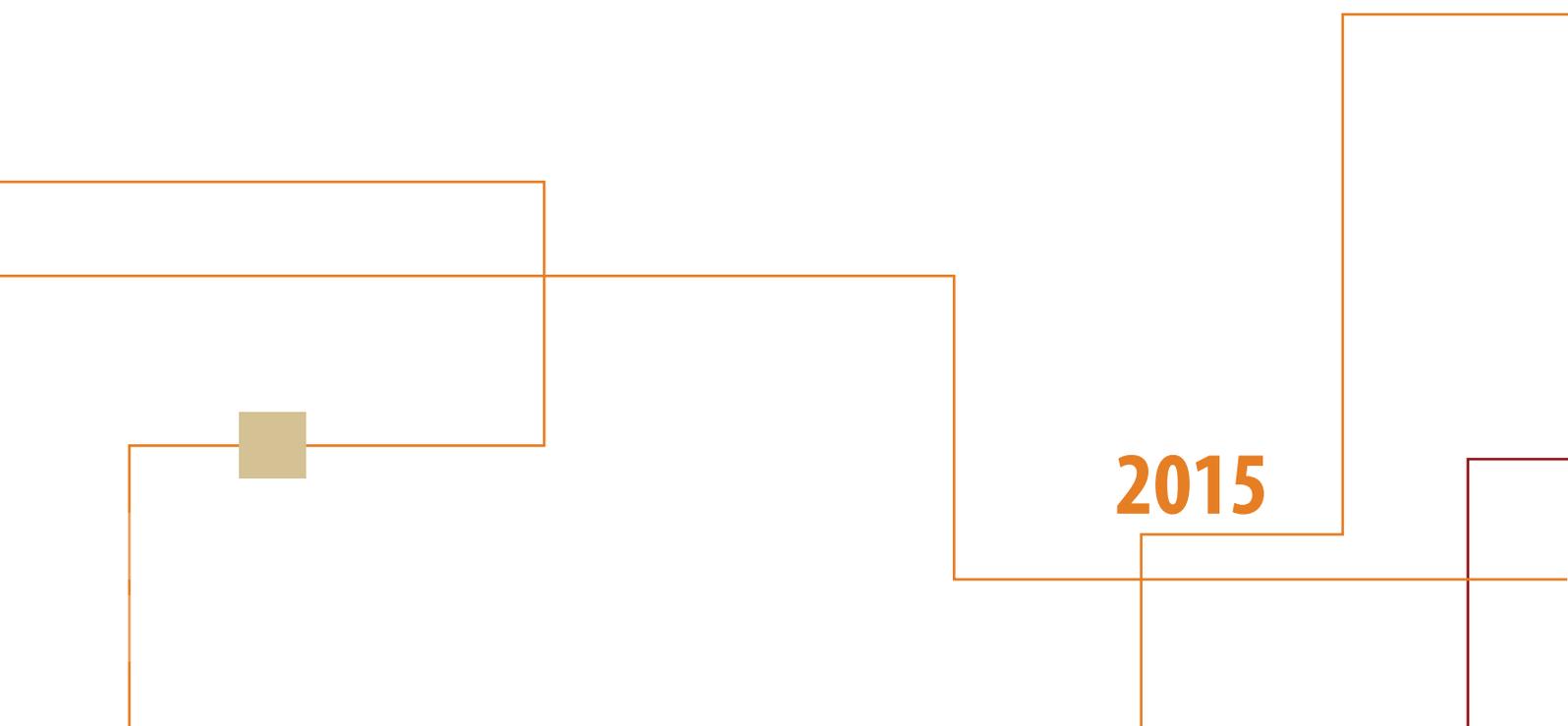


Informe situacional y línea de base de la  
**Oficina Nacional para el desarrollo  
del Control Interno**  
**(ONADICI)**



**2015**



Sector  
Transparencia  
e Integridad



#### **Coordinación técnica**

PhD. Kurt Alan Ver Beek

MSc. Keila García

#### **Equipo de Investigación**

Dr. Lester Ramírez Irías: Coordinador de Investigaciones

MSc. Héctor Moncada: Analista Sectorial

#### **Diseño y diagramación**

Bricelda Contreras

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Junio 2016

# Resumen ejecutivo

Factores que han limitado el desarrollo de la función del control interno público y la subsecuente imposibilidad de los órganos rectores y especializados para asegurar razonablemente su efectividad son: el poco conocimiento y capacidades sobre los controles internos del recurso humano que ingresa a la función pública; y, por otro lado, el bajo nivel de desarrollo institucional causado por la inestabilidad política, rotación de personal, precariedad laboral y debilidad en la gestión; la desvinculación y el escaso trabajo cooperativo existente entre ONADICI y el TSC y, la carencia de una ley de control interno institucional. En consecuencia, ONADICI no ha logrado tener un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la gestión de la administración pública hondureña.

El presente documento, denominado Informe Análisis Situacional y Línea de Base ONADICI 2015 está dedicado a revelar los resultados de un trabajo de seis meses recolectando y examinando información relativa al funcionamiento y desempeño de la Oficina Nacional para el Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) en su interacción con el Sistema de Control Interno (SCI), específicamente los controles internos institucionales de los sectores del Convenio TI.

El Informe sustenta la tesis de que los factores que han limitado el desarrollo de la función del control interno público y la subsecuente imposibilidad de los órganos rectores y especializados para asegurar razonablemente su efectividad son: el poco conocimiento y capacidades sobre los controles internos del recurso humano que ingresa a la función pública; y, por otro lado, el bajo nivel de desarrollo institucional causado por la inestabilidad política, rotación de personal, precariedad laboral y debilidad en la gestión; la

desvinculación y el escaso trabajo cooperativo existente entre ONADICI y el TSC y, la carencia de una ley de control interno institucional. En consecuencia, ONADICI no ha logrado tener un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la gestión de la administración pública hondureña.

Este Informe 2015 provee un análisis de la trayectoria institucional y contextual del desempeño de ONADICI que ha sido útil para identificar y proponer mejoras y cambios que permitan encauzar resultados de impacto en el sistema de control interno.

El planteamiento central es que ONADICI necesita potenciar las herramientas de gestión necesarias y desarrollar capacidades directivas y técnicas, para responder a las necesidades y vulnerabilidades del sistema que debe desarrollar. Y eso pasa por obtener independencia y autonomía, mayores flujos de recursos financieros y una reingeniería institucional.



# 1. Análisis situacional

El área de influencia directa de ONADICI la representan 77 instituciones públicas del Poder Ejecutivo; es decir, 77 unidades de auditoría interna de diferentes categorías y 100 COCOIN, en vista de que no todos están nombrados o están funcionando<sup>5</sup>. Asimismo, podrá interrelacionarse con el control interno de la administración municipal y con el control interno de los poderes Legislativo y Judicial<sup>6</sup>.

El área de influencia directa de ONADICI la representan 77 instituciones públicas del Poder Ejecutivo; es decir, 77 unidades de auditoría interna de diferentes categorías y 100 COCOIN, en vista de que no todos están nombrados o están funcionando. Asimismo, podrá interrelacionarse con el control interno de la administración municipal y con el control interno de los poderes Legislativo y Judicial

## 1.1 Estructura y funcionamiento

El tipo de organización, estructura, modelo de gestión y recursos de la ONADICI viene dado por su adscripción a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), lo cual constituye un desafío para desempeñarse con independencia y autonomía. Para su gestión interna, además de contar con una planificación estratégica y planes operativos, requiere de mayor asignación presupuestaria, reclutar recursos humanos atendiendo a la meritocracia y condiciones laborales estables.

En 2015, disponía de una plantilla de 13 personas; entre estas, nueve especialistas en control interno y el resto personal administrativo. El presupuesto anual fue de L 4.1 millones, de los cuales el 8 por ciento se destinó a gastos operativos como la producción de normativa y regulación, y asistencia técnica y evaluación, mientras que el 92 por ciento se destinó a sueldos y salarios. El insuficiente presupuesto de 2015 muestra que ONADICI apenas sobrevive institucionalmente, solamente cuenta con nueve recursos humanos-especialistas que deben repartirse las 77 instituciones públicas; un promedio entre 9-10 instituciones al año... para coordinar y brindar asistencia con 100 COCOIN y 77 unidades de [auditoría interna](#)<sup>7</sup>.

## 1.2 Regulación y vigilancia

ONADICI debe dedicarse a la producción normativa y de herramientas para desarrollar la función del control interno y a la vigilancia y evaluación de la efectividad del control interno. En la práctica esta actividad se remonta a 2011, cuando se elaboraron y aprobaron las guías para implementar el control interno institucional.

Actualmente, uno de los desafíos de ONADICI es someter las guías (como cualquier otra norma) a revisión y actualización, con metodologías claras que orienten a los

5 ONADICI. Guías para la implementación del control interno, 2010. Los Comité de Control Interno tienen su razón de ser en estos documentos. 75 instituciones se indican en el Documento Estrategia Institucional de ONADICI. No obstante, la Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización del Estado afirma que son 77 instituciones públicas y 100 COCOIN (Abogado Renán Sagastume Oficio-DPTMRE-003-2017).

6 PCM 26-2007. Acuerdo de creación de ONADICI, artículo 3.

7 Véase el documento de Plata, José, Planeación Estratégica como base del CI y su monitoreo. ONADICI, 2014.

usuarios en la aplicación de los procesos de control, especialmente los elementos de control interno basado en la evaluación y gestión del riesgo, y reduciendo a un tiempo mínimo la curva de aprendizaje [institucional](#). Otro reto es aumentar el número de recurso humano especializado y con alta formación académica. Por esta razón, ONADICI no ha logrado asegurar razonablemente la efectividad de la función del control interno en las instituciones públicas, en especial la evaluación del desempeño de las unidades de auditoría interna, lo que provoca que su gestión para el desarrollo del control interno tenga un impacto muy débil y de corto alcance.

### 1.3 Transparencia y rendición de cuentas

ONADICI debe ser un promotor de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; para ello debe proveer instrumentos de información y comunicación interna y externa, sobre manejo del presupuesto, uso y destino de los recursos y los resultados de la gestión. En la práctica, ONADICI no ha desarrollado herramientas de información y comunicación mediante las cuales las instituciones publiquen sus informes en materia de control interno institucional, además de la información de ejecución presupuestaria y resultados de su gestión. Asimismo, ONADICI ha aprovechado muy poco la ley de transparencia y el convenio firmado con el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para afianzarse en este mandato.

A lo anterior se suma la multiplicidad de leyes que otorgan discrecionalidad y secretividad a las gestiones de algunos sectores como Seguridad y Defensa. los informes girados por el IAIP hacia las Instituciones Públicas del Poder Ejecutivo (IPPE) y especialmente a la SCGG comunicando el incumplimiento en transparencia y rendición de cuentas, ha carecido del seguimiento esperado por parte de la ONADICI. Esto fue confirmado por las autoridades del IAIP.

### 1.4 Asistencia técnica y generación de capacidades

Según sus atribuciones, ONADICI debe prestar asistencia técnica y capacitaciones. Si bien lleva a cabo diversas actividades en esta línea, aún presenta grandes desafíos asociados al número insuficiente de recursos humanos, la ausencia de gestión estratégica con sentido desarrollista del control interno público y una asesoría técnica sistemática. ONADICI tendrá que desenvolverse en aprendizaje de las experiencias y prácticas en el terreno. Para ello deberá aprender a recolectar y [sistematizar información](#). Asimismo evaluar los conocimientos adquiridos de los usuarios internos, recoger valoraciones de los talleres y asistencia técnica que brinda y elaborar metodologías con alto contenido didáctico<sup>8</sup>. En cuanto a su labor de evaluación ha soslayado el mandato de evaluación al funcionamiento de las capacidades de la UAI, aunque ha logrado una buena práctica institucional al formalizar instancias impulsoras del control interno, los COCOIN en las

<sup>8</sup> Una mejora que ayudaría a la ONADICI a reducir los costos de seguimiento y a mejorar la eficiencia en la gestión de asistencia técnica y seguimiento, podría ser el uso de herramientas tecnológicas e informáticas en línea, portales y base de datos de información, entre otros.

IPPE, instancias que carecen de fuerza legal, por lo que en sus planes deberá incorporar la normalización de esa buena práctica.

## 1.5 ONADICI y su vinculación interinstitucional.

ONADICI debería funcionar como órgano del Sistema Nacional de Recursos Públicos (SINACORP)<sup>9</sup>, integrando activamente el Comité de Enlace de este Sistema junto al TSC, órgano rector, las UAI y todos aquellos que deben aplicar el control interno lo que oportunamente proveería espacios para la interrelación armónica e integral entre el control externo y el control interno de las IPPE centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, así como las municipalidades, órganos y dependencias del Poder Judicial y Poder Legislativo.

Para 2015 no se encontró evidencia del funcionamiento del Comité de Enlace, que se reunió por primera vez en marzo de 2009. Esto podría estar vinculado a las tensiones existentes entre el TSC y la ONADICI, que han desencadenado un debilitamiento del SINACORP, lo cual explica acciones institucionales descoordinadas y con escasa efectividad, poco avance en la implementación efectiva de los procesos de control interno. ONADICI, haciendo lo propio, ha emprendido acciones en las IPPE promoviendo y organizando los COCOIN, instancias que están teniendo relativo impacto en la implementación de los controles internos institucionales<sup>10</sup>.

Aunque el TSC por mandato debe dinamizar el Comité de Enlace, la ONADICI también debería promover acercamientos y mecanismos de colaboración con el TSC, para desarrollar un trabajo más armonioso y efectivo entre los auditores de las IPPE y los auditores del TSC<sup>11</sup>.

La ONADICI tampoco ha tenido vinculación con el trabajo que realiza la ONCAE, por lo que ambas instituciones deben unir esfuerzos para asegurar la aplicación de controles internos basados en la gestión de riesgos de los procesos de contratación pública.

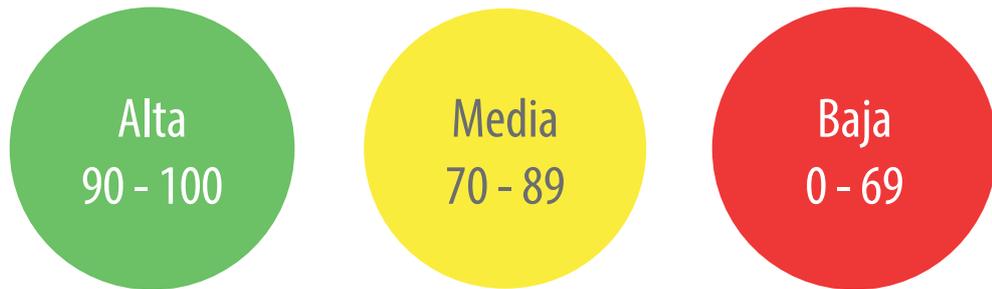
9 Dicho sistema es el que se encarga de asegurar el uso, manejo e inversión de recursos públicos y el logro de los objetivos institucionales de la hacienda pública.

10

11 Entre otros asuntos, el Comité de Enlace debería analizar y resolver las contradicciones existentes sobre la conformación de la estructura de la UAI, entre la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y la ONADICI, ya que las Normas Rectoras de la Auditoría Interna establecen que la estructura de la UAI debe ser de acuerdo al tamaño de la institución, pero la DGSC les limita el poder de contratar personal para conformar la estructura que la norma determina. Un tema fundamental es promover que se apliquen procesos de control interno basados en gestión de los riesgos para la selección y contratación del recurso humano.

## 2. Resultados de Línea Base 2015

La siguiente tabla presenta de manera consolidada la puntuación obtenida por la ONADICI; esta refleja su situación actual, como una medida de línea base del impacto que está logrando en el sistema de control interno.



No.	INDICADOR	2015
1	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	23,0%
2	DESARROLLO NORMATIVO TÉCNICO	9,00%
3	ASISTENCIA TÉCNICA Y EVALUACIÓN	8,00%
4	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LOS COCOIN	47,00%
5	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA	45,00%
	PROMEDIO	26,0%

- 1. Planificación y Gestión Institucional.** El examen condujo a conocer de qué forma se gestionan los grandes objetivos de la ONADICI en el mediano y largo plazo, mediante la planificación estratégica y la conducción hacia los escenarios deseados. También permitió entender cómo se utilizan sus insumos organizacionales, marco legal, presupuesto, recursos humanos, tecnología y materiales para generar productos y servicios. En este aspecto alcanzó un 23%, que se explica porque no cuenta con planificación estratégica vigente para lograr su misión; por ejemplo cuentan con un documento que indica la estrategia y cómo desarrollarla, pero no la han ejecutado. Tampoco ha logrado gestionar un presupuesto adecuado para su funcionamiento, y su débil estructura le dificulta responder a la demanda que presenta el sistema de control interno institucional. Además, la gestión interna para seleccionar el recurso humano especializado, ha dejado de lado el proceso basado en meritocracia.
- 2. Desarrollo Normativo.** Este aspecto evaluó el desarrollo normativo técnico de los procesos de control interno y la capacidad de ajustar estas normativas al contexto, necesidades, riesgos y vulnerabilidades. Este indicador con 9%, ocupa el cuarto lugar en desempeño. En 2011 se elaboraron las Guías para la Implementación del Control Interno Institucional, considerando las normas y principios del marco rector del control interno y los elementos COSO. En el segundo semestre de ese año,

mediante ocho acuerdos administrativos, la ONADICI notificó a las instituciones públicas la implementación obligatoria de esta normativa, y emitió acuerdos para aplicar lineamientos de procesos de selección de los directores de auditoría interna por medio de concursos y publicación del proceso, adopción del estatuto de auditoría interna, nombramiento de los COCOIN y la evaluación del control interno institucional. Sin embargo, al aplicar las guías, las IPPE enfrentaron serias dificultades para descifrar y entender su contenido, que enfatizaba en aspectos descriptivos-normativos, sin una vinculación con los procesos (operativización y gestión de riesgos). La tarea clave pendiente es actualizar las guías, auxiliándose de la sistematización de las experiencias de campo para que trasciendan los contenidos normativos, e incluyan material que oriente en la práctica los procesos de control interno institucional.

- 3. Asistencia técnica y evaluación.** Este aspecto examinó las acciones emprendidas para desarrollar capacidades, metodologías, instrumentos y herramientas en materia de control interno institucional, así como la evaluación global o selectiva de la efectividad de los controles internos.

ONADICI obtuvo 8% en este indicador, la evaluación más baja. De doce subindicadores que miden la existencia y aplicación de metodologías de asistencia técnica y capacitaciones para la transmisión efectiva de conocimientos, uso de las guías y herramientas, la gestión de riesgos para el control interno, evaluación al funcionamiento de las UAI, solamente se cumplió el relacionado con la realización de talleres y capacitaciones en temas de sensibilización y mejoramiento del conocimiento en control interno. La ONADICI carece de metodologías, no documenta adecuadamente las actividades de capacitación y acompañamiento que realiza, y da poco seguimiento y evaluación a la asistencia técnica que brinda. Por ejemplo, en 2015 capacitó a 200 empleados de instituciones públicas, pero apenas 5 fueron del [sector Educación](#). El desafío radica en construir metodologías apropiadas, afianzar la práctica de seguimiento, documentar de forma apropiada y producir reportes que permitan analizar y tomar decisiones que aseguren una asistencia técnica contextualizada y efectiva.

La ONADICI debe realizar una evaluación global o selectiva de la efectividad del control interno. Además, tiene la tarea del monitoreo y seguimiento de los planes de acción y de las recomendaciones de las autoevaluaciones que realizan los COCOIN y las UAI. Por último, se le ha asignado la evaluación del desempeño de las UAI. Hasta 2015, había avanzado muy poco en esta materia, por lo que es imprescindible emprender una estrategia de trabajo y gestionar los recursos para su implementación.

#### **4. Funcionamiento y desempeño de los Comités de Control Interno Institucional**

Se evaluó la actuación del COCOIN como instancia institucional que reúne los mandos de decisión para impulsar el control interno. El resultado obtenido de la medición de línea base para el funcionamiento de los COCOIN en Educación, Salud y Seguridad es de 47%. El sector que más avance muestra es la Secretaría de Educación, debido fundamentalmente a la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional al contar con el mismo Ministro por casi ocho años, el aporte de la GIZ y de la sociedad, con el acompañamiento de Transformemos Honduras (TH).

Este porcentaje perfila una perspectiva favorable de lo que pueden lograr los COCOIN apropiadamente enfocados en la promoción y aplicación de la normativa de los procesos de control interno. ONADICI deberá seguir apostando a la consolidación de este mecanismo y así lograr los resultados esperados en el control interno institucional.

#### **5. Funcionamiento y desempeño de las Unidades de Auditoría Interna (UAI)**

Se evaluó la capacidad de las UAI para llevar a cabo actividades de aseguramiento y asesoría orientadas a mejorar las operaciones de la institución y apoyar a la gerencia pública en el cumplimiento de los objetivos programados. El resultado de la medición de línea base para el funcionamiento de las UAI en los tres sectores, Educación, Salud y Seguridad, es de 45%.

Al igual que en el caso de los COCOIN, la UAI de la SEDUC es la que muestra mejor desempeño. Los rasgos distintivos son haber nombrado al Director de Auditoría Interna con base en meritocracia, y el apoyo y reconocimiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) y funcionarios a la labor que debe ejercer la UAI. Destacan además la capacidad de conducción, el liderazgo, el nivel de apropiamiento de sus funciones, y el compromiso de que la gestión del servidor público debe ser asegurada por la aplicación de procesos de control interno.

## Conclusión

En los dos últimos años del actual gobierno, la ONADICI da señales de mejoramiento de su gestión, y muestra indicios para elevar su calidad profesional e impulsar instancias como los COCOIN. Sin embargo en seis años de operación, son pocos los resultados obtenidos y su débil impacto es producto del poco apoyo en recursos presupuestarios e insuficiente personal especializado, sin gestión estratégica, con gobiernos que no asumen el interés para apoyar, y con un sistema de control de los recursos públicos debilitado.

La percepción que la población tiene de la institucionalidad pública es de gran desconfianza; los gobiernos deben poner mucha atención y reflexionar para hacer que sus esfuerzos logren una gestión pública basada en la gestión de riesgos integral, transparentes, efectivos, eficientes, reduciendo los espacios a la corrupción o corrigiendo vulnerabilidades que la minimicen. Algunos riesgos son la ausencia de una ley del control interno, insuficiente apoyo presupuestario, baja capacidad del recurso humano, carencia de mecanismos, herramientas e instrumentos de gestión, la multiplicidad de leyes, y el uso y asignación eficiente del gasto entre otros. Así como se ha optado por reformar áreas críticas como la gestión tributaria y la seguridad pública, los sistemas de control de los recursos públicos basados en la gestión de los riesgos requieren de una atención y apoyo urgente y permanente, tanto legal como institucional. Caso contrario, no se podrá hablar de eficiencia en el gasto, efectividad en la inversión pública, combate a la corrupción y desarrollo.

## Recomendaciones

**1. Metas estratégicas y de gestión para 2018.** Para los próximos dos años, es importante que la ONADICI se proponga metas tangibles, de impacto en el sistema de control interno institucional. En el corto y mediano plazo, tiene oportunidades para mejorar su gestión interna, lo que dependerá del liderazgo de sus directivos y la capacidad técnica del recurso humano.

En términos de asistencia técnica y desarrollo normativo, es necesario dar un salto exponencial del enfoque legalista a uno más procedimental, para desarrollar controles, generar espacios de trabajo interinstitucional y producir información para la toma de decisiones, el mayor reto interno. Dados los limitados recursos, podría focalizar sus esfuerzos en un determinado número de instituciones de sectores prioritarios para probar su estrategia y gestionar los recursos que aseguren el efectivo funcionamiento del sistema de control interno.

## **1. Acciones estratégicas para los próximos dos años (2016-2018):**

- Retomar la planificación estratégica 2015-2018, formulada en 2014.
- Seguir impulsando y darle fuerza legal a los Comités de Control Interno institucionales como mecanismos de desarrollo del control interno.
- Promover la activación permanente del Comité de Enlace para fortalecer los vínculos entre ONADICI y el TSC y mejorar así la gestión del control interno y externo.
- Reducir riesgos de corrupción en los procesos de compras y contrataciones mediante una alianza con la Oficina Normativa de Compras y Contrataciones (ONCAE).
- Definir una estrategia de enfoque en ciertos sectores prioritarios.
- Reactivar el Convenio de colaboración con el IAIP.
- Diseñar e implementar un mecanismo de administración de personal que incluya la contratación transparente de recurso humano idóneo, su capacitación, formación y evaluación continua (aplicable a directores, jefes de unidad y personal técnico-operativo).
- Programas de certificación a funcionarios públicos acerca de los procesos de control interno de los recursos públicos.

## **2. Acciones operativas para los próximos dos años (2016-2018):**

- Planificación y gestión interna. Designar una unidad o equipo de trabajo responsable del monitoreo del plan estratégico y plan operativo.
- Desarrollo normativo. Actualizar y adecuar las guías para implementar el control interno institucional, equilibrando los elementos legales, técnicos y procedimentales de los sistemas de control interno institucional.
- Asistencia técnica y evaluación. Es necesario certificar y sistematizar los conocimientos y experiencias adquiridas por el personal de la ONADICI.
- Funcionamiento y desempeño de los COCOIN. Dar mayor impulso al fortalecimiento y consolidación de este mecanismo.
- Funcionamiento y desempeño de las UAI. Evaluar el funcionamiento de las UAI para encontrar oportunidades de fortalecer su labor y desempeño.

Recomendaciones dirigidas al Sistema de Control Interno. Los retos y desafíos en los procesos de control interno son estructurales y sistémicos, lo que implica un abordaje toral orientado a las causas.

1. Crear la Ley del control interno de los recursos públicos.
2. Que el TSC y la ONADICI procedan a conformar y reactivar el Comité de Enlace como ente dinamizador y vinculante para el desarrollo del control interno institucional.
3. Que TSC, ONADICI, Dirección General de Servicio Civil y la Secretaría del Trabajo procedan a desarrollar un trabajo conjunto con el propósito de armonizar la legislación, normas y reglamentos que atañen a la selección y contratación de recursos humanos del sector público, en específico de las UAI.
4. Que TSC y ONADICI procedan a actualizar el perfil profesional de los auditores y a homologar los estándares salariales del personal de las UAI, de acuerdo a las responsabilidades y exigencias del cargo.
5. Que el TSC y ONADICI procedan a homologar las peticiones de informes generales a las UAI para evitar recarga innecesaria de trabajo, duplicidad y confusión.
6. Que TSC y ONADICI establezcan un plan para brindar acompañamiento al establecimiento de sistemas de control que funcionen como un todo con sus niveles e instancias de control dentro de la institución pública.
7. Que se dote a los COCOIN de carácter legal, como buena práctica institucional para promover el control interno en las IPPES.