

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**HONDURAS**

**PROGRAMA DE APOYO A REFORMAS EN PROTECCIÓN SOCIAL**

**(HO-L1193)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

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

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación.....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo .....	17
C. Indicadores Claves de Resultados .....	21
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....</b>	<b>22</b>
A. Instrumentos de Financiamiento.....	22
B. Riesgos Ambientales y Sociales.....	23
C. Riesgos Fiduciarios .....	23
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	23
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>24</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	24
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	24
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>25</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Carta de Política</a>
2.	<a href="#">Medios de Verificación</a>
3.	<a href="#">Matriz de Resultados</a>
4.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

ABREVIATURAS	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
FRP	Fondo de Solidaridad y de Protección Social para la Reducción de la Pobreza
FSU	Ficha Socioeconómica Única
GOH	Gobierno de Honduras
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IHER	Instituto Hondureño de Educación por Radio
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IGV	Impuesto Sobre las Ventas
LINVI	Listado de Niños y Niñas para Vigilancia Integral
LMPS	Ley Marco de Protección Social
MGD	Modelo de Gestión Descentralizada
PAML	Programas Activos del Mercado Laboral
PBVM	Programa Bono Vida Mejor
PCM	Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, según sus siglas en inglés
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PPS	Pisos de Protección Social
RENPI	Registro Nacional de la Primera Infancia
RNP	Registro Nacional de las Personas
RPPS	Régimen de Piso de Protección Social
RUP	Registro Único de Participantes
SACE	Sistema de Administración de Centros Educativos
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
SIG	Sistema de Información Gerencial
SINOVA	Sistema Nominal de Vacunación
SSIS	Subsecretaría de Inclusión Social
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UGI	Unidad de Gestión de la Información
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional

**RESUMEN DEL PROYECTO  
HONDURAS  
PROGRAMA DE APOYO A REFORMAS EN PROTECCIÓN SOCIAL  
(HO-L1193)**

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario:	Fuente	%	Monto (US\$)
República de Honduras	BID (CO Regular):	60	29.868.000
	BID (CO Concesional):	40	19.912.000
Organismo Ejecutor:	Total:	100	49.780.000
Secretaría de Finanzas (SEFIN)			
	CO Regular (FFF) <sup>(a)</sup>		CO Concesional
Plazo de amortización:	20 años		40 años
Período de desembolso:	1 año		
Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>		40 años
Tasa de interés:	Basada en LIBOR		0,25%
Comisión de crédito:	<sup>(c)</sup>		N/A
Comisión de inspección y vigilancia:	<sup>(c)</sup>		N/A
Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años		N/A
Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América		
Esquema del Proyecto			
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo de desarrollo de esta serie programática es apoyar la adopción de medidas de política que conducen a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras. Lo anterior mediante el diseño e implementación de políticas dirigidas a mejorar la sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto en protección social redistributiva con énfasis en la formación de capital humano de los niños, niñas y adolescentes, la consolidación de la oferta de servicios básicos de protección social de salud y educación para la complementariedad de los programas redistributivos y el fortalecimiento de la gobernanza en la gestión de la información y capacidad de coordinación en el sector social. El objetivo de esta primera operación es contribuir con el diseño y promulgación de instrumentos legales que fortalecerán el marco normativo y facilitarán la implementación de políticas de protección social redistributiva para el alivio de la situación de pobreza extrema de los hogares.			
Esta operación fue diseñada como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) y es la primera de dos operaciones individuales.			
<b>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El único desembolso de recursos estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas ( <a href="#">Anexo II</a> ), la <a href="#">Carta de Política</a> y de las condiciones contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.2).			
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna			
Alineación Estratégica			
Desafíos <sup>(c)</sup> :	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(d)</sup> :	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1), el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales, de manejo de riesgos, las condiciones prevalecientes de mercado, así como el nivel de concesionalidad del Préstamo, de acuerdo con las políticas aplicables y vigentes del Banco en la materia.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

#### 1. Contexto macroeconómico

- 1.1 Honduras es un país de ingreso medio-bajo con una tasa de pobreza extrema y moderada en 2016 de 38,4% y 60,9%, respectivamente. En cuanto a la distribución del ingreso es uno de los países más inequitativos de la región, con un Coeficiente de GINI de 0,52<sup>1</sup>. Si bien el gasto público social ascendió a 16,6% del Producto Interno Bruto (PIB), estudios recientes indican que la política fiscal del Gobierno de Honduras (GOH) podría generar mayor equidad<sup>2</sup>. El país cerró 2017 con un crecimiento económico de 4,8%, comparado con 3,8% en 2016. Junto a un crecimiento de la población anual de 2%, para 2017 el PIB per cápita nominal del país ha ascendido a Lps.60.870 (US\$2.566). El déficit fiscal del sector público no financiero fue 0,8% del PIB, comparado con 2,8% en 2016.
- 1.2 El sector externo presenta una evolución favorable, caracterizada por la reducción del déficit de cuenta corriente y el mantenimiento del superávit de la cuenta capital y financiera. Durante 2017, el país experimentó una mejora del déficit de cuenta corriente alcanzando 1,7% del PIB, cuando las exportaciones aumentaron 9,3% y las importaciones 7,2%. En mayo de 2018, las reservas internacionales netas se situaron en US\$4.810 millones, equivalentes a una cobertura de 5,1 meses de importaciones. Respecto al tipo de cambio, a diciembre de 2017 el promedio mensual de la divisa aumentó un 0,4% con respecto al mismo promedio en diciembre de 2016.
- 1.3 En el 2017 la inflación alcanzó 4,7%, dentro del rango establecido por el Banco Central (3,0%-5,0%). El aumento del precio internacional del petróleo y su impacto sobre los precios internos, los choques de oferta producidos por condiciones climáticas y condiciones de orden público a finales de 2017 se han traducido en una aceleración de la tasa de inflación (aumento de 1,4 puntos con respecto a diciembre de 2016).
- 1.4 Se espera el fortalecimiento de la posición fiscal, a corto y mediano plazo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>3</sup>. En 2017 la presión tributaria del país llegó a 18,8% del PIB y se espera que para 2018 sea 18,3% del PIB, siendo Honduras uno de los países con mayor recaudo tributario en Centroamérica. Los sueldos y salarios de la administración central llegaron a representar un 7,9% del PIB en 2017, luego de haber llegado a 8% en 2016, se espera estos continúen en el orden del 8% del PIB en el mediano plazo. La deuda de la administración central se ha situado en 49,2% del PIB (31,1% externa y 18,1% interna), llegando al límite según lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Ante esta situación la política social debe buscar reformas

---

<sup>1</sup> Ver datos de Gini de referencia en: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

<sup>2</sup> Ver estudio de Lustig (2017):

[http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/08/CEQ\\_WP54\\_Lustig\\_June2017.pdf](http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/08/CEQ_WP54_Lustig_June2017.pdf).

<sup>3</sup> El GOH junto al Fondo Monetario Internacional se encuentran en la etapa exploratoria para contraer un nuevo acuerdo *stand-by*.

que le permitan incrementar su eficiencia redistributiva sin incrementar el nivel de gasto total.

## **2. La protección social redistributiva en Honduras**

- 1.5 Configuración institucional de la política de protección social redistributiva.** Históricamente, los servicios básicos de protección social en salud y educación han sido provistos por la Secretaría de Salud (SESAL) y la Secretaría de Educación (SEDUC), respectivamente. En los últimos años la SESAL ha implementado el Modelo de Gestión Descentralizada (MGD) con cobertura actual en 92 de 104 de los municipios más pobres del país, identificados en el marco de la Iniciativa Salud Mesoamérica. El MGD se basa en el pago capitado a gestores de salud contra el cumplimiento de indicadores de desempeño definidos en cada contrato. El Banco ha apoyado la implementación del modelo a través de varios préstamos de inversión<sup>4</sup>. Asimismo, en 2014 la SEDUC aprobó una política sectorial para la ampliación de cobertura de tercer ciclo de educación básica que busca fortalecer la oferta educativa en zonas remotas donde existen altas concentraciones de pobres extremos<sup>5</sup>. Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) es rectora de la previsión social contributiva del país y diseña e implementa Programas Activos del Mercado Laboral (PAML). La institución encargada del diseño e implementación de intervenciones redistributivas es la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), anteriormente conocida como Secretaría de Desarrollo Social y creada en 2010, con el mandato de asignar recursos para combatir los altos índices de pobreza del país. Las actividades de la gestión pública están coordinadas por una Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG).
- 1.6** Como principal fuente de financiación de la SEDIS y de los PAML de la STSS, en 2013 fue creado el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (FRP). El FRP fue creado por medio de un fideicomiso regido por un Comité Técnico<sup>6</sup>. El artículo 45 de la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión (Decreto Legislativo 278-2013), que da origen al FRP, determina como objetivo "...garantizar la continuidad y ampliación de beneficiarios del Programa Bono 10,000 (Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC) y otros proyectos y programas sociales impulsados por la Presidencia de la República o la Secretaría de Estado que designe el Consejo de Ministros". El FRP tiene una asignación mínima anual de Lps.4.500 millones (US\$187,5 millones). Por disposición del Decreto Legislativo 290-2013, el FRP es alimentado por el incremento de tres puntos porcentuales sobre el Impuesto Sobre las Ventas (IGV) que el Decreto Legislativo 278-2013 reformó incrementándolo del 12% al 15%. La intención del FRP es entonces recaudar impuestos indirectos generales para redistribuirlos por medio de programas redistributivos.

---

<sup>4</sup> Apoyado por: 2418/BL-HO; 2743/BL-HO; 2943/BL-HO; 3723/BL-HO.

<sup>5</sup> También apoyada por el Banco con la operación 4449/BL-HO.

<sup>6</sup> Los fondos son depositados en una cuenta en el Banco Central de Honduras.

- 1.7 La Ley Marco de Protección Social (LMPS)<sup>7</sup> fortalece el FRP para el financiamiento del Régimen del Piso de Protección Social (RPPS) para intervenciones redistributivas<sup>8</sup>. Según el artículo 7 de la LMPS, los Pisos de Protección Social (PPS) constan de dos componentes básicos: (i) un conjunto básico de derechos y transferencias sociales; y (ii) el suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales de salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda social, generación de empleo, entre otros. El artículo 10 de la LMPS señala las siguientes fuentes para el fortalecimiento del financiamiento del FRP: (i) la aportación solidaria del Estado señalada en el Decreto Legislativo 278 de 2013; (ii) la aportación solidaria del Estado correspondiente al 20% de la totalidad de los cánones de las nuevas concesiones otorgadas por el Estado a terceros; (iii) el 15% de la rentabilidad real generada sobre las inversiones no financieras concesionadas por el Estado a Institutos Previsionales; (iv) los aportes adicionales; y (v) así como otras fuentes de financiamiento, como préstamos, contribuciones y subvenciones de instituciones, entre otras.
- 1.8 Ante el inicio del nuevo periodo del GOH (2018-2022), el Decreto Ejecutivo PCM-009-2018<sup>9</sup> ha dado instrucciones a la SCGG para conformar el Gabinete Social para dirigir la política en el sector. Aunque la SESAL, la SEDUC y la SEDIS hacen parte del Gabinete Social, la STSS fue ubicada en el Gabinete Económico. La SCGG también coordina a la principal agencia de levantamiento y administración de información del sector social del GOH, conocida como Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS). El CENISS, creado por el Decreto Legislativo No.38-2011, tiene como mandato: (i) asesorar a las demás entidades del Estado que implementan programas redistributivos para llevar a cabo la selección de sus beneficiarios en situación de pobreza por medio de su caracterización; y (ii) monitoreo y apoyo a la evaluación del logro de los objetivos. El CENISS se encuentra adscrito directamente a la Presidencia de la República.
- 1.9 **Programas redistributivos en Honduras.** Desde el 2014, el GOH ha puesto en marcha la estrategia conocida como Plataforma Vida Mejor, conformada por una diversidad de programas focalizados en la población más pobre, financiados principalmente con el FRP en concordancia con la LMPS. Dentro de las intervenciones se destaca la TMC conocida como Programa Bono Vida Mejor (PBVM), a cargo de la Subsecretaría de Inclusión Social (SSIS) de la SEDIS<sup>10</sup>. El Banco ha apoyado el diseño e implementación del PBVM desde sus inicios, incluyendo su reformulación a partir de su antecesor, el “Bono 10,000”. Con una cobertura de un tercio de la pobreza extrema del país (hasta 310.000 hogares), la cobertura geográfica del PBVM -apoyada por el Banco- se ha articulado estrechamente con la implementación del MGD y la estrategia de la SEDUC para

---

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 56 de 2015.

<sup>8</sup> La LMPS define un sistema de protección social en la que el PPS es un primer pilar redistributivo no contributivo. Además del RPPS, se encuentran el Régimen del Seguro de Previsión Social, Régimen del Seguro de Atención de la Salud, Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales y Régimen del Seguro de Cobertura Laboral.

<sup>9</sup> Ver: <https://www.tsc.gob.hn/leyes/PCM-009-2018.pdf>.

<sup>10</sup> Dentro de la estrategia se encuentran otros programas como Guías de Familia, Vida Mejor (mejoramiento de viviendas, barrios y parques), Escuelas Saludables, Merienda Escolar, Crédito Solidario, Con Chamba Vivís Mejor, entre otros.



la ampliación de la oferta del tercer ciclo de educación básica<sup>11</sup>. Al igual que los programas de su tipo, el PBVM ha sido exitoso en aumentar la demanda de los servicios básicos de protección social en salud y educación. De hecho, el PBVM es el único programa de la estrategia Vida Mejor del GOH que ha sido evaluado y cuenta con evidencia robusta sobre su efectividad, siendo la única intervención con capacidad comprobada de aumentar el capital humano de los hogares beneficiarios y de aliviar su pobreza extrema<sup>12</sup>.

- 1.10 **Coordinación interinstitucional e intercambio de información en el sector social.** Al igual que el resto de los programas redistributivos de su tipo<sup>13</sup>, la operatividad del PBVM depende de la configuración institucional del sector social. A través de dicho programa se han desarrollado sistemas de información en el país que han mejorado la gestión pública en el sector social. Comenzando por el ingreso de los beneficiarios, la identificación de los hogares en pobreza extrema está a cargo del CENISS. El CENISS levanta la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y carga la información al Registro Único de Participantes (RUP) que cruza con el Sistema de Información Gerencial (SIG) de la SSIS. Como herramienta de gestión del sector educación, gracias a la necesidad generada por el PBVM, en 2014, fue creado el Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE). El SACE es administrado exclusivamente por la SEDUC y contiene el registro de matrícula, asistencia y calificaciones de todos los niños escolares del país. El SACE se ha convertido en la principal herramienta de monitoreo y seguimiento del sistema educativo hondureño. En el sector salud, sin embargo, existen retos importantes para el desarrollo de un sistema básico de gestión de la información nominal de los usuarios atendidos en los centros de salud y hospitales. Por ejemplo, en ausencia de un sistema de información institucional, para la verificación de corresponsabilidades en salud el CENISS ha dispuesto del Registro Nacional de la Primera Infancia (RENPI). La SSIS ha financiado el levantamiento de la información de la atención en salud primaria mediante la coordinación del PBVM en la SESAL, en el marco de la ejecución de las operaciones Programa de Apoyo a la Red de Protección Social I y II (2937/BL-HO; 3371/BL-HO). Dicha coordinación dispone de recursos con los cuales realizan operativos de barrido a lo largo del país, en el que se obtienen copias del Listado de Niños y Niñas para Vigilancia Integral (LINVI) alojados en cada uno de los 1.400 centros de salud del país. Las copias son digitadas y cargadas al RENPI en centros de digitación de la SESAL en un operativo que tarda hasta seis meses por ciclo. Una vez el SIG completa el ciclo de cruces con el SACE y RENPI se procede a la emisión de la planilla de pagos del PBVM con una frecuencia de tres veces por año.

<sup>11</sup> Ver operaciones 3371/BL-HO y 3723/BL-HO.

<sup>12</sup> En salud de menores de cinco años se le atribuye al programa un incremento en asistencia a controles en centros de salud de 11,3pp (+45%), una reducción de 3,8pp (-22%) de la enfermedad diarreica aguda, una reducción en 4,6pp (-12%) en infección respiratoria y reducción de 1,8pp (-17,6%) en desnutrición global (peso para edad). En educación, al PBVM se le atribuye un aumento en la matrícula de 5,1pp (+8,3%) en 2016 explicada por los escolares en el tercer ciclo de educación básica y una reducción de 2,5pp (-4,6%) en extra-edad. En pobreza se le atribuye una caída de 12pp (-17%) en pobreza extrema monetaria. Ver: <https://sedis.gob.hn/sites/default/files/Informe-final-de-El-FEB-7.pdf>.

<sup>13</sup> Ver publicación del BID "Así funcionan las transferencias condicionadas" en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8159?locale-attribute=es>.

### **3. Desafíos en sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto social redistributivo**

- 1.11 El GOH requiere medidas de política para mejorar la sostenibilidad financiera de la protección social redistributiva. Desde 2014 dos operaciones de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han apoyado al GOH en la implementación de programas redistributivos. En específico el programa 3371/BL-HO fue concebido para financiar el PBVM en zonas rurales y la ampliación de cobertura del tercer ciclo de educación básica, y el 3723/BL-HO que también financia al PBVM en zonas rurales y la implementación del MGD. Ambas operaciones se encuentran en una etapa avanzada de su ejecución. Mientras tanto el GOH ha iniciado la movilización de recursos para sustituir los fondos externos por fondos propios. Para movilizar estos recursos el GOH debe llevar a cabo cambios en su política de protección social para asegurar fondos provenientes del FRP para la financiación del PBVM. Entre los retos más importantes está el de reglamentar el Decreto Legislativo 278-2013 el cual, a la fecha, no es claro en el destino de los recursos para programas redistributivos.
- 1.12 Una de las debilidades del FRP de acuerdo con una evaluación realizada en 2016 es la falta de reglamentación en el destino de sus recursos<sup>14</sup>, como por ejemplo la asignación específica de fondos para permitir una mayor predictibilidad del financiamiento de programas. El FRP se rige por un comité técnico estipulado en el contrato de fideicomiso entre la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Banco Central de Honduras. Dicho comité técnico carece de reglas definidas sobre la asignación de recursos o la elegibilidad de los programas para ser financiados. Por ejemplo, para el 2017 se conocían cerca de 30 intervenciones distintas financiadas por el FRP, aunque el número máximo de programas financiados por el FRP ha llegado a 45 durante 2014-2017. Aunque el artículo 45 del Decreto Legislativo 278-2013 dispuso que el FRP estaba dispuesto para garantizar los recursos económicos para financiar al PBVM, el compromiso actual sólo ascendió al 4,2% o 240 millones de Lempiras (aproximadamente US\$10 millones) en 2017 del monto total del fondo para la operación del PBVM en zonas urbanas, donde el GOH justifica la prioridad de implementar el programa para hacer frente de manera integral a los desafíos de seguridad que enfrenta el país en las grande y medianas ciudades. Sin embargo, el PBVM en zona urbana no ha sido administrado en igualdad de condiciones (evaluación, monitoreo y rendición de cuentas) que el PBVM en zonas rurales financiado por el Banco. Con una unificación de los dominios urbano y rural del PBVM pueden superarse los temas institucionales en la dualidad en su administración<sup>15</sup>, y ampliar su financiamiento proveniente del FRP. En este sentido un mínimo de asignación anual del 10% del FRP podría financiar por lo menos un 40% de las necesidades financieras del PBVM de manera predecible y hasta ahora inexistente, una vez unificados los dominios urbano y rural. Esta unificación no implica un cambio en la distribución actual de beneficiarios entre ámbitos urbano y rural.

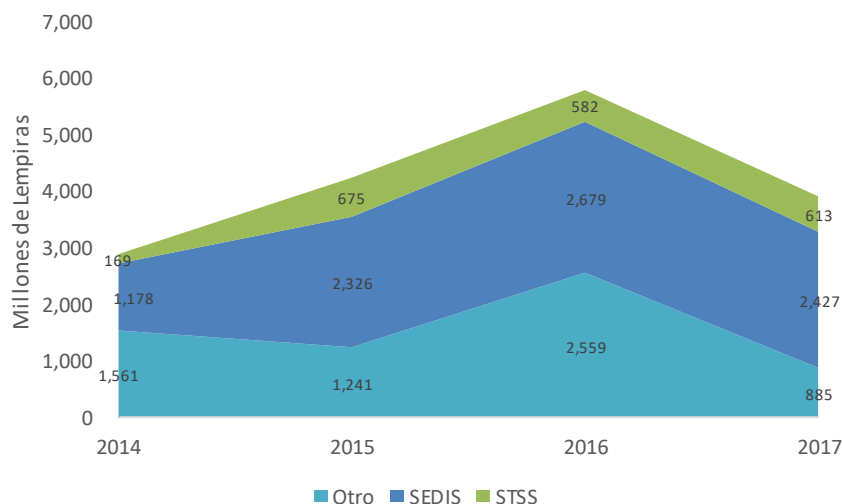
---

<sup>14</sup> Ver [Informe Final-Gerenssa](#).

<sup>15</sup> La planilla de pagos a beneficiarios del dominio urbano es generada por el CENISS, mientras que la planilla de pagos a beneficiarios rurales es generada por el RUP.

- 1.13 Según los reportes de la SEFIN, a cinco años de la constitución del FRP la SEDIS es la mayor ejecutora de los recursos en la implementación de la Plataforma Vida Mejor. Para 2017, dos programas absorbieron el 94% de la asignación del FRP a la SEDIS, divididos entre Vida Mejor para el mejoramiento de viviendas y parques (47% de la asignación a SEDIS) y el programa conocido como Guías de Familia<sup>16</sup> (46% de la asignación a SEDIS):

**Figura 1. Ejecución anual del FRP**



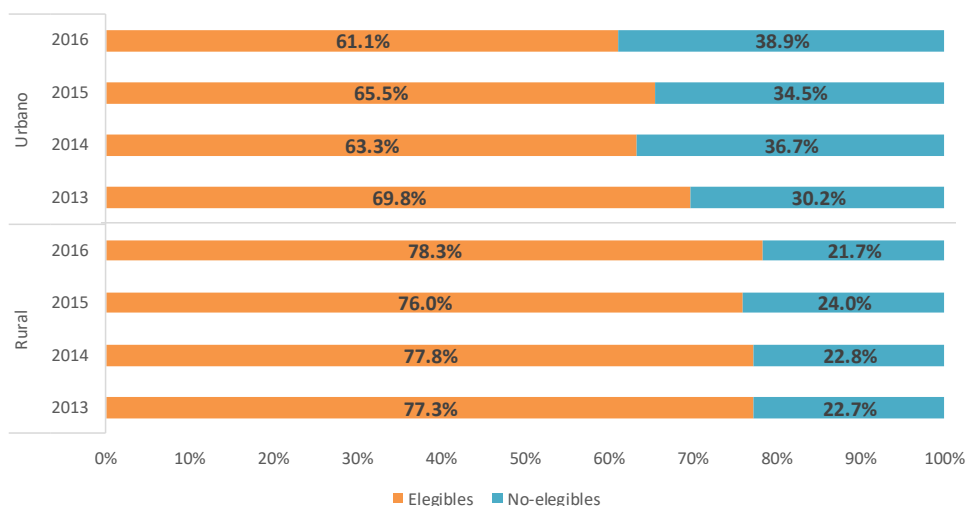
Fuente: SEFIN

- 1.14 **Operatividad del Programa Bono Vida Mejor.** Para alcanzar una mayor eficiencia de la política de protección social redistributiva, el PBVM debe unificarse y desconcentrarse operativamente. Esta operatividad está fragmentada entre el dominio urbano, financiado por el FRP, y el dominio rural, financiado con recursos de crédito externo provenientes del Banco y en menor medida del Banco Mundial. Un reto relevante que tiene el PBVM es el de unificar su implementación de los dominios urbano y rural con el fin de optimizar su eficiencia y aprovechar las sinergias que ello deriva. Por ejemplo, en la actualidad la planilla de pagos de beneficiarios en el dominio urbano es generada por el CENISS, mientras que la planilla de pagos en el dominio rural es generada por el Sistema de Información Gerencial de la SSIS. Esta fragmentación genera una duplicidad de funciones entre dos entidades, diferencias en mecanismos de rendición de cuentas y control interno y fragmenta la financiación del PBVM. Por otro lado, el programa no ha logrado alcanzar una desconcentración de su operación para la atención de los beneficiarios a nivel territorial. La atención a los beneficiarios se lleva a cabo por medio de mesas de atención de corta duración y poca frecuencia, implicando traslados, viáticos y otros costos que derivan en una limitada resolución de preguntas, novedades, quejas y reclamos del programa. Gran parte de la administración de la atención de los beneficiarios depende del nivel central, lo que repercute en un débil contacto con los beneficiarios que afecta la efectividad y percepción del PBVM.

<sup>16</sup> Esta intervención concentra a 15.551 personas contratadas con el objetivo de dar acompañamiento en los temas de autoestima, alimentación saludable y nutrición, prevención de embarazos en las adolescentes y apoyar actividades de emprendimiento y presupuesto familiar.

- 1.15 **Política de Protección Social redistributiva.** Para optimizar la progresividad de la política de protección social redistributiva, el país debe actualizar los mecanismos de focalización de hogares en pobreza por ingresos. Un aspecto importante en la eficiencia de la política de protección social redistributiva tiene que ver con la focalización de la pobreza extrema. Si bien el ejercicio fiscal del GOH tiene retos en la progresividad de su redistribución, el algoritmo actual de identificación de hogares en pobreza extrema ha comprobado ser uno de los de menores errores de exclusión e inclusión de la región<sup>17</sup>. Sin embargo, el algoritmo de identificación de los medios de ingresos de los hogares tiene cinco años de antigüedad y ha mostrado síntomas de desgaste en zonas urbanas. En términos generales, según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) para 2016, mientras en 2013 el 69,8% de los hogares pobres extremos del país en zonas urbanas serían clasificados como elegibles para programas redistributivos, en 2016 esa proporción bajó al 61,5%. Es de esperar que dicha tendencia se mantenga en la medida que no se actualice el algoritmo de identificación de hogares pobres.

**Figura 2. Porcentaje de hogares pobres extremos según clasificación de elegibilidad para programas redistributivos**

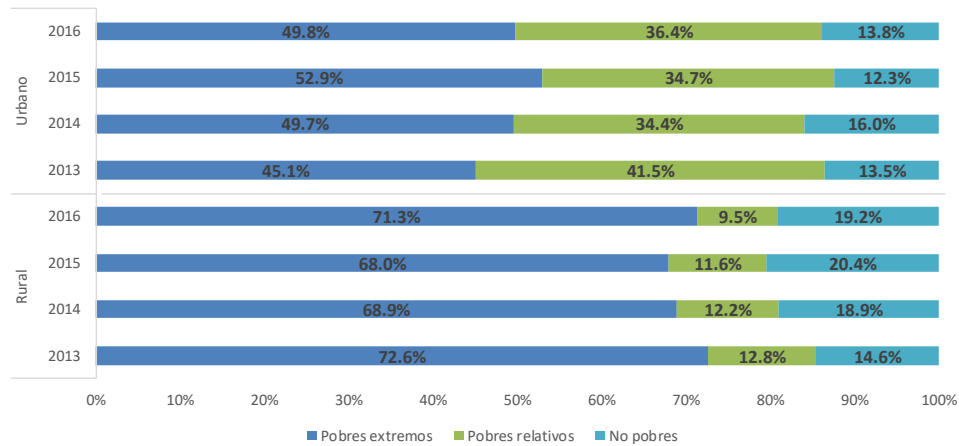


Fuente: EPHPM

- 1.16 En el caso del PBVM, en zonas urbanas tan sólo el 49,8% de los beneficiarios vive en pobreza extrema según la EPHPM en 2016 (aunque tan sólo el 13,8% de los beneficiarios no están por lo menos por debajo de la línea de pobreza moderada). En zonas rurales el 71,3% de los beneficiarios del programa viven por debajo de la línea de pobreza extrema, este porcentaje no ha sido constante en el periodo de referencia, bajando a 68% en 2015. Es de notar que en zonas rurales la proporción de hogares beneficiarios del PBVM que no son pobres ha aumentado de 14,6% en 2013 a 19,2% en 2016.

<sup>17</sup> Ver publicación del BID “¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?” en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7223>.

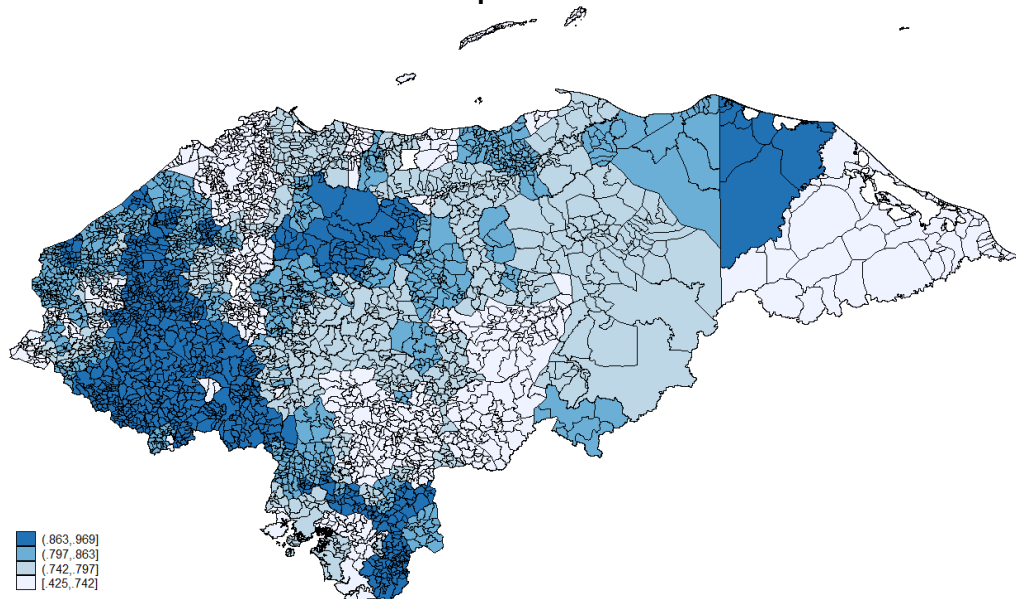
**Figura 3. Porcentaje de hogares participantes en TMC según condición de pobreza**



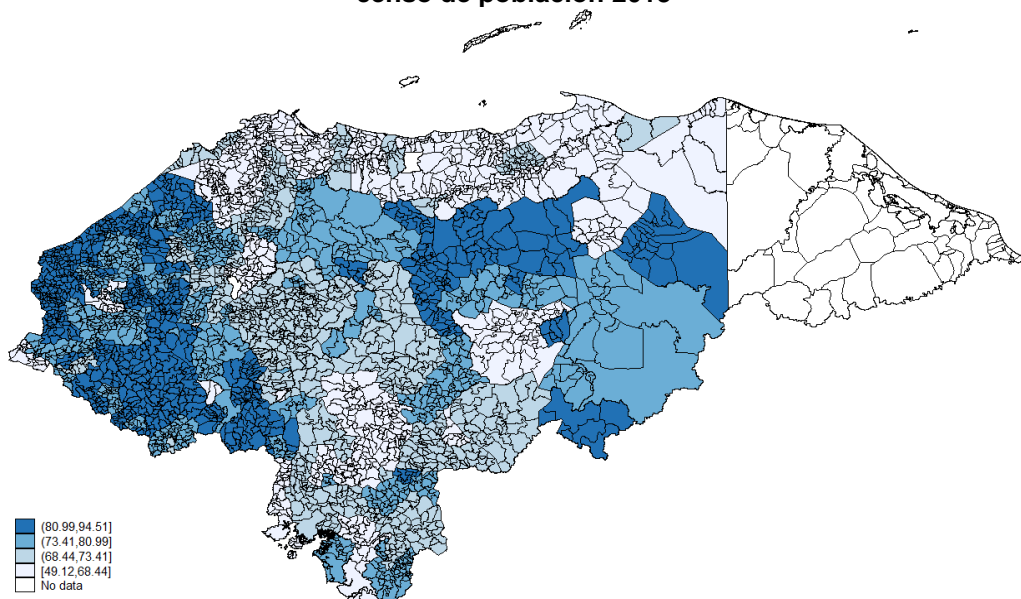
Fuente: EPHPM

- 1.17 Relacionado con la focalización geográfica, la incorporación de nuevos beneficiarios de programas redistributivos del país no cuenta con un mapa de pobreza actualizado y adoptado en un nivel de focalización geográfico. El mapa de pobreza actualmente vigente está basado en el censo de población de 2001, aunque existe uno basado en el censo de población de 2013 que no ha sido oficializado con un Acuerdo Ministerial de la SCGG para la ejecución de los programas redistributivos.

**Figura 4. Mapa de pobreza con base a censos de población  
Proporción de hogares en situación de pobreza extrema por municipios según censo de población 2001**



**Proporción de hogares en situación de pobreza extrema por municipios según censo de población 2013**



Fuente: Censo de población 2001 y 2013

- 1.18 **Metodología de medición de la pobreza.** La política de protección social redistributiva requiere de una revisión de la metodología de medición de la pobreza. La línea de pobreza extrema actual está basada en una canasta básica de alimentos que no está asociada a una recomendación de requerimientos calóricos y de micronutrientes para la población hondureña. Estas recomendaciones son oficialmente inexistentes y necesitan ser generadas e institucionalizadas para la determinación de una línea de pobreza extrema que reconozca las características antropométricas y de hábitos de alimentación de la población. Adicionalmente, la metodología actual de medición de la pobreza monetaria en Honduras está basada en la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1998 con una canasta de consumo vigente desde 1994. Con más de 25 años de antigüedad, las canastas básicas de consumo requieren una actualización para mejorar la precisión en la medición de la pobreza monetaria por parte del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- 1.19 La medición actual de ingresos de los hogares con la EPHPM, únicamente tiene en cuenta los ingresos laborales y no-laborales que dependen altamente de imputaciones de autoconsumo por parte de los hogares. La metodología merece ser actualizada a estándares internacionales, reconociendo otras fuentes y tomando en cuenta un modelo estándar de imputación de ingresos. Desde 2018 el Banco Central de Honduras está liderando el levantamiento de una nueva encuesta de ingresos y gastos, para lo cual la SCGG debe hacer los arreglos institucionales para la revisión de la metodología de medición de la pobreza. Por medio de un Acuerdo Ministerial se deberá conformar un comité de revisión de la metodología.
- 1.20 De igual manera, el GOH debe hacer arreglos institucionales para centralizar la administración de las medidas de pobreza oficiales. El INE tiene a cargo la publicación de los índices de pobreza monetaria, la SCGG publica los índices de pobreza multidimensional y el CENISS hace mediciones territoriales.



Es importante que sea una entidad responsable de la oficialización de todos los indicadores de pobreza para evitar duplicidad de funciones, facilitar la rendición de cuentas y tener rectoría en la difusión de resultados. Para esto se requiere un Decreto Ejecutivo que dé facultades a la SCGG para ser el administrador de las mediciones de pobreza y coordine la estandarización de las metodologías.

#### **4. Desafíos en oferta de servicios básicos de salud y educación**

- 1.21 El apoyo del Banco a la política de protección social redistributiva transitó, de un financiamiento exclusivo de transferencias condicionadas en 2010 hacia un financiamiento combinado a la oferta de servicios educativos y salud en los territorios de influencia del PBVM. La prestación de servicios educativos del tercer ciclo para más de 11.000 estudiantes en el occidente del país (75% de ellos beneficiarios del PBVM), depende en su totalidad de fondos externos y es tercerizada al Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) para la contratación de 625 facilitadores educativos. En condiciones ideales estos facilitadores deberían transitar hacia la vinculación al magisterio formal de la SEDUC. Esta terciarización y la dependencia de fondos externos no garantiza la prestación de los servicios en el largo plazo, y la firma de contratos anuales con prestadores hacen que los servicios sean inestables<sup>18</sup>. En el corto plazo, la SEDUC deberá iniciar la sustitución de los facilitadores educativos por maestros cubiertos por financiación local. Es necesario que el GOH defina un Plan Estratégico Institucional de educación con enfoque en el tercer ciclo de educación básica. Este plan debe incluir la incorporación en el presupuesto de la SEDUC de escuelas hoy atendidas por el IHER. Adicionalmente, la SEDUC, debe desarrollar una estrategia para la inclusión de estudiantes con discapacidad y extra-edad y la definición de lineamientos de incorporación de menores sin educación prebásica, razones limitantes del acceso a la educación por parte de poblaciones vulnerables.
- 1.22 **Desafío con enfoque de género.** En cuanto a la oferta de servicios de salud existe una brecha importante y directamente relacionada con la mortalidad materna, actualmente la tasa de mortalidad materna en áreas rurales es de 75 por 100.000 nacidos vivos en comparación con 39 en zonas urbanas. Asimismo, 4 de cada 10 partos en zonas rurales se atienden fuera del contexto institucional. Este factor combinado con el hecho de que el 49% de las muertes ocurren en las primeras 48 horas del parto implican que existe un doble problema de acceso a servicios adecuados de salud y calidad en la atención de emergencias en hospitales. El MGD busca solucionar este problema extendiendo la oferta de servicios de salud a través de la implementación de un modelo de redes, la implementación de un modelo de mejora continua en hospitales y garantizando la disponibilidad de recursos humanos y medicamentos para emergencias. Si bien el MGD ya tiene resultados importantes<sup>19</sup>, existe un rezago en su

---

<sup>18</sup> Por motivos institucionales, en 2018 el año escolar para los 11.000 estudiantes en el occidente del país comenzó en marzo, mientras que normativamente debió comenzar a principios de febrero.

<sup>19</sup> Aunque no existe una evaluación de impacto del MGD, un análisis antes/después arrojó los siguientes resultados: (i) la captación de embarazadas antes de las 12 semanas de gestación (SG) se incrementó de 51% a 90%; (ii) el control prenatal, de 23,7% a 94,1%; (iii) el parto institucional de 68,6% a 84,7%; (iv) atención del puerperio en los primeros tres días de 67% a 91%; y en los primeros siete días de 47% a 60%; y (v) la atención de las complicaciones neonatales según normas de 7% a 43% y; las obstétricas de 11% a 63% (Medición realizada por el Instituto de Métricas de la Universidad de Washington. Diciembre 2017).

institucionalización. Hoy en día existe un Plan Estratégico de la SESAL para la expansión del modelo que es necesario, pero no suficiente para garantizar su sostenibilidad institucional en el largo plazo. Es necesaria la definición de los lineamientos para la política del MGD que detalle entre otros: (i) los parámetros bajo los cuales opera el modelo; (ii) tipo de gestores de servicios; (iii) grado de autonomía de los gestores; (iv) mecanismos de certificación de los gestores; (v) mecanismos de pago y de relacionamiento entre la SESAL y el gestor; (vi) mecanismos de monitoreo, supervisión, evaluación y seguimiento; (vii) las responsabilidades de las instancias de la SESAL y otros actores externos; y (viii) normas aplicables.

## 5. Desafíos en sostenibilidad en la coordinación interinstitucional

- 1.23 Honduras necesita llevar a cabo arreglos institucionales para fortalecer la gobernanza en el intercambio de información en el sector social. En el sector de educación, a pesar de haber nacido impulsado por la implementación del PBVM, hoy en día el SACE permite por primera vez en Honduras el monitoreo continuo de asistencia escolar a nivel nacional. Sin embargo, dado que el SACE es un sistema eficiente para monitoreo de la información nominal de los servicios escolares implementado recientemente, merece ser institucionalizado como fuente de información oficial de la SEDUC, puesto que convive con otras fuentes de información antiguas que duplican los esfuerzos, lo que limita su valor agregado y sostenibilidad. Dada la importancia y la riqueza de la información depositada en el SACE, es indispensable que la SEDUC haga los arreglos institucionales para que sea la única fuente de información oficial del sector educativo. Convertir al SACE en fuente oficial del sector educativo a través de un Acuerdo Ministerial facilitaría su sostenibilidad a futuro.
- 1.24 **Necesidades de innovación digital en salud.** En el sector salud, el CENISS ha desarrollado el RENPI. Para recolectar la información que se registra en el RENPI se realizan barridos a lo largo del país en un operativo que transporta fotocopadoras para captar en papel el LINVI almacenado en cada uno de los 1.400 centros de salud. Este operativo de copiado del LINVI puede tardar hasta seis meses, lo que compromete la disponibilidad de la información. Un estudio del Banco indicó que la captura del LINVI es obsoleta y su institucionalidad se ve amenazada por la poca apropiación del RENPI por parte de la SESAL, dado que es administrado externamente por el CENISS<sup>20</sup>. Otro estudio indicó que para una mejor digitalización de la información debería usarse el Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA), administrado por la Unidad de Gestión de la Información (UGI) de la SESAL. Las mejoras del SINOVA dependen de modificaciones en la normativa de recolección de información (uso de formularios) que suelen no concretarse sin incentivos externos<sup>21</sup>. Para adoptar una digitalización más eficiente de la información, la SESAL debe adecuar su normatividad para facilitar la implementación de captura de información proveniente del SINOVA con reconocimiento de caracteres mediante inteligencia artificial y aprendizaje automático (*machine learning*), distintas a la digitación a mano como actualmente ocurre.

---

<sup>20</sup> Ver [informe de consultoría](#).

<sup>21</sup> Ver [informe de consultoría](#).



- 1.25 **Gobernanza de la información del sector social.** La adecuada gestión de la política social y la coordinación intersectorial dependen de la disponibilidad de información oportuna y de calidad del sector. Uno de los retos que tiene el sector social de Honduras es remediar los cuellos de botella que dificultan el intercambio de información entre las entidades involucradas. El principal cuello de botella que se ha identificado radica en diversas interpretaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Existe poco consenso sobre la definición del tipo de información que debe ser catalogada como confidencial entre los sistemas de información del sector social, tales como RUP, SIG, SINOVA y SACE (nombres, identificación, domicilio, etc.). Las entidades a cargo de la administración de estos sistemas ven restringido el intercambio de información por temor a infringir la ley y ser sancionadas. Es necesario que el regulador de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), emita una resolución para la interpretación de la Ley y se determinen los términos y condiciones del intercambio de la información en el sector social. Como parte de la gobernanza de la información, el IAIP tiene la facultad para conocer y supervisar el intercambio de información en el sector social.

## **6. Relación con otras operaciones del Banco en el sector**

- 1.26 Esta operación es complementaria con las operaciones 3371/BL-HO y 3723/BL-HO. Desde 2014, estas dos operaciones han contribuido con la financiación del PBVM y la ampliación de cobertura de oferta de servicios de salud y educación en los municipios más pobres de Honduras. Dado que el financiamiento de estas dos operaciones se está agotando y que es prioridad del GOH dar sostenibilidad a los programas e intervenciones financiadas, esta serie programática busca apoyar la adopción de medidas de políticas que facilitarán la sustitución de fondos provenientes de crédito externo para asegurar la sostenibilidad financiera del PBVM y la oferta de servicios del tercer ciclo de educación básica. También se fortalecerá la sostenibilidad operativa de los programas de protección social redistributiva por medio de la optimización del gasto social y la gobernanza en el intercambio de la información en el sector social.
- 1.27 De igual manera esta operación se relaciona con el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (4030/BL-HO) que se articulan con la protección social redistributiva. Esta operación ha consistido en una serie programática que apoya al GOH para la definición de un Plan Estratégico de Expansión del MGD, especialmente para aumentar su cobertura a los municipios más pobres del país y consolidar el financiamiento con fuentes propias del GOH. Esta operación apoyará al GOH para que la SESAL defina los lineamientos de la política del MGD para garantizar su sostenibilidad política y técnica.
- 1.28 Esta serie programática se articula con la operación de inversión vigente del sector de Educación, 4449/BL-HO, la cual busca el mejoramiento de la calidad educativa en el tercer ciclo de educación básica. Mientras 4449/BL-HO basa sus inversiones en la formación docente y la expansión del tercer ciclo en el occidente del país, esta serie programática apoya al GOH para la vinculación docente a la nómina de la SEDUC que actualmente está tercerizada mediante la aprobación del Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Igualmente, esta serie programática también

apoyará la presentación ante el Consejo Nacional de Educación de la Política de Educación Inclusiva en lo que concierne a la incorporación de estudiantes con extra-edad y con discapacidad.

## **7. Valor agregado del Banco y lecciones aprendidas**

- 1.29 Este proyecto representa la primera de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamos Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La primera operación de la serie reconocerá acciones de política que el GOH implemente y que conduzcan hacia la sostenibilidad de la protección social redistributiva, de tal manera que se garantice el financiamiento propio del GOH al PVBM, la consolidación de la oferta de servicios de salud y educación que acompañan a este esfuerzo y el fortalecimiento en la gestión y gobernanza de la información del sector social para su coordinación interinstitucional. La Cooperación Técnica HO-T1298 apoyará a la unidad ejecutora para el cumplimiento de las condiciones de política de la serie programática. En Honduras se han tenido buenas experiencias en la combinación de instrumentos de préstamo para realizar inversiones clave con préstamos de inversión y después consolidarlas a través de préstamos basados en políticas. En el sector salud, por ejemplo, se puede ver una experiencia similar con la operación 4030/BL-HO.
- 1.30 **Lecciones aprendidas.** La ejecución de las operaciones de inversión 3371/BL-HO y 3723/BL-HO han conducido a un número de lecciones aprendidas que dan justificación a esta operación. El financiamiento de la protección social redistributiva en Honduras basado en la gestión de fondos externos ha labrado el camino hacia una etapa de consolidación para comenzar a ser asumida por fondos propios del GOH. Con el apoyo del Banco se ha podido impulsar el diseño e implementación de un modelo de protección social redistributiva que combina intervenciones directas focalizadas hacia la población más pobre y vulnerable con el fortalecimiento de la oferta de servicios básicos de salud (MGD) y educación (tercer ciclo) para la formación de capital humano de los menores. El país y el Banco han invertido importantes recursos financieros y humanos en la evaluación de dichas intervenciones para confirmar su valor agregado. Esta operación aborda esta lección aprendida mediante la consolidación del PBVM y la oferta de servicios de salud y educación para una transición de financiamiento externo hacia un financiamiento propio del GOH. Estas lecciones han sido de insumo para la definición de la Matriz de Políticas (Anexo II) con condicionalidades que garantizan la sostenibilidad de la protección social redistributiva diseñada e implementada hasta ahora. En específico, las lecciones aprendidas han contribuido al diseño de las condiciones de políticas de la siguiente manera:
- a. La ejecución de las operaciones 3371/BL-HO y 3723/BL-HO ha facilitado la consolidación del PBVM que, con apoyo del Banco, se ha dado fuertes evidencias sobre su efectividad mediante evaluaciones de impacto científicamente robustas. La creación en 2013 del FRP ha demostrado que la movilización de recursos propios del GOH para financiamiento de la protección social redistributiva puede facilitar la sostenibilidad de esta intervención. Esto nos ha conducido al diseño del segundo componente de esta primera operación de la serie programática, la cual apoya presupuestariamente al GOH para destinar fondos predecibles del FRP para el PBVM.

- b. La ejecución de las operaciones 3371/BL-HO y 3723/BL-HO ha incorporado dentro de sus componentes la ampliación de la oferta de educación y salud para acompañar la política de protección redistributiva en los territorios de operación del PBVM. La operación 3371/BL-HO incluyó la construcción de 150 escuelas del tercer ciclo de educación básica y la provisión de servicios de educación por parte del IHER. Igualmente, la 3723/BL-HO incorporó un componente para la implementación del MGD en salud. Esto nos ha conducido al diseño del tercer componente de esta primera operación de la serie programática, el cual busca la sostenibilidad de la provisión de los servicios de tercer ciclo de educación básica y del MGD en la implementación de la política de protección social redistributiva.
- c. La ejecución de las operaciones 3371/BL-HO y 3723/BL-HO ha permitido el desarrollo de instrumentos de gestión de la información del sector social que merecen ser fortalecidos, mediante una mayor gobernanza y el desarrollo de herramientas digitales con inteligencia artificial para superar los desafíos tecnológicos. La implementación del PBVM ha sido fundamental para creación del SACE, el cual hoy en día es una herramienta poderosa para el seguimiento nominal de los estudiantes y de la gestión de los centros educativos. En el sector salud, persisten los desafíos en la gestión de la información. Entre estos desafíos se identifica una oportunidad para la incorporación de nuevas tecnologías para la captura de la información de manera más eficiente con énfasis en la primera infancia. Esto nos ha conducido al diseño del cuarto componente de la matriz de políticas de esta primera operación de la serie programática para apoyar al GOH en la adopción de políticas que facilitarán la gestión de la información y la coordinación interinstitucional del sector social.

## **8. Síntesis de las reformas y balance entre condiciones de políticas formuladas e implementadas**

- 1.31 La serie programática pretende contribuir a la sostenibilidad financiera y eficiencia de la protección social redistributiva, a la consolidación de la oferta de servicios básicos de salud y educación y la sostenibilidad en la coordinación interinstitucional del sector social. Mientras esta primera operación de la serie programática avanza en materia de instrumentos de reglamentación (decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, actas de comité, entre otros) para los que el GOH ha sido facultado por la legislación existente, la segunda se enfocará en la implementación con el objetivo final de desarrollo de reducir la incidencia de pobreza extrema. La serie programática aborda acciones de regulación e implementación para la sostenibilidad de la política de protección social redistributiva del país. Lo anterior se logrará con el acervo legislativo que el país ha alcanzado en el sector social hasta la fecha. Sin embargo, las acciones de políticas educativas y de salud que aquí se inician deberán, a futuro y después de la serie programática, ser abordadas con una agenda legislativa.
- 1.32 Las dos operaciones de la serie abordan el cierre de brechas que han sido identificadas en tres áreas de reforma: (i) la sostenibilidad financiera y eficiencia de la protección social redistributiva, por medio de la reglamentación del FRP, y el fortalecimiento de criterios de focalización geográfica y a nivel de hogar. A futuro y después de la serie programática se deberá garantizar la sostenibilidad del

100% del PBVM y la utilización de criterios eficientes para todos los programas de protección social redistributiva en Honduras; (ii) la consolidación de la oferta de servicios básicos de educación y salud se dará a través de la incorporación al presupuesto de políticas de probada efectividad hoy financiadas por fondos externos y la aprobación de lineamientos de políticas para la institucionalización del MGD. A futuro se deberá abordar la extensión de dichas políticas a nivel nacional en todas las áreas que tienen una brecha de oferta acompañada de una agenda legislativa para su institucionalización; y (iii) la sostenibilidad en la coordinación institucional se dará por medio del fortalecimiento de la gestión de sector social a través de del intercambio y acceso a la información cuya regulación quedaría aprobada e implementada, el mejoramiento de la gestión de la información de la SESAL así como su modernización con énfasis en la primera infancia y la institucionalización del SACE para el monitoreo y seguimiento de metas del sector educativo con una regulación aprobada e implementada. En cuanto a esta última brecha a futuro se espera consolidación del uso (más allá de la generación) de la información para la toma de decisiones de política en los sectores de educación, salud y protección social.

## **9. Alineación estratégica del programa**

- 1.33 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad a través de la erradicación de la pobreza extrema por medio de la accesibilidad a los servicios de salud y educación; combate exclusiones por razones de género en educación; y de la creación de una política fiscal más redistributiva en el ámbito tributario (recaudo del 3% del IGV) y el gasto público dirigido a los quintiles más bajos de la distribución de ingresos de la población. En cuanto a género y diversidad al incrementar el acceso a servicios de salud materna y de la mujer. Adicionalmente, el programa contribuye a las metas del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) en lo que respecta a: (i) tasa de incidencia de la pobreza; y (ii) Coeficiente de Gini; y en relación con los resultados de desarrollo de los países en cuanto al número de beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza. El programa esta incluido en el informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915).
- 1.34 Asimismo, la operación es consistente con la estrategia del Banco en Honduras 2015-2018 (GN-2796-1) que tiene como objetivos estratégicos: (i) proteger los niveles mínimos de consumo de la población en pobreza; (ii) promover la acumulación de capital humano de los menores de hogares en pobreza extrema; y (iii) mejorar los indicadores de salud de los niños menores de cinco años. Adicionalmente, es consistente con los Documentos de Marco Sectorial (SFD) de: (a) Protección Social y Pobreza (GN-2784-7) en la Dimensión de Éxito No.4 para la consolidación de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas; (b) de Salud y Nutrición (GN-2735-7) en la Dimensión de Éxito No.4 para la promoción de la coordinación intersectorial para resultados; y (c) de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5) en la Dimensión de Éxito No.1 para monitoreo de los servicios educativos. La operación también contribuye a las líneas estratégicas de capital humano del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN) al buscar mejorar la nutrición y el acceso a servicios de salud de madres y niños.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.35 El objetivo de desarrollo de esta serie programática es apoyar la adopción de medidas de política que conducen a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras. Lo anterior mediante el diseño e implementación de políticas dirigidas a mejorar la sostenibilidad financiera y eficiencia del gasto en protección social redistributiva con énfasis en la formación de capital humano de los niños, niñas y adolescentes, la consolidación de la oferta de servicios básicos de protección social de salud y educación para la complementariedad de los programas redistributivos y el fortalecimiento de la gobernanza en la gestión de la información y capacidad de coordinación en el sector social. El objetivo de esta primera operación es contribuir con el diseño y promulgación de instrumentos legales que fortalecerán el marco normativo y facilitarán la implementación de políticas de protección social redistributiva para el alivio de la situación de pobreza extrema de los hogares.
- 1.36 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial y en lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.37 **Componente 2. Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva.** El objetivo de este componente se enfoca en facilitar la adopción de medidas de política por parte del GOH para contribuir con la predictibilidad en la financiación del PBVM y la optimización de la eficiencia del gasto social. Las acciones en este componente están dirigidas a:
- a. Fortalecer la sostenibilidad financiera del PBVM. La primera operación de la serie programática reconocerá como acciones de política la asignación por parte del Presidente de la República y de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, de un mínimo de 10% del FRP para el financiamiento del PBVM y la aprobación por parte del Comité Técnico del FRP del manual operativo con los lineamientos para su funcionamiento. Los mecanismos activadores para una segunda operación de la serie programática es la asignación de financiamiento del PBVM para mantener el número de beneficiarios igual o mayor al año fiscal inmediatamente anterior y la aprobación de un Acta anual del Comité Técnico asignando un mínimo de 10% de los recursos del FRP para el financiamiento del PBVM.
  - b. Unificar los dominios urbano y rural del PBVM para facilitar su gestión operativa. Esta primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación de lineamientos generales para la unificación de los dominios urbano y rural del PBVM, (incluyendo el proceso unificado de emisión de planillas, el proceso unificado de convocatorias y entrega de TMC y el proceso de seguimiento y registro de corresponsabilidades en el componente de educación). El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es el diseño y aprobación de un nuevo

manual operativo del PBVM de acuerdo con las instrucciones aprobadas que unifican los dominios urbano y rural del PBVM.

- c. Fortalecer la desconcentración operativa del PBVM para optimizar el uso de sus recursos. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación mediante Acta del Comité Técnico del PBVM de lineamientos de Atención Integral al Participante para operativizar la desconcentración y descentralización del PBVM (incluyendo los roles y responsabilidad de las partes, indicadores de monitoreo y seguimiento y cronograma operativo). El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la implementación de la estrategia de desconcentración operativa en al menos la mitad de las oficinas de atención a participantes de la SSIS ubicadas a nivel departamental.
- d. Unificar y fortalecer institucionalmente los mecanismos de medición de pobreza y desigualdad en Honduras. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación por parte del Consejo de Ministros de la Política Nacional de Medición de la pobreza y desigualdad en Honduras (incluyendo la unificación institucional para la rectoría y publicación de indicadores de pobreza monetaria y no-monetaria, la conformación de un comité técnico para la revisión de la metodología para la medición de la pobreza y la desigualdad y la conformación de un comité técnico para la definición de las recomendaciones de requerimientos calóricos y micronutrientes para la población hondureña). El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la aprobación e implementación de una metodología actualizada para la medición de la pobreza y desigualdad y publicación formal de resultados por parte de una entidad rectora designada para todos los indicadores de pobreza oficiales.
- e. Optimizar la progresividad en la redistribución del gasto público social mediante la actualización de la identificación de potenciales participantes y los criterios geográficos en programas sociales con criterios de selección basado en pobreza monetaria y/o priorización geográfica. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la actualización por parte de la SCGG del algoritmo de generación de puntajes para la identificación de hogares en pobreza potencialmente participantes de programas sociales, y del mapa de pobreza por ingresos con base en el Censo de Población y Vivienda 2013 del INE. El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es el ingreso de nuevos participantes de programas sociales de conformidad con el algoritmo de identificación de hogares y los criterios de priorización geográfica actualizados.

1.38 **Componente 3. Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva.** Este componente tiene como objetivo consolidar la oferta de servicios en educación y salud que acompañan la política de protección social redistributiva, por medio del apoyo a reformas que permitirán:

- a. Dar sostenibilidad a la provisión de servicios del tercer ciclo de educación básica mediante la incorporación de escuelas tercerizadas en el presupuesto de la SEDUC. Para ello, la primera operación de la serie programática

reconocerá como acción de política la aprobación del Plan Estratégico Institucional 2019-2022 por parte de la SEDUC, incluyendo criterios para la incorporación gradual de escuelas atendidas por el IHER en el presupuesto de la SEDUC. El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la incorporación en el presupuesto de la SEDUC de recursos para contrataciones de maestros en escuelas que dejen de ser atendidas por el IHER de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 aprobado.

- b. Promover la acumulación del capital humano adecuando la oferta educativa para poblaciones vulnerables. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la remisión al Consejo Nacional de Educación de la propuesta de Política de Educación Inclusiva (incluyendo la formalización de la normativa que permite la incorporación a las escuelas de niños y niñas con extra-edad o con discapacidad y la promoción de la matrícula de estudiantes que finalicen el 6to grado en el 7mo grado a través de la estructura de redes) y la definición y aprobación de los lineamientos por parte de la SEDUC para la aplicación de la Ley Fundamental de Educación en lo referido al ingreso de estudiantes que no cursaron la educación prebásica. Los mecanismos activadores para una segunda operación de la serie programática son la aprobación de la Política de Educación Inclusiva que contenga las medidas para la incorporación a las escuelas de niños y niñas con extra-edad o discapacidad y matriculación automática de estudiantes con 6to grado finalizado en 7mo grado y el ingreso de estudiantes a centros de educación básica sin el requisito de haber cursado educación prebásica.
- c. Garantizar la sostenibilidad del MGD en salud. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación de una directriz de política por parte de la SESAL, para institucionalizar la implementación del MDG en salud (incluyendo la definición de parámetros bajo los cuales opera el modelo, tipo de gestores descentralizados de servicios, grado de autonomía de los gestores descentralizados, mecanismos de certificación de los gestores descentralizados, mecanismos de pago y de relacionamiento entre la SESAL y el gestor descentralizado, mecanismos de monitoreo, supervisión, evaluación y seguimiento, responsabilidades de las instancias de la SESAL y otros actores externos y normas aplicables). El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la suscripción de nuevos convenios para la contratación de gestores de conformidad con la directriz aprobada para mejorar la implementación del MGD.

1.39 **Componente 4. Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social.** El objetivo de este componente es apoyar medidas de política que permitan fortalecer la gestión y gobernanza de la información en el sector social. Aquí se adoptarán medidas de política dirigidas a:

- a. El Fortalecimiento de la gestión del sector social por medio del intercambio y acceso a la información para monitoreo y seguimiento del cumplimiento de metas. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación de los términos y condiciones por parte

del IAIP para el intercambio de información entre instituciones del Estado en el sector social (incluyendo definición del tipo de información proveniente de los sistemas de información del Estado en el sector social -RUP, SIG, SACE, SINOVA, RENPI, entre otros- susceptible de ser compartida entre instituciones para el desarrollo de sus funciones, y la definición del instrumento adecuado, los términos y condiciones, los plazos, los derechos y obligaciones aplicables para compartir información entre instituciones del sector social para el desarrollo de sus funciones, entre otros). El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la suscripción de por lo menos tres convenios entre las instituciones del Estado en el sector social para compartir información de acuerdo con los términos y condiciones emitidos por el IAIP.

- b. Mejorar la gestión de información de la SESAL para el monitoreo y seguimiento de los objetivos del sector. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la suscripción de un convenio entre la SESAL y el RNP para la validación de la información nominal de los usuarios de servicios de salud, con prioridad en la primera infancia, atendidos en centros de atención primaria en salud. El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la aprobación de Acta del Comité Técnico del PBVM con verificación de corresponsabilidades de salud con el uso de la información del SINOVA validada por intercambio de registros entre el RNP y la UGI de la SESAL.
- c. La modernización de la gestión de la información de la SESAL con énfasis en la primera infancia. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política la aprobación de un plan por parte de la SESAL para la captura digital de la información del SINOVA con tecnología de reconocimiento automático de caracteres de acuerdo con las recomendaciones del informe de levantamiento de información digital llevado a cabo por medio de una prueba de campo. El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es la instauración y operación de la nueva tecnología de inteligencia artificial para la captura digital del SINOVA en todos los centros de acopio territoriales (municipales, departamentales y de mancomunidades) de la SESAL.
- d. La institucionalización del SACE para el monitoreo y seguimiento de metas en el sector educativo. Para ello, la primera operación de la serie programática reconocerá como acción de política es la designación del SACE como fuente oficial de producción de estadísticas para el monitoreo y seguimiento de metas del sector educativo, incluyendo: (i) definición de las instancias responsables de su monitoreo y control; (ii) asignación de recursos para llevar a cabo gestiones administrativas relacionadas con el SACE. El mecanismo activador para una segunda operación de la serie programática es que todas las direcciones departamentales (18) del país y al



menos 35 unidades centrales acceden al SACE para consultar información a través de acceso en línea de usuarios aprobados.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.40 **Matriz de resultados.** Esta Matriz identifica los productos y resultados que se esperan obtener con la implementación de medidas de política orientadas a fortalecer la política de protección social redistributiva de Honduras. En términos de los objetivos finales de desarrollo, el indicador de impacto de esta operación es el índice de pobreza extrema que el GOH estima reducir durante el presente período de gobierno, de 40,7% a 38,6%. Los indicadores de resultado miden el avance de la implementación de la reforma a nivel nacional, por ejemplo: el porcentaje del FRP que será destinado a la financiación del PBVM, el número de departamentos donde se desconcentrará operativamente el PBVM, el número de programas redistributivos que adoptan un mapa de pobreza para su focalización geográfica, el porcentaje de escuelas atendidas por el IHER que son asumidas por la SEDUC, y número de solicitudes de información del sector social que son conocidas por el IAIP. Entre los productos se destacan los instrumentos legales que facilitarán las reformas en protección social. Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros (PCM) que asignará un porcentaje del FRP al PBVM y la propuesta de Plan Estratégico Institucional 2019-2022 por parte de la SEDUC.
- 1.41 **Lógica vertical.** La lógica vertical de esta serie programática se basa en la sostenibilidad institucional de la protección social redistributiva para el logro de los objetivos finales de desarrollo. La evidencia internacional sugiere la importancia de concebir este tipo de intervenciones redistributivas como esfuerzos de largo plazo<sup>22</sup>. Para esto, ellas deben transitar hacia un financiamiento con recursos estatales, y no provenientes de fuentes externas, especialmente en su etapa de consolidación. Este esfuerzo debe ir acompañado de una mejor gobernanza de datos del sector social y la institucionalización de la oferta que acompaña a las estrategias redistributivas. Un ejemplo de la gestación de fondos para el financiamiento de programas redistributivos es el caso de Costa Rica, donde se ha constituido un Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), similar al FRP. La fortaleza del FEDESAF radica en predictibilidad en la asignación del 80% de los recursos destinado a los programas redistributivos financiados, lo que ha contribuido a la sostenibilidad de programas similares al PBVM<sup>23</sup>.
- 1.42 Los productos detallados en la matriz de políticas especifican los instrumentos legales para avanzar en la operación programática hacia la institucionalización de las intervenciones redistributivas. Algunas condiciones de política serán implementadas y quedarán en efecto una vez aprobadas mientras otras iniciarán un proceso de reglamentación y regulación para hacerse efectivas a futuro. Esta primera operación de la serie programática se concentra en la aprobación de medidas de política que serán consolidadas en su implementación en la segunda operación programática. En el Componente 2 se aprobará la reglamentación e

---

<sup>22</sup> Ver: Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo, 2011, Programas de Transferencias Condicionadas, Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>23</sup> Ver: Sauma, P., Trejos, J, 2014, Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica. Ciencias Económicas, 32-No.2.

implementarán las medidas de política (a) y (e); en el Componente 3 se aprobará reglamentación y se implementará la medida de política (b); en el Componente 4 se aprobará reglamentación e implementarán todas las medidas de política planteadas. A futuro se espera la implementación de todas las medidas de política cuya reglamentación será aprobada en esta primera operación. Los resultados planteados están estrechamente relacionados con los mecanismos activadores de la segunda operación y al mismo tiempo resultan de la implementación de los productos en el corto plazo.

- 1.43 **Evaluación económica.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en su revisión sobre evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>24</sup> y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>25</sup>, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>26</sup>, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Esta operación fue diseñada como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) y es la primera de dos operaciones individuales, y su estructura es consistente con los lineamientos establecidos en el documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2). En esta primera operación, el GOH adoptará las medidas legales y cambios institucionales necesarios para el logro de los objetivos finales de desarrollo. La segunda operación es contingente al avance en los mecanismos activadores que darán continuidad a la primera operación y están ligados a la implementación de las medidas de políticas. La modalidad programática es adecuada en este contexto ya que brinda flexibilidad para retroalimentar la reforma con los hallazgos que se deriven durante la ejecución, de manera de consolidar los avances logrados por el país con base en las inversiones realizadas en apoyo a la política de protección social redistributiva en

<sup>24</sup> RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política".

<sup>25</sup> *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.* Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

<sup>26</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

Honduras. Esta modalidad permite acompañar y apoyar, en el mediano plazo, la estrategia de reformas de protección social redistributiva en temas de sostenibilidad financiera, eficiencia del gasto social, consolidación de la oferta de salud y educación y gobernanza para la coordinación institucional. Dicha reforma tiene elementos técnicos y de coordinación que justifican la elección del instrumento programático para acompañar su implementación.

- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** El monto del financiamiento de esta primera operación de la serie programática es de hasta US\$49.780.000 de los cuales US\$29.868.000 provendrá de los recursos del Capital Ordinario (CO) Regular y US\$19.912.000 de CO Concesional. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento de “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2)”, el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales que enfrenta el país Según el Banco Central de Honduras (BCH) para 2018, las necesidades de financiamiento externo de la Administración Central se proyectan en 2,7% del PIB o US\$648 millones. Esta operación cubriría el 7,7% de los requerimientos de financiamiento externo para 2018 Según los análisis del Banco, las perspectivas macroeconómicas de Honduras muestran un panorama positivo y los análisis de sostenibilidad de la deuda indican que la deuda pública total, como porcentaje del PIB, presenta una tendencia estable. El monto del financiamiento y la fecha de la segunda operación se definirá en base a las necesidades financieras del país y al ejercicio de programación con el Banco.

#### **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 Según la Directiva B.13 de Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) el préstamo no requiere clasificación. Se espera que el impacto social de las medidas de política del programa sea positivo.

#### **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta de la Tesorería, para cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios.

#### **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.5 En un taller de identificación de riesgos del proyecto se anticiparon varios riesgos potenciales para el logro de los objetivos del proyecto en ambas operaciones de la serie programática, entre ellos se identificaron los siguientes cuatro riesgos de gestión pública: (i) riesgo alto de que en caso de cambiarse algún titular relacionado con el cumplimiento de las condiciones de política podría requerirse una nueva discusión de la lógica del proyecto y retrasarse los tiempos de cumplimiento de las condiciones de política de la operación; (ii) riesgo medio de que por problemas de coordinación entre instituciones se retrase el cumplimiento de aquellas condiciones que requieren de dicha coordinación; (iii) riesgo alto de que, debido a retrasos en los tramites de publicación en el Diario Oficial, se retrase

el cumplimiento de condiciones del préstamo que requieren dicha publicación; y (iv) riesgo alto de que por retrasos en los procesos de aprobación internos de cada Secretaría de Estado, no se firmen los documentos necesarios para cumplir con las condiciones de la operación. Como medida de mitigación de los dos primeros riesgos de Gestión Pública se acordó con el GOH la conformación de una mesa liderada por SEFIN que lleve a cabo reuniones semanales de seguimiento. Como medida de mitigación del tercer riesgo se acordó que las entidades involucradas mantendrán informada a la SCGG acerca de cualquier retraso en la publicación de acuerdos en la Gaceta. Como medida del cuarto riesgo se acordó que la mesa de seguimiento liderada por SEFIN revisará todos los procesos y firmas en las entidades involucradas con el apoyo de la SCGG.

- 2.6 También se identificaron los siguientes dos riesgos técnicos para ambas operaciones de la serie programática: (i) el riesgo alto de que por falta de personal técnico en sistemas de información (SACE, CENISS, SINOVA, SIG), se retrase el flujo de información necesario para el cumplimiento de la condición de gestión de la información correspondiente; para mitigar dicho riesgo las instituciones acordaron realizar un levantamiento de requerimientos de recurso humano necesario para mitigar dicho riesgo y realizar las gestiones con sus respectivas instituciones; y (ii) el riesgo medio de que, debido a la falta de conocimiento y experiencia con procesos de descentralización, se atrase la implementación del proceso de descentralización del PBVM; para mitigar dicho riesgo se acordó realizar un taller de socialización de procesos de descentralización al personal de campo y central que estará a cargo de la SSIS.

### **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

#### **A. Resumen de los Arreglos de Implementación**

- 3.1 El prestatario es la República de Honduras. El organismo ejecutor será la SEFIN, a través de la Dirección General de Crédito Público. La Coordinación Adjunta del Gabinete Social de la SCGG será responsable de coordinar el diseño y la implementación de las reformas, promoviendo acciones para lograr los objetivos de la primera operación del PBP. La SCGG junto con la SEFIN estará a cargo de entregar los informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de política de la primera operación. Para ello coordinarán con la SEDIS, SESAL, SEDUC, CENISS e IAIP, quienes estarán encargados del cumplimiento de las condiciones de política.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento. El único desembolso de los recursos del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II) y la [Carta de Política](#), y de las condiciones contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo.**

#### **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.3 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones de desembolso y descritas en la Matriz de

Resultados y en la Matriz de Medios de Verificación. También se dará seguimiento a los resultados de las reformas a través de los indicadores señalados en la [Matriz de Resultados](#). El cumplimiento de los indicadores de producto se comprobará con la información detallada en la [Matriz de Medios de Verificación](#). Esta contiene todas las acciones a ser implementadas en el programa, las entidades responsables para lograr dichas acciones y la información específica que permitirá al Banco verificar su cumplimiento. El seguimiento a los resultados de los cambios de políticas impulsados se llevará a cabo a través de la información del logro de dichos indicadores generada por informes institucionales o sistemas administrativos de la SCGG, SEFIN, SEDIS, SESAL, SEDUC, CENISS e IAIP.

- 3.4 En cuanto a los indicadores de impacto, en el caso de la pobreza monetaria, este indicador se debe calcular con base a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) a cargo del INE y procesada por la SGCC. La evaluación de los resultados del proyecto se realizará como parte de la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR, según sus siglas en inglés) que será preparado, para las dos operaciones conjuntas, 12 meses después de la finalización de la segunda operación y posteriormente a través de los informes de la EPHPM. No se tiene contemplada una evaluación ex post adicional al PCR de la operación.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 La [Carta de Política](#), reitera el compromiso del GOH con las medidas de reforma política que Honduras se ha propuesto implementar en el logro de los objetivos del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	<div>-Inclusión Social e Igualdad</div> <div>-Equidad de Género y Diversidad</div>	
Indicadores de desarrollo de países	<div>-Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#)*</div> <div>-Beneficiarios que reciben servicios de salud (#)*</div> <div>-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#)*</div> <div>-Niños que reciben servicios de desarrollo de la primera infancia dirigidos a los pobres (#)*</div> <div>-Registros públicos fortalecidos (#)*</div> <div>-Instituciones de rendición de cuenta fortalecidas (#)*</div> <div>-Sistemas de información del delito fortalecidos (#)*</div>	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2796-1	Proteger niveles mínimos de consumo entre la población en situación de pobreza. Promover la acumulación de capital humano de menores en hogares en extrema pobreza. Para mejorar los indicadores de salud de niños menores de 5 años.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	5.6	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.1	
5.2 Plan de Evaluación	4.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.  Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha colaborado estrechamente con el Gobierno en el diseño de las herramientas de focalización que ahora se están considerando para los programas sociales en general.

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

La propuesta de préstamo describe la situación de la política de protección social en Honduras. Con base en evidencia, argumenta que se requieren medidas para para garantizar la sostenibilidad financiera del sector, sustituyendo gradualmente fondos externos por fondos propios. Para tal fin, el documento propone una matriz de políticas adecuada y con medios de verificación claros. Asimismo, incluye una matriz de resultados con indicadores SMART a nivel de impacto, resultado y producto con las correspondientes fuentes de información. Para evaluar la operación simplemente se hará seguimiento a los indicadores de la matriz de resultados – no se llevará a cabo una evaluación con atribución. Se adelantará un análisis de los avances de efectividad en focalización midiendo errores de inclusión y exclusión.

### MATRIZ DE POLÍTICAS

Componente objetivo	Programático I	Programático II
	Condiciones de política	Mecanismos Activadores
<b>Componente 1. Marco macroeconómico</b>		
1.1. Estabilidad del Marco General de Políticas Macroeconómicas.	1.1.1. Marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial y en lo establecido en la presente matriz de políticas.	1.1.1. Marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política sectorial.
<b>Componente 2. Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva</b>		
2.1. Fortalecer la sostenibilidad financiera del PBVM	2.1.1. Asignación por parte del Presidente de la República y de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), de un mínimo de 10% del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza para el financiamiento del PBVM.	2.1.1. Asignación de financiamiento para el PBVM para mantener el número de beneficiarios igual o mayor al año fiscal inmediatamente anterior.
	2.1.2. Aprobación por parte del Comité Técnico del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza del manual operativo con los lineamientos para su funcionamiento.	2.1.2. Aprobación de un Acta anual del Comité Técnico asignando un mínimo de 10% de los recursos del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza para el financiamiento del PBVM.
2.2. Unificar los dominios urbano y rural del PBVM para facilitar su gestión operativa.	2.2.1. Aprobación de lineamientos generales para la unificación de los dominios urbano y rural del PBVM, incluyendo:  - El proceso unificado de emisión de planillas.  - Proceso unificado de convocatorias y entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas.	2.2.1. Diseño y aprobación de un nuevo manual operativo del PBVM de acuerdo con las instrucciones aprobadas que unifican los dominios urbano y rural del PBVM.

Componente objetivo	Programático I	Programático II
	Condiciones de política	Mecanismos Activadores
	- Proceso de seguimiento y registro de corresponsabilidades en el componente de educación.	
2.3. Fortalecer la desconcentración operativa del Bono Vida Mejor para optimizar el uso de sus recursos.	<p>2.3.1. Aprobación por parte del Comité Técnico del PBVM de los lineamientos de Atención Integral al Participante para operativizar la desconcentración y descentralización del PBVM, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Roles y responsabilidades de las partes.</li> <li>- Indicadores de monitoreo y seguimiento.</li> <li>- Cronograma operativo.</li> </ul>	2.3.1. Implementación de la estrategia de desconcentración operativa en al menos la mitad de las oficinas de atención a participantes de la Sub-Secretaría de Inclusión Social (SSIS) ubicadas a nivel departamental.
2.4. Unificar y fortalecer institucionalmente los mecanismos de medición de pobreza y desigualdad en Honduras.	<p>2.4.1 Aprobación por parte del Consejo de Ministros de la Política Nacional de Medición de la Pobreza y Desigualdad en Honduras incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unificación institucional para la rectoría y publicación de indicadores de pobreza (monetaria y no monetaria).</li> <li>- Conformación de un comité técnico para la actualización de la metodología para medición de la pobreza y desigualdad.</li> <li>- Conformación de un comité técnico para la definición de las recomendaciones de requerimientos calóricos y micronutrientes para la población hondureña.</li> </ul>	2.4.1. Aprobación e implementación de una metodología actualizada para la medición de la pobreza y desigualdad y publicación formal de resultados por parte de una entidad rectora designada para todos los indicadores de pobreza oficiales.
2.5. Optimizar la progresividad en la redistribución del gasto público social mediante la actualización de la identificación de potenciales participantes y los criterios geográficos de programas sociales con	2.5.1. Actualización por parte de la SCGG del algoritmo de generación de puntajes para la identificación de hogares en pobreza potencialmente participantes de programas sociales, y del mapa de pobreza por ingresos con	2.5.1. Ingreso de nuevos participantes de programas sociales de conformidad con el algoritmo de identificación de hogares y los criterios de priorización geográfica actualizados.



Componente objetivo	Programático I	Programático II
	Condiciones de política	Mecanismos Activadores
criterios de selección basado en pobreza monetaria y/o priorización geográfica.	base en el Censo de Población y Vivienda 2013 del Instituto Nacional de Estadísticas.	
<b>Componente 3. Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva</b>		
3.1. Dar sostenibilidad a la provisión de servicios del tercer ciclo de educación básica mediante la incorporación de escuelas tercerizadas en el presupuesto de la Secretaría de Educación (SEDUC).	3.1.1. Aprobación del Plan Estratégico Institucional 2019-2022 por parte de la SEDUC, incluyendo criterios para la incorporación gradual de escuelas atendidas por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) en el presupuesto de la SEDUC.	3.1.1. Incorporación en el presupuesto de la SEDUC de recursos para contrataciones de maestros en escuelas que dejarán de ser atendidas por el IHER de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 aprobado.
3.2. Promover la acumulación del capital humano adecuando la oferta educativa para poblaciones vulnerables.	3.2.1. Remisión al Consejo Nacional de Educación de la propuesta de Política de Educación Inclusiva, que contenga las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalización de la normativa que permite la incorporación a las escuelas de niños y niñas con extra-edad o con discapacidad.</li> <li>- Promoción de la matrícula de estudiantes que finalicen el 6to grado en el 7mo grado a través de la estructura de redes.</li> </ul>	3.2.1. Aprobación de la Política de Educación Inclusiva que contenga las medidas para para la incorporación a las escuelas de niños y niñas con extra-edad o discapacidad y matriculación automática de estudiantes con 6to grado finalizado en 7mo grado.
	3.2.2. Definición y aprobación de los lineamientos por parte de la SEDUC para la aplicación de la Ley Fundamental de Educación en lo referido al ingreso de estudiantes que no cursaron la educación prebásica.	3.2.2. Ingreso de estudiantes a centros de educación básica sin el requisito de haber cursado educación prebásica.
3.3. Garantizar la sostenibilidad del Modelo de Gestión Descentralizada (MGD) en salud.	3.3.1. Aprobación de una directriz de política por parte de la Secretaría de Salud (SESAL), para institucionalizar la implementación del MGD, incluyendo la definición de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Parámetros bajos los cuales opera el modelo.</li> </ul>	3.3.1. Suscripción de nuevos convenios para la contratación de gestores de conformidad con la directriz aprobada para mejorar la implementación del MGD.

Componente objetivo	Programático I	Programático II
	Condiciones de política	Mecanismos Activadores
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de gestores descentralizados de servicios.</li> <li>- Grado de autonomía de los gestores descentralizados.</li> <li>- Mecanismos de certificación de los gestores descentralizados.</li> <li>- Mecanismos de pago y de relacionamiento entre la SESAL y el gestor descentralizado.</li> <li>- Mecanismos de monitoreo, supervisión, evaluación y seguimiento.</li> <li>- Responsabilidades de las instancias de la SESAL y otros actores externos.</li> <li>- Normas aplicables.</li> </ul>	
<b>Componente 4. Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social</b>		
4.1. Fortalecimiento de la gestión del sector social por medio del intercambio y acceso a la información para el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de metas.	<p>4.1.1. Aprobación de los términos y condiciones por parte del Instituto de Acceso a la Información Pública, para el intercambio de información entre instituciones del Estado en el sector social, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición del tipo de información proveniente de los sistemas de información del Estado en el sector social (RUP, SIG, SACE, SINOVA, RENPI, entre otros) susceptible de ser compartida entre instituciones para el desarrollo de sus funciones.</li> <li>- Definición del instrumento adecuado, los términos y condiciones, los plazos, entre otros.</li> <li>- Definición de los derechos y obligaciones aplicables para compartir información entre instituciones del sector social para el desarrollo de sus funciones.</li> </ul>	4.1.1. Suscripción de por lo menos tres (3) convenios entre las instituciones del Estado en el sector social para compartir información de acuerdo con los términos y condiciones para el intercambio de información emitidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Componente objetivo	Programático I	Programático II
	Condiciones de política	Mecanismos Activadores
4.2. Mejorar la gestión de información nominal de la SESAL para el monitoreo y seguimiento de los objetivos del sector.	4.2.1. Suscripción de un convenio entre la SESAL y el Registro Nacional de las Personas (RNP) para la validación de la información nominal de los usuarios de servicios de salud, con prioridad en la primera infancia, atendidos en centros de atención primaria en salud.	4.2.1. Aprobación de acta de Comité Técnico del PBVM con verificación de corresponsabilidades de salud con el uso de la información del Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA) validada por intercambio de registros entre el RNP y la Unidad de Gestión de la Información (UGI) de la SESAL.
4.3. Modernización de la gestión de la información de la SESAL con énfasis en la primera infancia.	4.3.1. Aprobación de un plan por parte de la SESAL para la captura digital de la información del SINOVA con tecnología de reconocimiento automático de caracteres de acuerdo con las recomendaciones del informe de levantamiento de información digital llevado a cabo por medio de una prueba de campo.	4.3.1. Instauración y operación de la nueva tecnología de inteligencia artificial para la captura digital del SINOVA en todos los centros de acopio territoriales (municipales, departamentales y de mancomunidades) de la SESAL.
4.4. Institucionalización del Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) para el monitoreo y seguimiento de metas en el sector educativo.	4.4.1. Designación del SACE como fuente oficial de producción de estadísticas para el monitoreo y seguimiento de metas del sector educativo, incluyendo: (i) definición de las instancias responsables de su monitoreo y control; y (ii) asignación de recursos para llevar a cabo gestiones administrativas relacionadas con el SACE.	4.4.1. Todas las direcciones departamentales (18) del país y al menos 35 unidades centrales acceden al SACE para consultar información a través de acceso en línea de usuarios aprobados.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Honduras. Préstamo \_\_\_\_/OC-HO a la República de Honduras  
Programa de Apoyo a Reformas en  
Protección Social

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa de apoyo a reformas en protección social. Dicho financiamiento será con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, de la siguiente manera: (i) hasta por la suma de US\$19.912.000, sujeto a términos y condiciones financieras concesionales ("CO Concesional"); y (ii) hasta por la suma de US\$29.868.000, sujeto a los términos y condiciones financieras aplicables a las operaciones financiadas con los recursos del programa regular del CO del Banco ("CO Regular"), según se indican en el Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo, y sujeto a las Condiciones Contractuales Especiales de dicho Resumen.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)

LEG/SGO/CID/EZSHARE-269233204-10018  
HO-L1193