



**Secretaría de Asuntos Hemisféricos – SAH
Departamento para la Gestión Pública Efectiva -
DGPE**

Informe MECIGEP

**“Unidad de Incidencia en los Indicadores de la
Corporación del Desafío del Milenio”**

2018



**Países
colaboradores:**

**Costa Rica e
Colombia Ecuador**

**MECANISMO DE COOPERACIÓN INTERAMERICANO
PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA - MECIGEP**



Sr. Luis Almagro Lemes
Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

S.E. Embajador James Lambert
Secretario de Asuntos Hemisféricos

Sra. María Fernanda Trigo
Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva

Expertos participantes:

Sra. Olga Marta Sanchez
ExMinistra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica

Sra. Ana Maria Diaz
Especialista del Departamento Nacional de Planificación (DNP) de Colombia

Secretaría Técnica:

Sr. Silverio Zebral Filho
Especialista DGPE/OEA

Washington DC, Marzo 2019



I. ANTECEDENTES

Sobre el MECIGEP

1. El Mecanismo de Cooperación Interamericano para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) es un mecanismo institucional cuyo propósito es facilitar el diálogo inter pares, intercambio de experiencias y de estrategias de cooperación técnica que apoyen el logro de objetivos y prioridades nacionales fijadas por cada uno de los Estados Miembros de la OEA.

2. Ha sido reconocido por medio de las Resoluciones AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) “Fortalecimiento de la Democracia/viii. Fortalecimiento e innovación de la gestión pública efectiva de las Américas”; aprobada el 15 de junio de 2016 en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana; y reconocido a través de las Resoluciones AG/RES. 2788 (XLIII-O/13) y AG/RES. 2838 (XLIV-O/14) “Apoyo a los Estados Miembros: Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas”.

3. Entre sus principales características, se encuentran su carácter formal, permanente, de adhesión voluntaria, que está abierto a todos los países miembros de la OEA, y que tiene un carácter único debido a que no existe un mecanismo similar a nivel hemisférico que permita el diálogo inter pares en temas de gestión pública.

4. El MECIGEP tiene por base la realización de “Rondas” de carácter temático en el que se pudieran tratar distintos temas de gestión pública, tales como: Gobierno Abierto, Planificación, Presupuesto Público, Servicio Civil, Mecanismos de Coordinación, Evaluación de Políticas y Programas, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tecnologías de la Información y Comunicación, Descentralización, Calidad de los Servicios Públicos, Participación de la Sociedad en la Gestión Pública, entre otros. Los temas a ser tratados serán decididos por los países participantes.

5. En su desarrollo, se utilizan marcos analíticos consensuados por los participantes que permiten identificar elementos positivos que toda gestión pública debe de considerar para lograr efectividad. Así, por ejemplo, contar con una visión de largo plazo con elementos de



planificación participativa, un servicio civil profesionalizado, o un sistema que fomente la calidad de los servicios públicos son elementos positivos que cualquier administración pública podría tener.

6. Como proceso de carácter estrictamente técnico, solo participan especialistas y expertos de máximo nivel de distintos países de la región los que - con el apoyo del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE/OEA) que actúa como Secretaría Técnica - pueden llevar a cabo un proceso de diálogo entre los Estados miembros. Este diálogo se realiza a través de diversas formas como, por ejemplo, visitas de expertos a países, videoconferencias, intercambio de documentos.

7. Finalizado el proceso, el DGPE/OEA elabora informes que contienen -en líneas generales- la descripción de los hallazgos encontrados en el proceso de diálogo interpares; identificación de necesidades de cooperación; y desafíos de reforma, innovación y modernización en de la gestión pública.

8. Con base en estos informes, el DGPE/OEA - así como la comunidad de donantes y otros organismos multilaterales - puede orientar sus acciones de cooperación hacia proyectos concretos que implementen dichas recomendaciones.

Sobre la Ronda

9. El día 10 de mayo, el Director Ejecutivo del Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), Sr. Marco Bogran, solicita al Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA la realización de una ronda de análisis en el tema de “Unidad de Incidencia en Políticas Públicas”, requiriendo que el equipo de trabajo se encuentre conformado por expertos de Costa Rica y Colombia, tomando en consideración sus experiencias y avances en los temas de análisis.

10. Atendiendo la solicitud, el DGPE organizó un grupo de expertos que estuvo conformado por la Sra. Olga Marta Sanchez, Exministra del Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, la Sra. Ana Maria Diaz, Especialista del Departamento Nacional de Planificación



(DNP) de Colombia; y el Sr. Silverio Zebral Filho, Jefe de la Unidad de Innovación Gubernamental del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA.

11. De manera consensuada y con aportes importantes por parte del Grupo de Expertos - tomando en consideración diversos documentos enviados por INVEST-H y los Criterios Procedimentales del MECIGEP - se procedió a la elaboración del Cuestionario de Autoanálisis para INVEST-H correspondiente al tema “Unidad de Incidencia en Políticas Públicas”.

12. Este Cuestionario fue enviado a las autoridades del INVEST-H para su absolución y ha sido un elemento fundamental para la elaboración de un Informe Preliminar sobre el tema; además de servir como base para la visita técnica *in situ* que se realizó entre los días 04-08 de septiembre de 2018 en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras.

13. Con la realización de la visita técnica *in situ*, se obtuvieron los insumos necesarios para la elaboración del presente Informe Final – Versión Preliminar.

Sobre la visita

14. De acuerdo al cronograma de actividades, se realizó la visita técnica *in situ* por parte del grupo de expertos a la ciudad de Tegucigalpa en los días 04-08 de septiembre de 2018.

15. La finalidad de la visita técnica *in situ* fue recabar información e intercambiar ideas y experiencias entre los expertos gubernamentales visitantes y los funcionarios de Honduras, a efectos de enriquecer las respuestas al Cuestionario de Autoanálisis y obtener mayores conocimientos e insumos sobre los temas analizados, para la elaboración del Informe Final.

16. Con esto objetivo, el grupo de expertos realizó reuniones de trabajo con la unidad responsable en INVEST-H y entrevistas en profundidad con diversos *stakeholders* y colaboradores de la iniciativa en análisis, entre ellos: (a) Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa – CCIT, (b) Federación de Organizaciones No Gubernamentales de Honduras – FOGH, (c) Consejo Hondureño de la Empresa Privada – COHEP, (d) Asociación para una Sociedad más Justa (Capítulo de Transparencia Internacional-Honduras) y (e) Consejo



Nacional Anticorrupción – CNA (nota: Agenda de Actividades adjunta para referencia – Anexo 1). La visita culminó con una reunión del grupo de expertos con los funcionarios del INVEST-H para cierre y seguimiento y un saludo protocolar al representante de la Fundación Konrad Adenauer en el país – institución que ha colaborado con esta actividad con su financiamiento parcial.

II. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

17. Honduras fue uno de los primeros países de América Latina en beneficiarse de un Compacto del Millenium Challenge Corporation (MCC) en el año 2005, donación por un monto de USD 205 millones.
18. La ejecución del Compacto se realizó por medio de la Cuenta del Desafío del Milenio Honduras (MCA-Honduras) durante el período de 2005-2010 y se concentró en inversiones en el desarrollo productivo y obras de infraestructura.
19. El compacto fue ejecutado en su totalidad, de manera eficiente y transparente, alcanzando excelentes indicadores de desempeño en la ejecución.
20. Lo anterior condujo a que MCA Honduras también INVEST-H se reconozca como una agencia especializada para atracción y gestión de proyectos de inversión para actuar como unidad local encargada de la gestión, ejecución, control y rendición de cuentas de proyectos financiados por otros organismos/mecanismos multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
21. MCA Honduras ahora INVEST-H ha recibido reconocimiento internacional. La MCC ha ofrecido visibilidad internacional al caso hondureño como su “ejemplo de éxito” y el caso ha sido reportado y estudiado por universidades y *think tanks* en Estados Unidos y Europa.
22. En razón de dicho éxito y debido a la experiencia acumulada en materia de gestión y ejecución de proyectos de inversión financiados con préstamos internacionales,



INVEST-H permaneció activada aún después del fin del compacto MCC, incorporando nuevas áreas de acción.

23. Con base en la buena reputación obtenida por el éxito en la gestión del primer compacto, el Gobierno de Honduras está siempre interesado en ser elegible a un segundo compacto MCC.

24. Sin embargo, el Gobierno de Honduras está obligado a cumplir con requisitos mínimos de admisibilidad de MCC. Estos requisitos están basados en el desempeño general del país en un panel de indicadores (tipo Balanced Score Card - BSC) que contempla 20 indicadores sintéticos (tales como “efectividad gubernamental”, “gasto público en salud” y “derechos de acceso a la tierra”, entre otros), agrupados en 3 dimensiones: (a) “Libertad Económica”, (b) “Gobernar con Justicia” y (c) “Invertir en la Gente” (nota: panel de indicadores MCC para HondurasFY18 adjunto para referencia – Anexo 2)

25. Para ser un país considerado como elegible a un compacto, el país debe aprobar las tres Barreras Duras:

- i. por lo menos 10 de los 20 indicadores, con al menos uno en cada categoría,
- ii. el indicador "Derechos políticos" y "Libertades civiles", y
- iii. el indicador "Control de la Corrupción".

26. Durante los últimos años, Honduras ha aprobado dos de las tres barreras duras: por lo menos 10 indicadores y los indicadores de Derecho Político y Libertades Civiles. Sin embargo, existe el reto de aprobar el indicador de Control de Corrupción y es el único obstáculo a la admisibilidad de la postulación de país al comité de evaluación de Millenium Challenge Corporation (MCC) que decidirá acerca de la concesión de un nuevo compacto en favor del país.



III. HALLAZGOS PRINCIPALES

17. La MCC con el fin de ayudar a Honduras con las políticas claves y reformas institucionales que ayudarán a reducir las restricciones del crecimiento económico relacionadas con la eficiencia y transparencia del Gobierno, y a la vez ayudar al país receptor a convertirse en elegible para un Segundo Compacto, en agosto de 2013, la MCC y el Gobierno de Honduras firmaron un Acuerdo de Programa Umbral, por un monto de USD\$15.6 millones.
18. El objetivo del Programa Umbral es mejorar la administración de las finanzas públicas y la eficiencia y transparencia de las asociaciones público-privadas. Esta iniciativa incluye dos proyectos: El Proyecto de Gestión Financiera Pública que tiene como objetivo aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión financiera pública mediante el apoyo de actividades diseñadas a mejorar la formulación y ejecución del presupuesto, planificación, pagos, capacidad y controles en las adquisiciones, auditoría y supervisión de la sociedad civil; y, el Proyecto de Alianzas Público-Privadas (APP) que pretende mejorar la eficiencia y transparencia de las APP mediante el apoyo a las actividades diseñadas a aumentar la capacidad del Gobierno para desarrollar, ofertar, ejecutar y supervisar estas asociaciones.
19. Si bien el Programa Umbral no se concentró directamente en afectar directamente a cada indicador que previene que Honduras sea elegible a un compacto, ha mostrado sólidos avances mediante reformas a políticas públicas que se han generado bajo el componente de Gestión de las Finanzas Públicas, y quizás igual de importante, la decisión del Gobierno de generar una reforma profunda e integral en el Sector de Infraestructura.
20. Por lo tanto, para alcanzar un nuevo compacto se necesita, además de la buena ejecución del Programa Umbral, la mejora de algunos de los principales indicadores, como es el de Control de Corrupción. Para lograrlo es necesario ejecutar acciones precisas en la gestión de ciertas áreas clave del gobierno que su vez puedan impulsar



un cambio directo en los datos que posteriormente causen un avance en determinados indicadores del scorecard.

21. En los últimos años, el Gobierno de Honduras ha venido implementando un largo abanico de medidas con el objetivo de mejorar los mecanismos de control de la corrupción en el país – entre ellos una misión especial llevada a cabo por la Organización de los Estados Americanos para apoyar al Gobierno de Honduras en esta materia.
22. Estas iniciativas han impactado positivamente el ICC/WGI del MCC BSC, que presentó sensible mejora substantiva en el período de 2012 a 2016. Sin embargo, dichas iniciativas no fueron capaces de impactar el indicador en la **magnitud necesaria** para llevarlo a una situación “verde” (“arriba de la línea”).
23. El objetivo de esta cooperación es apoyar con la conformación de una Unidad de Incidencia de los Indicadores de la Corporación del Desafío del Milenio (UIMCC) e identificar una metodología de afectación de la cartera de indicadores que se evalúan mediante el Scorecard de MCC - una vez impactados positivamente – permitirá al Gobierno de Honduras a acceder a un segundo compacto de MCC.
24. Para cumplir con esta tarea y aprovechando la estructura del Consejo Directivo de INVEST-H en donde participa tanto el sector público como el sector privado, el Gobierno de Honduras, por medio de MCA-Honduras también INVEST-H, pretende constituir una “Unidad de Incidencia en los Indicadores de la Corporación del Desafío del Milenio” –(UIMCC), la cual estará adscrita a INVEST-H que pretende articular las acciones del Gobierno y de los demás actores sociales relevantes para, inicialmente, cumplir con esta tarea de impacto trascendente y, posteriormente, seguir articulando acciones que impacten los demás indicadores. Existe un Decreto Ejecutivo 015-2018 mediante el cual se manda a crear la UIMCC.



25. Con relación al apoyo de los *shareholders* (la “autoridad política”), INVEST-H cuenta con el apoyo implícito de la Oficina de la Presidencia de la República a la cual se encuentra adscrita por medio de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.
26. Con relación al interés y mejor disposición de los *stakeholders* (“involucrados”), INVEST-H cuenta con el apoyo explícito de los actores sociales visitados y entrevistados por el grupo de expertos. En la ocasión, la totalidad de estos actores han manifestado expresamente su deseo y entusiasmo de colaborar con dicha iniciativa. Durante la visita realizada por la misión del mecanismo, se cumplió con uno de los propósitos, el cual era conocer la opinión de las instituciones que forman parte del Consejo Directivo de MCA-H: el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH) y de instituciones afines como la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT), interesadas en impulsar iniciativas gubernamentales que fomenten la correcta ejecución de los recursos estatales y la transparencia. Estas instituciones mostraron su respaldo a la iniciativa de la creación de la Unidad como un proyecto viable de mejora en la calificación de los ejes del scorecard como el de control de la corrupción, pero también en los referidos a gobernabilidad e inversión social; no solo por la necesidad de crear una entidad que se enfoque en la propia mejora de indicadores, sino porque observan la continuidad de un proceso comenzado ya por el Programa Umbral ejecutado por la MCA-H e INVEST-Honduras desde el año 2013, con el que se vienen realizando actividades que empujan una mejor entrega de servicios públicos a la población, la disminución de la corrupción y el aumento de la transparencia.
27. Con relación a los *shapeholders* (“formadores de contexto”), la INVEST-H cuenta con una muy buena percepción ante la prensa en general y a los demás poderes del Estado. INVEST-H es percibida como una “isla de excelencia” en el Poder Ejecutivo y sus iniciativas reciben constante cobertura y escrutinio en los medios de comunicación más importantes del país. Además, en razón de la publicidad y visibilidad ofrecida por la prensa local al éxito del primer compacto y al desafío de su renovación para el período 2019-2020, el panel de indicadores del MCC se ha consolidado como una de



las más importantes y reconocidas métricas de evaluación de la performance del país en materia de avance económico, social y administrativo. Debido a la divulgación anual del informe de MCC, el desempeño de Honduras suele ser analizado y discutido por expertos sectoriales en múltiples instancias del debate público en el país, incluyendo los principales noticieros de los canales de TV abierta.

28. Con relación a la comunidad internacional, la INVEST-H y su liderazgo de alto nivel cuentan con excelente reputación técnica en materia de gestión eficiente y transparente de fondos junto a la comunidad local de donantes y cooperantes internacionales. Dicha reputación ha resultado en que la institución fuera movilizadora para hacerse cargo de otros portafolios de proyectos de inversión financiados con fondos externos asignados al Gobierno de Honduras – algunos de ellos referentes a dominios funcionales más allá de su área de actuación original.
29. Con relación a los recursos financieros y operativos, la dependencia dispone de los recursos físicos y operativos necesarios y puede acceder, tentativamente, a fondos externos y reasignaciones presupuestarias y de personal interno para cubrir eventuales brechas de recursos necesarios a la puesta en marcha de la UIMCC.
30. Con relación a las capacidades gerenciales y técnicas, el equipo técnico actual cuenta con larga experiencia y elevada calificación en materia de gestión de proyectos de inversión/cooperación financiados por donantes internacionales. Sin embargo, debido al equipo técnico reducido, quedan pendientes habilidades específicas en econometría y estadística aplicada que permitan trabajar en el campo de la incidencia en políticas/programas públicos y con el control y seguimiento de panel de indicadores MCC BSC.
31. En este sentido, la INVEST-H necesita del apoyo externo para reforzar las capacidades técnicas necesarias al diseño, puesta en marcha y implementación de la Unidad de Incidencia en los Indicadores de la Corporación del Desafío del Milenio (UIMCC).



IV. RECOMENDACIONES PRELIMINARES

Con base en la caracterización del problema y los principales hallazgos identificados, el grupo de expertos del MECIGEP/OEA recomienda que:

32. La UIMCC deberá conformarse como un vehículo permanente para articulación de la colaboración público-privada en materia de políticas públicas de alcance nacional en Honduras.
33. Como se había comentado con anterioridad el hecho de que el Consejo Directivo de INVEST-H esté conformado por sector público, sector privado y sociedad civil, esto brinda un soporte importante para la gestión de la UIMCC.
34. La UIMCC deberán enfocar sus esfuerzos en la mejora continua de los indicadores presentes en el panel de indicadores BSC MCC. La UIMCC debe conformarse por 3 (tres) profesionales y que cada uno sea asignado un subgrupo de indicadores: (a) “Libertad Económica”, (b) “Gobernar con Justicia”, (c) “Invertir en la Gente”. De requerir orientación especializada sobre un indicador la UIMCC deberá contar con los recursos para poder contratar asesores expertos. Cada profesional deberá realizar un plan de acción corto y sencillo con pequeño conjunto de acciones concretas de impacto estableciendo criterios y plazo de avance y cumplimiento.
35. Las propuestas de cambio o planes de acción de cada indicador deberán ser llevadas a aprobación del Consejo Directivo con el objetivo construir acuerdos en torno de acciones concretas de incidencia sobre las políticas públicas que tengan potencial de afectar positivamente los indicadores.
36. Los trabajos de la UIMCC deberán acompañarse por un equipo de 1-2 consultores locales y un experto internacional con experiencia en temas relativos a la incidencia e impacto de políticas públicas. El rol de estos consultores será lo de ofrecer subsidios técnicos a la toma de decisiones de cada comité especializado.



37. De inmediato, la UIMCC deberá enfocar sus esfuerzos en afectar el indicador ICC/WGI del MCC BSC – “cuello de botella” que impide la admisibilidad de Honduras a un segundo compacto del MCC. Una vez que la movilización y articulación de actores sociales es un factor clave de éxito para la iniciativa, el propósito de este enfoque es dotar los miembros de la UIPP de una misión trascendente posible, concreta, acotada, comunicable, retadora y de altísima relevancia para la sociedad hondureña luego en su primer año de trabajo.
38. La meta de la UIPP en su primer año debe ser la de incidir positivamente sobre el indicador ICC/WGI de MCCBSC pasándole para una situación “verde” (“arriba de la línea”) ya en la próxima evaluación a ser llevada a cabo por MCC (Honduras FY20)
39. Para afectar este indicador específico se recomienda realizar un doble ejercicio: un ejercicio de naturaleza técnica y otro ejercicio de naturaleza política.
40. El primer ejercicio (de naturaleza técnica) es la realización de un ensayo de descomposición del indicador ICC/WGI. El objetivo es identificar la naturaleza y estado (i.e. tipo, atributos de composición, ponderación de los atributos, métodos de coleta, reporte, apuración y ajuste, frecuencia, periodicidad, fuentes primarias y secundarias, entre otros) de sus componentes accionables y potenciales mecanismos de incidencia sobre estos componentes. En estos esfuerzos, los miembros de la UIMCC – con apoyo del equipo técnico de INVEST-H y de consultores externos, deben observar la presencia de colinealidad estadística, efectos de transborde (“spillover effects”) y efectos multiplicadores entre los indicadores para la elección de las incidencias prioritarias. Un consultor local externo deberá orientar el comité especializado en la realización de este ejercicio
41. El segundo ejercicio (de naturaleza política) es la identificación de acciones concretas que incidan sobre el desempeño de Honduras en este indicador y la consecución de acuerdos alrededor de compromisos público-privados de corto-plazo específicos, posibles, medibles y asignables a un determinado actor/grupo de actores responsable por la rendición de cuentas de progreso/cumplimiento. El comité quedará responsable



por el seguimiento de dichos acuerdos en los términos del sistema de gobernanza propuesto en [insertar en número].

42. El liderazgo y el equipo técnico de INVEST-H se hará responsable por la convocatoria y movilización de los actores relevantes para la realización de este segundo ejercicio. Asimismo, deberá proveer los recursos físicos y operativos para las reuniones de trabajo. Finalmente, deberá responsabilizarse por la gestión de la comunicación de los avances de los trabajos a los *stakeholders* y *shapeholders* relevantes.

V. POTENCIALES COOPERACIONES FUTURAS Y SEGUIMIENTO

43. Dentro de las necesidades de cooperación futuras a INVEST-H y debido a que es uno de los pilares se ha identificado como barrera dura, es necesario brindar apoyo técnico inmediato para el análisis sistemático del ICC/WGI (“indicador-meta”) a fin de realizar un ejercicio de decomposición y teste de elasticidad de este indicador a un conjunto potencial de acciones de incidencia sobre políticas y programas públicos relevantes para la dinámica temporal deste indicador.
44. Este ejercicio requerirá de un perfil de competencia específico en el dominio del micro econometría y estadística aplicada – que no se encuentra disponible en el cuerpo técnico de INVEST-H a la fecha. La realización del ejercicio requerirá de la contratación de 1 (un) experto local para asesoramiento técnico del comité “Gobernar con Justicia” – bajo la supervisión de 1 (un) experto internacional afiliado a una organización cooperante.
45. Considerando la rigidez esperada del indicador y la temporalidad de la evaluación del MCC, estima-se un período de duración mínima de 12 (doce) meses para el apoyo técnico requerido. Se sugiere el mes de agosto/septiembre de 2019 para inicio de los trabajos.



46. En 17/10/2018, el liderazgo de la INVEST-H ha solicitado formalmente al DGPE/OEA que realice el acompañamiento técnico de este ejercicio, por medio de *visitas in situ* de 1 (un) especialista sénior a la ciudad de Tegucigalpa a cada 2 (dos) meses.
47. En respuesta a esta solicitud, presentamos a continuación un presupuesto tentativo y preliminar de dicho apoyo para fines exploratorios:

Presupuesto estimado (Junio 2019 – Mayo 2020)

Rubrica	Valor (USD)	Memoria Cálculo	Total (USD)
Experto Inter OEA (Viajes)	1,000	6 viajes	6,000
Experto Inter OEA (Estancias)	250	6 viajes x 3 noches	4,500
Experto Intern OEA (PerDiem)	100	6 viajes x 3 noches	1,800
Miscelánea (10%)	-	Traslados, Materiales, Otros	6,030
TOTAL	-	-	18,330

48. El apoyo del DGPE/OEA está condicionado a la identificación de fondos adicionales provenientes de donantes o aportaciones financieras realizadas directamente por el Gobierno de Honduras en favor de esta iniciativa.

- // -