



Programa de Apoyo a Reformas en Protección Social I y II

(HO-L1193 / 4613/BL-HO)

(HO-L1204 / 4877/BL-HO)

Informe de terminación de proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original (HO-L1193 / 4613/BL-HO): 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).

Equipo de Proyecto Original (HO-L1204 / 4877/BL-HO): Luis Tejerina (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Lesley O'Connell (SPH/CHO); Hugo Godoy (SPH/CHO); Raquel Fernandez (EDU/CHO); Giselle del Carmen (CID/CHO); Nalda Morales (FMP/CHO); Cristina Landázuri (LEG/SGO); Marcos Robles (SCL/SCL); Bessy Romero (CID/CHO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

Equipo PCR: Luis Tejerina (SCL/SPH), Jefe de Equipo, Bessy Romero (CID/CHO), Cynthia Montes (Consultora).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	1
II.1 Relevancia	1
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	1
b. Alineación estratégica institucional.....	2
c. Relevancia del diseño	3
II.2 Eficacia	10
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto:.....	10
b. Resultados logrados.....	10
c. Análisis contrafactual	15
d. Resultados imprevistos	17
II.3 Sostenibilidad.....	18
a. Aspectos generales de sostenibilidad	18
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	19
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	19
III.1 Dempeño del Banco.....	19
III.2 Dempeño del Prestatario.....	20

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de Seguimiento del Proyecto \(PMR\)](#)
3. [Lista de verificación de PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Informe Evaluación de Impacto](#)

Acrónimos y Abreviaciones

ALC	América Latina y el Caribe
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ESS	Estrategia Ambiental y Social
EVM	Estrategia Vida Mejor
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FRP	Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza
FSU	Ficha Socioeconómica Única
GOH	Gobierno de Honduras
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IGV	Impuesto General a las Ventas
IHER	Instituto Hondureño de Educación por Radio
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios del Consumidor
MGD	Modelo de Gestión Descentralizada
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PBVM	Programa Bono Vida Mejor
PCM	Decreto del Presidente en Consejo de Ministros
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación
RNP	Registro Nacional de las Personas
ROI	Registro de la Oferta Institucional

RUP	Registro Único de Participantes
SACE	Sistema de Administración de Centros Educativos
SCGG	Secretaría de Coordinación General del Gobierno
SEDIS	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SESAL	Secretaría de Salud
SIG	Sistema de Información Gerencial
SINOVA	Sistema Nominal de Vacunación
SPNF	Sector Público No Financiero
SSIS	Subsecretaría de Integración Social
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UGI	Unidad de Gestión Institucional
USINIEH	Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

^HO-L1193 Program to Support Social Protection Reforms

Country Beneficiary Honduras	Lending Instrument Policy-Based Loan	Borrower HO-HO - REPUBLICA DE HONDURAS	Loan(s) 4613/BL-HO	Sector Social Investment	Sub-Sector Poverty Alleviation
Date of Board Approval Sep 26, 2018	Date of Eligibility for First Disbursement Dec 11, 2018	Date of Closure (CO) Dec 15, 2018	Loan Amount - Original 49,780,000.00	Loan Amount - Current 49,780,000,000.00	Part Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 3	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Nov 22, 2019	Actual Date of Final Disbursement Nov 22, 2019	Cumulative Extension(Months)

^Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? Yes No

Has This Project Sent Funds to Another Project? Yes No

Development Effectiveness Classification

^Bank Staff



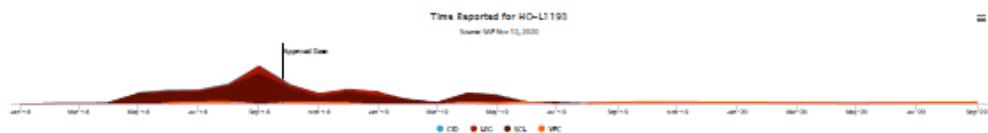
Positions	At PCR Dec 15, 2018	At Approval Sep 26, 2018
Vice-President VPS		
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)
Sector Manager	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)
Division Chief	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)
Country Rep	Almeida,Eduardo Marques (CID/CHO)	Almeida,Eduardo Marques (CID/CHO)
Project Team Leader	Tejerina,Luis R. (SCL/SPH)	
PCR Team Leader		

^Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	18.94	94,576.99
Supervision	11.72	92,661.70
Total	30.66	187,238.69

^Time



HO-L1204 Program to Support Social Protection Reforms II

Country Beneficiary Honduras	Lending Instrument Policy-Based Loan	Borrower HO-HO - REPUBLICA DE HONDURAS	Loan(s) 4877/BL-HO	Sector Social Investment	Sub-Sector Poverty Alleviation
Date of Board Approval Oct 16, 2019	Date of Eligibility for First Disbursement Dec 17, 2019	Date of Closure (CO) Dec 21, 2019	Loan Amount - Original 59,500,000.00	Loan Amount - Current 59,500,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 2	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Dec 07, 2020	Actual Date of Final Disbursement Dec 07, 2020	Cumulative Extension(Months)

Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? Yes No

Has This Project Sent Funds to Another Project? Yes No

Development Effectiveness Classification

Bank Staff



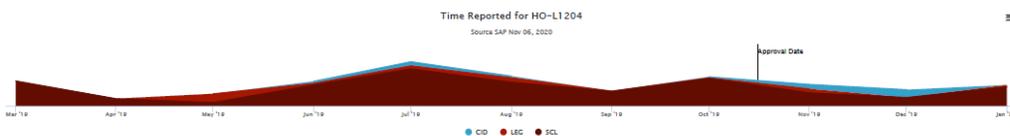
Positions	At PCR Dec 21, 2019	At Approval Oct 16, 2019
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Rodriguez-Ortiz,Ana
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)
Sector Manager	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)
Division Chief	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)	Regalia,Ferdinando (SCL/SPH)
Country Rep	Almeida,Eduardo Marques (CID/CHO)	Almeida,Eduardo Marques (CID/CHO)
Project Team Leader	Tejerina,Luis R. (SCL/SPH)	Tejerina,Luis R. (SCL/SPH)
PCR Team Leader		

Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	24.94	136,018.67
Supervision	5.28	41,668.20
Total	30.21	177,686.87

Time



I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Banco ha apoyado el diseño e implementación del Programa Bono Vida Mejor (PBVM) en Honduras 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 hogares¹), la cobertura geográfica del PBVM -apoyada por el Banco- se ha articulado estrechamente con la implementación del Modelo de Gestión Descentralizada (MGD) y la estrategia de la Secretaría de Educación (SE) para la ampliación de la oferta del tercer ciclo de educación básica. Al igual que otros programas de transferencias condicionadas, el PBVM ha sido exitoso en aumentar la demanda de los servicios básicos de protección social en salud y educación.
- 1.2 El Programa de Apoyo a Reformas en Protección Social I y II fue un esfuerzo del Banco mediante el cual se cruzó un umbral importante en el proceso de apoyo al PBVM. Consistió en una serie de dos operaciones individuales (4613/BL-HO y 4877/BL- HO) que conformaron la serie Programática de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP), diseñadas y ejecutadas en los años 2018 y 2019, respectivamente, período en el cual Honduras registraba una disminución en la tasa de crecimiento económico, cayendo de 4,8% en 2017 a un 3,7% en 2018. Esta baja se explicaba mayormente por una reducción en las ventas de café, aceite de palma y camarones (11.8, 2.51 y 2.31 del PIB respectivamente), producto de la baja en los precios internacionales y de restricciones de acceso impuestas por algunos mercados de destino como Europa y México.
- 1.3 El programa tuvo por objetivo general apoyar al Gobierno de Honduras para la adopción de medidas de política que conducen a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras, y se basa en la sostenibilidad institucional de la protección social redistributiva para el logro de los objetivos finales de desarrollo. Para lograr dicho objetivo general, el programa considera el Marco macroeconómico y tres objetivos específicos (i) Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva; (ii) Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva, y (iii) Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

II.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.1 El programa tenía como objetivo apoyar la adopción de medidas de política que condujeran a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras por lo que era consistente con la Ley Marco de Protección Social del país, que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 2 de julio de 2015, mediante Decreto No. 56-2015. En particular, la Ley indica que se busca “permitir a los habitantes alcanzar, de forma progresiva y sostenible financieramente, una cobertura digna a través de la promoción social, prevención y el manejo de los riesgos que conlleva la vida de las personas, asegurando la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia

¹ Si bien existe una estrategia paraguas denominada Estrategia Vida mejor que contiene otros programas sociales la cobertura del BVM se ve limitada por el esfuerzo presupuestario que representaría un programa de mayor envergadura de manera fiscalmente sostenible.

- y los demás derechos sociales necesarios para el logro del bienestar individual y colectivo”.
- 2.2 Asimismo, el programa se alineó estratégicamente con la Política de Protección Social del Estado, que fue aprobada por unanimidad del Gabinete de Gobierno en Consejo de Ministros el 8 de marzo de 2012, mediante Decreto Ejecutivo PCM 008-2012 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 28 de marzo del mismo año, que tiene como objetivo “generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social”.
- 2.3 Por otro lado, el programa contribuyó con la Estrategia para el Ordenamiento del Piso de Protección Social de Honduras que pretende reordenar la Plataforma Social Vida Mejor con el fin de fortalecerlo y enfocarse en aquellos programas que estén arrojando resultados positivos.
- b. Alineación estratégica institucional**
- 2.4 Este programa estuvo alineado con la Estrategia del país con Honduras 2019-2022 (GN- 2944), que persigue enfrentar las restricciones para lograr un crecimiento más elevado e inclusivo, es consistente con el área prioritaria de acumulación de capital humano de dicha Estrategia y específicamente con sus objetivos estratégicos de: (i) reducir la pobreza y mejorar los servicios de educación y salud en la población vulnerable; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto público; y (iii) aumentar la cobertura de servicios especializados para las mujeres.
- 2.5 El programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB- 3008) y se alineó 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; mediante la reducción de exclusiones a la educación por razones de género, y la creación de una política fiscal más redistributiva en el ámbito tributario (recaudo del 3% del Impuesto General a las Ventas (IGV) y en el gasto público dirigido a los quintiles con ingresos más bajos de la población. El programa también se alineó con el área transversal de género y diversidad, ya que incluyó acciones para mejorar el acceso a servicios de salud materna y de la mujer. Adicionalmente, el programa contribuyó 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.
- 2.6 Asimismo, la primera operación estaba incluida en el informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915) y la segunda, en el Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948). La operación contribuyó con los resultados esperados de reducción de la pobreza monetaria y mejoró la focalización de los programas redistributivos a través de los indicadores del índice de pobreza monetaria y porcentaje del Fondo de Solidaridad y Protección y Asignaciones para la Reducción de la Pobreza (FRP) que se destina a programas sujetos a evaluación. Adicionalmente, fue consistente con los Documentos de Marco Sectorial (SFD) de: (i) Protección Social y Pobreza (GN-2784-7) en la Dimensión de Éxito No. 4 para la consolidación de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC); (ii) Salud y Nutrición (GN-2735-7) en la Dimensión de Éxito No.4 para la promoción de la coordinación intersectorial para resultados; y (iii) Educación y Desarrollo Infantil Temprano

(GN- 2708- 5) en la Dimensión de Éxito No.1 para monitoreo de los servicios educativos. La operación también contribuyó con 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.

- 2.7 La serie programática adicionalmente forma parte de una secuencia de apoyo iniciada con el Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social I (3371/BL-HO) y con el Programa de Apoyo a la Red de Inclusión Social con Prioridad en Occidente (3723/BL HO). Desde 2014, en el marco de la Estrategia Vida Mejor (EVM), 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, así como con herramientas clave de gestión de la política social como el Registro Único de Participantes (RUP) administrado por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) y el Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE). Dado que el financiamiento de estas dos operaciones finalizaba durante el diseño y ejecución de la serie programática y que es prioridad del Gobierno de Honduras (GOH) dar sostenibilidad e institucionalizar los programas e intervenciones financiadas como parte de la EVM, esta serie programática buscó apoyar la adopción de medidas de políticas que facilitarían la sustitución de fondos provenientes de crédito externo para asegurar la sostenibilidad financiera del PBVM e institucionalizar la oferta de servicios complementarios al PBVM y la oferta de servicios del tercer ciclo de educación básica. La incorporación de servicios de tercer ciclo es consistente con el esquema definido a través de la operación HO-L1088 la cual seguirá apoyando la expansión de modelos similares a nuevas zonas. En salud la operación consolida avances logrados a través de la operación HO-L1195 que expandió la oferta de salud del modelo descentralizado de salud. La serie también sentó las bases para el diseño del Programa de Apoyo en Protección Social (5008/BL- HO,5008/BL- HO- 1,5008/BL-HO-2) que actualmente financia la consolidación del modelo de intervención integral del PBVM, salud, educación, y otras intervenciones de la EVM utilizando la información actualizada del RUP y el modelo fortalecido de gobernanza e intercambio de información social para reorientar la oferta de servicios y así satisfacer las múltiples demandas de las familias en extrema pobreza, promoviendo una mejor articulación en el territorio.

c. Relevancia del diseño

- 2.8 En los últimos 20 años el Banco ha apoyado la consolidación de políticas sociales en Honduras en las áreas de salud, educación y protección social. Con el fin de lograr los objetivos de desarrollo de la serie, el proyecto incluyó dos operaciones individuales (HO- L1193 y HO-L1204) con condiciones que buscaban, en una primera instancia, aprobar políticas que condujeran a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en el país y, en una segunda instancia, la implementación de los instrumentos legales que fueron aprobados durante la primera operación.
- 2.9 **La lógica vertical.** El programa tuvo por objetivo general apoyar al Gobierno de Honduras para la adopción de medidas de política que conducen a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras, y se basa en la sostenibilidad institucional de la protección social redistributiva para el logro de los objetivos finales de desarrollo.
- 2.10 Para lograr dicho objetivo general, el programa considera el Marco macroeconómico y tres objetivos específicos: (i) Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva; (ii) Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva, y (iii) Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social.

- 2.11 El logro de cada uno de estos objetivos está asociado una serie de indicadores.
- 2.12 El primer objetivo específico, de Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva, se mediría a través de: (i) el porcentaje del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (FRP) ejecutado como mínimo para el Programa Bono Vida Mejor (PBVM), y (ii) el porcentaje de escuelas atendidas por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) que son asumidas directamente por la Secretaría de Educación (SEDUC) en el tercer ciclo de educación básica. El objetivo de Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva, en tanto, se mediría de acuerdo a cuatro indicadores: (i) número de departamentos donde opera el PBVM que aplican estrategias de desconcentración operativa, (ii) número de hogares con algoritmo de focalización actualizado, (iii) Número de programas del sector social con focalización geográfica que adoptan el mapa de pobreza actualizado, y (iv) porcentaje de participantes del programa PBVM cuya corresponsabilidad en salud tiene como fuentes de información medios digitales con el Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA). El último objetivo específico, de Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social, se mide según el indicador del número de solicitudes de intercambio de información en el sector social que son conocidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).
- 2.13 Estos objetivos se lograron a través de acciones en los sectores de salud, educación y protección social de la siguiente manera:
- 2.14 **Salud.** En los últimos años, la Secretaría de Salud (SESAL) ha implementado el Modelo de Gestión Descentralizada (MGD) para ampliar el primer nivel de atención, cubriendo actualmente 94 de 104 de los municipios más pobres del país que en su mayoría corresponden a zonas rurales del país. Con este esfuerzo, se pretende cerrar la brecha relacionada con la mortalidad materna, que actualmente, en zonas rurales, es de 75 por cada 100.000 nacidos vivos en comparación con 39 en zonas urbanas para el mismo indicador. Dicho modelo se basa en el pago per cápita a gestores de salud, midiendo el cumplimiento de indicadores de desempeño establecidos por la SESAL y ha evidenciado mejoras en el acceso y la calidad de los servicios a mujeres en edad fértil, embarazadas, parturientas y púerperas (estudio de RAMOS). El Banco ha apoyado la implementación del modelo a través de varios préstamos de inversión. Como condición de política de la primera operación se aprobaron los Lineamientos del MGD de Salud, que constituyen la directriz de política para institucionalizar la implementación del MGD. Entre los temas tratados se encuentran: (i) información sobre parámetros de operación del MGD; (ii) los tipos de gestores de servicios descentralizados; (iii) el grado de autonomía de los mismos; (iv) los mecanismos de certificación; (v) los mecanismos de pago; (vi) los mecanismos de monitoreo y evaluación; y (vii) las responsabilidades de las instancias y las normas aplicables.
- 2.15 Como condición de la segunda operación se logró la certificación² de los gestores, el registro nominalizado de los usuarios del sistema de salud y la verificación de la corresponsabilidad en salud del PBVM mediante el SINOVA.

² A través de la Dirección General de Vigilancia del Marco Normativo, en conjunto con la Unidad de Gestión descentralizada (UGD), y con el apoyo de asistencia técnica brindada por consultorías financiadas por el BID, se aprobó el "Reglamento para la certificación de Gestores Prestadores/administradores de servicios de Salud" y, con esta base, ha desarrollado una "Guía para la certificación de Gestores Prestadores/Administradores de Servicios

- 2.16 **Educación.** En cuanto al sector educación, la SEDUC en la primera operación se abordó el reto relacionado con la terciarización y la dependencia de fondos externos del modelo de educación básica siendo implementado por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER). En 2019, la prestación de estos servicios educativos dependía en su totalidad de fondos externos y era tercerizada al IHER para la contratación de 720 facilitadores educativos del tercer ciclo y atendía a más de 11.000 estudiantes en el occidente del país, por lo cual, como parte del programa, se identificó la necesidad de que el Gobierno asumiera gradualmente el financiamiento de los facilitadores. Consecuentemente, durante la primera operación se aprobó el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 por parte de la Secretaría de Educación, que incluye una planificación presupuestaria para la incorporación gradual de escuelas atendidas por el IHER, para ampliar el acceso al tercer ciclo de educación básica; y se designó el Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) como fuente oficial de producción de estadísticas para el monitoreo y seguimiento de metas del sector educativo. Durante la segunda operación del PBP se incorporó en el anteproyecto de ley de presupuesto que fue remitido al Congreso Nacional, el presupuesto necesario para la contratación de los maestros en escuelas que dejarían de ser atendidas por el IHER, de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 aprobado.
- 2.17 Adicionalmente, con el propósito de apoyar la acumulación de capital humano de alumnos con extra-edad y discapacidad, en la primera operación se remitió al Consejo Nacional de Educación la propuesta de Política de Educación Inclusiva, que incluye medidas para la formalización de la normativa que permite la incorporación de niños y niñas con extra-edad o con discapacidad a las escuelas, y la promoción de la matrícula de estudiantes que finalizaron el sexto grado en el séptimo grado. También se emitieron los lineamientos para permitir el ingreso y la matrícula de estudiantes que no cursaron la educación prebásica. Durante la segunda operación, la Política de Educación Inclusiva se aprobó por el Consejo Nacional de Educación mediante decreto ejecutivo y se verificó el cumplimiento con los lineamientos correspondientes a través del SACE.
- 2.18 **Protección Social.** La Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), es la institución encargada del diseño e implementación de intervenciones redistributivas de la implementación de EVM la cual representa el piso mínimo de protección social en Honduras basada en la Política de Protección Social (2012) y la Ley Marco de Política Social (2013). La EVM integra un gran número de programas, el principal de ellos el PBVM, y se complementa con la expansión en el acceso a educación básica y atención primaria en salud. 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 la ampliación de la oferta del tercer ciclo de educación básica. 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 EVM 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.³

de Salud". La Guía surge como apoyo al Modelo de Gestión Descentralizada y vela por el cumplimiento de estándares básicos de calidad y rendición de cuentas de los gestores descentralizados.

³ 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

- 2.19 La selección de participantes de los programas de protección social se realiza en base a levantamiento de información a hogares, utilizando la Ficha Socioeconómica Única (FSU) que se integra en el RUP por parte del CENISS. El CENISS aplica un algoritmo que genera un índice de bienestar de los hogares y los clasifica por nivel de pobreza. Esta información es utilizada por los programas sociales para identificar participantes. Cuando se desarrolló la serie programática se identificaron debilidades en el PBV debido a que los procedimientos operativos entre las áreas urbanas y rurales del programa seguían procesos separados y se notó que el algoritmo utilizado para seleccionar hogares requería ser actualizado. En la primera operación se aprobaron los lineamientos generales para la homologación de la operatividad del Bono Urbano y Rural, que unificó procesos como la generación de listas de montos a pagarse a participantes (planillas). De igual manera se aprobó el documento “Lineamientos de Atención Integral al Participante” por parte del Comité Técnico del PBVM, que impulsa la puesta en marcha de un proceso de acercamiento de atención al participante. En la segunda operación de la serie PBP se implementó dicha homologación para lo cual se aprobó un manual operativo del PBVM que operativiza estos procesos. De igual manera se logró que las oficinas de atención a participantes de la Subsecretaría de Integración Social (SSIS), ubicadas a nivel departamental, estén implementando los Lineamientos de Atención Integral al Participante, resolviendo quejas de los beneficiarios del programa. Asimismo, se levantó información actualizada para más de un millón de hogares y se les aplicó un algoritmo actualizado de focalización.
- 2.20 Una de las principales fuentes de financiamiento del PBVM es el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (FRP), el cual 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 General a las Ventas (IGV) que el Decreto Legislativo 278-2013 reformó incrementándolo del 12% al 15%. La intención del FRP es recaudar impuestos indirectos generales, para redistribuirlos por medio de programas sociales como el PBVM.
- 2.21 Una de las debilidades del FRP, de acuerdo con una evaluación realizada en 2016, era la falta de reglamentación en el destino de sus recursos⁴, como por ejemplo la asignación específica de fondos para permitir una mayor predictibilidad del financiamiento de programas. Por esto, en la primera operación del PBP, mediante Decreto Ejecutivo se asigna anualmente al menos 10% del FRP para el financiamiento del PBVM. De igual manera, el Comité Técnico del FRP reglamentó su funcionamiento a fin de establecer los procedimientos para el análisis de solicitudes y aprobación de desembolsos, así como presentación de informes de liquidación e informes financieros de los desembolsos efectuados. Durante la segunda operación se verificó el traspaso de recursos necesarios para que el PBVM pueda mantener al menos la cobertura y montos pagados en 2018.
- 2.22 Durante el análisis de la primera operación se identificaron debilidades en la medición de la pobreza de Honduras, que afecta las decisiones que se toman en el sector social. Como condición de la primera operación se aprobó la Política Nacional de Medición de la

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-EI-FEB-7.pdf>

⁴ Ver [Informe Final-Gerenssa](#).

Pobreza y desigualdad en Honduras mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM-020-2018. Dicha política establece la unificación institucional para la rectoría y publicación de indicadores de pobreza monetaria y multidimensional, la conformación de una Comisión de Alto Nivel y una Comisión Técnica para la actualización de la metodología para la medición de la pobreza y desigualdad, y la definición de las recomendaciones de requerimientos calóricos y micronutrientes para la población hondureña por parte de dicha Comisión Técnica.

- 2.23 De conformidad con lo dispuesto en dicho decreto se conformó la Comisión Técnica compuesta por entidades del sector gubernamental, miembros del sector no gubernamental y colaboradores de la cooperación internacional, el BID, el Banco Mundial, y las agencias de las Naciones Unidas (ONU, por sus siglas en inglés), para la revisión de la metodología actual. A través de dicha Comisión Técnica se identificaron debilidades en el cuestionario de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Por ejemplo, el módulo de empleo independiente que representa el 34% de los trabajadores hondureños solo cuenta con una pregunta de ingreso, y el cuestionario no incluye la pregunta para calcular la renta imputada, que es parte del agregado de ingreso en otros países de la región. Durante la segunda operación del PBP se aprobó la nueva metodología de medición de pobreza monetaria por parte de la Comisión Técnica Permanente y se calcularon indicadores revisados de pobreza en Honduras. Con la nueva metodología la pobreza moderada se reduce de 61,9% a 42,7% y la pobreza extrema se reduce de 42.9% a 22.9%. El algoritmo de focalización de programas sociales se está actualizando en 2021 con el propósito de mejorar la focalización de beneficiarios de programas sociales.
- 2.24 Cada uno de los indicadores descritos miden la consecución de los objetivos de acuerdo a metas, como se detalla en la Matriz de Resultados presentada en la sección de Eficacia. Estas metas se alcanzarían mediante el financiamiento de productos generados para el Programa de Apoyo a Reformas en Protección Social I 4613/BL-HO. Estos productos a su vez se benefician de productos iniciales asociados al Programa de Apoyo a Reformas en Protección Social II (4877/BL-HO).
- 2.25 En la Figura No. 1 se resume dicha lógica vertical, y como se puede apreciar, todas las acciones y objetivos específicos apuntaron hacia el objetivo general del Programa, que como ya se ha mencionado anteriormente, era el de apoyar al Gobierno de Honduras para la implementación de instrumentos legales para la reducción de la pobreza extrema, y se basa en la sostenibilidad institucional de la protección social redistributiva para el logro de los objetivos finales de desarrollo.
- 2.26 La evidencia internacional sugiere la importancia de concebir este tipo de intervenciones redistributivas como esfuerzos a largo plazo y con enfoque integral. Para esto, ellas deben transitar hacia un financiamiento con recursos estatales, y no provenientes de fuentes externas, especialmente en su etapa de consolidación, e ir acompañado de una mejor gobernanza de datos del sector social y la institucionalización de la oferta que acompaña a las estrategias redistributivas.

Figura 1. Lógica vertical

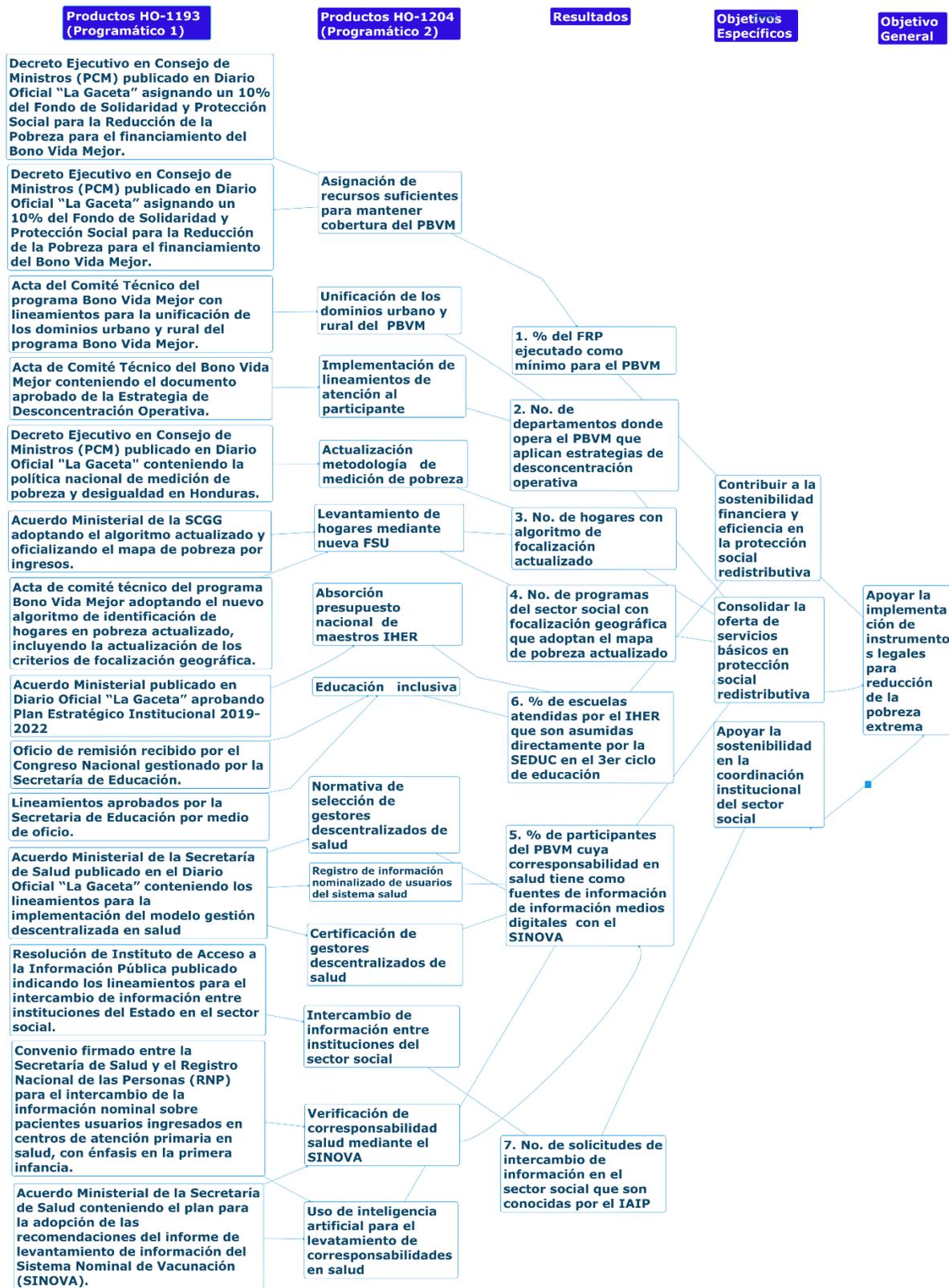


Table 1. Matriz de Resultados (@ approval, 60 days after reaching eligibility and @exit)

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el Proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	EOP (A)	
Impacto # 1: Reducción de la pobreza extrema										
Indicador # 1: Índice de pobreza monetaria extrema.	Porcentaje	40,7%	38,6%	Porcentaje	40,7%	38,6%	Porcentaje	23,8% ⁵	22,9%	Datos en base a la nueva metodología de medición línea de pobreza.
Resultado # 1: Incremento en la cobertura de programas antipobreza										
Indicador # 1: % del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (FRP) ejecutado como mínimo para el Programa Bono Vida Mejor (PBVM).	Porcentaje	4,7%	10%	Porcentaje	4,7%	10%	Porcentaje	4,7%	10%	
Indicador # 2: Número de departamentos donde opera el PBVM que aplican estrategias de desconcentración operativa.	Número	4	16	Número	4	16	Número	4	17	
Indicador #3: Número de hogares con algoritmo de focalización actualizado.	Número	0	15.000	Número	0	15.000	Número	0	1.076,842 ⁶	
Indicador # 4: Número de programas del sector social con focalización geográfica que adoptan el mapa de pobreza actualizado.	Número	0	3	Número	0	3	Número	0		
Resultado # 2: Reducción en la filtración de los programas antipobreza										
Indicador # 1: % de participantes del programa PBVM cuya corresponsabilidad en salud tiene como fuentes de información medios digitales con el Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA).	Porcentaje	0%	60%	Porcentaje	0%	60%	Porcentaje	0%	62,65%	
Indicador # 2: % de escuelas atendidas por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) que son asumidas directamente por la Secretaría de Educación (SEDUC) en el tercer ciclo de educación básica.	Porcentaje	0%	9,9%	Porcentaje	0%	9,9%	Porcentaje	0%	25%	
Resultado # 3: Mejoramiento en la focalización de los programas antipobreza										
Indicador # 1: Número de solicitudes de intercambio de información en el sector social que son conocidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).	Número	0	3	Número	0	3	Número	0	4	

⁵ En enero de 2020 y como resultado de una de las condiciones de la serie programática se revisó la metodología de medición de la pobreza en Honduras. Debido a que también se reconstruyó la serie desde 2014 con propósitos de tener una serie comparable, se revisó la línea de base de la matriz de resultados. La meta correspondiente en términos de puntos porcentuales sería igual a 21.7.

⁶ Este es el número de hogares pobres censados utilizando la nueva Ficha Socioeconómica Única (FSU), a quienes se les ha aplicado el nuevo modelo de focalización.

II.2 Eficacia

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto:

2.27 El objetivo general de desarrollo de esta serie programática era el de apoyar la adopción de medidas de política que condujeran a la reducción de la pobreza extrema de los hogares en Honduras, 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, así como apoyar en la implementación de instrumentos legales que contribuyeran al logro de los objetivos de la serie.

2.28 Los objetivos específicos son:

- i. Contribuir a la Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva.
- ii. Consolidar la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva.
- iii. Apoyar la sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social.

b. Resultados logrados

2.29 **Objetivo específico 1. Contribuir a la Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva**

2.30 El logro de este objetivo se mide con dos indicadores. Como se describe a continuación, se alcanzaron las metas en todos ellos y por tanto se considera logrado el objetivo específico 1.

2.31 **Indicador 1. Porcentaje del FRP ejecutado como mínimo para el Programa Bono Vida Mejor**

2.32 Este logro está directamente relacionado a las dos condiciones de la serie programática debido a que la condición correspondiente a la primera operación de la serie logró la aprobación del Decreto Ejecutivo No. 021-2018, de fecha 6 de noviembre de 2018, el cual, en su artículo 1, decreta asignar anualmente al menos 10% del FRP para la Reducción de la Pobreza para el financiamiento del BVM. Posteriormente, en la segunda operación de la serie se verificó que: (i) el Comité Técnico del Fondo haya aprobado la asignación de un mínimo de 10% de recursos para el PBVM de acuerdo al mismo Decreto Ejecutivo y (ii) que se haya asignado desde Fondo, el financiamiento necesario para que el PBVM mantenga el mismo número de hogares participantes y meses pagados o supere dicho número en relación con el número de hogares participantes cubiertos por dicho PBVM en el año fiscal 2018. El logro de este indicador superó la meta original de 10% ya que el porcentaje del Fondo destinado al BVM a final de 2019 fue de 15,5%.

2.33 **Indicador 6. Porcentaje de escuelas atendidas por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) que son asumidas directamente por la Secretaría de Educación (SEDUC) en el tercer ciclo de educación básica**

- 2.34 Para este objetivo, la primera operación de la serie logró la aprobación del Plan Estratégico Institucional 2019-2022 por parte de la SE, incluyendo criterios para la incorporación gradual de escuelas atendidas por el IHER en el presupuesto de dicha institución. Durante la segunda operación individual, se logró que el Anteproyecto de Ingresos y Egresos incluyera un total de Lps 32.420.000, para financiar 156 docentes en 2020, en una línea de presupuesto identificada de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico Institucional aprobado en 2018. La línea base en 2017 fue de 0,0%. Para 2019, un 25,0% de escuelas atendidas por el IHER fueron asumidas directamente por la SE. La meta original era de un 20,0%.
- 2.35 **Objetivo específico 2.** Consolidación de la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva
- 2.36 El logro de este objetivo se mide con cuatro indicadores. Como se describe a continuación, se alcanzaron las metas en todos ellos y por tanto se considera logrado el objetivo específico 2.
- 2.37 **Indicador 2. Número de departamentos donde opera el PBVM que aplican estrategias de desconcentración operativa**
- 2.38 La meta asociada a este indicador se logró debido a que en la primera operación de la serie programática se pidió como condición que se aprobara el documento de Atención Integral al Participante, lo que se llevó a cabo a través del Acta No. 004-2018 del Comité Técnico del Programa. Dicho documento contempla la aplicación conjunta de los conceptos de desconcentración y descentralización. En la segunda operación de la serie se pidió la implementación de estos lineamientos en 16 oficinas departamentales de la SSIS, específicamente, la descentralización, y se definió como indicador la resolución de al menos 30% de los casos presentados en cada oficina (considerando las oficinas en las que se presentan al menos 10 casos, en los tres meses anteriores a la generación del informe). La línea base en 2017 era de 0, la meta era 16 departamentos y, para 2019, 17 departamentos estaban aplicando estrategias de desconcentración operativa.
- 2.39 **Indicador 3. Número de hogares con algoritmo de focalización actualizado.**
- 2.40 Como consecuencia de la primera operación de la serie, en 2018 se aprobó a través del Acuerdo No. SCGG-00468-2018 de la SCGG, el “Algoritmo de Focalización para la Identificación Individual de Hogares Participantes en los Programas Sociales del Gobierno de Honduras”. Posteriormente, en la segunda operación de la serie se pidió la implementación del algoritmo para todos los hogares a los cuales se levantó una nueva ficha socioeconómica. La meta fue superada por mucho debido a que, cuando se acordó la matriz, no había claridad sobre si el país tendría la capacidad de hacer el trabajo de campo necesario para tener la población completa censada para 2019 (aplicación de la nueva FSU). Sin embargo, debido a que se avanzó oportunamente con la aprobación y adopción del mapa de pobreza, el equipo de Gobierno logró implementar un trabajo de campo a gran escala. Una vez teniendo los datos, fue un paso sencillo aplicar el algoritmo a todos los hogares involucrados. El total de hogares a finales de 2019 fue de 1.076.842, superando ampliamente la meta de 15.000 hogares planteada durante el diseño de la operación.
- 2.41 **Indicador 4. Número de programas del sector social con focalización geográfica que adoptan el mapa de pobreza actualizado**

- 2.42 En la primera operación individual de la serie, se pidió que en el Acuerdo No. SCGG-00468-2018, en su artículo No. 4, el país adoptara de forma progresiva el uso del Mapa de Pobreza por Ingreso basado en el Censo de Población y Vivienda 2013. En la segunda operación individual, para el levantamiento de Fichas Socioeconómicas de hogares, se pidió que el plan de levantamiento asegurara que se encuestara un 70% del número de hogares pobres estimados en el mapa de pobreza basado en el censo de 2013. La FSU determina la elegibilidad de beneficiarios de programas sociales, por lo que todos los programas que utilizan la FSU están adoptando también el mapa. A marzo de 2019, 5 programas sociales utilizan la FSU para seleccionar sus beneficiarios.
- 2.43 **Indicador 5. Porcentaje de participantes del programa PBVM cuya corresponsabilidad en salud tiene como fuentes de información medios digitales con el Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA)**
- 2.44 El indicador fue cumplido gracias a las condiciones de la matriz de las dos operaciones de la serie. Durante la primera, se aprobó el Acuerdo No. 4668-2018, de la SESAL, de fecha 6 de noviembre de 2018, en el que se dispone la adopción del SINOVA como plataforma tecnológica principal que producirá la información oficial para la medición de las corresponsabilidades del PBVM. Durante la segunda operación individual, se pidió que a través de acta de Comité Técnico del PBVM, se haya aprobado la verificación de corresponsabilidades de salud utilizando la información del SINOVA, validada por intercambio de registros entre el Registro Nacional de Personas (RNP) y la Unidad de Gestión Institucional (UGI) de la SESAL, de acuerdo al convenio firmado entre ambas instituciones. Partiendo del 0,0% en 2017, un 62,5% de los participantes del programa tiene como fuente de verificación de corresponsabilidad en salud el SINOVA para 2019. La meta original era de un 60,0%.
- 2.45 **Objetivo específico 3. Sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social**
- 2.46 El logro de este objetivo se mide con un indicador. Como se describe a continuación, se alcanzó la meta y por tanto se considera logrado el objetivo específico 2.
- 2.47 **Indicador 7. Número de solicitudes de intercambio de información en el sector social que son conocidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)**
- 2.48 En el caso de este indicador, fue necesario que primero el país definiera los procesos que deberían regular el intercambio de información entre instituciones del Estado, bajo la ley de Acceso a la Información Pública. Como parte de la primera operación, se aprobó la Resolución de IAIP No. SE-001-2018, en la cual se indican los términos y condiciones para el intercambio de información entre instituciones estatales del sector social. Dicha resolución fue publicada en el sitio web oficial del IAIP. La segunda operación, puso como condición la firma de tres acuerdos interinstitucionales suscritos para intercambio de información, bajo los criterios descritos de la resolución aprobada en la primera operación. En 2017 la línea base era de 0,0%. Para 2019, se notificaron 4 intercambios de información entre instituciones del sector social al IAIP. La meta original era de 3 intercambios.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de Línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios of verificación
Impacto #1: Reducción de la pobreza extrema							
Indicador # 1: Índice de pobreza monetaria extrema.	Porcentaje	40,7%	2017	P	38,6%	42.8% ⁷	
				P(a)	22,9%		
				A			

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de Línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios of verificación
Resultado # 1: Incremento en la cobertura de programas antipobreza							
Indicador # 1: % del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (FRP) ejecutado como mínimo para el Programa Bono Vida Mejor (PBVM).	Porcentaje	4,7%	2017	P		203	Reporte del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) con asignación y ejecución presupuestaria del PBVM.
				P(a)	10%		
				A	15.5%		
Indicador # 2: Número de departamentos donde opera el PBVM que aplican estrategias de desconcentración operativa.	Número	4	2017	P	16	100	Reporte de la Subsecretaría de Integración Social (SSIS) certificando el número de oficinas departamentales y/o mancomunidades implementando la estrategia de desconcentración.
				P(a)	16		
				A	17		
Indicador # 3: Número de hogares con algoritmo de focalización actualizado.	Número	0	2017	P	15.000	7179	Reporte del Sistema de Información Gerencial (SIG) que muestre los participantes que ingresaron con el algoritmo actualizado.
				P(a)	15.000		
				A	1.076.842		
Indicador # 4: Número de programas del sector social con	Número	0	2017	P	3	166	Informe de la Subsecretaría de Coordinación General de Gobierno
				P(a)	3		

⁷ En enero de 2020 y como resultado de una de las condiciones de la serie programática se revisó la metodología de medición de la pobreza en Honduras. Debido a que también se reconstruyó la serie desde 2014 con propósitos de tener una serie comparable, se revisó la línea de base de la matriz de resultados. La meta correspondiente en términos de puntos porcentuales sería igual a 21.7 y la línea de base 23.8, por lo que el porcentaje alcanzado es de 42.8%.

focalización geográfica que adoptan el mapa de pobreza actualizado.				A	5		(SCGG) con identificación de programas que emplean la focalización geográfica que adopta el mapa de pobreza actualizado.
Resultado # 2: Reducción en la filtración de los programas antipobreza							
Indicador # 1: % de participantes del programa PBVM cuya corresponsabilidad en salud tiene como fuentes de información medios digitales con el Sistema Nominal de Vacunación (SINOVA).	Porcentaje	0	2017	P	60%	96	Reporte del SIG con balance de la verificación de corresponsabilidades en salud con el SINOVA.
				P(a)	60%		
				A	62,65%		
Indicador # 2: % de escuelas atendidas por el Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) que son asumidas directamente por la Secretaría de Educación (SEDUC) en el tercer ciclo de educación básica.	Porcentaje	0	2017	P	9,9%	252	Reporte de la SEDUC sobre escuelas asumidas con maestros de la nómina de la SEDUC. Se entiende por escuela asumida cuando todos los maestros gestionados a través del IHER pasan a ser personal de planta de la SEDUC.
				P(a)	9,9%		
				A	25%		
Resultado # 3: Mejoramiento en la focalización de los programas antipobreza							
Indicador # 1: Número de solicitudes de intercambio de información en el sector social que son conocidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).	Número	0	2017	P	3	100	Informe del IAIP con certificación de solicitudes llevadas a cabo entre entidades del sector social.
				P(a)	3		
				A	4		

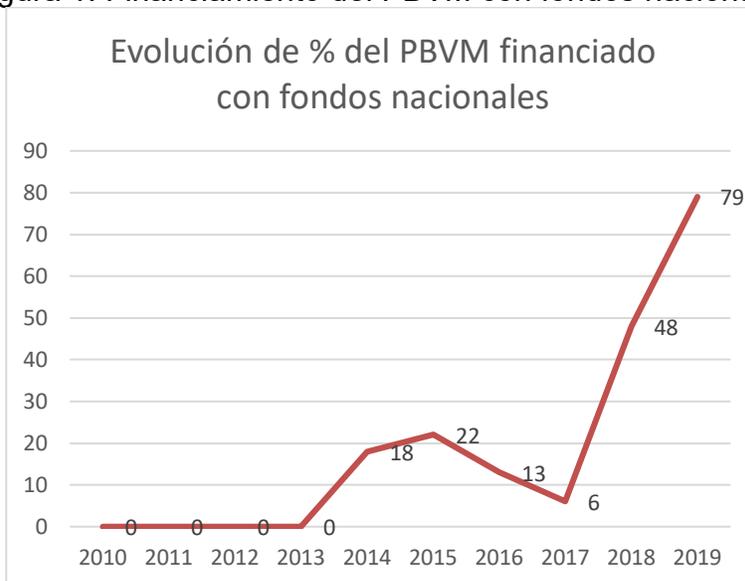
Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis contrafactual

2.49 Objetivo específico 1. Contribuir a la Sostenibilidad financiera y eficiencia en la protección social redistributiva.

2.50 Desde el inicio Programa, ya sea el PBVM o Bono 10,000, como era conocido en sus inicios, el Gobierno de Honduras ha dependido en su totalidad de los organismos multilaterales para cubrir el pago de TMC a los participantes en zonas rurales y parcialmente en zonas urbanas⁸, e incluso, un gran porcentaje de los gastos operativos de la institución que lo implementa y demás instituciones que intervienen en los procesos articulados de salud y educación, han sido financiados con fondos externos, por lo que de no haberse implementado la serie programática, la absorción por parte del Estado con fondos nacionales, no habría tenido avances significativos. A la fecha, el mayor porcentaje de TMC se paga con recursos del FRP; para el segundo pago del PBVM rural del año 2019, el 79% fue absorbido por dicho fondo, no obstante, la parte operativa sigue siendo financiada a través de las operaciones de crédito vigentes. La Figura 1 nos muestra la tendencia previa y post aprobación y desembolso de las dos operaciones individuales de la serie.

Figura 1. Financiamiento del PBVM con fondos nacionales



Fuente: cálculos propios con base en información administrativa del PBVM

2.51 Asimismo, la absorción en el presupuesto nacional de la SEDUC del financiamiento de los facilitadores educativos del tercer ciclo que son contratados por el IHER, fue solicitado como parte del cumplimiento en la serie de operaciones individuales, por lo que, de no haberse condicionado este tema, y en vista que los fondos externos están siendo reducidos cada vez más, es posible que estas atenciones pudieran no continuar en el futuro.

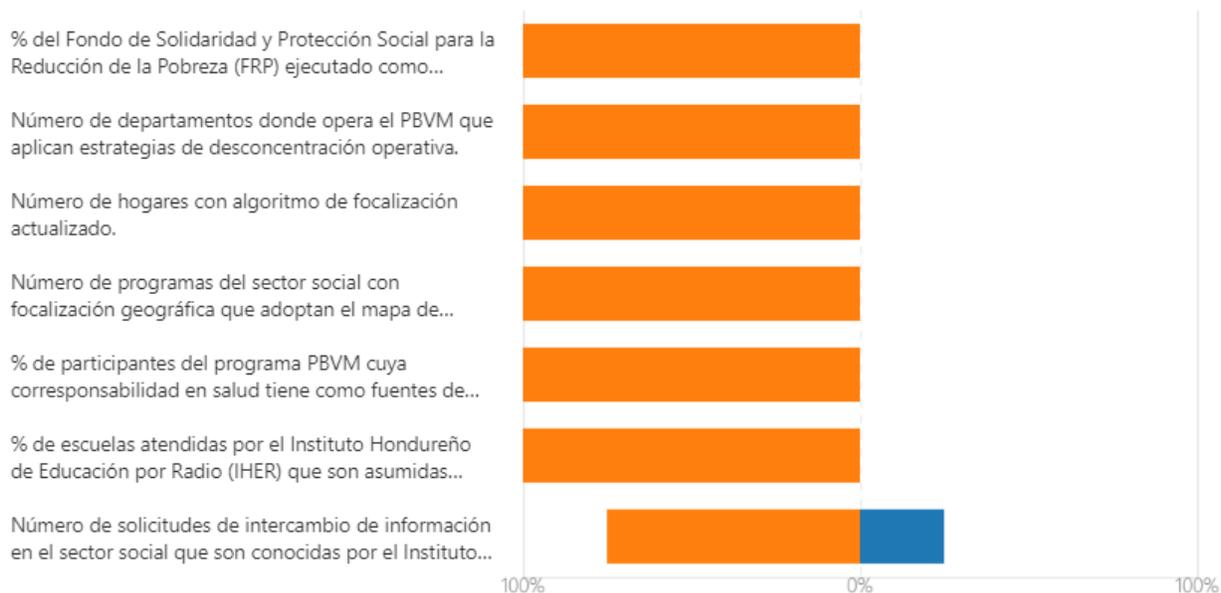
⁸ El PBVM fue iniciado con apoyo financiero del BID en zonas rurales y después fue expandido a zonas urbanas con apoyo de recursos nacionales y del Banco Mundial

- 2.52 **Objetivo específico 2. Consolidar la oferta de servicios básicos en protección social redistributiva.**
- 2.53 La desconcentración operativa del Programa permite que se puedan solucionar casos que se les presentan a los participantes y que les ocasionan consecuencias de distinta índole, como no recibir su transferencia o parte de ella, por falta de información o documentación de alguno de los niños que componen el hogar o de las titulares del mismo, por lo que la intervención realizada a través de estas 2 operaciones, ha permitido que la atención del personal de la SSIS pueda llegar más cerca de los participantes y promover mayor resolución de casos y atención más personalizada, expedita y diligente, un proceso que pudo haberse tardado más en ser implementado de no existir la serie programática.
- 2.54 El algoritmo anterior que era utilizado por el CENISS para generar el índice de bienestar de los hogares y la clasificación por nivel de pobreza, fue revisado y actualizado como parte de una de las condicionalidades de la primera operación, y posteriormente, como parte de la segunda operación, se realizó el levantamiento y se aplicó el nuevo algoritmo a los hogares, por lo que, de no haberse aprobado la serie programática, es posible que a la fecha no se tuviera una nueva FSU ni un algoritmo con variables revisadas, lo que podría generar errores de inclusión y exclusión. De igual manera, el levantamiento permitió que se incorporaran niños entre 0 y 2 años al Programa, lo que, hasta 2019, había sido imposible.
- 2.55 Históricamente, el sector salud ha tenido rezagos en sus sistemas de información, lo que ha dificultado la obtención de los datos de cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de los participantes. Como parte de esta serie de operaciones, se solicitó que se firmara el convenio entre SESAL y el RNP y la oficialización del SINOVA como fuente de información para la corresponsabilidad en salud, lo que ha incrementado la cantidad y calidad de la información que es reportada por parte de la Unidad correspondiente de la SESAL, esfuerzos que, probablemente, no tendrían el grado de avance que tienen actualmente de no haberse ejecutado ambas operaciones.
- 2.56 **Objetivo específico 3. Apoyar la sostenibilidad en la coordinación institucional del sector social**
- 2.57 La serie programática promovió la regulación e intercambio de información entre las instituciones del sector social involucradas, proceso que ha sido muy complicado a lo largo de los años, ya que las instituciones que administran la información deben resguardarla por confidencialidad, lo que retrasa procesos, toma de acciones y decisiones importantes que permitan que los programas sociales puedan implementarse eficazmente. Esto no se hubiese logrado sin la ejecución de la serie programática.
- 2.58 En cuanto a la atribución de los distintos resultados una encuesta a funcionarios de gobierno también dio resultados consistentes con lo descrito arriba.

Cree que la condición del proyecto fue necesaria para el logro del indicador en el tiempo planificado?

[More Details](#)

■ Si ■ No



d. Resultados imprevistos

- 2.59 A raíz de la condicionalidad del programa correspondiente a la asignación de un mínimo de 10% del FRP para pago de BVM se generó una revisión de la plataforma de programas sociales que se ejecutan en el país, lo que ha llevado a una priorización de los mismos, considerando aquellos que han mostrado mejores resultados a lo largo del tiempo. Este ejercicio llevó a la Estrategia de Ordenamiento del Piso de Protección Social en 2019, la cual promovió que el Gobierno comenzara una revisión de la asignación de recursos y espacios presupuestarios, contemplando el cumplimiento de los objetivos plasmados en las distintas leyes que regulan el sector social.
- 2.60 De igual manera, es importante mencionar que los efectos de todos los programas financiados por el banco para fortalecer el PBVM, desde sus inicios, en conjunto, han fortalecido al Programa en términos de cobertura, focalización y eficiencia, lo que permitió que se designara a los hogares participantes del Programa, como la base desde la cual se definen el resto de programas sociales, logrando con ello una intervención integral y más articulada.
- 2.61 En cuanto al sector salud, como consecuencia del requerimiento realizado a los gestores descentralizados, para que nominalizaran a los usuarios del sistema, la SESAL ha podido identificar que existen problemas de registro de números de identificación. No obstante, se logró que el RNP llegara más cerca de los usuarios del sistema, agilizando la inscripción de nuevos nacimientos, al establecer puntos de atención en los centros hospitalarios, según el convenio firmado entre ambas instituciones, con lo que se pueden reducir los problemas de registro.

II.3 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.62 Uno de los principales riesgos que se han identificado, es que no se asignen fondos suficientes por parte del Gobierno para el pago de BVM. No obstante, el Decreto Legislativo No. 278-2013 establece que la finalidad del Fondo es la de “garantizar la continuidad y ampliación de beneficiarios del Programa Bono 10,000...”, pueden existir cambios en las políticas estatales o surgir otras prioridades que obliguen al Estado a destinar fondos para otros propósitos. Por esa razón, la serie programática aseguró la emisión del PCM y Decreto Ejecutivo correspondiente, con lo que se espera contribuir a la sostenibilidad financiera del Programa.
- 2.63 Asimismo, existe un riesgo de que haya una reducción o caída en la cantidad de participantes que reciben el bono salud, esto debido a las debilidades que históricamente la SESAL ha mostrado en cuanto a sus sistemas y flujos de información. En ese sentido, en 2018, el Banco contrató una consultoría que realizó un diagnóstico y pudo identificar el SINOVA como un instrumento idóneo que contiene la información necesaria y oportuna para poder obtener la información sobre vacunación de los niños, por lo que a través de la serie programática se logró la emisión de un Acuerdo Ministerial que designó al SINOVA como la fuente oficial de información para la verificación de la corresponsabilidad en salud. Se espera que el acuerdo ministerial garantice la oportuna medición de la corresponsabilidad.
- 2.64 En cuando al área de la educación, hasta 2019, el financiamiento para impartir clases del tercer ciclo de educación básica dependía enteramente de fondos externos, lo que implicaba el riesgo de que estas atenciones fueran canceladas al no contar con recursos para el pago de los facilitadores y demás logística, por lo cual, el Banco procedió a incluir dentro de las condicionalidades de la serie programática, que la SE incluyera gradualmente, como parte de su presupuesto con fondos nacionales, el pago de los facilitadores, así como un *pari passu* dentro de la operación “Mejora de la Calidad Educativa para Desarrollar Capacidades para el Empleo: Proyecto Joven” HO-L1188, para que se sigan incorporando fondos. Se espera que, con estas medidas, se impulse la sostenibilidad de dichas atenciones.
- 2.65 En años anteriores ha quedado evidenciado que existen inconvenientes para que las instituciones del sector social compartan información entre ellas, esto debido a las responsabilidades que adquieren al tener en custodia información privada o confidencial de los ciudadanos. Esto obstaculiza la ejecución de programas, la adopción de medidas eficaces, la toma de decisiones oportunas, etc., por lo que, como parte de la serie programática, se promovió que el IAIP emitiera una resolución que estableciera los lineamientos para que las instituciones puedan compartir información entre ellas, a través de la firma de acuerdos interinstitucionales. Se espera que la resolución promueva y mejore el flujo de información entre las instituciones.
- 2.66 Por otro lado, también se ha identificado que existe un riesgo de que no se utilice la nueva Política Nacional de Medición de la Pobreza y Desigualdad en Honduras, lo que ocasionaría que se continuara con las mediciones anteriores, esto debido a la resistencia que puede generar el cambio en la población e instituciones de la sociedad civil, entre otros. Como medida de mitigación, se elaboró una Estrategia de Comunicación a través de la cual se socializó a los distintos públicos meta los objetivos, métodos y resultados

del proceso. Se espera que la implementación de la estrategia pueda asegurar el uso de la nueva metodología.

- 2.67 Debido a la falta de conocimiento y experiencia en los procesos de desconcentración y descentralización, pueden surgir retrasos en la implementación de este proceso en las oficinas regionales de Atención al Participante, por lo que se incluyó en la operación “Programa de Apoyo al Sistema Integral de Protección Social” HO-L1194, un Estudio de Rediseño de Procesos para apoyar a la SSIS. Se espera que este apoyo agilice la implementación de todos los procesos.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

- 2.68 El proyecto fue clasificado como categoría “C” de acuerdo a la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) ya que no se prevén impactos ambientales. Por esta razón no se requirió implementar salvaguardas durante la implementación de la operación.

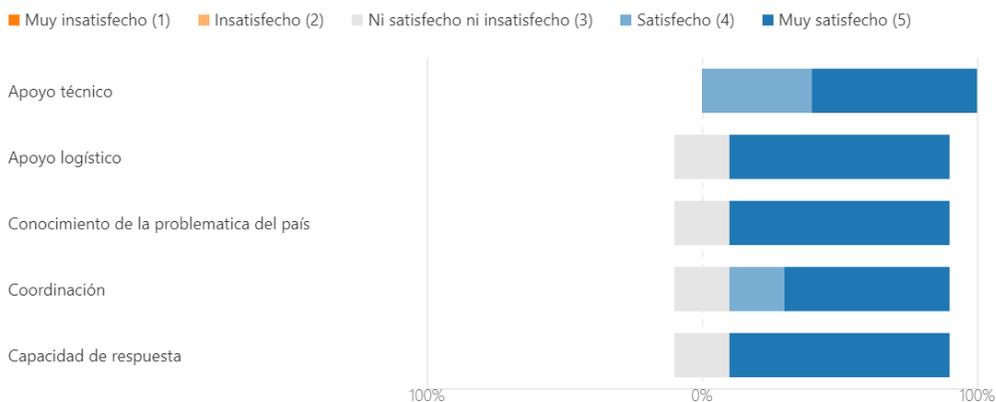
III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Dempeño del Banco

- 3.1 El proyecto se ejecutó de acuerdo al calendario originalmente acordado con el Gobierno de Honduras y se implementaron todas las consultorías que se ofrecieron como apoyo al cumplimiento de las condiciones. Las consultorías para apoyo al cumplimiento de condiciones fueron financiadas por la Cooperación técnica ATN/OC-17385-HO. La cooperación técnica fue aprobada en 2019 por un monto de US\$150 mil, fue ejecutada por el Banco fue clave sobre todo en el cumplimiento de condiciones de la segunda operación de la serie. Las consultorías contratadas con fondos de la CT incluyeron consultorías para el desarrollo de propuestas de lineamientos de certificación de Gestores Descentralizados, cálculos para la revisión de la metodología de medición de la pobreza y análisis legal para la normativa de funcionamiento del FRP. Adicionalmente, en términos de coordinación con otros donantes para el logro de objetivos, se tuvo una cercana coordinación con el equipo del Banco Mundial, tanto para la medición de la pobreza, como para el desarrollo del nuevo Manual Operativo del PBVM. El Banco brindó apoyo técnico adicionalmente de manera directa en la definición e implementación de todas las condiciones, particularmente en el desarrollo de la nueva metodología de medición de pobreza y los avances en la implementación del MGD en salud.
- 3.2 En entrevistas sostenidas con funcionarios del Gobierno que estuvieron involucrados en el proceso de diseño, aprobación y ejecución de la operación, así como en el cumplimiento de las condicionalidades se tuvo una visión bastante positiva del desempeño del Banco.

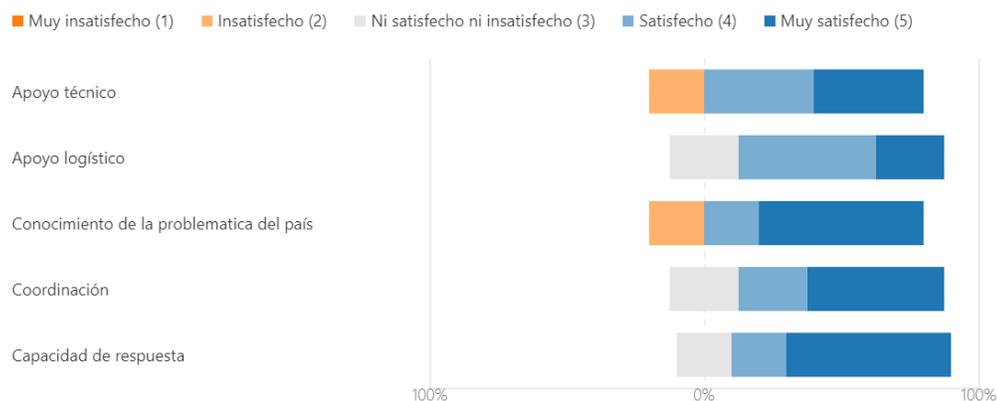
1. Califique el desempeño del Banco durante el diseño de la operación

[More Details](#)



2. Califique el desempeño del Banco durante la ejecución de la operación

[More Details](#)



III.2 Dempeño del Prestatario

- 3.3 El equipo de Gobierno hizo un trabajo excepcional para el logro de los objetivos de la serie programática. Para la ejecución de la operación se acordó que se haría un seguimiento cercano por parte de la SCGG y SEFIN. Se coordinaron reuniones de seguimiento al menos una vez al mes en las que se revisó el avance de cada una de las condiciones de la operación.
- 3.4 En los casos en los que se detectaron riesgos o retrasos, el Gobierno tomó acción inmediata o levantó el tema oportunamente para que el Banco pudiera apoyar con asesoría técnica para facilitar y agilizar resultados. De la misma manera, cada una de las Secretarías de línea se comprometió con acuerdos ambiciosos durante el diseño de la operación y realizó esfuerzos importantes para lograr los productos tal y como fueron acordados en la matriz de la operación. Asimismo, se lograron avances más allá de lo esperado durante la primera operación individual, en la cual se acordaron objetivos más ambiciosos aún para la segunda operación. Un ejemplo de esto es el proceso de certificación de al menos 5 gestores descentralizados (de primer o segundo nivel), de acuerdo a los mecanismos aprobados de certificación de Gestores.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

IV.1 Dimensiones 1 a 5

4.1 En la tabla 4 se detallan las dimensiones, hallazgos y recomendaciones identificadas para la serie programática:

Tabla 4 - HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico-sectoriales - Diseño del proyecto	
<p>Hallazgo # 1 Indicador No. 1 – En 2018, cuando se acordó que se revisaría la metodología de revisión de la pobreza no se sabía ex-ante en qué medida las líneas se modificarían. Una vez hechas las revisiones que fueron parte de la primera operación de la serie se vio que la tasa de pobreza a nivel nacional se reduciría en alrededor de un tercio. Por esta razón las líneas de base relacionadas con la medición de la pobreza deben ser revisadas.</p>	<p>Recomendación # 1 En enero de 2020 y como resultado de una de las condiciones de la serie programática se revisó la metodología de medición de la pobreza en Honduras. Debido a que también se reconstruyó la serie desde 2014 con propósitos de tener una serie comparable, se revisó la línea de base de la matriz de resultados y se recomienda utilizar la misma de aquí en adelante para cualquier proyecto del Banco que haya definido metas relacionados con el índice de pobreza.</p>
<p>Hallazgo # 2 Indicador No. 2 – El número de hogares con algoritmo de focalización actualizado resultó mucho mayor a la meta original. Inicialmente se estimó que se llegaría a 15,000 y debido a que el país se adueñó del proceso se acabaron levantando más de un millón de fichas.</p>	<p>Recomendación # 2 Cuando se diseñó la segunda operación de la serie, no estaba claramente definida la capacidad del Estado para realizar un levantamiento de gran escala, por lo que la meta original fue de 15,000 hogares. A principios de 2019 el equipo de proyecto observó que el Gobierno avanzó rápidamente en el levantamiento de información, por lo que las condiciones de desembolso de la segunda operación fueron revisadas hacia arriba. En este caso se recomienda hacer uso de la flexibilidad que da la modalidad programática para ajustar las condiciones de política con relación a los mecanismos activadores y las metas hacia arriba cuando la situación lo amerita y con el propósito de avanzar en los objetivos del proyecto.</p>
<p>Hallazgo # 3 El programa estuvo alineado con el área transversal de género por su relación con el modelo de gestión descentralizada de salud que apoya la salud materna. Sin embargo, no se incluyeron indicadores específicos en la matriz de resultados que podrían haber visualizado mejor el impacto del PBL en esta área.</p>	<p>Recomendación # 3 En este tipo de operaciones cuando las mismas están alineadas a género debido a que apoyan políticas relevantes se recomienda la inclusión de indicadores que permitan visualizar resultados efectivos en el tipo de indicador que se quiere promover.</p>

Dimensión 2: Organizativas y gerenciales - Coordinación intra / inter	
Hallazgo # 4 – En el proceso cumplimiento de condiciones para desembolso, se notó algunos problemas de coordinación entre las instituciones involucradas que retrasaron el avance en el cumplimiento de algunas condiciones. Por ejemplo, en la revisión de insumos necesarios para el cumplimiento de las condiciones.	<p>Recomendación # 4</p> <p>Dejar claramente plasmados por escrito los acuerdos y compromisos adquiridos por parte de los diferentes actores no solo con referencia a las condiciones específicas de la matriz de políticas ya que estos quedan adecuadamente grabados en dicha matriz. Mas bien asegurarse de que las responsabilidades de instituciones en etapas intermedias al cumplimiento de condiciones quedan claras y realizar una supervisión cercana mientras las instituciones están en el proceso de elaborar la evidencia de las condiciones de política a fin de corregir cualquier problema que se encuentre a tiempo sobre todo cuando el cumplimiento de condiciones requiere tarea de distintas instituciones. Por ejemplo, el anteproyecto de presupuesto inicialmente enviado al congreso (preparado por SEDUC y revisado por SEFIN) no tenía la especificidad necesaria de acuerdo a las condiciones de política, por lo cual tuvo que ser modificado y reenviado.</p>
Hallazgo # 5: Los funcionarios de Gobierno vieron muy difícil cumplir con los tiempos de la operación por el nivel de análisis detallado que algunas de las tareas exigían, por ejemplo, en temas de análisis de leyes existentes y revisión de si los documentos cumplían con la normativa local.	<p>Recomendación # 5</p> <p>Es clave tener acceso a fondos de Cooperación técnica con el propósito de facilitar la revisión y preparación de material clave para el cumplimiento de condiciones de una operación programática y control de calidad de avances. En el proceso de ejecución de la operación se pudo fortalecer al equipo de gobierno en tareas intensivas en tiempo como el análisis de documentos legales y de bases de datos.</p>
Dimensión 3: Procesos Públicos / Actores - Prioridades de las partes interesadas	
Hallazgo # 6: La importancia que tiene garantizar la continuidad de las intervenciones de política dentro de la agenda de Estado y que este aislada de los cambios políticos.	<p>Recomendación # 6</p> <p>Socializar los objetivos y alcances del Programa para garantizar la continuidad de los resultados y minimizar cambios por las prioridades de la futura Administración. Esto es relevante para dar sostenibilidad de largo plazo a los logros de la operación, por ejemplo, en la institucionalización del modelo de educación flexible de tercer ciclo o en la reglamentación del FRP. Si bien el cambio de gobierno no se dio al momento de este PCR observamos que los esfuerzos de socialización (el banco apoyó con una campaña de socialización de los cambios de los indicadores de pobreza, por ejemplo) están consolidando las reformas.</p>
Hallazgo # 7 Para consolidar al PBVM como programa clave de la Estrategia Vida mejor es necesario comunicar la evidencia existente de sus resultados a la sociedad civil con el propósito de mantener el apoyo público del Programa	<p>Recomendación # 7</p> <p>Continuar con las estrategias de comunicación relacionadas al PBVM y la evidencia existente de sus resultados con la sociedad civil. Esto es importante debido a que existen inversiones que normalmente no se asocian con la calidad de la política social. Un ejemplo es el RUP y las inversiones necesarias para tener información actualizada sobre potenciales beneficiarios, en este caso dichos levantamientos fueron apoyados por la serie programática pero la población debería reconocer su valor como insumos de la política social.</p>

<p>Hallazgo # 8 La percepción de actores externos al Gobierno sobre la nueva Metodología de Medición de Pobreza es importante para garantizar su sostenibilidad en el futuro.</p>	<p>Recomendación # 8 Continuar con las estrategias de comunicación relacionadas a la nueva metodología con los actores externos, para asegurar su aceptación por la sociedad.</p>
<p>Hallazgo # 9 La operación tuvo importantes logros en varias áreas de la política social del país. Dichos avances no hubieran sido posibles sin la historia del banco de apoyo, la confianza y el demostrado conocimiento de la situación en Honduras.</p>	<p>Recomendación #9 La secuencia de préstamos de inversión seguidos de consolidación de políticas a través de un PBP es una excelente combinación para lograr avances y cambios que no podrían ser logrados de otra manera. Se debe valorar la relación e confianza que trabajar en la ejecución de un préstamo de inversión puede lograr con las contrapartes de Gobierno.</p>