Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Honduras**

**Programa de Apoyo a Reformas en Protección Social**

**(HO-L1093)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan Miguel Villa (SPH/CHO), Jefe de Equipo; Luis Tejerina (SCL/SPH), Jefe de Equipo Alterno; Hugo Godoy (SPH/CHO); María Loreto Biehl (EDU/CCR); Nalda Morales (VPC/FMP); Sofía Greco (LEG/SGO); Martha Guerra (SCL/SPH); y Bessy Romero (CID/CHO).

**Índice**

[I. Introducción 1](#_Toc362345750)

[II. Monitoreo 2](#_Toc362345752)

[III. Evaluación 7](#_Toc362345771)

#### Anexo I 9

#### Anexo II 17

#### Anexo III 18

|  |  |
| --- | --- |
| **Abreviaturas** | |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CENISS | Centro Nacional de Información del Sector Social |
| IHER | Instituto Hondureño de Educación por Radio |
| SCGG | Secretaría de Coordinación General de Gobierno |
| SEDIS | Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social |
| SEDUC | Secretaría de Educación |
| SEFIN | Secretaría de Finanzas |
| SESAL | Secretaría de Salud |
| SINOVA | Sistema Nominal de Vacunación |

1. Introducción
   1. El objetivo de desarrollo de esta operación, así como de la serie programática, es apoyar la formación del capital humano de los menores pertenecientes a hogares en pobreza extrema a través de: (i) la mejora de la sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto en protección social redistributiva; (ii) la consolidación de la oferta de servicios básicos de protección social de salud y educación para la complementariedad de los programas redistributivos; y (iii) fortalecer la gobernanza y capacidad de coordinación en el sector social. Los principales procesos descritos en este plan son: **(1) en cuanto a monitoreo**, los mecanismos internos de las instituciones de Gobierno y las acciones de monitoreo del cumplimiento de condiciones del proyecto llevadas a cabo por el Banco; **(2) en cuanto a evaluación**, el objetivo es de documentar el logro de los indicadores de resultado de la Matriz de Resultados. Ésta presenta valores de los indicadores de línea de base para los resultados e impactos, resultados intermedios y valores para resultados e impactos esperados al fin del programa.

En este plan, se entenderán los términos de la siguiente forma:

|  |  |
| --- | --- |
| **Monitoreo** | Esta es la responsabilidad de la institución que ejecuta el programa, observando el avance en comparación con las actividades previstas para un período determinado. |
| **Supervisión** | Función externa en la que el Banco como el financiero, verifica el cumplimiento de los términos del contrato con el ejecutor del programa, lo que resulta en acciones concretas para hacer ajustes a la aplicación cuando sea necesario. |
| **Evaluación** | Función periódica, que busca evaluar si la aplicación del programa generó resultados e impactos. Se puede llevar a cabo por el ejecutor y el banco, pero en aras de una mayor objetividad debe ser contratado por expertos independientes, tanto para la recogida de información para el análisis inicial. |

1. Monitoreo

#### Indicadores para el seguimiento a la ejecución: Plan Operativo Anual (POA) y planes derivados, de adquisiciones y financiero

2.1 Para determinar el progreso durante la ejecución de la operación se monitorearán indicadores de producto (ver Anexo 1 de este documento) porque son aproximaciones a los resultados intermedio y finales (suponiendo que la lógica de intervención es acertada), y directamente son indicadores del progreso operativo o sea de la implementación.

#### Recopilación de datos e instrumentos

2.2 Como parte del ejercicio de identificación de riesgos de la operación se identificó la necesidad de formalizar el seguimiento que debe hacer Secretaría de Finanzas (SEFIN) del avance en el logro de las metas de la operación. Para la coordinación y el monitoreo se acordó la creación de una mesa de seguimiento de cumplimiento de condiciones del préstamo para mantener el compromiso de las instituciones relevantes. SEFIN liderará dicha mesa y la misma debe estar integrada por las instituciones responsables del cumplimiento de condiciones (Secretaría de Salud -SESAL, Secretaría de Educación ‑SEDUC, Centro Nacional de Información del Sector Social -CENISS, Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social -SEDIS) y debe levantar actas que servirán para el monitoreo de avances en el logro de las metas de la operación.

2.3 SEFIN es la institución responsable de entregar al Banco toda la evidencia del cumplimiento de condiciones de esta operación programática de acuerdo con el anexo de medios de verificación.

1. **Instrumentos de monitoreo**

2.4 Los aspectos que serán objeto de seguimiento son el cumplimiento de las condiciones en la matriz del proyecto programático. El Gobierno a través de la SEFIN reportará al Banco el avance en el cumplimiento de metas de acuerdo con las siguientes herramientas:

2.5 **La Matriz de Resultados**, que se incluye en la Propuesta de Préstamo, se enfoca en los productos, resultados intermedios o resultados e impactos para cada componente. El RM es una herramienta clave para guiar la planificación, el monitoreo y la evaluación del proyecto.

2.6 **La Matriz de Políticas**, la matriz de políticas de la operación lista todas las condiciones que el Gobierno debe cumplir para que se procese el desembolso de la misma. En la matriz de políticas se listan tanto las condiciones de política de la presente operación como las acciones desencadenantes de una potencial segunda operación programática.

2.7 **La Matriz de Medios de verificación**. Ésta matriz es un complemento a la matriz de políticas en el que se listan los documentos y figuras legales que se utilizarán para verificar el cumplimiento de las condiciones identificadas en dicha matriz.

2.8 **Misiones de administración y visitas de inspección.** El Banco implementará tales misiones y visitas en función de la relevancia y complejidad de los problemas que puedan surgir durante la implementación del proyecto, de ser necesario se programarán misiones de administración con el propósito de apoyar en el cumplimiento de condiciones de la operación.

#### Presentación de informes relacionados con Monitoreo[[1]](#footnote-1)

2.9 Con el propósito de documentar el avance en el logro de objetivos de la operación la SEFIN presentará al Banco los siguientes informes:

2.10 **Minutas de Mesa de coordinación liderada por la SEFIN.** La SEFIN convocará a reuniones con frecuencia al menos mensual para el monitoreo de avance en el cumplimiento de condiciones. En dichas reuniones se producirán minutas que deben enviarse para información al Banco.

2.11 **Informe de cumplimiento de condiciones.** La SEFIN deberá enviar al Banco juntas o individualmente las evidencias del cumplimiento de condiciones de política de la operación Programática de acuerdo a la matriz de políticas y a la matriz de medios de verificación. Dicho envío debe ser acompañado de un oficio indicando exactamente como el documento comprueba que se cumplió dicha condición (por ejemplo indicando la página y párrafo donde se cumple con alguna condición).

#### Coordinación, plan de trabajo y presupuesto del seguimiento

2.12 La institución encargada de la coordinación y seguimiento de condiciones es la SEFIN. La Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) deberá también cumplir su rol de coordinación técnica cuando sea necesaria para la toma de decisiones en el sector social.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Actividad** | **Costo US$** | **Fuente de financiamiento** |
| Misión Administración | 5.000 | Presupuesto transaccional (BID) |

1. Evaluación

3.1 En cuanto a evaluación el proyecto solo contará con un componente destinado a medir los avances en la efectividad de la focalización. Dicho análisis evaluará los cambios logrados con la actualización de criterios de evaluación a nivel de hogar y a nivel geográfico. Los indicadores a ser medidos son los errores de inclusión y exclusión a través de una encuesta de hogares con representatividad nacional.

3.2 **Indicador de errores de inclusión y exclusión**. El sexto indicador de la Matriz de Resultados se refiere al error de inclusión / exclusión. Aquí se explica la construcción de dicho indicador.

* + 1. Con base en una encuesta de hogares en que se observa el ingreso corriente de los hogares, es posible determinar si un hogar es pobre o no de acuerdo a una determinada línea de pobreza extrema o moderada, por ejemplo aquella que determina el país para sus cálculos oficiales. A los hogares que muestran ingresos bajo la línea de pobreza nos referimos como “hogar observado pobre” y al resto como “hogar observado no pobre”, y nos permite estimar el “número observado de hogares pobres”
    2. En la misma encuesta, mediante la aplicación de un modelo de clasificación de hogares (por ejemplo, aproximación de ingresos), que será empleado para focalizar los programas sociales, es posible predecir si un hogar es pobre o no. A los hogares con un ingreso estimado bajo la línea de pobreza nos referimos como “hogar estimado pobre” y “hogar estimado no pobre”.
    3. Aquí planteamos que el número observado de hogares pobres y el número estimado de hogares pobres sea el mismo. Es decir, se define que el modelo de clasificación de hogares clasifique como pobres a un número de hogares igual al número de hogares observados como pobres. Sin embargo, al ser una estimación el resultado de la focalización generará errores de clasificación, pues es imposible predecir perfectamente la situación de pobreza. En otras palabras:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Observado** | |
|  |  | Pobre | No Pobre |
| Estimado/ Clasificado | Pobre | A | C |
| No Pobre | B | D |

* + 1. Siguiendo la tabla anterior, tenemos que:
       - **A** son los pobres (observados), estimados como pobres (clasificación correcta).
       - **D** son los no-pobres (observados), estimados como pobres (clasificación correcta).
       - **B** son los Pobres (observados), estimados como no pobres (error, pobres excluidos).
       - **C** son los no-pobres (observados), estimados como pobres (error, no-pobres incluidos).
    2. Según el supuesto explicado en (c), si el número de pobres observados es igual al número de pobres estimados, A+C=A+B, por lo que C=B.
    3. Usamos entonces estas dos definiciones:
       - Error de Inclusión: % de los clasificados pobres que no son pobres: B/A+B.
       - Error de Exclusión: % de los pobres observados que no son clasificados como pobres: C/A+C.
    4. Dado que B=C (que se deriva de (i), el número de pobres observados es igual al número de pobres estimados), entonces Error de Inclusión = Error de Exclusión.

3.3 El ejercicio será realizado internamente por el Banco y se espera que dados los tiempos validez de la elegibilidad de participantes de programas sociales solo se verían resultados significativos a partir del año 2020. La medición será realizada con la versión más reciente de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.

**Anexo 1**

**Matriz de Resultados**

|  |  |
| --- | --- |
| **objetivo general** | El objetivo de desarrollo de esta operación, así como de la serie programática, es apoyar la formación del capital humano de los menores pertenecientes a hogares en pobreza extrema a través de: (i) la mejora de la sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto en protección social redistributiva; (ii) la consolidación de la oferta de servicios básicos de protección social de salud y educación para la complementariedad de los programas redistributivos; y (iii) fortalecer la gobernanza y capacidad de coordinación en el sector social. |

| **Indicadores de impacto** | **Base (2017)** | **Meta final (2019)** | **Observaciones** |
| --- | --- | --- | --- |
| Índice de pobreza monetaria extrema. | 40.7% | 38.6% | Este indicador es proyección por parte de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno en el marco de la definición de las metas de gobierno en el periodo 2018-2022. |
| **Indicadores de resultado** | **Base (2017)** | **Meta final (2019)** | **Observaciones** |
| % del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza ejecutado como mínimo para el programa Bono Vida Mejor | 4.7% | 10% | En 2017 el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza asignó al programa Bono Vida Mejor 240 millones de Lempiras de un total 5.059 millones del total del Fondo. |
| Número de departamentos donde opera el Bono Vida Mejor que aplican estrategia de desconcentración operativa. | 4 | 17 | Se toma como base los 17 departamentos donde opera el Bono Vida Mejor en zonas urbanas y rurales. |
| Número de hogares con algoritmo de focalización actualizado | 0 | 15.000 | La aplicación del algoritmo está a cargo del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS). |
| Número de programas del sector social con focalización geográfica que adoptan el mapa de pobreza actualizado | 0 | 3 | La adopción se lleva a cabo por medio del instrumento que el programa tenga estipulado para modificar sus criterios de focalización. |
| % de participantes del programa Bono Vida Mejor cuya corresponsabilidad en salud tiene como fuente de información medios digitales con el SINOVA | 0% | 60% | La corresponsabilidad en salud es verificada con la fuente de información del SINOVA que determina cumplimiento. |
| % de escuelas atendidas por el IHER que son asumidas directamente por la SEDUC en el tercer ciclo de educación básica | 0% | 9.9% | El total de escuelas cubiertas por el IHER en el tercer ciclo de educación básica es de 275 |
| Número de solicitudes de intercambio de información en el sector social que son conocidas por el IAIP | 0% | 100% |  |

| **Indicadores de Producto** | **Base** | **Meta (2019)** | **Observaciones / Medios de verificación** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Componente 1. Marco Macroeconómico** | | | |
| Marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial. | 1 | 1 | Evaluación macroeconómica independiente (IAMC). |
| **Componente 2. Sostenibilidad financiera y eficiencia en protección social** | | | |
| Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros (PCM) publicado en Diario Oficial “La Gaceta” asignando un 10% del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza para el financiamiento del Bono Vida Mejor. | 0 | 1 |  |
| Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros (PCM) publicado en Diario Oficial “La Gaceta” asignando un 10% del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza para el financiamiento del Bono Vida Mejor. | 0 | 1 |  |
| Acta del Comité Técnico del programa Bono Vida Mejor con lineamientos para la unificación de los dominios urbano y rural del programa Bono Vida Mejor. | 0 | 1 |  |
| Acta de Comité Técnico del Bono Vida Mejor conteniendo el documento aprobado de la Estrategia de Desconcentración Operativa. | 0 | 1 |  |
| Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros (PCM) publicado en Diario Oficial “La Gaceta” conteniendo política nacional de medición de la pobreza y desigualdad en Honduras. | 0 | 1 |  |
| Acuerdo Ministerial de la SCGG adoptando el algoritmo actualizado y oficializando el mapa de pobreza por ingresos. | 0 | 1 |  |
| Acta de comité técnico del programa Bono Vida Mejor adoptando el nuevo algoritmo de identificación de hogares en pobreza actualizado, incluyendo la actualización de los criterios de focalización geográfica. | 0 | 1 |  |
| **Componente 3. Consolidar de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva** | | | |
| Acuerdo Ministerial publicado en Diario Oficial “La Gaceta” aprobando Plan Estratégico Institucional 2019-2022 | 0 | 1 |  |
| Oficio de remisión recibido por el Congreso Nacional gestionado por la Secretaría de Educación. | 0 | 1 |  |
| Lineamientos aprobados por la Secretaria de Educación por medio de oficio. | 0 | 1 |  |
| Acuerdo Ministerial de la Secretaría de Salud publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” conteniendo los lineamientos para la implementación del modelo gestión descentralizada en salud | 0 | 1 |  |
| **Componente 4. Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social** | | | |
| Resolución de Instituto de Acceso a la Información Pública publicado indicando los lineamientos para el intercambio de información entre instituciones del Estado en el sector social. | 0 | 1 |  |
| Convenio firmado entre la Secretaría de Salud y el Registro Nacional de las Personas (RNP) para el intercambio de la información nominal sobre pacientes usuarios ingresados en centros de atención primaria en salud, con énfasis en la primera infancia. | 0 | 1 |  |
| Acuerdo Ministerial de la Secretaría de Salud conteniendo el plan para la adopción de las recomendaciones del informe de levantamiento de información del Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA). | 0 | 1 |  |
| Acuerdo Ministerial firmado y publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” designando al SACE como fuente oficial de producción estadísticas. | 0 | 1 |  |

1. Anexo 2 detalla la información sobre informes y dispone la frecuencia de entrega de cada uno y el Anexo 3 desglose el calendario del plan de trabajo. [↑](#footnote-ref-1)