del gobierno; además, reasignaba recursos para cumplir las prioridades estratégicas y ayudaba a otras instituciones gubernamentales a coordinar la implementación de los planes estratégicos. En efecto, antes de su aprobación por el presidente de la República, todos estos planes estratégicos y operativos sectoriales (incluidos los objetivos, productos y resultados previstos en el PEG) debían ser autorizados por la SCGG (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014<sup>[11]</sup>). Esto implica varias cosas. En primer lugar, debe existir una comunicación constante entre la SCGG y la UPEG (Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión) de cada institución, que constituye la unidad administrativa encargada de diseñar y evaluar su respectivo POA. En segundo lugar, todos los programas, planes y políticas de todos los niveles de gobierno deben ser evaluados por la SCGG para garantizar su conformidad con los planes estratégicos pertinentes. Y en tercer lugar, la SCGG tiene derecho a rechazar cualquier iniciativa que no esté debidamente alineada con los documentos estratégicos pertinentes. Con el nuevo gobierno, esta secretaría fue disuelta y sustituida por la Secretaría de Planificación Estratégica y la Dirección de Gestión

por Resultados (DIGER). No obstante, muchos de los retos y oportunidades que se identifican a continuación son comunes para la mayoría de los países latinoamericanos y es probable que sigan existiendo independientemente de los nuevos acuerdos institucionales.

En general, la SCGG tenía un mandato formal claro como garante del buen funcionamiento del sistema, responsable de la coordinación general de las prioridades estratégicas del país, así como de proporcionar las directrices que permiten a las secretarías desarrollar sus propios planes estratégicos (sectoriales) centrados en los resultados. Cabe destacar la coordinación existente entre la propia SCGG y las UPEG, que reforzó la función del primero en el examen y la certificación de la alineación de cualquier inversión a los instrumentos de planificación y al modelo de GBR. La existencia de una práctica generalizada de planificación en la administración pública en la que pueden basarse los programas, junto con la actual institucionalización de una función central de planificación, constituyeron avances significativos con respecto a la situación anterior.

Sin embargo, se produjo un divorcio entre la teoría y la práctica de la planificación, que se vio favorecido por la función supervisora formalmente sólida, pero débil en la práctica, de la SCGG. Las prioridades dirigidas por la presidencia y las políticas adoptadas por las secretarías de estado en los últimos años se han desviado con frecuencia de los objetivos fijados en los documentos de planificación a medio plazo. Por lo tanto, la función de liderazgo de la SCGG en el marco de la planificación fue a menudo soslayado por prioridades emergentes o nuevas iniciativas ajenas a su ámbito. Así pues, la capacidad de garantizar intervenciones intergubernamentales coherentes y de conectar los resultados a largo plazo con la toma de decisiones diaria era más limitada de lo que sugería el marco de planificación formal.

La función de supervisión que se confiere a la SCGG en el marco de la planificación nacional induce cierta rigidez en el sistema, que se asocia a la frecuente “elusión” del marco. Como se mencionó anteriormente, la SCGG gestionó el Sistema Nacional de Planificación para el desarrollo de Honduras, no solo identificando y definiendo las prioridades estratégicas, sino también coordinando la implementación de los planes estratégicos, para lo cual la SCGG evaluó los planes de las secretarías y los programas para garantizar el cumplimiento de los principales documentos estratégicos. La función de la SCGG a la hora de asegurar la alineación de cualquier política con las prioridades estratégicas fue clave para garantizar la implementación de la planificación nacional; sin embargo, el hecho de que todos los programas tuvieran que ser supervisados por la SCGG redujo cierto grado de flexibilidad a la vez que limitó la urgencia con la que se tomaron ciertas decisiones prioritarias. Este reto adquiere especial relevancia cuando el país se enfrenta a un choque exógeno que requiere una rápida acción y movilización de recursos por parte de la administración pública, situación a la que se ha enfrentado recientemente Honduras ante el estallido de la crisis de COVID-19 y los huracanes Iota y Eta. En este caso, la SCGG dio instrucciones a cada secretaría para que modificara su respectivo POA y presupuesto. Sin embargo, el proceso de evaluación de la SCGG siguió siendo el mismo (es decir, largo y rígido), lo que limitó la posibilidad de que las secretarías se adaptaran rápidamente en sus respuestas a ambas crisis.

Además de ralentizar el proceso de elaboración de políticas, la necesidad de que la SCGG evalúe cada iniciativa pública también supuso un reto en términos fundamentales. Al evaluar cualquier programa o iniciativa, la SCGG tenía el mandato de garantizar la alineación de los proyectos a las prioridades existentes en el país, establecidas en los planes estratégicos nacionales y sectoriales. Sin embargo, carecía de competencias para evaluar nuevas prioridades que pudieran desviarse de esos planes y, por lo tanto, también carecía de competencias para dar luz verde a cualquier propuesta que se desviara necesariamente de esos planes estratégicos con el objetivo de responder a un choque exógeno inesperado por el marco de planificación nacional.

Esta situación ha dado lugar a una importante discordancia entre las prioridades “teóricas” y “reales” y a un considerable desfase entre el contenido teórico de los planes nacionales/sectoriales y su implementación práctica. El desarrollo del Plan de Reconstrucción Sostenible mostró hasta cierto punto la desconexión entre el sistema de planificación y el proceso de fijación de prioridades. La rigidez del

sistema de planificación podría interpretarse no solo como la imposición de la necesidad de supervisar y evaluar la alineación de cada programa o política pública a los documentos estratégicos pertinentes, sino también (y en consecuencia) como un impedimento para que la SCGG integre nuevas prioridades surgidas al margen del proceso de planificación actual. En este sentido, a pesar de que cada institución tiene sus planes estratégicos y operativos (que necesariamente están alineados con los planes más amplios del país), una rápida visión de la ejecución del gasto del país revela que los gastos de defensa y militares habían aumentado fuertemente en comparación con otros sectores prioritarios de la Visión de País/Plan Nacional (Secretaría de Finanzas (SEFIN), 2019<sup>[13]</sup>). De hecho, el gasto en programas de defensa se ha triplicado desde 2009, cuando se aprobaron la Visión de País y el Plan Nacional, mientras que el gasto en programas de salud (centrales en estos dos planes y en la propia AN-ODS 2030) ha crecido menos de un 40% en el mismo tiempo. La implicación de este esquema de trabajo es lo que algunos funcionarios públicos identificaron como el divorcio entre la planificación del país y las políticas ejecutadas en la práctica. En última instancia, aunque el Sistema Nacional de Planificación se describe formalmente como un sistema completo, en la práctica no orienta la toma de decisiones sobre las prioridades políticas.

La creación de la Oficina de Prioridades Presidenciales en 2018 reveló que el propio gobierno percibía esta desconexión. Varios países han adoptado un enfoque de “dos niveles”: una institución de planificación dirige el marco general de GBR (incluida la elaboración de planes departamentales y sectoriales), mientras que un equipo más reducido (una unidad de ejecución o similar) apoya la implementación de las principales prioridades dentro de ese marco. La creación de esta Oficina podría haber dado lugar a un acuerdo similar con la SCGG. Sin embargo, el insuficiente compromiso entre esas unidades contribuyó al divorcio entre los procesos formales de planificación y los objetivos prioritarios perseguidos por el presidente y otros líderes gubernamentales.

De cara al futuro, es necesario reforzar la gobernanza del marco de GBR y aumentar el cumplimiento por parte de las entidades. También existen problemas de coordinación vertical con los gobiernos subnacionales, que se abordan en el capítulo 2. Por lo que respecta a la gobernanza, el gobierno debería apoyar el mandato de coordinación y liderazgo de la Secretaría de Planificación o de cualquier otro organismo del CdG designado para desempeñar esta función en aras de una implementación sólida. Para ello, el gobierno debe definir claramente las funciones y responsabilidades de los distintos pilares y componentes del marco de la GBR y facultar a las entidades del CdG que los dirigen. Además, deben hacerse esfuerzos por comunicar ampliamente estas funciones y responsabilidades a los ministerios competentes y a las instituciones del CdG para crear conciencia y garantizar la claridad en todas las entidades públicas. El establecimiento de protocolos sencillos para aclarar las conexiones entre las distintas unidades del CdG también podría ayudar a proporcionar la orientación necesaria para llevar a cabo eficazmente su mandato de coordinación del marco de la GBR y proporcionar una mejor articulación del Sistema Nacional de Planificación.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones del marco de GBR por parte de las entidades, el gobierno podría, como ya se ha mencionado, centrarse en una selección de objetivos bien definidos para garantizar que la planificación y las prioridades se ajustan al presupuesto y facilitar la coordinación desde el CdG para ayudar a los ministerios a cumplirlos. Garantizar el seguimiento sistemático de las obligaciones es clave para medir el desempeño y podría utilizarse para motivar a aquellos que tienen un buen desempeño a aumentar el cumplimiento mediante el establecimiento de incentivos en forma de recompensas, como se destaca en el capítulo 4. Por ejemplo, el gobierno de Chile cuenta con un sistema de seguimiento con incentivos por desempeño (véase el Recuadro 3.4.). Además, la publicación de la información sobre el desempeño en un formato abierto para uso del control ciudadano es un incentivo adicional que también puede motivar a los organismos públicos a mejorar el cumplimiento y aumentar la transparencia.

### Recuadro 3.4. Sistemas de seguimiento e incentivos al desempeño en Chile

El sistema de seguimiento chileno tiene tres actores principales: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Social y los ministerios competentes. El sistema consta de cuatro subsistemas que controlan los siguientes elementos:

- El Formulario H: documento que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos y comprende indicadores de desempeño que incluyen información cualitativa sobre bienes y servicios públicos. Este formulario es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Supervisión del programa con el objetivo de hacer un seguimiento de la ejecución del programa y medir los avances con respecto a los objetivos, conforme a la responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Seguimiento de los programas sociales, conforme a la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social.
- Indicadores de Gestión Interna que se centran en los procesos y procedimientos internos.

Paralelamente, existen tres mecanismos principales para incentivar el desempeño:

- El Programa de Mejoramiento de la Gestión, que concede primas a los funcionarios públicos que alcancen determinados objetivos.
- Los Convenios de desempeño colectivo, que fomentan el trabajo en equipo dentro de las unidades de trabajo para alcanzar los objetivos institucionales anuales.
- Los Convenios de desempeño individual, que fijan objetivos estratégicos de gestión para cada funcionario.

Fuente: Irarrazaval and Ríos (2014<sub>[14]</sub>), *seguimiento y Evaluación de políticas Públicas*, [https://www.researchgate.net/publication/267694798\\_seguimiento\\_y\\_Evaluacion\\_de\\_politicas\\_Publicas](https://www.researchgate.net/publication/267694798_seguimiento_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas).

### ***Presupuestación orientada a resultados: Referencias formales, pero sin implementación real***

Un pilar importante del marco de GBR en Honduras es la Presupuestación orientada a resultados (BfR, por sus siglas en inglés). Según el gobierno, la BfR constituye el “puente” que une la planificación estratégica con la asignación de recursos públicos (Secretaría de Coordinación General del Gobierno, 2019<sub>[15]</sub>) y fue concebido como una herramienta para alcanzar los objetivos estratégicos del país. Por un lado, la planificación determinaría los resultados y objetivos que deben alcanzarse, así como las estrategias e intervenciones para lograrlos. Por otro lado, el Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP) (la cifra legal aprobada por el Decreto Núm. 25-2016 que establece la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal del país) determinaría el nivel global de ingresos y gastos posibles en un escenario sostenible (Government of Honduras, 2016<sub>[16]</sub>). A partir de dichas proyecciones, el MFMP definiría asimismo la asignación de recursos públicos por sectores e instituciones en función de las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación. El MFMP es, por lo tanto, una herramienta de gestión para la toma de decisiones estratégicas en materia de política fiscal para el gobierno central, los gobiernos locales y otras entidades. Incluye proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento que expresan límites indicativos para estas variables y deben actualizarse anualmente, con proyecciones cuatrienales (Artículo 22 del Decreto Núm. 25-2016) (Government of Honduras, 2016<sub>[16]</sub>). En el marco de una ley de responsabilidad fiscal, se elabora y actualiza anualmente un marco fiscal cuatrienal, en el que se proyectan tanto las variables macroeconómicas reales como los flujos financieros correspondientes, de modo que puedan compatibilizarse los saldos fiscales, de pagos y monetarios básicos. Además, se

formula un presupuesto plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y gastos de cada una de las entidades que conforman el sector público.

Como institución responsable de la implementación del marco de GBR, la SCGG se encargó formalmente de la regulación y coordinación del Sistema Nacional de Planificación y su vinculación con el presupuesto. En efecto, el marco jurídico de la SCGG la dotó de competencias no solo en la planificación estratégica y en la definición de políticas públicas, sino también (a través de la articulación del Subsistema Presupuestario y del Programa de Inversión Pública) en la asignación de recursos para la consecución de los objetivos definidos en los PEG (Diario Oficial de la República de Honduras, 2013<sup>[17]</sup>). Más concretamente, la DPPI era la institución legalmente responsable de asegurar que la política de gasto público tenga un enfoque de desarrollo que garantice la consecución de los objetivos del PEG, así como la financiación de las prioridades del gobierno. Lo hizo asignando el gasto sectorial con base en las prioridades establecidas en el Sistema Nacional de Planificación, consistente con el marco fiscal anual y plurianual, y definiendo los presupuestos institucionales (a través de los POA) con base en la planificación estratégica en coordinación con la Secretaría de Finanzas (SEFIN) (BCIE, 2020<sup>[18]</sup>). La SCGG, y ahora la SEP, era por lo tanto responsable de:

- proponer, en coordinación con la SEFIN, la asignación de recursos para alcanzar los objetivos definidos por el presidente de la República dentro del Marco Macroeconómico en el Plan Estratégico Anual y en el Plan Estratégico Plurianual;
- analizar y, en su caso, proponer enmiendas al Presupuesto para su aprobación por parte del presidente;
- iniciar, orientar y coordinar con la SEFIN el proceso de formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, de la Ley de Disposiciones Presupuestarias Generales y del Programa de Inversiones Públicas (Diario Oficial de la República de Honduras, 2018<sup>[19]</sup>).

A tal efecto, y en cumplimiento del Artículo 18 de la Ley Orgánica de Presupuesto, la SCGG fue la encargada de preparar anualmente, para aprobación del presidente de la República, el proyecto de Política Presupuestaria Anual al cual deben ceñirse los organismos y dependencias del sector público. En su preparación, deberá coordinarse con la SEFIN y el Banco Central de Honduras. La Política Presupuestaria Anual establecerá las directrices para la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República por parte de la SEFIN, y la Política Presupuestaria Anual deberá incluir, entre otros, los objetivos, prioridades, orientaciones y estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, globalmente y a cada órgano o dependencia del Estado. Para ello, la SEFIN proporcionará a la SCGG el Marco Macroeconómico y el Marco de Gasto Anual y a Mediano Plazo, ambos coherentes con las políticas y objetivos fiscales, monetarios y crediticios. Asimismo, la Política Presupuestaria Anual contendrá las directrices para la formulación de las Disposiciones Presupuestarias Generales y el Programa de Inversión Pública, que serán elaborados por la SEFIN en estrecha coordinación con la SCGG.

Honduras ha avanzado significativamente en la creación de un marco jurídico para la gobernanza presupuestaria. La relación entre planificación y presupuestación se ha reforzado, por ejemplo, otorgando a la SCGG la tarea de certificar que la propuesta de presupuesto preparado para su aprobación por el Congreso Nacional se formula de acuerdo con las directrices y los indicadores del Plan Nacional y la Visión de País. En consecuencia, esto ha llevado a la SEFIN y a la SCGG a ponerse de acuerdo sobre las metodologías. Como ya se ha mencionado, el país también ha aprobado una ley de responsabilidad fiscal según la cual se elabora y actualiza anualmente un marco fiscal cuatrienal. El marco proyecta las variables macroeconómicas reales y los flujos financieros correspondientes, de modo que puedan compatibilizarse los saldos fiscales, de gastos y monetarios básicos. Del mismo modo, también se formula un presupuesto plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y gastos de cada una de las entidades que conforman el sector público (BCIE, 2020<sup>[18]</sup>).

Al igual que con el marco de planificación estratégica, a pesar de que la SCGG y la SEFIN se habían comprometido a tomar acciones para articular los procesos de planificación y presupuestación de manera que la asignación de recursos se oriente a resultados estratégicos de desarrollo y a promover un gasto público de mayor calidad, las prácticas reales de presupuestación difieren de las disposiciones formales. La SCGG no había sido capaz de coordinarse con la SEFIN para establecer un vínculo adecuado entre los objetivos de los planes y el presupuesto. En la práctica, la función de la SCGG se limitó a proporcionar asistencia técnica a las instituciones públicas para la elaboración de sus POA, mientras que la SEFIN dirigió la preparación del presupuesto independientemente de los instrumentos de planificación descritos anteriormente.

Además, el marco hondureño de la BfR se centra en la práctica en las entradas (*inputs*), las actividades y los productos, y no en los resultados *per se*. Entre otras cosas, esto impide que las agencias trabajen juntas para producir indicadores pertinentes. De hecho, para evaluar la eficacia del gasto, se han lanzado varios indicadores que miden la creación de productos, pero no los resultados ampliamente (*outcomes*). Así, aunque la presupuestación por desempeño del país en décadas pasadas podría haber contribuido a impulsar la rendición de cuentas, a menudo se ha concentrado en procesos y actividades. Cuando se consideran cuestiones complejas de gran envergadura que exigen comprender la dinámica de cómo las acciones de los distintos organismos pueden influirse mutuamente, las entradas y los productos/resultados a corto plazo pueden presentar un alcance limitado para tratar esas cuestiones, impidiendo oportunidades de lograr un mayor impacto en los programas (OECD, 2019<sub>[20]</sub>). Como destaca un reciente estudio de la OCDE, en el caso de los retos complejos, “los objetivos de resultados individuales (*outputs*) no alcanzan a abordar las cuestiones políticas subyacentes, lo que da lugar a que los ministerios tengan un ámbito más limitado de lo que pueden afectar sin tener en cuenta los vínculos sistemáticos entre múltiples sectores” (OECD, 2019<sub>[20]</sub>). Además, si están mal concebidos, los objetivos de resultados individuales pueden fomentar incentivos en torno a actividades poco idóneas para afrontar estos retos. De este modo, los ministerios podrían llevar a cabo actividades subóptimas para obtener resultados más amplios (*outcomes*).

La misión de investigación de la OCDE reveló tres razones principales que explican la actual sobredependencia de las entradas, las actividades y los productos, en lugar de los resultados más amplios. En primer lugar, falta metodología para definir las estructuras de los programas utilizando un enfoque de gestión basada en los resultados, lo que ha llevado a identificar mal/no identificar los resultados ampliamente (*outcomes*) y a considerar más fácilmente los productos (*outputs*), generando así a veces estructuras presupuestarias de los programas inadecuadas para los resultados estratégicos definidos en la planificación. En segundo lugar, aunque el MFMP define la asignación de recursos públicos por sector e institución de acuerdo con las prioridades establecidas, no lo hace necesariamente a través de un enfoque de resultados amplio y tiende a reforzar el enfoque de productos predominante. En tercer lugar, los mecanismos de coordinación multisectorial son escasos en el país, lo que a menudo da lugar a la generación de indicadores puramente sectoriales que fomentan una fácil concentración en los resultados/productos sectoriales, en lugar de en los resultados amplios multidimensionales.

Un primer esfuerzo en este sentido es el proyecto liderado por la SEFIN en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Fortalecimiento del Presupuesto por Resultados en el Sector Público de Honduras”. Este proyecto pretende incrementar la colaboración entre la SEFIN y la entonces SCGG en la armonización de las metodologías actuales de planificación y asignación de recursos para fortalecer la implementación del Presupuesto por Resultados en la República de Honduras. Sin embargo, en el momento de elaborar este informe, el proyecto estaba en fase de preparación y sus metodologías eran aún versiones preliminares no implementadas.

Este reto contribuye a fomentar los silos, como se evalúa en el capítulo 2. A falta de coordinación multisectorial, muchos esfuerzos presupuestarios se han centrado en gran medida en el nivel de la secretaría de Estado, donde la información sobre el desempeño se ciñe a los objetivos del ministerio. El modelo de Nueva Gestión Pública trajo consigo esfuerzos para impulsar la rendición de cuentas alineando

las estructuras con sus propios objetivos e incluso medidas de desempeño. Aunque dicho marco ha ayudado a muchos programas individuales a cumplir los objetivos establecidos por el gobierno, no ha facilitado la coordinación entre organismos ni ha favorecido una comprensión clara de las complementariedades de los programas o políticas en su conjunto (OECD, 2019<sup>[20]</sup>). Además, los objetivos a nivel de secretaría suelen incentivar a los funcionarios a concentrarse en sus objetivos individuales, limitando así la voluntad de colaborar entre oficinas. Esta forma sectorial de proceder es, de hecho, recurrente en Honduras, donde los funcionarios, inmersos en sus propias estructuras institucionales, tienden a trabajar hacia los objetivos con respecto a los cuales se miden (a nivel de su propia secretaría/unidad). Con pocos incentivos para la colaboración o la comprensión de los vínculos con otros programas públicos, la presupuestación por desempeño podría aumentar los riesgos de duplicidades de esfuerzos en toda la administración pública. Por ejemplo, los programas “Con chamba vivís mejor” y “Chamba ahorita” son dos políticas afines dirigidas a los desempleados con objetivos que se solapan considerablemente.

Otro reto clave al que se enfrenta el marco de la BfR en Honduras se refiere a la falta de apropiación del marco por parte de las instituciones públicas, lo que se ha traducido en una débil articulación del modelo de la BfR en su conjunto. Como señaló la Asociación Hondureña de Municipios en un documento seminal hace casi una década, uno de los principios básicos del marco de la BfR (y de GBR) es la apropiación: para que un marco de este tipo funcione, “es importante que las instituciones comprendan y valoren por qué están procediendo de una manera determinada, y que las partes interesadas se comprometan, organizando a la comunidad en torno a lo que se ha acordado” (Ochoa, 2020<sup>[21]</sup>). Sin embargo, tal y como manifestaron varios funcionarios públicos durante la misión de investigación, el marco de la BfR (y de GBR) no se ha socializado lo suficiente entre las distintas ramas del gobierno, ni, lo que es aún más importante, entre quienes tienen un peso sustancial en la formulación del presupuesto (es decir, la SEFIN).

Esta falta de socialización del marco de la BfR resulta especialmente problemática si se tiene en cuenta que, en la práctica, el liderazgo real del proceso presupuestario sigue correspondiendo a la SEFIN. A pesar de los poderes conferidos formalmente a la SCGG para coordinar las asignaciones presupuestarias con la SEFIN, las operaciones críticas han permanecido fragmentadas con la SEFIN dirigiendo el proceso. No ha habido suficiente acuerdo entre la SEFIN y la SCGG para elaborar estructuras presupuestarias acordes con la planificación estratégica. En la práctica, esto se ha traducido en que la SCGG (la DPPI en concreto) solo tiene la función de prestar asistencia técnica a las instituciones públicas para la elaboración de sus POA, lo que queda muy lejos de las competencias teóricamente otorgadas a la SCGG en términos presupuestarios. En suma, con una institución presupuestariamente preeminente que no se siente dueña del marco de la BfR (SEFIN) y una institución presupuestariamente débil que solo vela por el cumplimiento procedimental de dicho marco, la administración pública hondureña carece de figuras institucionales que simultáneamente tengan competencias presupuestarias sólidas e impulsen activamente el sistema de la BfR.

Por todas estas razones, a pesar de los avances en la creación de un marco jurídico para vincular el presupuesto con la planificación estratégica, el proceso presupuestario en Honduras siguió siendo comparativamente débil. Como señalan Guess y Savage (2021<sup>[22]</sup>), el análisis económico es a menudo sustituido por revisiones legales formales por parte de la SEFIN a efectos de cumplimiento, lo que conduce a la aprobación de proyectos poco rentables. Una gran proporción de los gastos son fijos e inerciales, lo que no deja margen suficiente para adaptar el presupuesto a las nuevas prioridades, y el análisis del desempeño suele basarse en información sobre las entradas (*inputs*) y no sobre los productos (*outputs*) y los resultados amplios (*outcomes*). Por lo tanto, no contribuye eficazmente a la gestión orientada a los resultados.

Por lo tanto, es necesario aumentar la alineación y la coherencia de los componentes de planificación estratégica y presupuestación por resultados del marco hondureño de GBR. En primer lugar, el gobierno podría redefinir las funciones y reforzar las interacciones entre la SEFIN y la actual Secretaría de Planificación Estratégica, o cualquier otra institución del CdG que asuma esta función, para garantizar la

coordinación y colaboración entre ambos procesos. Además, debe prestarse especial atención a la mejora de la calidad de la planificación, vinculando sistemáticamente los planes presupuestarios a los objetivos políticos estratégicos. Como se ha sugerido en otras secciones, el gobierno podría considerar empezar con unas pocas prioridades bien definidas para evitar debates a gran escala sobre el presupuesto que podrían complicar el ejercicio. Para ello, el Recuadro 3.5. ofrece el ejemplo pertinente de México, que desarrolló un sistema de presupuestación basada en resultados, y de Austria, que vincula los indicadores de desempeño de los procesos presupuestarios a la planificación estratégica.

### **Recuadro 3.5. Presupuestación basada en los resultados en México**

La presupuestación basada en los resultados (PBR) intenta vincular las asignaciones a la consecución de resultados específicos, como los productos y resultados de los servicios gubernamentales. En México, la reforma fiscal de 2007 ayudó al gobierno a pasar de un modelo presupuestario basado en las entradas a otro basado en los resultados. La ley también hacía hincapié en la necesidad de desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), definido como un conjunto de elementos metodológicos que permiten una evaluación objetiva del desempeño de los programas. Los principales actores coordinadores de este sistema de PBR son el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Varios elementos contribuyen a la implementación de un proceso de PBR en México. En primer lugar, los programas presupuestarios están vinculados a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los planes sectoriales. Se trata de garantizar que el gasto público identifique la contribución a las prioridades nacionales. La estructura del Plan y las políticas presupuestarias basadas en resultados también han facilitado la identificación de las estrategias que impulsan la consecución de los ODS, tanto a nivel de programas sectoriales como presupuestarios.

Además, el gobierno federal dispone de un Portal de Transparencia Presupuestaria en línea que presenta la información sobre el desempeño de forma fácilmente interpretable por los usuarios. También proporciona varios conjuntos de datos abiertos que pueden ser utilizados por analistas e investigadores. Esto contribuye a una mayor transparencia en la ejecución de los programas públicos. Sin embargo, la articulación de los resultados de desempeño y la presupuestación real sigue siendo un área de mejora. De hecho, la información sobre el desempeño se utiliza sobre todo como herramienta para la gestión del desempeño y la rendición de cuentas, más que como herramienta para la asignación de recursos. El informe de la OCDE de 2019 sobre Presupuestación y Gasto Público destaca que “no disponer de un mecanismo formal para considerar los resultados de la evaluación en el proceso de asignación de recursos es una limitación clave para utilizar la evidencia fruto de la evaluación en el proceso presupuestario”.

#### **Vínculos entre estrategia y presupuesto en Austria**

El sistema de presupuestación por desempeño de Austria exige que los objetivos de resultado de los capítulos presupuestarios se ajusten a las estrategias internacionales (por ejemplo, UE 2020), al programa del gobierno federal y a las estrategias sectoriales (por ejemplo, la Estrategia de Investigación, Tecnología e Innovación). En el presupuesto anual, cada objetivo de resultado se describe detalladamente. Los ministerios competentes deben explicar por qué han elegido un objetivo determinado y, en la medida de lo posible, describir los vínculos entre el objetivo y las estrategias generales. Por ejemplo, en el capítulo 20, “Mercado laboral”, hay varios objetivos que pretenden reducir formas específicas de desempleo. Los objetivos y los indicadores para medir el desempeño están vinculados a los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020.

Durante la preparación del presupuesto, la Oficina Federal de Gestión de Resultados del Ministerio Federal de la Administración Pública y el Deporte garantiza la calidad de los objetivos e indicadores propuestos, incluida la comprobación de la adecuación de los objetivos a las estrategias nacionales y sectoriales. Si los objetivos e indicadores no cumplen los criterios de calidad, la Oficina Federal de Gestión de Resultados hará recomendaciones a los ministerios competentes para que modifiquen el proyecto durante la fase de redacción. Además, publica los resultados de la evaluación tras la fase de evaluación *ex post* de la información sobre el desempeño.

Fuente: Adaptado de la OCDE (2019<sup>[23]</sup>), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, <https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en>; OECD (2019<sup>[24]</sup>), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>; (Government of Mexico, n.d.<sup>[25]</sup>), [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/).

## Conclusión

Aunque Honduras ha puesto en marcha procedimientos claros para la planificación estratégica y mandatos claros para la implementación del sistema de planificación y presupuestario, siguen existiendo múltiples deficiencias para el establecimiento de un marco de desempeño gubernamental coherente centrado en los resultados. En primer lugar, la complejidad del actual marco de GBR dificulta su implementación efectiva, así como su impacto potencial. En consecuencia, los componentes de planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados suelen funcionar de forma desordenada, a pesar de su interdependencia. En segundo lugar, la implementación eficaz de estos componentes difiere significativamente de las prescripciones formales establecidas por el marco de GBR. En la práctica, las principales partes interesadas tratan de cumplir con las formalidades de GBR sin cumplir sustancialmente su propósito. En tercer lugar, el marco de GBR presenta ciertas rigurosidades que limitan la capacidad de responder de forma adaptativa a las prioridades transversales emergentes; así, los procesos de fijación de prioridades, elaboración de políticas y presupuestación suelen estar divorciados de los instrumentos de la GBR. Por ello, cuando surgen nuevas prioridades, suelen estar desconectadas del marco de GBR.

## Recomendaciones

### **Reforzar el marco de GBR en Honduras para obtener una implementación más eficaz**

- Optimizar el marco existente de GBR para una mejor articulación de sus componentes y una implementación más eficaz.
  - A corto plazo, definir una selección de prioridades políticas transversales refrendadas por el presidente y elaborar un plan de acción específico para su cumplimiento, garantizando al mismo tiempo que se designan recursos suficientes, tanto humanos como financieros, para implementarlas.
  - A largo plazo, diseñar e implementar un marco de GBR de dos niveles con los siguientes elementos: el primero dedicado a las prioridades presidenciales, con instrumentos más profundos para la planificación, el seguimiento y la implementación; y el segundo dedicado a la planificación general del gobierno, para garantizar unas normas básicas en toda la actividad gubernamental y el seguimiento y la consecución de los objetivos sectoriales.

### **Mejorar la implementación del marco de planificación estratégica**

- Reforzar la metodología de priorización con el fin de reducir y optimizar la definición de prioridades a escala gubernamental basadas en los resultados del marco de desempeño recomendado en el

capítulo 2. Estas prioridades pueden ayudar a traducir y hacer operativo el programa gubernamental en una guía clara para su implementación en todos los ministerios competentes.

- Redefinir una metodología clara para evaluar, debatir, establecer el alcance, priorizar y acordar las cuestiones centrales de las prioridades.
- Involucrar a las partes interesadas de los ministerios competentes para garantizar la concienciación y aumentar la participación, incluido el personal técnico y administrativo.
- Involucrar a los beneficiarios, los ciudadanos y otras partes interesadas clave fuera del gobierno en el proceso de planificación, seguimiento y evaluación. Con este fin, crear directrices y herramientas detalladas para integrar el compromiso de las partes interesadas y la participación ciudadana en el ciclo de planificación.
- Organizar talleres de capacitación, dirigidos a la alta dirección y otros funcionarios, en las diferentes áreas que constituyen el marco de GBR.

### ***Apoyar a la gobernanza del marco de GBR para aumentar su cumplimiento***

- Apoyar el mandato de coordinación y liderazgo del organismo del CdG designado para desempeñar esta función para una implementación sólida.
  - Definir funciones y responsabilidades claras para los diferentes pilares y componentes del marco de la GBR y facultar a las entidades del CdG que los dirigen.
  - Comunicar ampliamente estas funciones y responsabilidades a los ministerios competentes y a las instituciones del CdG para crear conciencia y garantizar la claridad en todas las entidades públicas.
  - Establecer protocolos sencillos para aclarar las conexiones entre las distintas unidades del CdG con el fin de proporcionar la orientación necesaria para llevar a cabo eficazmente su mandato de coordinación del marco de GBR y ofrecer una mejor articulación del Sistema Nacional de Planificación.
- Centrarse en una selección de objetivos bien definidos para garantizar que la planificación y las prioridades se ajustan al presupuesto y facilitar la coordinación desde el CdG para ayudar a los ministerios a cumplirlos.
  - Garantizar el seguimiento sistemático de las obligaciones para medir el desempeño y motivar a aquellos que tienen un buen desempeño para aumentar el cumplimiento estableciendo incentivos en forma de recompensas.
  - Publicar la información sobre el desempeño en un formato abierto para utilizar el control ciudadano como un incentivo adicional que también puede motivar a los organismos públicos a mejorar el cumplimiento y aumentar la transparencia.

### ***Aumentar la alineación y la coherencia de la planificación estratégica y la presupuestación orientada a los resultados***

- Redefinir las funciones y fortalecer las interacciones entre la SEFIN, la Secretaría de Planificación, la DIGER o cualquier otra institución del CdG que asuma esta función, para asegurar la coordinación y colaboración entre ambos procesos.
- Mejorar la calidad de la planificación vinculando sistemáticamente los planes presupuestarios a los objetivos políticos estratégicos, desarrollando un sistema de presupuestación basado en los resultados que vincule los indicadores de desempeño de los procesos presupuestarios a la planificación estratégica. Empezar con unas pocas prioridades bien definidas podría ayudar a facilitar el proceso.

## Referencias

- BCIE (2020), *Política Fiscal y Endeudamiento en Centroamérica: Reglas Fiscales y Sostenibilidad*, Banco Centroamericano de Integración Económica. [18]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2018), *Decreto Ejecutivo Número PCM-009-2018*, Government of Honduras, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-009-2018.pdf>. [19]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2014), *Decreto Ejecutivo No.PCM 002-2014*, Government of Honduras, <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/febrero/PCM-02-2014.pdf>. [11]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2013), *Decreto Ejecutivo No.PCM 266-2013*, Government of Honduras, [http://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_optimizar\\_adm\\_pub\\_fort\\_transparencia\\_gob\\_2014.pdf](http://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_optimizar_adm_pub_fort_transparencia_gob_2014.pdf). [17]
- Diario Oficial de la República de Honduras (2009), *Decreto Legislativo PCM 286-2009 Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras*, Government of Honduras, <https://foprیده.org/wp-content/uploads/2020/10/LeyVisionyPlandeNacion.pdf>. [10]
- DNP Colombia (n.d.), *About*, <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx> (accessed on 29 March 2022). [8]
- González, S. and P. Acosta (2018), *Coordinating to Deliver: Lessons Learned from the Colombian Government's Delivery Unit*, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Coordinating-to-Deliver-Lessons-Learned-from-the-Colombian-Government%E2%80%99s-Delivery-Unit.pdf> (accessed on 29 March 2022). [9]
- Government of Honduras (2020), *Marco General del Modelo de Gestión por Resultados en Honduras*. [1]
- Government of Honduras (2016), *Decreto No. 25-2016. Ley de Responsabilidad Fiscal*, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/659-ley-de-responsabilidad-fiscal>. [16]
- Government of Honduras (2009), *Visión de País 2010-2038*, Government of Honduras, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/HondurasPlandeNacion20102022.pdf>. [4]
- Government of Mexico (n.d.), *Transparencia Presupuestaria*, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (accessed on 30 March 2022). [25]
- Government of the UK (n.d.), *The government's planning and performance framework*, <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework> (accessed on 30 March 2022). [5]
- Government of the United States (n.d.), *About Performance.gov*, <https://www.performance.gov/#about> (accessed on 28 March 2022). [6]
- Guess, G. and J. Savage (2021), *Budgeting in Latin America*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781108182263.006>. [22]

- Irarrazaval, I. and B. Ríos (2014), *Monitoreo y Evaluación de políticas Públicas*, [14]  
[https://www.researchgate.net/publication/267694798\\_Monitoreo\\_y\\_Evaluacion\\_de\\_politicas\\_Publicas](https://www.researchgate.net/publication/267694798_Monitoreo_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas) (accessed on 30 March 2022).
- Kaufmann, J., M. Sanginés and M. García (2014), *Building Effective Governments: Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank. [2]
- La Gaceta, D. (2020), *Acuerdo Ejecutivo Número 035-2020*. [3]
- Ministry of Public Service (2021), *Decree 1185 of 2021*, [7]  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812> (accessed on 29 March 2022).
- Ochoa, J. (2020), *El modelo de presupuesto por resultados: una nueva apuesta en la administración pública municipal*, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), [21]  
[https://doc.rero.ch/record/305252/files/22-Modelo\\_Presupuesto\\_por\\_resultado.pdf](https://doc.rero.ch/record/305252/files/22-Modelo_Presupuesto_por_resultado.pdf).
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, [24]  
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OECD (2019), *Budgeting for outcomes. Performance and Results Network Meeting, Paris, France..* [20]
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, [23]  
<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Secretaría de Coordinación General del Gobierno (2019), *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*, Government of Honduras, [15]  
<https://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/2020-06/SCGG-PEI%202019-2022.pdf>.
- Secretaría de Finanzas (SEFIN) (2019), *Presupuesto Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2019*, Government of Honduras, [13]  
<https://www.coursehero.com/file/64230491/presupuesto-ciudadano-2019pdf/>.
- Terwindt, F., D. Rajan and A. Soucat (2016), *Priority-setting for national health policies, strategies and plans*, World Health Organisation, [12]  
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250221/9789241549745-chapter4-eng.pdf>.



**From:**  
**OECD Public Governance Reviews: Honduras**  
Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/e6bda0b2-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2023), “Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras”, in *OECD Public Governance Reviews: Honduras: Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c13065fd-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.