



MILLENNIUM
CHALLENGE CORPORATION
UNITED STATES OF AMERICA

RESUMEN DE EVALUACION | NOVIEMBRE 2020

PROMOVIENDO LA REFORMA POLITICA EN HONDURAS





La reforma política en un contexto desafiante requiere la adaptación

Resumen del programa

El Programa Umbral de Honduras (2013-2019) de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), valuado en US\$15.6M, se enfocó en mejorar la transparencia y eficiencia de la gestión financiera pública (GFP) y las alianzas público-privadas (APP). El programa tenía como objetivo ahorrar dinero gubernamental, mejorar la prestación de servicios, y reducir la corrupción mediante la provisión de asistencia financiera a organizaciones de responsabilidad social y asistencia técnica a instituciones gubernamentales involucradas en la elaboración de presupuestos, adquisiciones, auditorías, y gestión de las APP.

Social Impact fue contratada por la MCC para llevar a cabo una evaluación de desempeño final independiente del Programa Umbral de Honduras. Los resultados completos del informe y el aprendizaje: <https://data.mcc.gov/evaluations/index.php/catalog/208>.

Hallazgos clave

-  Fortalecimiento de la gestión presupuestaria y de la tesorería
 - › El programa mejoró la capacidad del gobierno en la elaboración de presupuestos y el análisis del impacto fiscal, pero las nuevas habilidades fueron subutilizadas. La Secretaría de Finanzas (SEFIN) automatizó pagos y tomó medidas para abordar problemas de facturación; sin embargo, no hubo disminución en los atrasos.
-  Mejorando la capacidad, planificación y los controles de las adquisiciones
 - › El regulador de adquisiciones avanzó significativamente en la capacitación y certificación de funcionarios y expansión del catálogo electrónico. Sin embargo, los proveedores registrados no mejoraron su percepción sobre la imparcialidad de las adquisiciones gubernamentales. Hay inquietudes sobre la sostenibilidad del programa, ya que los resultados de la unidad de evaluación de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) disminuyeron precipitadamente, las reformas legislativas propuestas no han avanzado, y la adopción de una nueva plataforma de adquisiciones enfrenta varios desafíos.
-  Desarrollo de la capacidad de auditoría
 - › Las auditorías de desempeño del gobierno realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) produjeron cambios limitados. Las auditorías sociales de las organizaciones de sociedad civil mejoraron los procesos en las entidades gubernamentales seleccionadas.
-  Prevenir responsabilidades de las APPs
 - › Al no poder obtener la cooperación adecuada de parte de los actores clave, el Programa Umbral trabajó junto con la SEFIN para prevenir responsabilidades de las APPs. El programa también ayudó a alentar al gobierno a repensar su estrategia hacia las APPs.

Preguntas de Evaluación

Esta evaluación de desempeño final fue diseñada para responder si las actividades del Programa Umbral de Honduras:

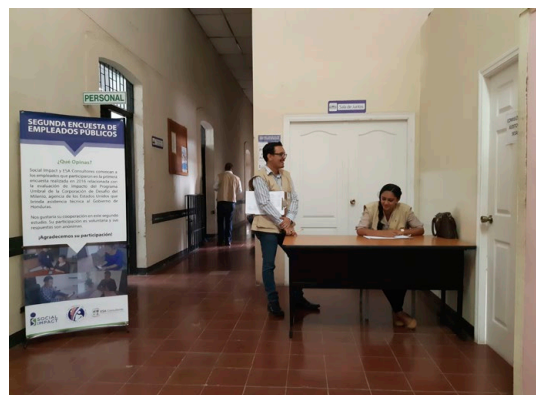
1. ¿Mejoraron el procesamiento de facturas y la gestión del efectivo dentro de la Secretaría de Finanzas?
2. ¿Aumentaron la precisión de los pronósticos financieros y la elaboración de presupuestos dentro de la Secretaría de Finanzas?
3. ¿Aumentaron la transparencia y la confianza de los proveedores en las adquisiciones públicas?
4. ¿Mejoraron la prestación de servicios en las instituciones por medio de auditorías gubernamentales?
5. ¿Mejoraron la prestación de servicios en las instituciones seleccionadas mediante la vigilancia de las auditorías realizadas por la sociedad civil?
6. ¿Aumentaron la eficiencia y la efectividad de los procesos para el desarrollo y la gestión de las alianzas público-privadas?

Hallazgos Detallados

Estos hallazgos se basan en los resultados del [informe intermedio de evaluación](#) publicado en 2019.

Fortalecimiento de la gestión presupuestaria y de la tesorería

La SEFIN automatizó algunos procesos de facturación y trabajó para cerrar brechas que permitían a las instituciones adquirir bienes sin compromisos financieros. El programa ayudó a la SEFIN y a las instituciones gubernamentales a desarrollar capacidades en la “elaboración de presupuestos de línea de base,” elaboración de presupuestos programáticos, modelos de proyección de ingresos y análisis de impacto fiscal (43 instituciones gubernamentales, que representan la mayor parte del gasto público, calcularon presupuestos básicos de línea de base para los años presupuestarios de 2019 y 2020).



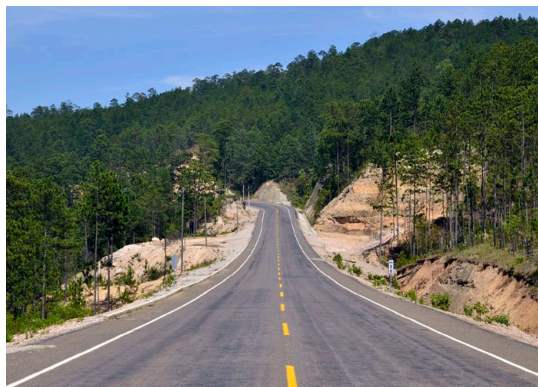
Si bien la capacidad ha aumentado, el programa y sus socios no han tenido un impacto en los atrasos, no han consolidado un proceso de elaboración de presupuestos a mediano plazo, ni han expandido mucho el análisis del impacto fiscal hasta la conclusión del programa. Los atrasos han seguido alcanzando el pico anualmente por encima de los \$1.2 mil millones, como ha sido el caso desde el inicio del programa.

Mejorando la capacidad, planificación y los controles de las adquisiciones

El regulador de adquisiciones estableció una unidad de evaluación y realizó 21 evaluaciones de instituciones gubernamentales, implementó cursos de capacitación en adquisiciones de 180 horas para 195 participantes de 52 entidades públicas, creó un proceso para y certificó a 139 compradores públicos, aumentó las ofertas en el catálogo electrónico, y tomó medidas hacia el fortalecimiento del marco regulatorio general. Sin embargo, ni los empleados públicos ni los proveedores registrados para vender al gobierno reportaron un aumento en la percepción de la imparcialidad del proceso de adquisición. Las puntuaciones

de imparcialidad percibida entre los proveedores encuestados se mantuvieron consistentes y dentro del margen de error de la encuesta (65 por ciento en la línea de base; 66 por ciento al final).

La sostenibilidad de los avances siguió siendo un riesgo al final de la evaluación. La unidad de evaluación perdió personal y realizó solo unas pocas evaluaciones cada año. Las reformas legislativas propuestas que son necesarias para formalizar a los compradores públicos certificados se estancaron. Una iniciativa para mejorar la plataforma de adquisiciones de Honduras, HonduCompras, empezó tarde en el curso del programa y no obtuvo la participación adecuada del regulador de adquisiciones, lo que retrasó aún más la implementación.



☑ Desarrollo de la capacidad de auditoría

De cuatro auditorías de desempeño piloto apoyadas por el Programa Umbral y evaluadas por la evaluación, solo una condujo a cambio significativo y confirmado. Entre las cuatro auditorías, solo se implementó el 24 por ciento de las recomendaciones detalladas de auditoría. A través de una auditoría social innovadora, la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), con apoyo de la presidencia, cobertura de los medios, y un sólido mecanismo de seguimiento, halló una mejora promedio en las puntuaciones de 26 puntos

porcentuales entre seis instituciones gubernamentales evaluadas.

🔄 Prevenir responsabilidades de las APPs

El Programa Umbral brindó asistencia técnica a las alianzas público-privadas emergentes de Honduras, lo que incluyó 10 proyectos por un valor aproximado de \$1.4 mil millones al cierre del proyecto. El Programa Umbral no obtuvo la cooperación adecuada del actor clave de APP, COALIANZA, ni de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), lo que limitó el impacto de la intervención. El programa se adaptó concentrando su apoyo en desarrollar la capacidad de la SEFIN para limitar el riesgo financiero del gobierno y en apoyar la transferencia de las autoridades del INSEP a INVEST-H, una institución gubernamental que surgió de la Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras. El programa también apoyó un curso de capacitación de 200 horas, completado por 101 representantes de instituciones clave de APP. Sesenta y nueve de estos participantes obtuvieron una certificación reconocida internacionalmente. Con base en parte en las preocupaciones planteadas por el Programa Umbral, el Gobierno de Honduras trabajó con el Banco Interamericano de Desarrollo para reevaluar su estrategia hacia las APP.

Lecciones Aprendidas de MCC

📖 Tener en cuenta el tamaño de la reforma política e institucional en el diseño de un programa. Identificar un objetivo medible dentro de un sector específico y empatarlo directamente con los resultados de la prestación de servicios.

📖 Crear sistemas de datos y monitoreo para las instituciones asociadas es fundamental para la transparencia y éxito de los proyectos de reforma política e institucional (RPI). Lograr progreso en RPI requiere un enfoque basado en datos con métricas de rendimiento medibles dentro de la organización relevante para que todas las partes involucradas estén alineadas en los mismos hechos.

La economía política de la reforma política debe estar al frente y centro de los proyectos PIR para asegurar que la lógica del postprograma se mantendrá.

Un número pequeño de preguntas de evaluación bien enfocadas, alineadas y documentadas con la lógica del proyecto, conduce a un reporte de evaluación que favorece el aprendizaje y la rendición de cuentas.

Métodos de Evaluación

La evaluación utilizó un diseño de evaluación de desempeño longitudinal que trianguló fuentes de datos cuantitativos y cualitativos a lo largo del tiempo.

Las actividades presupuestarias y de tesorería se evaluaron utilizando datos administrativos trimestrales (por ejemplo, cambios en atrasos y la rapidez de los pagos) y los cambios en los indicadores de gasto público y responsabilidad financiera entre los periodos 2009-2011 y 2016-2018. La evaluación también utilizó revisiones de documentos y extensas entrevistas cualitativas para evaluar la adopción de las reformas promovidas en la facturación, elaboración de presupuestos y el análisis de impacto fiscal.

El equipo de evaluación exploró cualitativamente las actividades para el fortalecimiento de las adquisiciones en las secretarías de salud, educación, infraestructura, y seguridad. La evaluación también incluyó una valoración pre y post de los cambios en las percepciones de los proveedores sobre el proceso de adquisiciones entre 2016 (n = 850) y 2019 (n = 834), antes de la conclusión del programa, pero con tiempo suficiente para observar la influencia de las evaluaciones, la capacitación, los cambios en las reglas, y el catálogo electrónico. El equipo de evaluación también examinó cualitativamente las actividades de las APP a través de estudios de caso comparativos de seis APP y una mini-encuesta a los participantes del gobierno en un curso de capacitación de APP. Las auditorías de desempeño del gobierno y las auditorías sociales de la ASJ se evaluaron utilizando el seguimiento de implementación recomendado por el TSC y la propia ASJ, y los cambios en la puntuación de la ASJ. La evaluación se complementó con entrevistas y una encuesta pre y post a empleados públicos en tres instituciones gubernamentales.

Las entrevistas cualitativas se realizaron en febrero de 2016, agosto de 2017, y agosto de 2019 (tres meses después del cierre del programa) con alrededor de 100 participantes en cada fase. El acuerdo del Programa Umbral se firmó en 2013 y aproximadamente una docena de sub-actividades ya sea evolucionaron o bien se implementaron gradualmente durante la vida del proyecto. El período de exposición para estas actividades varió de dos a tres meses.

