



MASTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN AL
DESARROLLO



TRABAJO DE FINAL DE MÁSTER

TÍTULO: LA CONDICIONALIDAD DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS APOYOS PRESUPUESTARIOS DE LA UNIÓN
EUROPEA EN HONDURAS.

Autor: Miguel Ángel Rodríguez Fernández

Tutora : Dra. María Raquel Agost Felip

Fecha de lectura: 4 de noviembre del 2015



Resumen:

Entre los instrumentos de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, los apoyos presupuestarios ocupan un papel relevante en la cooperación con la República de Honduras y se ajusta plenamente a los principios y compromisos asumidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda en 2005, la declaración de la Agenda de Acción de Accra en 2008 y la declaración de la Alianza de Busán para el desarrollo de una eficaz colaboración del 2011.

El apoyo presupuestario es una modalidad de ayuda que se basa en las transferencias financieras a la cuenta del tesoro nacional de Honduras y que tiene como fundamentos el diálogo, la evaluación del desempeño, el desarrollo de capacidades basándose en la colaboración y la responsabilidad mutua.

El apoyo presupuestario no es un cheque en blanco y su desembolso está sujeto al cumplimiento de determinados criterios, los de elegibilidad que se deben cumplir antes y durante la duración del apoyo y los de desempeño que deben de cumplirse antes de efectuarse los desembolsos.

Entre las condiciones de elegibilidad se incluye una referida a la implementación de las políticas públicas apoyadas indicando la Unión Europea como criterios la relevancia y credibilidad política del país y el progreso en función de los objetivos establecidos. Mientras que para el resto de criterios de elegibilidad y desempeño, la Unión Europea se ha dotado de formatos y herramientas que permitan su evaluación, en el caso de la implementación de las políticas públicas, solamente da un marco de referencia.

El presente trabajo, partiendo de una revisión de los marcos teóricos y reglamentarios plantea la necesidad de dotarse de un instrumento que permita una adecuada y objetiva revisión de este indicador.

El documento se estructura en tres capítulos, el primero iniciando con el marco general en el cual se desarrolla la cooperación al desarrollo centrándose posteriormente en el marco de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

El segundo capítulo se centra en una breve revisión de la teoría existente sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Y el tercer capítulo trata sobre los instrumentos actuales para medir el impacto de las intervenciones financiadas en la reducción de la pobreza.

El trabajo desarrollado ha mostrado que, aún en el caso de instrumentos aplicados en países desarrollados, la evaluación de la implementación de las políticas públicas, adolece de la falta de un instrumento específico que integrando todas las dimensiones de una política y no solo los programas y proyectos que derivan de ella, recoja información de todos los grupos de interés, de los organismos públicos, privados y sociedad en general, que permita una retroalimentación periódica de su comportamiento y generar una opinión objetiva sobre su implementación.

Palabras clave: Apoyos Presupuestarios, Unión Europea, Políticas Públicas

Índice

Introducción	1
CAPÍTULO 1: CONTEXTO	2
1.1 Preámbulo: La cooperación al desarrollo.....	2
1.1.1 Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	3
1.1.2 Análisis de la evolución de la Declaración de Busan, respecto a la de París y a la de Accra.	4
1.1.3 El Informe de Avance: donde hay progreso...donde no.....	6
1.2 La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea	12
1.2.1 La Agenda para el Cambio	13
1.2.2 El Enfoque del Apoyo Presupuestario de la UE a terceros países.....	16
Criterios de elegibilidad.....	18
Criterios de desempeño	19
Evaluación de la elegibilidad de políticas públicas	21
1.2.3 Conclusiones	22
1.3 Honduras: breve descripción.....	23
1.3.1 Datos Generales	23
1.3.2 Datos sociales	24
1.3.3 Datos económicos	25
1.3.4 Las relaciones con Europa	26
1.4 La cooperación de la Unión Europea con Honduras.....	27
1.5 El Apoyo presupuestario de la Unión Europea en Honduras.....	29
1.5.1 Apoyo Presupuestario al Plan de Nación.....	30
1.5.2 Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Agua y Calidad.....	31

1.5.3	Programa de Apoyo a la Descentralización	33
1.5.4	Programa de Apoyo Sectorial Forestal	33
1.5.5	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras	34
1.6	Conclusiones	36
CAPITULO 2: Las políticas públicas.....		37
2.1	Introducción	37
2.2	Las políticas públicas	37
2.2.1	La tipología de las políticas	38
2.2.2	La teoría normativa de las políticas	43
2.2.3	La justicia, la desigualdad, la medición	46
2.2.4	La cohesión social.....	50
2.2.5	El diálogo social.....	54
2.2.6	La teoría de los procesos de políticas	56
2.3	La implementación de las políticas públicas.....	57
2.3.1	La implementación de las políticas públicas	57
2.4	El seguimiento, la revisión y la evaluación de las políticas públicas.....	61
2.5	Evaluando las Actividades de Desarrollo.....	71
2.6	Los indicadores	73
2.7	Conclusiones	74
CAPÍTULO 3: La medición en las políticas de desarrollo.....		75
3.1	Introducción	75
3.2	Los determinantes del crecimiento.....	76
3.3	La medición de la pobreza	79
3.4	El Índice de Pobreza Multidimensional en Honduras	80

CAPITULO 4 Conclusiones y Recomendaciones.....	84
4.1 Conclusiones	84
4.2 Recomendaciones.....	85
Bibliografía.....	87
ANEXOS	94
Anexo 1: Resumen Indicadores AOD	94
Anexo 2: Condiciones de elegibilidad y desempeño de los Programas de Apoyo Presupuestario de la UE en Honduras.....	96
2.1. Programa de Apoyo al Plan de Nación	96
2.2. PAPSAC.....	100
2.3. Programa de Apoyo a la Descentralización	102
2.4. Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Forestal	104
2.5. Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras	106

Índice de Tablas

Tabla 1 Comparación París-Accra-Busan	5
Tabla 2 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe Avance 2014: Apropiación y Alineación	6
Tabla 3 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe de Avance 2014: Armonización y Gestión por Resultados.....	7
Tabla 4 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Rendición de Cuentas Mutua	8
Tabla 5 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Sociedad Civil, Gobiernos Locales y Parlamentos	9
Tabla 6 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Género	10
Tabla 7 Presupuesto 2014-2020 Cooperación al Desarrollo UE.....	16
Tabla 8 Criterios de Elegibilidad Apoyos Presupuestarios UE.....	18
Tabla 9 Criterios Indicadores de Desempeño.....	20
Tabla 10 Criterios de Elegibilidad - extensión y formatos	21
Tabla 11 Cooperación UE-CA 2002-2013	28
Tabla 12 Resumen Apoyos Presupuestarios de la UE en Honduras	29

Tabla 13 Condiciones de Elegibilidad APN.....	30
Tabla 14 Condiciones de Elegibilidad PAPSAC.....	31
Tabla 15 Condiciones de Elegibilidad PROADES	33
Tabla 16 Condiciones de Elegibilidad PAPSFOR	34
Tabla 17 Condiciones de Elegibilidad PASAH.....	35
Tabla 18 Tipología de las Políticas de Lowi	38
Tabla 19 Tipología de Políticas según Wilson	39
Tabla 20 Recomendaciones Comisión Stiglitz, Sen, Fitoussi	49
Tabla 21 Componentes del índice de cohesión social	52
Tabla 22 Diálogo Social	55
Tabla 23 El Proceso de las políticas	58
Tabla 24 Evaluación de políticas.....	61
Tabla 25 Teóricos de la evaluación de las políticas públicas	64
Tabla 26 Resumen de los instrumentos de las políticas públicas	66
Tabla 27 Clasificación sistemas y agencias de evaluación países seleccionados OCDE.....	67
Tabla 28 Pasos Método Alkire-Foster. IPM.....	82
Tabla 29 Dimensiones Evaluación Políticas Públicas	85

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Financiación al Desarrollo: Instrumentos Europeos	15
Gráfico 2 Mapa de Honduras	23
Gráfico 3 Tipos de política según Lowi	40
Gráfico 4 Tipología políticas Wilson	41
Gráfico 5 Tipos de Organización gubernamental según Wilson.....	42
Gráfico 6 Media de Crecimiento Suavizada 1960-2002	53
Gráfico 7 Estado de Derecho y crecimiento per cápita 1960-98.....	53
Gráfico 8 Comparación Proceso Políticas Públicas	59
Gráfico 9 Modelo EFQM de Excelencia	68
Gráfico 10 Jerarquía de objetivos y criterios de evaluación.....	70
Gráfico 11 Enlace entre Marco Lógico e Indicadores	74
Gráfico 12 Honduras PBI por Habitante en USD a precios constantes del 2010.....	76
Gráfico 13 Evolución de la pobreza en Honduras 2001-2014.....	77
Gráfico 14 ¿Cuánta agua retiene el barril?	78
Gráfico 15 Estrategia implementación IPM	83

Abreviaciones y acrónimos

AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APN	Apoyo al Plan de Nación
AUCI	Agencia Uruguaya para la Cooperación Internacional
BID	Bando Interamericano de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo (perteneciente a la OECD)
CE	Comisión Europea
CEPAL/ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONASA	Comisión Nacional de Agua y Saneamiento
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (siglas en inglés)
EML	Enfoque del Marco Lógico
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
EPIN	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
EUROPAID	European Development and Cooperation
EUROSOCIAL	Programa Regional de la Comisión Europea para América Latina
GdH	Gobierno de Honduras
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GINI	(Coeficiente de) Medida de desigualdad
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

PAPSAC	Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad
PASAH	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras
PEA	Población Económicamente Activa
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAG	Guía Práctica de los Procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Unión Europea
PROADES	Programa de Apoyo a la Descentralización
PRODDEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
ROM	Monitoreo Orientado a Resultados (por sus siglas en Inglés)
S&E	Seguimiento y Evaluación
SA	Seguridad Alimentaria
SADC	Comunidad de Desarrollo del África Austral
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICA	Sistema de Integración CentroAmericano
SMART	Específico, Medible, Aceptable (costo), Relevante, Tiempo (por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
URB-AL	Programa Regional de la Comisión Europea en América Latina

Introducción

La Unión Europea, como muchos de los principales donantes a nivel mundial, ha ido adaptando sus estrategias de intervención en sus intervenciones de cooperación al Desarrollo para intentar incrementar su eficiencia y eficacia en lograr una mejora en el impacto de las políticas de ayuda a la reducción de la pobreza.

Los Foros de Alto Nivel iniciados con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (2002), París (2005), Accra (2008), Busan (2011) y más recientemente el de México (2014) aun cuando muestran signos alentadores y han logrado plasmar, al menos en el papel, acuerdos y compromisos para instrumentalizar la apropiación, alineación, armonización, rendición de cuentas mutua y la eficacia de la ayuda, siguen destacando que son necesarios mayores esfuerzos para la implementación de los compromisos adquiridos.

Esta dinámica llevó a la Unión Europea a plantearse una reflexión sobre sus políticas de desarrollo que se plasmaron en el Programa para el Cambio en 2011 donde se incorporaron nuevas modalidades de intervención que respondieran más adecuadamente a los compromisos asumidos en los foros internacionales y aparecieron iniciativas como los programas de apoyo a políticas sectoriales y el apoyo presupuestario en todas sus modalidades.

En Latinoamérica, la utilización del instrumento de apoyo presupuestario es relativamente reciente. La primera experiencia data de fines del 2000 en Perú, con el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, cuya implementación exitosa llevó a su expansión por la región.

En Centroamérica, las primeras intervenciones con este mecanismo se empezaron a gestionar en 2005 y, para el caso particular de Honduras, esta modalidad se utiliza para casi el 50% de la ayuda al desarrollo que la Unión Europea brinda a éste país. El Programa Indicativo Multianual de la Unión Europea 2014-2020 en Honduras asciende a 235M€¹

¹ (Comisión Europea-Comunicado Prensa, 2014)

CAPÍTULO 1: CONTEXTO

1.1 Preámbulo: La cooperación al desarrollo.

El comunicado de la primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz celebrada en México en abril de 2014 ha puesto de relieve que la agenda de Busan sigue siendo el instrumento para la mejora de la eficacia de la ayuda y de que es necesario mayores esfuerzos en la implementación de los compromisos adquiridos.

Del informe de avance de los once² indicadores definidos para avanzar en los compromisos, en tres se indica que es demasiado pronto para evaluarlos, 4 muestran cierto progreso, 3 se dice que han iniciado bien y en 1 se mantienen los logros que ya se habían alcanzado. No pareciera muy alentador, pero lo que sí es esperanzador es que, al marcarse la obligatoriedad de su revisión se ponen las bases para tomar medidas para mejorar su desempeño para informes siguientes.

Indicadores
Indicador 1. La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo.
Indicador 2. La sociedad civil actúa en un entorno que potencia al máximo su participación y su contribución al desarrollo
Indicador 3. Participación y contribución del sector privado al desarrollo
Indicador 4. La información sobre la cooperación al desarrollo se pone a disposición pública
Indicador 5a. Previsibilidad anual: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo desembolsada dentro del año fiscal para el que se había programado por los proveedores de cooperación
Indicador 5b. Previsibilidad a medio plazo: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo cubierta por previsiones de fondos
Indicador 6. La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario
Indicador 7. La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes
Indicador 8. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer
Indicador 9. Se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo.
Indicador 10. La ayuda no está ligada

Fuente: Elaborado a partir de (Alianza Global, 2014)

Mantener la revisión de los mismos e involucrar, tal y como pide la propia declaración de México, a Parlamentos, sociedad civil y empresas en su logro permitirá un avance mucho más rápido y sostenido. Está en nuestras manos el dotarnos de instrumentos y mecanismos que nos aseguren esta participación.

² El Indicador 5 se desdobra en: 5a y 5b.

1.1.1 Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

En el Foro de Alto Nivel de Busan en 2011 se gestó la idea de una “Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” así como un acuerdo para una agenda internacional de desarrollo post-2015. Los principios de la ésta “Alianza Global” han sido suscritos por 161 países y 56 organizaciones internacionales³.

El Acuerdo de la Alianza Global invitó a PNUD y a la OCDE a trabajar juntos en pro del efectivo funcionamiento de esta alianza. En respuesta a esta solicitud, PNUD y OCDE constituyó un equipo conjunto de apoyo, compuesto por personal de ambas instituciones.

Con motivo de la preparación de la Primera Reunión de Alto Nivel celebrado en México en abril 2014, la Alianza Global encargó a la OCDE y al PNUD la elaboración de un Informe de Avance sobre los compromisos asumidos en Busan.

La metodología e instrumentos de monitoreo fueron elaborados por el Grupo Interino Post-Busan⁴, en base al mandato que surgió de la Declaración conjunta a raíz del Foro de Alto Nivel de Busan, que establecía el acuerdo de seleccionar una serie de indicadores relevantes a través de los cuales se pudiera monitorear el apoyo internacional y el compromiso regional para la implementación de los compromisos. (Varios Autores, 2011).

El comunicado final de esta Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, se basó en los cinco aspectos seleccionados para el desarrollo de la reunión:

- Progreso en la implementación de los principios clave para la eficacia de la cooperación al desarrollo: progreso desde Busan y desarrollo inclusivo⁵.
- Impuestos y Desarrollo: movilización de recursos internos.
- Compartir el Conocimiento: cooperación Sur-Sur, cooperación triangular e intercambio de conocimientos.

³ Tomado de (Varios Autores, 2014)

⁴ Aprobado en junio 2012 en la reunión final del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda. El Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda está alojado en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

⁵ En este contexto, desarrollo inclusivo se entiendo como los esfuerzos en avanzar a un crecimiento con mayores niveles de igualdad y equidad en oportunidades y derechos para todos.

- Hacer llegar de manera efectiva el desarrollo en los países de renta media.
- Mejorar el rol de las empresas en el desarrollo: trabajo con el sector privado.

No se encuentran en el comunicado muchas referencias al “Informe de Avances 2014: Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz” y pocas referencias a la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En esta declaración se incorporó un Anexo 1 “Iniciativas voluntarias”, donde se listan 39 acciones que, organizaciones y países están llevando a cabo y para las cuales la Reunión de Alto Nivel de la AGCED estima que debe prestárseles apoyo. En estas iniciativas voluntarias, sigue habiendo claras referencias a la importancia de la implementación y evaluación de las políticas así como a la inclusión de los Organismos de la Sociedad Civil (OSC) y sector privado en todas sus fases. Entre estas iniciativas se incluye una denominada “Futura Red Política de Cooperación Internacional”.

La de igualdad de género y el cambio climático no parecen haber sido elementos centrales para esta reunión, sirva como muestra que mientras la palabra política aparece 10 veces en el comunicado, la palabra género solamente 3 y la de cambio climático 2.

Adicionalmente a reforzar la implementación y profundización de la agenda de Busán, quizás el aspecto más relevante es el de las disposiciones de funcionamiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, con la definición de reuniones de alto nivel cada dos años y la implicación en la elaboración de la agenda post-2015.

1.1.2 Análisis de la evolución de la Declaración de Busan, respecto a la de París y a la de Accra.

Un primer elemento es el relativo al alcance del acuerdo, mientras las dos primeras declaraciones se centraban en la eficacia de la ayuda, Busan para hablar de cooperación para un desarrollo eficaz.

En la tabla siguiente se presenta un resumen comparativo de lo acordado en estos Foros de Alto Nivel, detallando los aspectos centrales de los principales temas tocados: apropiación, alineación, armonización, rendición de cuentas mutua, gestión por resultados, cooperación Sur-Sur, rol de la sociedad civil-gobiernos locales-parlamento y equidad de género.

Tabla 1 Comparación París-Accra-Busan

	París 2005	Accra 2008	Busan 2011
Apropiación	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.	Los países en desarrollo ampliarán el diálogo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional y fortalecerán su capacidad para dirigir y gestionar el desarrollo	La apropiación de las prioridades de desarrollo por los países en desarrollo.
Alineación	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Mantendrán esfuerzos por desligar la AOD y suministrarán previsiones confiables	Los donantes respaldarán a los países socios respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.	Se usarán los sistemas nacionales por default en la cooperación al desarrollo en apoyo a las actividades gestionadas por el sector público, trabajando con y respetando la estructura de gobernanza tanto del proveedor de la cooperación como del país en desarrollo.
Armonización	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces	Trabajar para reducir la fragmentación de la ayuda.	Para el 2013, se hará un uso más extensivo de los arreglos liderados por el país en desarrollo, incluyendo la división de trabajo, abordajes basados en programas, programación conjunta y cooperación delegada.
Rendición de cuentas mutua	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo	Los países socios y los donantes rendirán cuentas entre ellos y ante sus respectivos parlamentos y órganos de gobiernos.	Profundizar esfuerzos para que las revisiones mutuas se lleven adelante en todos los países en desarrollo, alentando a la participación activa de todos los actores del desarrollo en estos procesos
Gestión por resultados	Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados	Aumentaremos el nivel de transparencia y rendición de cuentas ante el público en relación con los resultados.	Se tenderá a utilizar el marco de resultados elaborado bajo el liderazgo del país en desarrollo
Cooperación Sur-Sur	No se menciona	Observar el principio de no interferir, igualdad entre asociados y respetar independencia, soberanía, diversidad cultural y contenido local.	CSS y triangular para el desarrollo sustentable.
Rol sociedad civil, gobiernos locales y parlamentos.	Solamente referencias a su participación y fortalecimiento	Reconocimiento como actores independientes. Parlamentos rol en diseño de políticas y mejorar la colaboración entre ellos, gobiernos locales y gobierno central.	Importancia de los roles de cada uno de los actores y detalla sus principales participaciones/aportaciones.
Equidad de género	No se menciona.	Mención al uso de estadísticas desagregadas por género.	Inclusión de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer como condición para el desarrollo sustentable e inclusivo

Fuente: Elaborado a partir de (AUCI, 2012)

1.1.3 El Informe de Avance: donde hay progreso...donde no.

En 2014, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicaron el Informe de Avances 2014 “Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz”.

El informe plantea que “Pese a la lentitud del progreso, los esfuerzos iniciados en 2005 se han mantenido de forma generalizada y muestran una profunda transformación en la forma en que se gestiona y practica hoy la cooperación al desarrollo” (OCDE/PNUD, 2014, pág. 25)

En las tablas siguientes se presenta un resumen de los puntos más relevantes que el informe destaca para cada uno de los once indicadores propuestos⁶.

Tabla 2 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe Avance 2014: Apropiación y Alineación

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 1. La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo.	Todos los proveedores de cooperación al desarrollo usarán los marcos nacionales de resultados	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Indicador aplicado en ocho países. Las primeras observaciones parecen indicar una gran variación en el uso de los marcos.
Indicador 10. La ayuda no está ligada	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Cierto progreso. El 79% de la AOD bilateral no está ligada (en comparación con el 77% en 2010).

Fuente: Elaboración propia en base a (OCDE/PNUD, 2014)

A pesar de que tanto las declaraciones de París, Accra y Busán priorizaron el tema de la apropiación por parte de los países, es significativo el poco avance en lograr las metas propuestas a un año del cumplimiento esperado. No deja de sorprender, de acuerdo a lo informado en el cumplimiento del Indicador 10, que se afirma que el 79% de la AOD no está ligada. Si más de tres cuartas partes de la AOD no se diseña de manera condicional, debería haberse podido medir un avance significativo en el Indicador 1.

⁶ En el anexo 1 se encuentra la Tabla comparativa completa.

Tabla 3 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe de Avance 2014: Armonización y Gestión por Resultados

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 5a. Previsibilidad anual: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo desembolsada dentro del año fiscal para el que se había programado por los proveedores de cooperación	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: el 90% de la financiación deberá desembolsarse según lo programado	Cierto progreso. El 84% de los desembolsos programados se efectuó según lo previsto (en comparación con el 79% en 2010).
Indicador 5b. Previsibilidad a medio plazo: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo cubierta por previsiones de fondos	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: las previsiones deberán cubrir el 92% de la financiación prevista para 2016, el 85% para 2017 y el 79% para 2018	Un buen inicio, pero se necesita más progreso. Las previsiones de fondos cubren el 83% de la financiación total estimada para 2014; el 70% para 2015 y el 57% para 2016.
Indicador 9. Se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo.	La mitad de los países en desarrollo avanzarán como mínimo un nivel (a saber, 0.5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (GFP)/Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN). Reducción de la diferencia en el uso de los sistemas de GFP y de adquisiciones (reducción de dos tercios cuando puntuación ≥ 5 en la escala GFP/EPIN, o de un tercio cuando puntuación entre 3.5 y 4.5). Para 2015: un 57% de la financiación deberá usar los sistemas nacionales.	Logros anteriores mantenidos, pero se necesita más progreso. No hay un cambio general en la calidad de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas. No hay cambio en el uso de los sistemas nacionales la financiación de la cooperación al desarrollo que usa los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones permaneció a su nivel de 2010 (alrededor de 49%).

Fuente: Elaboración propia en base a (OCDE/PNUD, 2014)

Estos tres indicadores (5^a,5b y 9) tuvieron un comportamiento más acorde con lo esperado reportando avances significativos, salvo en el caso del uso de sistemas nacionales, indicador ligado a la Gestión por Resultados, en donde se reconoce la falta de un progreso sostenido.

Tabla 4 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Rendición de Cuentas Mutua

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 7. La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes	Todos los países en desarrollo contarán con evaluaciones mutuas incluyentes	Cierta progresión. El 59% de los países cuentan con evaluaciones mutuas. Están en curso prometedoras iniciativas para monitorear mutuamente el progreso, pero cabe insistir más en que las evaluaciones sean incluyentes y transparentes.

Fuente: Elaboración propia en base a (OCDE/PNUD, 2014)

Como muestra el avance reportado, existe un progreso relativo, para ser un elemento recurrente en todas las cumbres y no se entiende muy bien la acotación que el reporte plantea de que las evaluaciones sean incluyentes y transparentes.

A pesar de ello, pareciera demasiado alto, podría ser interesante profundizar un poco más en el tema para ver si la rendición de cuentas mutua afecta a toda la cooperación de un donante particular o solamente a programas específicos.

Tabla 5 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Sociedad Civil, Gobiernos Locales y Parlamentos

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 2. La sociedad civil actúa en un entorno que potencia al máximo su participación y su contribución al desarrollo	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Se necesita más reflexión sobre la medición debido a la escasez de datos.
Indicador 3. Participación y contribución del sector privado al desarrollo	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Puesta a prueba del indicador en curso. Otras fuentes parecen indicar que la calidad del diálogo público-privado tiene importancia.
Indicador 4. La información sobre la cooperación al desarrollo se pone a disposición pública	Aplicación del estándar común y abierto para la publicación electrónica de información sobre los recursos proporcionados a través de la cooperación al desarrollo	Un buen inicio, pero se necesita más progreso. El proveedor medio pública información una vez al año, que data de seis a nueve meses, sobre el 50% de los campos de datos del estándar común. Particularmente problemática resulta la transparencia de la información prospectiva: el 25% de los proveedores no publica ninguna información prospectiva a través de los sistemas del estándar común.
Indicador 6. La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: un 85% deberá reflejarse en el presupuesto	Cierto progreso. El 64% de los flujos programados se refleja en los presupuestos públicos. Solo siete países han alcanzado o rozan la meta del 85%.

Fuente: Elaboración propia en base a (OCDE/PNUD, 2014)

Salvo el Indicador 6, donde el informe reporta cierto progreso, en el resto de indicadores se indica que es demasiado pronto para evaluarlos, a un año de su cumplimiento. Como ya se ha referido anteriormente, siendo un tema repetitivo en cada cumbre, no se han logrado mecanismos que aseguren su implementación.

Este aspecto de participación de la sociedad civil –en su sentido más amplio- aunque se retomará más detalladamente más adelante, es uno de los aspectos que han inspirado la realización de esta tesis.

Tabla 6 Resumen Indicadores AOD 2015. Informe 2014: Género

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 8. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Todos los países en desarrollo contarán con sistemas que efectúen el seguimiento y hagan públicas las asignaciones atribuidas a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer.	Un buen inicio. Un tercio de los países cuentan con sistemas instaurados, y hay indicios de que otros están decididos a efectuar un seguimiento más sistemático de las asignaciones dedicadas a la igualdad de género.

Fuente: Elaboración propia en base a (OCDE/PNUD, 2014)

En el tema de género, que el 33% de los países hayan instaurado sistemas para el seguimiento de asignaciones no pareciera ser motivo para considerarlo un resultado alentador, máxime teniendo en cuenta que el indicador solamente se refiere a un sistema de seguimiento de las asignaciones destinadas a igualdad de género. Al revisar el Informe sobre el progreso de las mujeres en el mundo publicado por ONU Mujeres, más bien nos encontramos con pocos elementos para el optimismo: la tasa de participación de la mujer en la población activa se ha estancado (ONU Mujeres, 2015, pág. 76), los salarios de las mujeres continúan siendo inferiores a los de los hombres en un 24% (ONU Mujeres, 2015, pág. 96), en la mayoría de los países, las mujeres tienen menos posibilidades de recibir una pensión de vejez que los hombres (ONU Mujeres, 2015, págs. 147-152).

Los indicadores definidos para dar seguimiento a los compromisos alcanzados en los Foros de Alto Nivel y evaluados en este informe dibujan un panorama bastante pesimista de que se logren en el 2015, aun cuando intentan dar respuesta a los principios compartidos.

Si analizamos el principio de que las intervenciones deben alinearse con las prioridades y políticas establecidas por los países en desarrollo. La mayoría de los indicadores hacen referencia a este principio, pero en el Indicador 9 “Se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo” hay una clara referencia a la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN).

En el Indicador 1 “Usar más los indicadores, las estadísticas y los sistemas de monitoreo y evaluación propios de los países refuerza los marcos nacionales de resultados y consolida la

apropiación y la rendición de cuentas”⁷, para ello reviste particular importancia la identificación de políticas e instrumentos operativos.

El Indicador 3, al detallar que “Promover una mejor participación del sector privado tanto en la concepción y la aplicación de las políticas de desarrollo como en el diálogo sobre aquellas reformas que incidan en un entorno que les sea favorable potenciará al máximo su contribución al desarrollo”⁸, recomienda incorporar este elemento a la relación con el sector privado.

En el Indicador 8, el informe recomienda “Efectuar el seguimiento de las asignaciones presupuestarias desagregadas por sexo y hacerlas públicas permite utilizar plenamente esos datos para informar las decisiones políticas, orientar las inversiones y atribuir recursos de un modo que beneficie al máximo tanto a las mujeres como a los hombre”⁹ haciendo necesaria una evaluación de la implementación de las políticas públicas correspondientes.

Los aspectos de apropiación y gestión por resultados aparecen en los siguientes indicadores: el 1 “La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países de desarrollo”, 6 “La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario”, 9 “Instituciones eficaces: se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo” y 10 “La ayuda no está ligada”.

Por lo que respecta al Indicador 9 el informe detalla que “revestirá particular importancia proseguir el análisis para identificar las políticas y los instrumentos operativos de los proveedores individuales que tienen más probabilidades de inducir mayores avances en éste ámbito”¹⁰. Este indicador se elabora en base a la evaluación de los sistemas de Gestión de Finanzas Públicas y se basa en el sistema del Banco Mundial denominado “Evaluación de Políticas Públicas” y en el de “Gestión de las Finanzas Públicas”. En este punto la herramienta más utilizada es la “Gasto Público y Rendición de Cuentas” (PEFA – Public

⁷ (OCDE/PNUD, 2014) Pág. 27

⁸ Ibídem Pág. 29

⁹ Ibídem Pág. 30

¹⁰ Ibídem Pag.44

Expenditure and Financial Accountability), donde se utilizan criterios para la evaluación de la calidad del presupuesto y del sistema de gestión de las finanzas, basados en:

- Presupuesto exhaustivo y fidedigno, vinculado a prioridades políticas.
- Sistema de gestión de las finanzas.
- Rendición de cuentas e información fiscal oportuna y precisa, con auditoría de cuentas públicas y seguimiento efectivo.

En el aspecto de alianzas incluyentes para el desarrollo, el informe, en lo que se refiere a políticas públicas, se centra en preguntarse hasta qué punto el sector privado y la sociedad civil participa en la concepción y aplicación de políticas y estrategias. Sin llegar a dar instrumentos o mecanismos para lograrlo, el informe destaca la importancia de que tanto la sociedad civil como los actores privados participen activamente en la “determinación, la ejecución y el monitoreo de las políticas y los programas de desarrollo”.

1.2 La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea

Los fundamentos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea están recogidos en el Título III del Tratado de Funcionamiento de la UE. En diciembre de 2005, se firmó la “Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» (Comisión Europea, 2006).

Este documento define los objetivos y principios que los Estados miembros y la Comisión Europea se comprometen a respetar y aplicar, en sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad, planteando como objetivo prioritario la reducción de la pobreza en el mundo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero considerando que éste objetivo fundamental abarca los objetivos complementarios del fomento de la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos que considera valores comunes que constituyen los cimientos de la UE.

Como principios comunes establece los de asociación, diálogo político en profundidad, participación de la sociedad civil, la igualdad de género y un compromiso permanente para prevenir la fragilidad de los Estados. El instrumento principal adoptado fue el de una programación plurianual conjunta, basada en las estrategias y procedimientos de los países socios que favorezca la coherencia de las políticas en favor del desarrollo y en políticas sectoriales de desarrollo entre las que hace hincapié en: gobernanza, derechos humanos, estado de derecho y democracia; desarrollo social y humano; desarrollo sostenible; medio ambiente y gestión de los recursos naturales; agricultura y desarrollo rural; seguridad alimentaria; desarrollo económico y comercial; infraestructuras; migración.

En el 2011 la Unión Europea adoptó dos reformas diseñadas para lograr que su política de desarrollo fuera más estratégica y focalizada: la “Agenda para el Cambio” y las nuevas políticas y reglas para los apoyos presupuestarios.

1.2.1 La Agenda para el Cambio

La Agenda para el Cambio (Comisión Europea, 2011) enfatiza la importancia de erradicar la pobreza en un contexto de derechos humanos, democracia y otros elementos clave de buena gobernanza y en un crecimiento sostenible e inclusivo del desarrollo humano. En este segundo punto, la agenda para el cambio prioriza: protección social, salud, educación y creación de trabajos; clima de negocios, integración regional y acceso a mercados mundiales; agricultura y energía sostenibles.

La reforma también hace énfasis en mejorar la efectividad de la ayuda, especialmente a través de la programación conjunta y un marco propuesto de resultados entre la UE y los Estados miembros; formas innovadoras de financiar el desarrollo como combinación de subvenciones y préstamos; mejor alineamiento de las políticas internas y externas.

En este marco la Comisión Europea propone doce puntos que llevarían a:

1. una mayor participación en los programas de cooperación nacionales y regionales de la UE dedicada a las prioridades de política (ver puntos 2 y 3);

2. la concentración de las actividades de la UE en cada país en un máximo de tres sectores;
3. un aumento del volumen y la cuota de ayuda de la UE a los países más necesitados y donde la UE puede tener un impacto real , incluidos los Estados frágiles;
4. mayor importancia de los derechos humanos, la democracia y las tendencias de buena gobernanza para determinar la combinación de instrumentos y modalidades de ayuda a nivel de país;
5. apoyo continuo para la inclusión social y el desarrollo humano a través de al menos un 20 % de ayuda de la UE;
6. un mayor enfoque en la inversión en conductores del crecimiento económico inclusivo y sostenible, proporcionando la columna vertebral de los esfuerzos para reducir la pobreza;
7. una mayor proporción de ayuda de la UE a través de instrumentos financieros innovadores, incluyendo facilidades para la combinación de subvenciones y préstamos;
8. un enfoque en ayudar a reducir las exposición de países en desarrollo a las crisis globales como el cambio climático , los ecosistemas y la degradación de los recursos, y la volátil y escalada variación de precios de energía y agrícolas, mediante la concentración de la inversión en agricultura sostenible y energía;
9. hacer frente a los desafíos de la seguridad , la fragilidad y la transición;
10. estrategias conjuntas de respuesta de la UE y de los Estados miembros sobre la base de las estrategias de desarrollo propio de los socios estrategias, con una división sectorial del trabajo;
11. un marco común de la UE para la información de resultados;
12. mejorar la Coherencia Política para el Desarrollo, incluyendo nuevos programas temáticos que creen sinergias entre intereses globales y la erradicación de la pobreza.

La ayuda a terceros países se brinda a través de tres modalidades:

- Proyectos, subvenciones y contratos: concedidos normalmente a través de convocatorias a la presentación de propuestas, mediante procedimientos de licitación de servicios, suministros y obras y adjudicándose bajo las reglas establecidas en la

“Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE” (PRAG-Comisión Europea, 2014).

- Apoyo presupuestario: transferencias al tesoro nacional del país socio, acompañadas de intenso diálogo político, basado en asociaciones y responsabilidad mutua y cuya programación, diseño y administración se realiza en base a la “Directrices para Apoyo Presupuestario” (Comisión Europea-EUROPAID, 2012)
- Apoyo sectorial: en sectores específicos y que pueden ser puesto a disposición tanto a través de un apoyo presupuestario sectorial, de contratos y subvenciones o en combinación de recursos de distintos donantes.

En este marco los instrumentos propuestos se pueden visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1 Financiación al Desarrollo: Instrumentos Europeos



Fuente: Elaboración propia en base a documentos Europaid.

En cuanto a recursos, el Presupuesto Plurianual Propuesto 2014 – 2020 propone:

Tabla 7 Presupuesto 2014-2020 Cooperación al Desarrollo UE

Instrumento	Presupuesto en Millones de Euros
Instrumento de Pre-Adhesión	14,110
Instrumento Europeo de Vecindad	18,182
Instrumento de Cooperación para el Desarrollo	23,295
Instrumento de Asociación	1,131
Instrumento de Estabilidad y Paz	2,829
Instrumento Europeo para Democracia y Derechos Humanos	1,578
Instrumento para Cooperación en Seguridad Nuclear	631
Instrumento para Groenlandia	219
Fondo Europeo de Desarrollo (Financiado fuera del Presupuesto de la UE)	34,276
TOTAL	96,251

Fuente: Multianual financial framework 2014-2020 (Comisión Europea, 2014)

El monto más importante es el correspondiente a los fondos FED, que son financiados directamente por contribuciones de los Estados Miembros y es el principal instrumento de ayuda a los países de África, Caribe y Pacífico. Son préstamos administrados por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones bajo una facilidad de inversión. Para el resto de países, el principal instrumento es el de Cooperación al Desarrollo.

1.2.2 El Enfoque del Apoyo Presupuestario de la UE a terceros países.

El “Enfoque del Apoyo Presupuestario de la UE a terceros países” (Comisión Europea, 2011) se refiere a aquellas operaciones que representan transferencias financieras directas al tesoro nacional de un país contraparte, condicionadas a un diálogo político, la evaluación del desempeño y el desarrollo de capacidades, como una forma de fomentar la apropiación de las políticas y reformas de desarrollo y de focalizarse en las raíces y no en los síntomas del subdesarrollo.

La atribución de un apoyo presupuestario, sigue estando sujeta a que exista responsabilidad mutua y compromiso compartido a los valores fundamentales de derechos humanos, democracia e imperio de la ley, valores expresados ya como tales en el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

El Apoyo Presupuestario se proporciona como un vector de cambio para responder a cinco desafíos clave del desarrollo (Comisión Europea-EUROPAID, 2012):

- Promover los derechos humanos y los valores democráticos;
- Mejorar la administración financiera, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento inclusivo y la lucha contra la corrupción y el fraude;
- Promover reformas sectoriales y mejorar la entrega de servicios sectoriales;
- Construcción del Estado en estados frágiles y hacer frente a los retos específicos de desarrollo de los estados conformados por pequeñas islas y los territorios y países de ultramar.
- La mejora de la movilización de los recursos financieros nacionales y reducir la dependencia de la ayuda.

Como respuesta a estos desafíos la UE provee tres modalidades de programas de apoyo presupuestario:

- Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo: apoyo presupuestario a políticas y estrategias nacionales de desarrollo o reforma. Reemplazan los apoyos presupuestarios generales y los recursos son entregados cuando hay plena confianza en que van a ser usados alineados con los valores fundamentales y el beneficiario se compromete a respetar esas prácticas durante la implementación.
- Contratos de Reforma Sectorial: dirigir reformas y mejorar la entrega de servicios sectoriales. El compromiso con las prácticas democráticas se tiene en cuenta y se examina frente a la necesidad de seguir prestando servicios esenciales.
- Contratos de Construcción del Estado: apoyar situaciones frágiles y de transición. El compromiso con los valores fundamentales es un criterio para conceder esos apoyos pero la Unión Europea lo evalúa con un enfoque de largo plazo, sopesando el riesgo de inacción.

Los convenios entre la UE y un país socio constan en general de dos tipos de criterios: de elegibilidad y de desempeño.

Criterios de elegibilidad¹¹

La UE, en su nueva guía (poner la referenciada), ha definido cuatro criterios de elegibilidad:

- Políticas Nacionales/sectoriales y reformas (Políticas Públicas)
- Marco de estabilidad macro-económica
- Gestión de las Finanzas Públicas
- Transparencia y Control del Presupuesto.

Tabla 8 Criterios de Elegibilidad Apoyos Presupuestarios UE

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD. APOYOS PRESUPUESTARIOS DE LA UE		
CRITERIOS	Para la aprobación	Durante la implementación
Política Pública	Existencia de una estrategia de desarrollo nacional/sectorial creíble y relevante que sirva de soporte a los objetivos de reducción de pobreza, crecimiento sostenible e inclusivo y gobernanza democrática.	Progreso satisfactorio en la implementación (de la política/estrategia) y mantenimiento de la credibilidad y relevancia de la misma o de cualquier estrategia que la haya sucedido.
Estabilidad macroeconómica	Existencia de un programa creíble y relevante para restaurar y/o mantener la estabilidad macroeconómica.	Mantenimiento de una política creíble y relevante orientada a la estabilidad macroeconómica o progreso alcanzado para recuperar los equilibrios fundamentales
Gestión de las Finanzas Públicas	Existencia de un programa creíble y relevante para mejorar la Gestión de las Finanzas Públicas.	Progreso satisfactorio en la implementación de su programa de mejora de la gestión de las finanzas públicas.
Transparencia y Control del Presupuesto	El gobierno ha publicado o bien la propuesta del Ejecutivo o el presupuesto dentro del ciclo presupuestario anterior o actual	Progreso satisfactorio en cuanto a la disponibilidad pública de información presupuestaria accesible, oportuna, comprensiva.

Fuente: Elaboración propia en base a (Comisión Europea-EUROPAID, 2012)

¹¹ Para el instrumento de Apoyo Presupuestario de la UE, los criterios de elegibilidad se entienden como aquellas condiciones mínimas que un país debe cumplir para poder ser “elegible” como candidato para recibir fondos a través de este instrumento. (Comisión Europea, 2015)

En su documento de directrices, la UE propone dos elementos esenciales adicionales: el diálogo sobre el apoyo presupuestario y el marco de gestión de riesgos.

Los criterios de elegibilidad deben cumplirse tanto a la aprobación del programa como cada vez que haya un desembolso.

Criterios de desempeño

Los criterios de desempeño son aquellos referidos a las condicionalidades establecidas para el desembolso y que se comúnmente se denominan tramos variables, dado que su importe dependerá en gran medida de, en primer lugar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y en segundo término del avance logrado en el alcance de los resultados establecidos en los indicadores de desempeño.

Los principales aspectos a los que la UE presta atención son:

- Configuración institucional del sistema
- Existencia de un marco de evaluación del desempeño ligado a los objetivos de política y a procesos clave.
- Calidad, regularidad y confiabilidad de los datos, incluyendo los sistemas oficiales de estadística, indicadores (entrada, procesos, salida y resultados) y documentos de informe.

Los indicadores de entrada y de procesos miden los recursos financieros y las acciones de política y de regulación que se han tomado. Los indicadores de salida miden las consecuencias concretas e inmediatas de la aplicación de los recursos y de las medidas tomadas. Los indicadores de resultados miden los resultados obtenidos a nivel de los beneficiarios y los indicadores de impacto miden las consecuencias de los indicadores de resultados en términos del objetivo más amplio.

Estos indicadores son seleccionados de manera conjunta entre la UE y las autoridades gubernamentales y en coordinación con otros cooperantes y, con estos actores, la UE debe acordar una metodología apropiada y transparente para su evaluación. En general, los fondos no desembolsados no son incorporados a posteriores desembolsos dado que reduce el efecto del incentivo inicial que se persigue con los tramos variables.

Como en el caso de los criterios de elegibilidad, la UE define otros elementos esenciales a revisar en el caso de los criterios de desempeño: la movilización de las rentas internas, responsabilidad, lucha contra el fraude y la corrupción, desarrollo de capacidades.

Tabla 9 Criterios Indicadores de Desempeño

Movilización de las rentas internas	Responsabilidad	Lucha contra el fraude y la corrupción	Desarrollo de capacidades
<ul style="list-style-type: none"> - Asistir en reformas tributarias y fortalecimiento de la administración tributaria. - Promover la responsabilidad interna y la gestión de las finanzas públicas - Gestionar la riqueza de los recursos naturales y promover ingresos desde estos recursos. - Promocionar un entorno tributario transparente, cooperativo e internacionalmente equitativo. - Fortalecimiento de la participación de los países en desarrollo en los foros internacionales pertinentes. - Apoyo a la adopción y aplicación de normas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la apertura, transparencia y responsabilidad de los procesos de presupuesto. - Apoyar un enfoque participativo reforzando y promoviendo la participación de los organismos nacionales de control y otras partes interesadas sobre políticas y las revisiones anuales de desempeño. - Apoyo a los órganos nacionales legislativos y de control, auditoría interna y controles institucionales así como a las autoridades sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil. - Incrementar la transparencia publicando información relevante de los acuerdos financieros de apoyo presupuestario y revisiones de desempeño. 	<p>Promover la capacidad institucional para que los países socios se comprometan activamente en la lucha contra el fraude y la corrupción y se equipen con los mecanismos apropiados y efectivos que cubran en su totalidad el “ciclo anti-fraude y corrupción” (prevención, detección, investigación y sanción) así como la capacidad de las autoridades y de la justicia de realizar las adecuadas inspecciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de las Finanzas públicas. - Reformas tributarias, administración tributaria y gestión de los recursos naturales. - Revisión del Gasto Público y encuestas de seguimiento. - Reformas del sector Público y de la Administración Pública. - Calidad y capacidad de los sistemas estadísticos. - Capacidad de los cuerpos nacionales de control, como los parlamentos, instituciones de auditoría suprema, cuerpos judiciales, auditoría interna e instituciones de control, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales y medios de comunicación.

Fuente: Ibídem

Evaluación de la elegibilidad de políticas públicas

En las Directrices para el Apoyo Presupuestario al tratar el tema de la “Elegibilidad durante la implementación”, la UE detalla que ésta evaluación debe hacerse tomando en consideración el marco de monitoreo de políticas, pero que deben tomarse en consideración otras fuentes relevantes de información poniendo el ejemplo de las encuestas de resultados, para poder llegar a una conclusión informada y justificada del progreso más allá de aquella centrada en el cálculo del número de indicadores alcanzados. (Comisión Europea-EUROPAID, 2012, pág. 35)

Al final del documento de directrices, la UE proporciona los elementos y formatos para la evaluación de cada uno de los criterios de elegibilidad. La tabla siguiente compara el número de páginas y el número de instrumentos (formatos/planillas) por cada uno de los criterios.

Tabla 10 Criterios de Elegibilidad - extensión y formatos

Criterio	Nro. de páginas	Nro. de formatos
- Implementación de políticas públicas	5	0
- Estabilidad macroeconómica	12	4
- Gestión de las Finanzas Públicas	21	10
- Transparencia y control del presupuesto	10	6
Marco de gestión de riesgos	7	2

Fuente: Ibídem

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el primer criterio de elegibilidad, la implementación de políticas públicas, es al cual el documento de referencia de la UE dedica menos páginas y, a diferencia del resto de criterios, no cuenta con ningún formato o planilla estandarizado para su reporte.

El Anexo 3 “Revisión de la Elegibilidad de políticas públicas” sigue la siguiente estructura:

- Marco de políticas: contenido y formulación de las políticas, marco de monitoreo y evaluación, revisión de los mecanismos y coordinación con otros donantes, coherencia con otras políticas gubernamentales.
- Relevancia de la Política: contribución al desarrollo sostenible e inclusivo, entrega de servicios públicos y reformas sectoriales, responsabilidad y mecanismos de control

nacionales, contribución a los temas transversales (género, juventud...), aspectos específicos (construcción del estado en estados en situación frágil, movilización de recursos internos...).

1.2.3 Conclusiones

Los instrumentos actuales de la Unión Europea para la implementación de los apoyos presupuestarios, no contemplan el uso de formatos o instrumentos específicos para medir el grado de avance en la implementación de las políticas públicas, aunque dan pistas para su medición.

Si tomamos lo detallado por la UE como criterio de elegibilidad nos encontramos con dos elementos, por un lado el “Progreso satisfactorio en la implementación (de la política/estrategia)” y por otro lado el “mantenimiento de la credibilidad y relevancia de la misma o de cualquier estrategia que la haya sucedido”.

El primer aspecto, progreso satisfactorio, podría siempre poder evidenciarse a través de una Matriz de Evaluación del Desempeño, que permitiría el medir el grado de avance de los objetivos estratégicos fijados en la correspondiente política/estrategia, a través de un set de indicadores que podrían medir los resultados cuantificables esperados, por lo que la ausencia de formatos podría ser fácilmente compensada por esta matriz.

El segundo aspecto, mantenimiento de la credibilidad y relevancia, sin embargo, no cuenta con un instrumento ni un mecanismo que permita evidenciarlo, siendo un aspecto crucial a la hora de decidir la asignación de recursos escasos. Los cambios, tanto de contexto como de actores y prioridades, son muy frecuentes en los países en los que se concentra la cooperación al desarrollo y por tanto, este aspecto es crucial.

Podríamos encontrarnos con que logramos una eficaz y eficiente implementación de la política pero que ha perdido su relevancia o credibilidad en cuanto al desarrollo nacional, lo que hace relevante el dotarse de un instrumento que permita una revisión objetiva de estos aspectos, tanto para lograr un mejor aprovechamiento del instrumento como para tomar las medidas correctivas necesarias.

1.3 Honduras: breve descripción

1.3.1 Datos Generales¹²

La República de Honduras es una de las naciones que forma parte del sistema de integración centroamericana (SICA). Limita con Guatemala, El Salvador y Nicaragua y con dos océanos, el Pacífico y el Atlántico. Su superficie es de 112,492 Kms², su punto más alto es Pico Bonito con 2,450 mts, siendo un país con vocación eminentemente forestal, representando el 75% de su territorio, con más de 50 áreas protegidas que representan más del 10% de su territorio.

La capital constitucional de la República de Honduras son las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela, ciudades adyacentes separadas solamente por el río Choluteca, aunque comúnmente se conoce Tegucigalpa como capital de Honduras. Ambas ciudades conforman el Distrito Central y concentran casi el 30% de la población, con aproximadamente 2 millones de habitantes. La segunda ciudad más poblada y concentrando la industria nacional es San Pedro de Sula, en la costa norte, con alrededor de 800 mil habitantes.

La población de Honduras es de más de 8,5 millones de habitantes de las cual la población indígena hondureña, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística es aproximadamente del 13%, con nueve pueblos indígenas y afroantillanos culturalmente

Gráfico 2 Mapa de Honduras



Fuente: Oficina de Información Diplomática

¹² Información resumida de: “Honduras Ficha País”, Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores de España (Oficina de Información Diplomática, 2014).; “Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – Mayo 2013”, Instituto Nacional de Estadística de Honduras (Instituto Nacional de Estadística de Honduras, 2013); “Principales Indicadores Económicos” Banco Central de Honduras (Banco Central de Honduras, 2014).

diferenciados: Afroantillanos, Garífunas, Lencas, Maya-Chortí, Misquitos, Nahuas, Pech, Tawahkas y Tolupanes.

El clima es templado con una temporada de lluvias entre mayo a octubre y seca de noviembre a abril. La mayor parte de la población profesa alguna religión cristiana con predominancia de la católica.

La moneda oficial es el Lempira, en noviembre 2014, 27 Lempiras equivalen a un euro.

1.3.2 Datos sociales¹³

El INE de Honduras publica lo resultados del análisis de pobreza en base a tres metodologías: el método de la línea de pobreza¹⁴, el método de necesidades básicas insatisfechas¹⁵ y el método integrado¹⁶.

Línea de pobreza: El 64,5%¹⁷ de los hogares hondureños se encuentra en condiciones de pobreza, siendo más grave en el área rural. El coeficiente de GINI¹⁸ que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos se sitúa en 2013 en 0,544.

Necesidades Básicas Insatisfechas: bajo esta metodología, en mayo 2013¹⁹, la pobreza alcanzaba el 40.8 de los hogares hondureños, llegando en el área rural al 48,9%. Las NBI que

¹³ Ibídem

¹⁴ Analiza la capacidad de los ingresos de los hogares de cubrir la compra de bienes y servicios de un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas como básicas.

¹⁵ Mide la falta de: disponibilidad agua potable, acceso a saneamiento básico, asistencia a la escuela (7 a 12 años), número de personas dependientes por persona ocupada, existencia de tres o más personas por pieza (excluyendo baños, estado de las viviendas,

¹⁶ Combina los dos métodos de medición: línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

¹⁷ De acuerdo la información publicada por el INE en 2015 con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2014, la pobreza alcanzaba al 62.8% de los hogares, con una disminución de 1,7 puntos en referencia al año anterior. (INE, 2015)

¹⁸ Mide la desigualdad en los ingresos, siendo un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la igualdad perfecta (todos tienen los mismos ingresos) y 1 la desigualdad perfecta (1 tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

¹⁹ De acuerdo la información publicada por el INE en 2015 con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2014, la pobreza alcanzaba al 42% de los hogares, con un incremento de 1,2 puntos en referencia al año anterior, (INE, 2015)

concentran mayor porcentaje de no satisfechas son el acceso a saneamiento básico y el número de personas dependientes por persona ocupada.

Método Integrado: Combinando los resultados de los dos métodos se obtiene que: un 33,2%²⁰ de los hogares hondureños se encuentran en pobreza crónica²¹, el 7,6% presenta pobreza estructural²², el 31,3% están en situación de pobreza reciente²³ y el 26,9% de los hogares se consideran integrados socialmente²⁴.

La población de acuerdo a la EPHPM Mayo 2013 es de 8.535.692 habitantes de los cuales el 48% son hombres y el 52% mujeres. Los jóvenes menores de 19 años representan el 43,9% y los adultos de más de 60 años son solamente el 9,5%.

En cuanto al acceso a la tecnología la encuesta revela que el teléfono celular con una cobertura del 87,6% es el más alto seguido de televisor con un 75,2%. El 14,5% de las personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir; la cobertura educativa de 6 a 11 años es del 92,3%, pero la cobertura educativa entre los 15 a 17 años es solamente del 27,1%.

La esperanza de vida al nacer es de 70,91 años, con una tasa de natalidad del 23,66/1000 y una tasa de fertilidad de 2,86 hijos/mujer.

1.3.3 Datos económicos²⁵

El PIB de Honduras era en 2013 de 39.230 millones de USD y un crecimiento del 2,8%, con una renta per cápita de 2.180USD, situándose la inflación del año en un 4,9%. El déficit fiscal de la Administración Central se situó en 2013 en el 7,7% del PIB y la previsión para 2014 es que baje al 5,6%. El endeudamiento público representó en 2013 el 43% del PIB

²⁰ Con los datos de la Encuesta 2014, la pobreza crónica llegaría al 32.6% de los hogares, disminuyendo 0.6 puntos en referencia al año anterior. (INE, 2015)

²¹ No tienen sus necesidades básicas satisfechas y presentan ingresos por debajo de la línea de pobreza.

²² Ingresos superiores a la línea de pobreza pero al menos una necesidad básica insatisfecha.

²³ Tienen satisfechas todas sus necesidades básicas pero sus ingresos son inferiores a la línea de pobreza.

²⁴ Tienen todas las necesidades básicas satisfechas e ingreso superior al de la línea de pobreza.

²⁵ Información resumida de: “Honduras Ficha País”, Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.; “Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples – Mayo 2013”, Instituto Nacional de Estadística de Honduras; “Principales Indicadores Económicos” Banco Central de Honduras (página web).

Del total de Población en Edad de Trabajar (PET), la Población Económicamente Activa (PEA) representa un 53,7% de la Población en Edad de Trabajar con una participación mucha más alta de hombres, representando las mujeres poco más de un 30% de la PEA. La Tasa de Desempleo abierto es del 3,9% de la PEA, pero esta cifra es engañosa ya que el subempleo visible e invisible afecta a más del 50% de la PEA.

La industria representa el 28,2% del PIB y se concentra en la actividad de transformación (maquila) con poco valor añadido, dentro de la cual la actividad textil con un 79% es la más importante seguida de la producción de partes de automóvil (11%). La actividad manufacturera sigue estando dominada por la producción de alimentos (46%) mientras que la producción textil solamente representa el 22,1%.

1.3.4 Las relaciones con Europa

Las relaciones entre Honduras y la Unión Europea se basan en el Diálogo de San José, en el que la Unión Europea firmó con Centro América el 22 de febrero de 1993 el “Acuerdo Marco de Cooperación” (Comisión Europea, 1999) cuyos ejes principales era: el apoyo institucional para la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el apoyo a la reforma económica y aumento de la competitividad.

En diciembre de 2003 se firmó el “Acuerdo de diálogo político y cooperación”²⁶ y en 2004, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea – América Latina y el Caribe, se decide iniciar negociaciones para un “Acuerdo de Asociación”, cuyas negociaciones concluyeron en mayo del 2010, firmado en junio 2012 en la cumbre del Sistema de Integración Centroamericana realizada en Tegucigalpa, ratificado por el Parlamento Europeo en diciembre de ese mismo año y por el Congreso Nacional de Honduras en 2013, convirtiéndose Honduras en el segundo país en ratificarlo, después de Nicaragua. Este Acuerdo está abarca tres pilares: comercio, diálogo político y cooperación.

²⁶ http://eeas.europa.eu/ca/pol/pdca_12_03_es.pdf

Como ya fue mencionado, la Unión Europea canaliza su cooperación a través de diferentes instrumentos en base a una planificación plurianual. El documento de planificación regional para América Latina de la Unión Europea²⁷ establecía tres ejes de orientaciones: i) Cohesión social y reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión; ii) Integración regional y iii) Invertir en recursos humanos y apoyar la comprensión mutua. El programa indicativo plurianual para 2014-2020²⁸ presentado en Bruselas en noviembre 2014 plantea a nivel continental cinco ejes: 1) nexo entre seguridad y desarrollo; 2) buen gobierno, rendición de cuentas y equidad social; 3) crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano; 4) sostenibilidad ambiental y cambio climático y 5) educación superior. En este mismo plan, se detalla que el programa sub-regional para América Central se centrará en tres áreas: i) integración económica regional; ii) seguridad y estado de derecho y iii) cambio climático y gestión de desastres.

1.4 La cooperación de la Unión Europea con Honduras

La cooperación de la Unión Europea con los países de CentroAmérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) se inició en 1984 en base al diálogo de San José, centrándose en la resolución de los conflictos armados en la región. Una de las primeros apoyos en Honduras fue la implementación de la Oficina de Seguridad Alimentaria que canalizaba los apoyos tanto en el área de ayuda alimentaria directa como de proyectos.

Actualmente la cooperación con Honduras abarca desde las misiones de observación electoral, a acuerdos de asociación voluntaria dentro del plan de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales de la UE (FLEGT), el apoyo directo a ONGs y otros colectivos a través del Instrumento Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR), así como las convocatorias de subvenciones de acuerdo a líneas temáticas específicas como la convocatoria a Actores no Estatales y autoridades locales en el desarrollo o las ligadas a iniciativas de programas en marcha.

²⁷ http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf

²⁸ http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip_alr_vf_07_08_14_en.pdf

La cooperación de la Unión Europea con CentroAmérica pasó de 638,3 millones de euros en el período 2002-2006 a 860 millones de euros para el período 2007-2013.

Tabla 11 Cooperación UE-CA 2002-2013

1 COOPERACIÓN GEOGRÁFICA 2002-2013 		
	2002-2006	2007-2013
REGIONAL	74.5 m €	95 m €
NICARAGUA	207.4 m €	214 m €
GUATEMALA	93 m €	135 m €
HONDURAS	147 m €	223 m €
EL SALVADOR	60.6 m €	121 m €
COSTA RICA	31.5 m €	34 m €
PANAMÁ	24.3 m €	38 m €
TOTAL	638.3 M €	860 M €

Fuente: Marc Litvine²⁹

De los 223 millones de euros a los que ascendió la cooperación de la Unión Europea a Honduras, más del 50% fueron a través de programas de apoyo presupuestario: Estrategia de Lucha contra la pobreza (60,5 M€), Seguridad Alimentaria (2 M€), Descentralización (34M€), Agua y Calidad (42,1 M€), Recursos Naturales (26 M€). Durante el período 2002-2006 los montos a través de este instrumento fueron menores: 14 M€ en Seguridad Alimentaria y 34 M€ en Descentralización representando un poco más del 40% del total. (Honduras, 2014)

²⁹ Presentación Marc Litvine, funcionario de la UE, Taller Regional, Honduras, marzo 2012

1.5 El Apoyo presupuestario de la Unión Europea en Honduras

Los programas de apoyo presupuestario financiados por la Unión Europea en Honduras han utilizado en todos los casos el mecanismo que, antes de la nueva guía de apoyo presupuestario de la Unión Europea, se denominaba Apoyo Presupuestario Sectorial, salvo en el caso del Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza que utilizó el mecanismo anteriormente denominado Apoyo Presupuestario General³⁰.

Tabla 12 Resumen Apoyos Presupuestarios de la UE en Honduras

Nombre	Ejecutores	Inicio/fin	Monto M€
Programa de Apoyo Presupuestario al Plan de Nación APN	Secretarías de Presidencia, Salud y Educación. Coordinación General de Gobierno, INE.	31/12/2009 31/12/2014	60.5
Programa de Apoyo Presupuestarios Sectorial Agua y Calidad PAPSAC	Secretaría de Finanzas, de Ciencia y Tecnología, de Agricultura, de Desarrollo Económico, de Salud y Coordinación General de Gobierno	01/11/2021 21/03/2016	42.1
Programa de Apoyo a Descentralización	Secretaría de Gobernación y Justicia	02.02.2005 31.12.2013	34.0
Programa de Apoyo Sectorial Forestal PAPSFOR	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Instituto de Conservación Forestal)	30.10.2013 08.10.2020	26.0
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras	Secretaría de la Presidencia, de Agricultura, Instituto Nacional Agrario, Instituto Nacional de la Mujer	30.11.2005 31.12.2013	14,0 2,0 ³¹

³⁰ Podría asimilarse a los que la Guía 2012 denomina contratos de buena gobernanza y desarrollo.

³¹ Phasing-Out del PASAH

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

1.5.1 Apoyo Presupuestario al Plan de Nación

El Objetivo General era: “Apoyar la ejecución de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del Estado de Honduras, enfocándose en la mejora de las condiciones de educación y salud”

Su Objetivo Específico: “Mejorar la calidad de la educación primaria y de los servicios de salud, focalizándose en las regiones más pobres del país, en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y las Estrategias Sectoriales de Educación y Salud.

El resultado esperado en Educación era la “Reducción de la tasa de deserción y repetición en Educación Básica, mejora de los sistemas de manejo de los recursos humanos y de evaluación del aprendizaje y desempeño del profesorado del sistema educativo público nacional. En Salud, el resultado esperado era “Disminuir la tasa de mortalidad infantil”.

En el caso del APN y de todos los apoyos presupuestarios anteriores, la condiciones de elegibilidad se denominaban condiciones generales y se referían a los criterios mínimos que el país debía cumplir para acceder a los fondos y que se pueden visualizar en la tabla siguiente.

Tabla 13 Condiciones de Elegibilidad APN

Política y estrategia nacional	Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la aplicación de un Plan de Gobierno
Estabilidad macro-económica	Apreciación positiva por parte de la CE de la existencia de una política macroeconómica cuyo objetivo es la estabilidad económica
Gestión de las finanzas públicas	Progreso satisfactorio en la implementación del Programa de Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas.

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

En el Anexo 1.1 se detalla la información tanto de las condiciones de elegibilidad como de las de desempeño.

1.5.2 Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Agua y Calidad

El objetivo general del programa es contribuir al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se enmarca en los objetivos y metas del Plan de Nación 2010-2022 “Una Honduras productiva y sin pobreza”.

El objetivo específico es contribuir a dar espacio político y margen fiscal al gobierno, para alcanzar los objetivos sectoriales en materia de acceso a agua y saneamiento, por una parte y de calidad para la competitividad de productos agropecuarios, por otra parte.

Los resultados esperados son: a) la inversión pública queda salvaguardada en los sectores de agua y saneamiento y calidad para la competitividad y su sostenibilidad se ve mejorada; b) se ha reforzado la credibilidad del proceso presupuestarios en ambos sectores así como la eficiencia del gasto público y c) la política de disciplina fiscal es reforzada.

Tabla 14 Condiciones de Elegibilidad PAPSAC

<p>Política y estrategia nacional</p>	<p>En el sector Agua y Saneamiento presentación de informes evidenciando avances en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El fortalecimiento del liderazgo del CONASA, en particular consolidación de su ente técnico. - Aprobación y avances en la implementación de la política sectorial - Reactivación y funcionamiento de la mesa sectorial tripartita. - Cumplimiento del Plan de Negocios Técnico-Administrativo implementado para el fortalecimiento del CONASA-SANAA aprobado el 2011 - Avances en la implementación de la nueva ley general de agua (aspectos ambientales de la gestión de recursos hídricos). <p>En el sector de la calidad para la competitividad, presentación de informes evidenciando avances en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de la ley de calidad en la consolidación de las actividades del sistema nacional de calidad. - La implementación de la estrategia de competitividad.
--	---

	<p>- La consolidación de las actividades del PREAGROH incluyendo los acápites referidos a los resultados esperados del plan estratégico de SENASA.</p>
<p>Estabilidad macro-económica</p>	<p>Progreso satisfactorio en el mantenimiento de una política de estabilidad macroeconómica. Se pondrá particular interés en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Control del gasto en sueldos y salarios - Control de la deuda flotante - Déficit de la administración central - Servicio de la deuda pública - Nivel de reservas internacionales - Progreso en la definición de la ley de servicio civil <p>En caso de renovación o prórroga del programa con el FMI más allá de marzo del 2012, la apreciación del progreso de la política macroeconómica se hará en particular en base a la implementación satisfactoria del mismo.</p>
<p>Gestión de las finanzas públicas</p>	<p>Progreso satisfactorio en la aplicación de programas de mejora y/o reforma de la gestión de las finanzas públicas. Se pondrá particular interés en los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la política y administración tributaria - Mejora del SIAFI - Mejora de la credibilidad, transparencia, control y auditoría del presupuesto. - Implantación de una política integral anticorrupción. - Mejora de los sistemas de compras. - Debida presupuestación de los tramos

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

En el Anexo 1.2 se detalla la información tanto de las condiciones de elegibilidad como de las de desempeño.

1.5.3 Programa de Apoyo a la Descentralización

El objetivo general era contribuir a la reducción de la pobreza y al establecimiento de una administración pública moderna y eficiente.

El PROADES se inscribe en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y en el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), ambos programas diseñados con una perspectiva de largo plazo.

Condiciones de elegibilidad

Tabla 15 Condiciones de Elegibilidad PROADES

Política y estrategia nacional	Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la aplicación de la Estrategia nacional de descentralización en el marco de la Visión de País
Estabilidad macro-económica	Apreciación positiva por parte de la CE sobre la política macroeconómica
Gestión de las finanzas públicas	Progreso satisfactorio en la Gestión de las Finanzas Públicas.

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

En el Anexo 1.3 se detalla la información tanto de las condiciones de elegibilidad como de las de desempeño.

1.5.4 Programa de Apoyo Sectorial Forestal

El objetivo general es contribuir a la implementación eficiente de la política forestal y a una gestión sostenible de los recursos naturales en el ámbito forestal.

Sus objetivos específicos son: i) desarrollar el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) contribuyendo a darle espacio político y margen fiscal al gobierno, para alcanzar los objetivos

sectoriales forestales; ii) la implementación de planes de manejo forestales y en el uso sostenible de los recursos naturales en un contexto de cambio climático.

Los resultados esperados son: la inversión pública está salvaguardada en el sector forestal, y se ha mejorado la sostenibilidad; la credibilidad del proceso presupuestario en el sector forestal se ha mejorado así mismo que la eficiencia del gasto público en el sector; La política de disciplina fiscal es reforzada; Las instituciones públicas que participan al sector forestal están reforzadas y mejor articuladas.

Tabla 16 Condiciones de Elegibilidad PAPSFOR

Política y estrategia sectorial	Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la estrategia y política sectorial: ley forestal y programa nacional forestal.
Estabilidad macro-económica	Apreciación positiva por parte de la UE sobre la política macroeconómica
Gestión de las finanzas públicas	Progreso satisfactorio en la Gestión de las Finanzas Públicas.
Transparencia y escrutinio del presupuesto ³²	Disponibilidad al público en tiempo oportuno de una información presupuestaria exhaustiva y consistente.

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

En el Anexo 1.4 se detalla la información tanto de las condiciones de elegibilidad como de las de desempeño.

1.5.5 Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras

El objetivo general era contribuir al logro de los objetivos globales de la Estrategia de Reducción de la Pobreza rural y la disminución de la desnutrición infantil con el fin de

³² El PAPSFOR al ser firmado en el 2013 ya incorpora las 4 condiciones de elegibilidad de acuerdo a la Guía 2012 de la UE.

contribuir al desarrollo económico y social de la población en estado de inseguridad alimentaria y de la economía rural en su conjunto.

Su objetivo específico era contribuir a la reducción de la vulnerabilidad alimentaria de la población rural en los municipios priorizados en la ERP que registran mayores índices de pobreza desde una perspectiva de género, en el marco de la Estrategia Nacional de SAN y de un gobierno local fortalecido en sus capacidades de planificación de desarrollo local y priorización de acciones de seguridad alimentaria.

Los resultados esperados eran: i)Fortalecimiento institucional: La Secretaría de la Presidencia amplía la coordinación interinstitucional y la consulta social sobre seguridad alimentaria así como la actividad de S&E de impacto de la misma, a través de la UNAT; ii) Ordenamiento Jurídico de la Tierra: Municipios beneficiarios del Programa fortalecidos en su capacidad de planificación del desarrollo local y apoyo a la SA de las comunidades más vulnerables, a través del apoyo al ordenamiento jurídico del territorio municipal y a la preparación de Planes de Desarrollo Municipal participativos con enfoque de género orientados hacia el manejo sostenible de los recursos naturales, el desarrollo económico local y el apoyo a iniciativas comunitarias locales de SA y; iii) Iniciativas socioproductivas: población meta del programa gestionando iniciativas productivas con enfoque de SA realizadas con la facilitación de medios financieros sostenibles, acompañamiento técnico y divulgación para mejorar el acceso, el uso y la inocuidad de los alimentos.

Tabla 17 Condiciones de Elegibilidad PASAH

Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la implementación de la Estrategia de SAN

Apreciación positiva por parte de la CE sobre la política macroeconómica, fiscal y presupuestaria así como sobre el proceso de mejora de la gestión de las finanzas públicas

Fuente: Elaboración propia en base a la Plataforma de Gestión de la Cooperación (Honduras, 2014)

En el Anexo 1.5 se detalla la información tanto de las condiciones de elegibilidad como de las de desempeño.

1.6 Conclusiones

Honduras continua siendo un país prioritario para la Cooperación de la Unión Europea y, de acuerdo al Programa Indicativo Multianual para los próximos siete años, se continuará utilizando el instrumento de Apoyo Presupuestario como uno de los canales prioritarios para la cooperación entre Honduras y la Unión Europea.

Los sectores de concentración de la cooperación de la UE son tres: Seguridad Alimentaria y Nutricional, Empleo Decente y Protección Social, y finalmente, Estado de Derecho.

Tanto por el monto de la cooperación como por los ámbitos en los que se concentrará a futuro el dotarse de un instrumento que permita el adecuado acompañamiento a la implementación de las políticas públicas apoyadas en el marco de la intervención de la Unión Europea, permitirá, corregir los defectos de diseño o aplicabilidad y mejorar de esta manera el nivel de impacto en los grupos de interés.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos deberían constituir una de las preocupaciones principales de cualquier gobierno tanto a nivel de búsqueda de mecanismos como de instrumentos que favorezcan una mejor participación.

Es importante, en este sentido, la identificación de posibilidades de mejora de esta participación y de asegurar el adecuado involucramiento en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, a través de la exploración de escenarios, herramientas e instrumentos que con la adecuada transparencia y credibilidad, la faciliten.

Asimismo, si ya es complicada la participación de la ciudadanía en general, las barreras para los grupos vulnerables son mucho mayores, por lo que los instrumentos y mecanismos que se diseñen deben prestar especial atención a estos colectivos, que, adicionalmente, son los principales destinatarios de la cooperación de la Unión Europea.

En Honduras, el abanico de grupos vulnerables es muy amplio incluyendo minorías étnicas, mujeres, jóvenes, migrantes y emigrantes retornados, grupos de diversidad sexual, grupos con capacidades especiales, reinserción de jóvenes en grupos violentos, invisibles o muy parcialmente visibles en las intervenciones de desarrollo.

CAPITULO 2: Las políticas públicas

2.1 Introducción

La investigación científica y empírica sobre el nacimiento, creación, implementación y evaluación de políticas públicas es muy antigua y extensa. En este capítulo, sin ánimo de realizar una recopilación exhaustiva, se pretende dar una visión lo suficientemente amplia y descriptiva que permita, posteriormente justificar y acotar de manera más precisa, el área de la evaluación de las políticas públicas que se pretende analizar.

Se toma como punto de partida la obra de John Rawls, probablemente más referenciada por los politólogos, “Una teoría de la Justicia” (Rawls, 1971) para después intentar dar un muy somero resumen de los principales autores y teorías actuales.

El capítulo arranca con una breve descripción de las principales tipologías y clasificaciones de las políticas públicas como paso previo a una breve descripción de los mecanismos de implementación y de evaluación. Se explica la diferencia entre ciencia política empírica y teoría política normativa, dedicando un espacio más amplio a la teoría política liberal que ha imperado desde la segunda mitad del siglo XX.

Las experiencias nacidas de la “nueva gestión pública” son parte central de este apartado, en particular, las ligadas a aquellas que sirven de soporte al marco de la cooperación al desarrollo, con especial énfasis en aquellas que incorporen elementos novedosos de implementación y evaluación.

Continúa con el análisis de las últimas experiencias en formulación, implementación y evaluación de políticas en Honduras, centrándose en las políticas sociales, área en la que se concentran la mayoría de los programas de cooperación de la Unión Europea con Honduras.

2.2 Las políticas públicas

Las políticas públicas son, o deberían ser, el marco estratégico y metodológico a través del cual un gobierno puede proporcionar un bien o servicio público. La política pública debe por tanto servir de puente entre las demandas de la sociedad, entre compromisos políticos

públicos y los bienes públicos y/o servicios que el Gobierno puede proporcionar o generar las condiciones para que se proporcionen.

La importancia de las políticas públicas para la sociedad debería por tanto tener como premisa el favorecer la participación de todos los grupos de interés estimulando no sólo los mecanismos de consulta e información sino también su implicación, sin embargo, en la realidad, las políticas públicas suelen identificarse y elaborarse casi siempre en el ámbito político, con algunos procesos de consulta e información pero con muy poca implicación de los grupos de interés.

Es importante destacar, que al menos en su concepción, las políticas públicas tienen más de planificación que de implementación, aun cuando se nutran de experiencias pasadas, su objetivo principal es normar, regular y establecer un modelo de actuación encauce y dirija la actuación pública.

2.2.1 La tipología de las políticas

Theodore J. Lowi, en su artículo “Cuatro sistemas de hacer política, políticos y elección”³³ (Lowi, 1972), presenta un modelo teórico de clasificación de políticas en cuatro³⁴ categorías: distributivas, redistributivas, reguladoras y constituyentes, basándose en dos criterios: la coerción utilizada y el efecto sobre los ciudadanos.

Tabla 18 Tipología de las Políticas de Lowi

	Efectos directos sobre la conducta de los ciudadanos	Efectos indirectos sobre la conducta de los ciudadanos
Imponen obligaciones	Políticas reguladoras	Políticas redistributivas
Establecen poderes o privilegios	Políticas distributivas	Políticas constituyentes

Fuente: (Lowi, 1972)

³³ En inglés “Four systems of policy, politics, and choice”.

³⁴ Al inicio eran tres categorías, incorporando en posteriormente una cuarta: consituyente.

James Q. Wilson propone otro tipo de clasificación basándose también en dos criterios como Lowi, pero centrándose en los beneficios y los costes para los ciudadanos. Bajo esta premisa, Wilson identifica cuatro tipos de políticas: mayoritarias, clientelares, emprendedoras y de grupos de interés. (Wilson, 1980)

Tabla 19 Tipología de Políticas según Wilson

		Beneficios	
		Concentrados en pocos ciudadanos	Difusos entre muchos ciudadanos
Costes	Concentrados en pocos ciudadanos	Política de grupos de interés	Políticas emprendedoras
	Difusos entre muchos ciudadanos	Políticas clientelares	Políticas mayoritarias

Fuente: (Wilson, 1980)

Wilson, con esta clasificación desarrollando un sistema que evita plantear políticas ambiguas, intentaba responder a las críticas a la tipología de políticas de Lowi de que era complicado asignar determinadas políticas en alguna de las categorías por él definidas.

Randall B. Ripley y Grace A. Franklin ampliaron la clasificación de Lowi incorporando cuatro tipos de política interna: distributiva, regulatoria, de protección reglamentaria y redistributiva competitiva. Junto con tres tipos de política externa: estructural, estratégica y crisis. (Randall B. Ripley, 1987).

En las siguientes páginas se intentará el profundizar un poco más en las estas dos clasificaciones propuestas por Lowi y Wilson.

Las políticas públicas determinan la política...y el hecho más significativo es que el gobierno aplica la coerción³⁵. Esta premisa es de la que parte Lowi para su clasificación.

³⁵ “Policies determine politics...and the most significant political fact about government is that government coerces.” Página 299 (Lowi, 1972)

Gráfico 3 Tipos de política según Lowi

		Aplicabilidad de la Coerción		
		Conducta individual	Conducta colectiva	
Probabilidad de la coerción	Remota	Políticas distributiva	Políticas institucionales	Partido (organización electoral) intercambio de algo por algo ³⁶
	Inmediata	Políticas reguladoras	Políticas redistributivas	Grupo (grupo de interés) negociación
		Descentralizado	Centralizado	
		Desagregado	Sistema de nivel	
		Local	Cosmopolita	
		Interés	Ideología	
		Identidad (persona)	Estatus (tipo de persona)	

Fuente: Traducción de (Lowi, 1972)

Las políticas distributivas son aquellas que, de acuerdo a determinadas conductas establecen (distribuyen) determinados recursos. Implican la concesión de algún tipo de beneficio a un pequeño grupo de beneficiarios. Ejemplos más comunes de este tipo incluirían las políticas de reforma agraria en América Latina, las políticas arancelarias, las subvenciones...

Las políticas institucionales se refieren a las que plantean reformas constitucionales o institucionales que afectan la distribución de poderes, norman la relación entre ellos y cambian las estructuras y reglas para la toma de decisiones. Suele haber conflictos entre grupos y se pueden identificar ganadores y perdedores. Como ejemplos: las reformas constitucionales, las reformas de la administración del Estado.

Las políticas reguladoras, como su propio nombre indica, rigen la conducta, ejercen el control de los grupos de interés a los que se dirigen, imponiendo obligaciones para su cumplimiento

³⁶ “logrolling”: aunque la traducción literal sería intercambio de favores, en este contexto podría traducirse mejor por la locución latina “quid pro quo”, por lo que se ha optado por la traducción algo por algo.

y sanciones en caso de incumplimiento. Ejemplos de esta tipología serían las políticas ambientales, de explotación de recursos naturales, de regulación de la construcción.

Y por último las políticas redistributivas son aquellas que transfieren beneficios a determinados grupos o sectores de la población transfiriendo los costos a otros grupos o sectores. Los principales ejemplos serían: la política tributaria, de seguridad social, las de los fondos estructurales y de cohesión.

Wilson por su parte, propone dos tipos de matrices relacionadas, una referida a la tipología de las políticas y la segunda a los tipos de organización gubernamental. En el caso de la tipología, la clasificación de Wilson obedece al nivel de incentivo para organizarse e influir en la política por cada uno de los tipos.

Gráfico 4 Tipología políticas Wilson

		Costo de la Regulación	
		Concentrado	Disperso
Beneficios de la regulación	Concentrados	Políticas de grupos de interés	Políticas clientelares
	Dispersos	Políticas empresariales	Políticas mayoritarias

Fuente: Traducción de (Wilson, 1980)³⁷

Cuando son dispersos los costos y beneficios de la regulación, las clasifica como de poca posibilidad de organizarse en torno a estos temas y las define como “mayoritarias”, son aquellas que la mayoría percibe como de beneficio para la sociedad y por tanto asumen los costos, por ejemplo, las referidas a la seguridad social.

³⁷ Páginas 367 a 370

Las políticas clientelares también con tendencia a poco incentivo para los consumidores, aunque sí para el grupo interesado, dado que aunque los beneficios los obtiene un determinado grupo, los costos se distribuyen en toda la sociedad. Por ejemplo las subvenciones.

Las políticas de emprendedor, donde el incentivo para organizarse es mayor para aquellos grupos (no el conjunto de la sociedad) que se oponen a ella, las clasifica como de beneficios dispersos y costos concentrados y son aquellas en que determinados grupos pagan los costos de proteger al resto de la sociedad.

Y por último las políticas de grupos de interés, que concentran tanto el costo como los beneficios, son aquellas en las que cada grupo tiene algo interés en ejercer influencia. Por ejemplo, los fondos de la política agrícola.

Por lo que respecta a los tipos de organización gubernamental, las clasifica según los procesos de producción y sus productos (outputs).

Gráfico 5 Tipos de Organización gubernamental según Wilson

		Proceso de producción	
		Visibles para el observador externo	Invisibles para el observador externo
Productos de la Agencia	Fácilmente medibles	Organizaciones productoras	Organizaciones artesanales
	Difícilmente medibles	Organizaciones de procedimiento	Organizaciones que afrontan

Fuente: Traducción de (Wilson, 1980)³⁸

Aquellas agencias gubernamentales cuyos productos son fácilmente mesurables y a las cuales un observador externo puede visualizas, las clasifica como “organizaciones productoras”, se caracterizan por realizar tareas simples, estables, repetitivas, por ejemplo la recaudación tributaria.

³⁸ Páginas 367 a 370

Las organizaciones artesanales son aquellas que aunque lo que producen es fácilmente medible, no son visibles a un observador externo, por ejemplo, los abogados del Estado. Se caracterizan por la aplicación de una serie de habilidades a una única y estable tarea y producción similar.

Cuando es necesario tener habilidades especiales para una tarea estable pero con productos únicos, se trata de organizaciones de procedimiento, por ejemplo los militares. Y finalmente, las organizaciones que afrontan son aquellas que aplican habilidades generales para tareas específicas pero cuyos productos no pueden ser evaluados, como podría ser el caso de un consejo de asesores de política.

En Honduras, aunque probablemente se entendería mucho mejor la tipología definida por Wilson, basándonos en sus dos criterios de beneficios y costos, sigue siendo muy difícil la clasificación. Por ejemplo, clásicos ejemplos de política mayoritaria (para Lowi constituyente), como serían la política electoral o la política anticorrupción, están sujetas a intereses y beneficios que podrían entenderse concentrados en poca gente, por lo que aunque sus costes son “difusos” (por utilizar la expresión acuñada por Wilson), sus beneficios no tienen esta misma característica.

2.2.2 La teoría normativa de las políticas

La teoría política normativa o como la denominan otros autores, filosofía política intenta dotar a la política de un conjunto de principios y normas generales que deberían servir de referente para el accionar político.

En su ya referido libro “Teoría de la Justicia” (Rawls, 1971) Rawls, afirma que el objeto primario de la justicia: la estructura básica de la sociedad³⁹ y siendo las primeras virtudes de la actividad humana, la verdad y la justicia no pueden estar sujetas a transacciones⁴⁰. En su

³⁹ (Rawls, 1971) página 17

⁴⁰ Ibídem, página 18

inicio, el autor ya deja claramente establecido dos principios, el de ser esencial para la construcción de la sociedad y el de no ser negociable.

Alcanza el autor en su libro a definir los dos principios esenciales de la justicia:

Primer principio: Cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos. (Rawls, 1971)⁴¹.

Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y b) unidos a los cargos y funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades. (Rawls, 1971)⁴².

En este punto, el autor define de manera clara una posición de igualdad de ciudadanía y dos elementos relevantes en cuanto a los distintos niveles de ingreso y a la posibilidad de acceder a los mismos cargos y funciones. Este pensamiento aun cuando pudiera asimilarse al liberalismo clásico, se diferencia en que reserva y legitima el papel del Estado de bienestar justificando su intervención en aras de lograr el cumplimiento de los dos principios.

Las principales críticas al libro de Rawls “Teoría de la Justicia” (Rawls, 1971) pueden agruparse en tres grandes grupos: género, multiculturalidad y comunidad frente a individuo.

Los principales defensores de la posición comunitaria frente a la individual reflejada en la Teoría de la Justicia de Rawls son Aladair MacIntyre, Michael Sandel, Charles Taylor y Michael Walzer (Bell, 2014) y aun cuando no han propuesto una teoría sistemática alternativa, plantean en contraposición a la posición individual de los seres humanos expuesta por Rawls que la teoría política ha de estar fundamentada en la sociedad, en sus tradiciones y culturas diferenciadas.

En cuanto a la crítica sobre la falta de reconocimiento a la multiculturalidad, se pueden encontrar argumentos en la obra “La inclusión del otro. Estudios sobre Teoría Política” (Jürgen, 1999) en el que se recoge el diálogo con Rawls o Taylor y en la obra “Ciudadanía

⁴¹ (Rawls, 1971) página 235

⁴² Ibídem, página 280

Multicultural” (Kymlicka, 1996) donde van dando argumentos teóricos sobre el reconocimiento del derecho de la diferencia. Por ejemplo Kymlicka afirma que los derechos de las minorías no sólo son consistentes con la libertad individual, sino que en realidad pueden fomentarla.⁴³

En cuanto a la crítica desde la perspectiva de género, la crítica es que las mujeres han sido excluidas en el análisis, negando su propia naturaleza, reflejando una perspectiva netamente masculina (Okin, 2004) que distribuye beneficios y cargas de manera injusta, en parte debido al sistema de género, de naturaleza patriarcal heredado tanto por instituciones como por tradiciones (Baehr, 2013).

A pesar de que pareciera que los principales críticos de la teoría expuesta por Rawls se centran en lo que ellos entienden como carencias, el propio concepto de la justicia ha sido objeto de discusión.

Foucault, al tratar el tema de la justicia en su debate con Chomsky recogido en el libro “La naturaleza humana: justicia versus poder” (Chomsky & Foucault, 2006) comentaba que, “el problema de la naturaleza humana, desde una perspectiva teórica, no nos llevó a adoptar posiciones enfrentadas...cuando se planteó el problema de la naturaleza humana en relación con los problemas políticos, surgieron nuestras diferencias.....son todos conceptos formados dentro de nuestra civilización, de nuestro tipo de conocimiento y de nuestra forma de la filosofía, y que por lo tanto forman parte de nuestro sistema de clases”.

En este apartado hemos visto como, a pesar de existen ciertos avances en incorporar otras perspectivas, la construcción de políticas públicas sigue respondiendo a una concepción más individualista –la relación del individuo con el Estado-, más que a una relación social –la relación de la comunidad con el Estado-, aunque a nivel Latinoamericano, existen algunas experiencias de incorporar estos conceptos a la construcción de políticas.

La nueva constitución de Bolivia es un ejemplo al denominarse un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” (Bolivia, 2008), reconociendo el derecho a la

⁴³ (Kymlicka, 1996) página 111

autonomía autogobierno, cultura, instituciones y entidades territoriales y, posibilitando la incorporación de conceptos más centrados en prácticas comunitarias que individuales a la construcción de políticas.

En la práctica, a la hora de la definición de las políticas públicas, esta nueva visión se ha concretado al menos declarativamente, en la construcción de políticas públicas, por ejemplo, la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (Bolivia G. d., 2007).

2.2.3 La justicia, la desigualdad, la medición

La Teoría de la Justicia de Rawls (Rawls, 1971), con algunos añadidos, sigue siendo el referente a la hora de hablar del marco teórico del porqué de las políticas públicas, como hemos visto hasta ahora. Sin embargo, en particular en lo referente a las políticas de desarrollo, la visión que más ha imperado ha sido la economista. Los principales referentes en la política de las últimas décadas no han sido los filósofos sino los economistas.

Liderado por las instituciones del Breton Woods y los denominados economistas ortodoxos⁴⁴, corriente predominante en los últimos años, la medición del bienestar –o de la pobreza- se limitaba a indicadores económicos, en la mayoría de los casos ligados al Producto Interno Bruto, a los Ingresos y a las Necesidades Básicas Insatisfechas. La medición de la desigualdad o de otros factores es relativamente reciente.

La desigualdad, en esta teoría económica ortodoxa, era considerada como una característica consecuencia natural del capitalismo y, en muchos casos, sin connotaciones negativas, sino más bien como un aliciente para fomentar la innovación y el crecimiento económico. En los últimos años, dos economistas de los denominados heterodoxos⁴⁵, Stiglitz y Piketty, con mayor suerte este último, han logrado introducir la desigualdad como un aspecto relevante de la política económica, haciendo llegar a la política una idea fundamental de que una concentración extrema de renta y riqueza, como la que actualmente se está dando en las

⁴⁴ De manera simplificada se podría asociar esta corriente al desarrollo del libre mercado, defendiendo la eficiencia de los mercados, la valoración de variables macroeconómicas (PIB, IPC...) y la neutralidad del dinero. Corriente principal, los Nuevos Clásicos.

⁴⁵ En contraposición a los ortodoxos, asociados a ideas keynesianas de intervención estatal en el mercado, critican el modelo de mercado eficiente, los indicadores utilizados habitualmente y defienden que un aumento o disminución del dinero puede alterar la riqueza. Corriente principal los Nuevos Keynesianos.

sociedades capitalistas, amenazan no sólo la estabilidad económica, sino que también los fundamentos de la democracia.

En su libro “El precio de la desigualdad”, Stiglitz afirma que “...la acusada reducción de la desigualdad durante el período que va desde 1950 hasta 1970 se debió en parte a los desarrollos de los mercados, pero mucho más a las políticas del gobierno, como la mejora del acceso a la educación superior que trajo consigo la G.I.Bill⁴⁶ y el sistema tributario sumamente progresivo promulgado durante la II Guerra Mundial. Durante los años posteriores a la «revolución Reagan», por el contrario, aumento la divisoria entre los ingresos personales e, irónicamente, al mismo tiempo se desmantelaron las iniciativas gubernamentales diseñadas para suavizar las injusticias del mercado, se redujeron los impuestos a las rentas altas y se recortaron los programas sociales” (Stiglitz J. E., 2012, pág. 51).

Para este autor, las políticas públicas han tenido un impacto muy significativo en el crecimiento de la desigualdad, basando su argumento en que, aunque las fuerzas del mercado son los determinantes principales del grado de desigualdad, son finalmente “las políticas gubernamentales las que determinan las fuerzas del mercado” (Stiglitz J. E., 2012, pág. 81)

Piketty, por su parte, plantea que “fuera de choques extremos o de políticas públicas específicas (sobre todo fiscales), la estructura «natural» de la desigualdad parece conducir prioritariamente a un predominio de los rentistas sobre los ejecutivos” (Piketty, 2014, pág. 402). Para esta afirmación Piketty hace un análisis histórico de la evolución de la tasa de retorno de capital (neta de impuestos) y del crecimiento de la economía (productividad más crecimiento demográfico) y de cómo evoluciono la desigualdad.

En este análisis de datos históricos, Piketty presenta como la tasa de retorno de capital ha estado siempre por encima de la tasa de crecimiento de la economía salvo durante gran parte del siglo XX donde la combinación de un fuerte crecimiento económico y un sistema impositivo progresivo, mantuvieron la tasa de retorno de capital por debajo de la tasa de

⁴⁶ Oficialmente denominada “Servicemen’s Readjustment Act” en favor de los soldados que combatían en la II Guerra Mundial

crecimiento, pero en las últimas décadas la tasa de retorno del capital ha vuelto a superar la tasa de crecimiento y, según este autor, la desigualdad, si no se hace algo para corregirlo, seguirá aumentando encontrándonos de nuevo con un nuevo “capitalismo patrimonial” característico de un mundo con crecimiento lento, como el del siglo XIX, donde las grandes fortunas estaban directamente ligadas con las herencias.

A pesar de que el autor centra principalmente su análisis en estas dos variables, dedica también un acápite a la desigualdad respecto al trabajo, aunque reconociendo que “las desigualdades ante el trabajo son siempre mucho menores que las que se dan ante el capital” (Piketty, 2014, pág. 245).

Sin embargo, en ese mismo capítulo indica que debe ser tomada en cuenta porque “por una parte, los ingresos del trabajo suelen representar entre dos tercios y tres cuartos del ingreso nacional y, por otra, porque las diferencias en las distribuciones de los ingresos del trabajo en los diferentes países son muy sustanciales, lo que sugiere que las políticas públicas y las diferencias nacionales pueden tener grandes consecuencias sobre estas desigualdades y sobre las condiciones de vida de amplios grupos de la población” (Piketty, 2014, pág. 246).

En cuanto a la medición, como ya se mencionó al inicio de este acápite, en los últimos años hay una fuerte corriente de cuestionamiento de si los indicadores de desarrollo económico habitualmente utilizados permiten adecuadamente medir el desarrollo o el progreso social.

En el año 2008, Sarkozy, Presidente en aquel entonces de la República Francesa solicitó a los señores Stiglitz, Sen y Fitoussi el establecimiento de una Comisión que adoptó el nombre de “Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social” con la misión de “determinar los límites del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social, reexaminar los problemas relativos a la medición, identificar datos adicionales que podrían ser necesarios para obtener indicadores del progreso social más pertinentes, evaluar la viabilidad de nuevos instrumentos de medición y debatir sobre una presentación adecuada de datos estadísticos” (Stiglitz, Josep E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean Paul, 2009).

El referido informe plantea que “ha llegado la hora de que nuestro sistema estadístico se centre más en la medición del bienestar de la población que en la medición de la producción

económica” (Stiglitz, Josph E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean Paul, 2009) y plantea doce recomendaciones, concluyendo que confían en que el informe propicie la investigación sobre el perfeccionamiento de los instrumentos de medida.

Tabla 20 Recomendaciones Comisión Stiglitz, Sen, Fitoussi

Recomendaciones
1.- En el marco de la evaluación del bienestar material, referirse a los ingresos y al consumo, más que a la producción
2.- Hacer hincapié en la perspectiva de los hogares.
3.- Tomar en cuenta el patrimonio al mismo tiempo que los ingresos y el consumo
4.- Otorgar más importancia a la distribución de los ingresos, del consumo y de las riquezas.
5.- Ampliar los indicadores de ingresos a las actividades no mercantiles.
6.- La calidad de vida depende de las condiciones objetivas en las cuales se encuentran las personas y de sus capacidades dinámicas.
7.- Los indicadores de la calidad de vida deberían, en todas las dimensiones que cubren, proporcionar una evaluación exhaustiva y global de las desigualdades.
8.- Se deberán concebir encuestas para evaluar los lazos entre los diferentes aspectos de la calidad de vida de cada uno, y las informaciones obtenidas se deberán utilizar cuando se definen políticas en los diferentes ámbitos.
9.- Los institutos de estadísticas deberían proporcionar las informaciones necesarias para asociar las diferentes dimensiones de la calidad de vida y permitir de esta manera la construcción de diferentes índices.
10.- Las mediciones del bienestar, tanto objetivo como subjetivo, proporcionan informaciones esenciales sobre la calidad de vida.
11.- La evaluación de la sustentabilidad necesita un conjunto de indicadores bien definido.
12.- Los aspectos ambientales de las sustentabilidad merecen un seguimiento separado que radique en una batería de indicadores físicos seleccionados con cuidado.

Fuente: (Stiglitz, Josph E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean Paul, 2009)

Otro elemento importante que mencionan es que “el bienestar es pluridimensional” y que, “estas dimensiones deberían aprehenderse de manera simultánea: a). Las condiciones de vida materiales (ingreso, consumo y riqueza); b. La salud; c. La educación; d. Las actividades personales, y dentro de ellas el trabajo; e. la participación en la vida política y la gobernanza; f. Los lazos y relaciones sociales; g. El medio ambiente (estado presente y porvenir); h. La inseguridad, tanto económica como física” (Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean Paul, 2009).

2.2.4 La cohesión social

Los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina han venido refiriéndose reiteradamente a la cohesión social en las sucesivas cumbres tanto a nivel latinoamericano como en las cumbres mantenidas con la Unión Europea.

El Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Comisión Europea mantienen desde septiembre del 2005 el programa EUROsociAL que tiene como objetivo contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas actuando sobre las políticas públicas en cinco áreas prioritarias: educación, justicias, fiscalidad y empleo (EUROSOCIAL, 2005).

La cohesión social, es un concepto relativamente reciente en términos de políticas públicas, apareciendo por primera vez a fines de los 90, y sobre el cual todavía no existe un consenso sobre su definición.

El BID en su publicación “La cohesión social en América Latina y el Caribe” la define como “la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos”. (Ferroni, 2010).

La Oficina de Coordinación y Orientación del programa URB-AL III de la Unión Europea la conceptualiza así: “Una comunidad socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional- supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un

sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud” (Orientación, 2010)⁴⁷

Juan Carlos Feres la define como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan” (Feres, 2006).

Una definición más amplia se encuentra en el documento elaborado por la Comisión Europea y el BID para la Conferencia de Alto Nivel sobre Cohesión Social celebrada en el 2006: “La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social”. (Comisión Europea, 2006)

En el documento de trabajo “Cohesión Social, Instituciones y Crecimiento”, William Easterly, partiendo de la mención que simpatiza con definiciones más académicas (Jensen 1998, Gobierno Canadiense 1999, Ritzen 2001 y Maxwell 1996), propone una definición mucho más instrumental pero que permita una medición más sencilla: “define la cohesión social como la naturaleza y el alcance de las divisiones sociales y económicas de la sociedad”. (Easterly, 2006).

Una vez definido el marco conceptual cabe hacerse la pregunta de su importancia real, es decir, cómo se puede cuantificar su relación directa con el desarrollo en general y con sus variables en particular.

⁴⁷ Véase Documento base del Programa URB-AL III, Oficina de Coordinación y Orientación, 2010b, pp.10-11 http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_def.pdf; la cita está tomada de Federación Española de Municipios y Provincias, Cohesión Social: ¿qué definición? Acción local y nacional, ponencia presentada en el 1.º Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, París, 29 y 30 de noviembre de 2007; véase <http://www.forum-localgovts-uealc.org>

En el referido documento Siguiendo con el documento “La cohesión social en América Latina y el Caribe”, se propone la construcción de un “índice de cohesión social”.

Tabla 21 Componentes del índice de cohesión social

Componentes del índice de cohesión social			
Cohesión social	Distribución de oportunidades	Estructura socioeconómica	Incidencia de pobreza GINI Tamaño de la clase media GINI Educativo Movilidad intergeneracional
		Estructura política	Igualdad ante la ley Sesgos en participación política
	Capital social	Externalidades positivas	Actividad en organizaciones Confianza interpersonal Confianza en las instituciones públicas Confianza en los políticos Capacidad fiscal
		Externalidades negativas	Conflicto en las relaciones trabajadores-empleadores Víctimas de delitos Tasa de homicidios

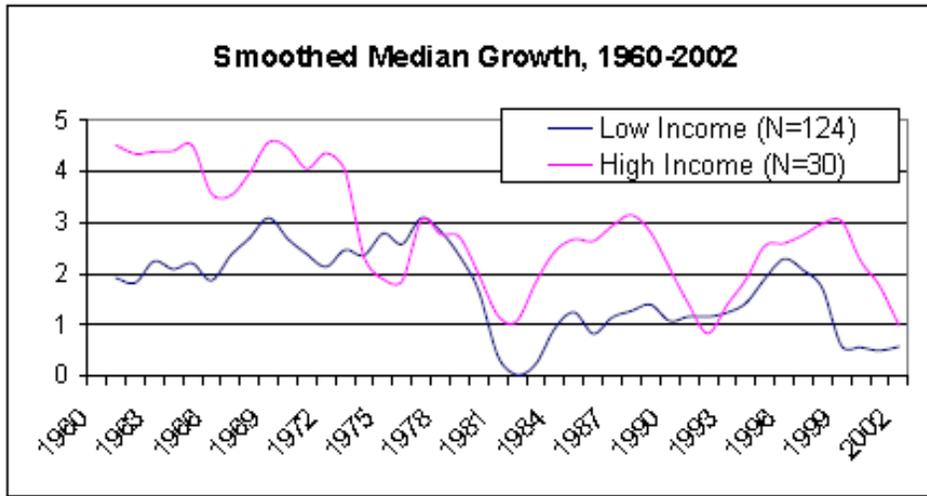
Fuente: (Ferroni, 2010)

Los resultados de la aplicación de este índice apuntan hacia la existencia de una relación de causalidad entre las condiciones que determinan el grado de cohesión de una sociedad y su capacidad de crecimiento económico, competitividad, facilidad para adaptarse a los cambios, innovación tecnológica y en la consolidación de un sistema democrático eficaz.

Dani Rodrick en su documento “A donde se ha ido el crecimiento” (Rodrick, 1999) plantea evidencia que demuestra que instituciones débiles y sociedades divididas responden peor a los vaivenes y que los conflictos sociales latentes y las instituciones de resolución de conflictos tienen influencia directa en la persistencia del crecimiento económico.

En su documento de trabajo “Instituciones y Crecimiento” Easterly encuentra evidencia similar, las sociedades más cohesionadas han siempre crecido más rápido que las menos cohesionadas y esta diferencia se hace más pronunciada en épocas de recesión.

Gráfico 6 Media de Crecimiento Suavizada 1960-2002

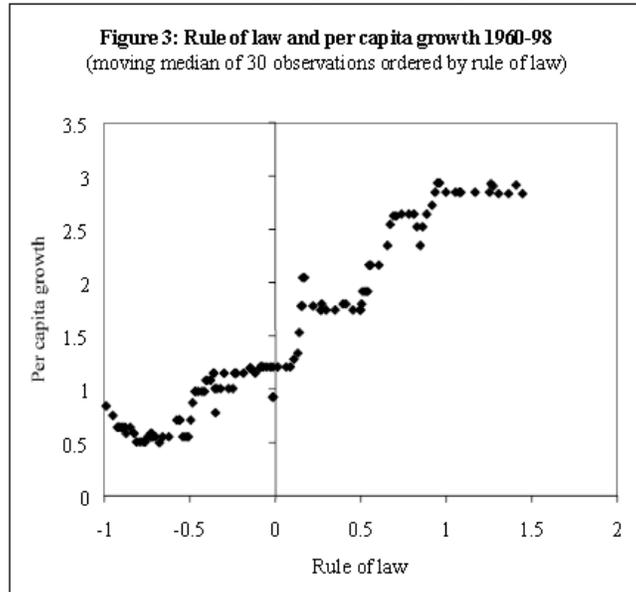


Fuente: (Easterly, 2006)

Como uno de los efectos determinantes, Easterly inicia por considerar el papel de las instituciones encontrando que se puede asegurar que mejores instituciones se asocia positivamente con un mejor promedio de crecimiento. Sobre todo en los países en vías de desarrollo, la reforma institucional ha tenido un impacto significativo en el promedio de crecimiento.

De igual manera, instituciones de buena calidad se asocian a bajos niveles de inequidad.

Gráfico 7 Estado de Derecho y crecimiento per cápita 1960-98



Fuente: (Easterly, 2006)

Esta evidencia le lleva al autor a afirmar que: “Edificar la cohesión social, a través de la construcción y mantenimiento de instituciones de alta calidad que tenga como finalidad el bien común y la reducción de diferencias económicas (y otras), ha sido y continúa siendo una tarea vital para los países que luchan por el desarrollo” (Easterly, 2006).⁴⁸

El autor concluye su estudio con la afirmación de que entonces que existe una directa correlación que expresa de esta manera: “más cohesión social conduce a la mejora de las instituciones, y que la mejora de las instituciones a su vez conduce a un mayor crecimiento”.⁴⁹

Finalmente, para cerrar este apartado, en el informe “Enfrentando al Cambio: La estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo”, se plantea que “no hay varita mágica para proporcionar las tasas de crecimiento y de empleo que Europa necesita urgentemente. Más bien hay una serie de iniciativas interconectadas y de cambios estructurales que a través de su refuerzo acumulado por su aplicación simultánea en todos los Estados miembros proporcionarán tanto la amplitud y la fuerza para liberar el potencial indudable que existe en la economía europea.” (Group, 2004)

2.2.5 El diálogo social

Una vez establecida la importancia de la cohesión social, se hace necesario responder a la pregunta de, cómo podemos mejorarla. En este caso existe un profundo consenso en que el diálogo social es uno de los instrumentos más importantes y, es por ello que, en la mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo se le ha dado especial relevancia.

⁴⁸ (Easterly, 2006) Página 12

⁴⁹ Ibídem

El reto de un proceso de diálogo social es, de acuerdo Pruitt:

Tabla 22 Diálogo Social

	Características	Desafíos
Propósito	Abordar problemas sociales complejos que las instituciones existentes enfrentan de manera independiente con dificultad	Definir la relación entre el diálogo democrático y las instituciones de la democracia constitucional.
Participantes	Representan un microcosmos del sistema político, económico y social	Tener presente la relación del grupo de participantes con el macrocosmos que representa.
Proceso	Diálogo abierto e incluyente	Equilibrar la necesidad de apuntar a los resultados con la necesidad de crear un espacio seguro para la construcción de relaciones y el desarrollo de la confianza mutua.

Fuente: (Pruitt, 2006)

En Europa los procesos de diálogo social han sido aplicados en casi todos los países, con mayor o menor fortuna, en países como España con un inicio prometedor y pujante enmarcado en el proceso de transición democrática (1975-1986), el Pacto de Toledo (1995) para analizar el tema de la seguridad social, la creación del Consejo Económico y Social (1991), actualmente es este consejo el que recoge la mayoría de las intervenciones en cuanto al Diálogo Social, pero, de una fuerte incidencia en políticas inicial a mucho menos pujante actualmente. En Irlanda han tenido mejores resultados integrándose incluso a nivel departamental.

2.2.6 La teoría de los procesos de políticas

El examen exhaustivo de la teoría de los procesos de políticas no es el objeto de esta tesis pero sí es relevante identificar, al menos, los principales actores del proceso.

“El objetivo de la teoría política del proceso de las políticas es explicar cómo los actores políticos interesados interactúan dentro de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas.” (Schlanger and Blomquist, 1996).

Vallés la define como “una cadena de acontecimientos, decisiones y conductas en la que intervienen actores individuales y colectivos” (Vallès, 2007) y en este sentido clasifica los procesos en dos grandes áreas intervinculadas entre sí: el contexto cultural y los actores.

Colomer plantea una definición mucho más acotada concentrándose en su objetivo que como él plantea es “la provisión de bienes públicos” (Colomer, 2009).

Sodaro por su parte dice “Afirmar que la política es un proceso implica entenderla como una consecuencia continua de acontecimientos e interacciones entre varios actores, como los ciudadanos, las organizaciones y los gobierno” (Sodaro, 2006).

Ya más concretamente al tratar el proceso de políticas, Sabatier indica “que incluye la forma en que los problemas son conceptualizados y presentados al gobierno para su solución, las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de política y esas soluciones son implementadas, evaluadas y revisadas”. (Sabatier & Christopher, 2006).

En el capítulo elaborado por Cairney y Heikkila (Sabatier & Christopher, 2006), donde proponen una comparación de las teorías de los procesos de política, plantean los siguientes elementos que servirán de base para esta comparación: Actores, Instituciones, Redes o subsistemas, Ideas o creencias, Contexto Político y Eventos.

En cuanto a los resultados del proceso de elaboración de las políticas públicas, siguiendo a Rojas y Lafuente, “las buenas políticas públicas son aquellas:

- i. Consensuadas entre las partes interesadas clave;
- ii. Sólidas desde el punto de vista económico;

- iii. Políticamente implementables;
- iv. Técnicamente implementables;
- v. Con capacidad de respuesta técnica
- vi. Sustentables
- vii. Estables” (Rojas, Fernando y Lafuente, Mariano, 2010, págs. 11-13)

En este muy breve resumen podemos extraer varios elementos en común:

- Todos los autores hablan de un proceso dinámico y en la mayoría de los casos participativo que incluye a varios actores e se concreta en un proceso continuo de formulación, implementación, evaluación y revisión de la formulación.
- Se incluye entre los actores principales a un nuevo actor, el “institucional”.
- La mayoría de los autores explicitan que el principal objetivo de la política es la provisión de bienes públicos.

2.3 La implementación de las políticas públicas

2.3.1 La implementación de las políticas públicas

Al hablar de la implementación de las políticas públicas necesariamente hay que referirse a uno de los libros más citados por todos los autores: “The Australian Policy Handbook”. En este libro, los autores proponen un ciclo idealizado: Identificación de los temas, análisis de política, instrumentos de política, consulta, coordinación, decisión, implementación y evaluación (Bridgeman, Peter; Davis, Clyn; y Althaus, Catherine, 2007).

Este ciclo de políticas públicas es resumido por Rojas y Lafuente (Rojas, Fernando y Lafuente, Mariano, 2010) en dos fases, formulación y administración, cada uno de ellos con dos etapas. El momento de formulación con la etapa de identificación y la etapa de decisión y el de administración con la etapa de implementación y la etapa de evaluación.

Las dos fases de este proceso esquematizado por estos autores incorporan el concepto de programas, diferenciando entre la fase de formulación de las políticas y la fase de concreción de las mismas a través de lo que ellos denominan programas. En este contexto, el programa es el conjunto de actividades, estructura, acuerdos institucionales, metas, resultados e

indicadores para implementar una política y cuya implementación es, en gran medida, responsabilidad del Gobierno.

En la tabla siguiente puede apreciarse el esquema planteado y como, las once etapas identificadas en “The Australian Policy Handbook”, los autores Catherine Althaus, Peter Bridgman y Glyn Davis, las agrupan en cuatro momentos y dos fases. Las dos fases las dividen en la fase de formulación de políticas y la fase de administración de políticas.

En la tabla siguiente se pueden ver el detalle.

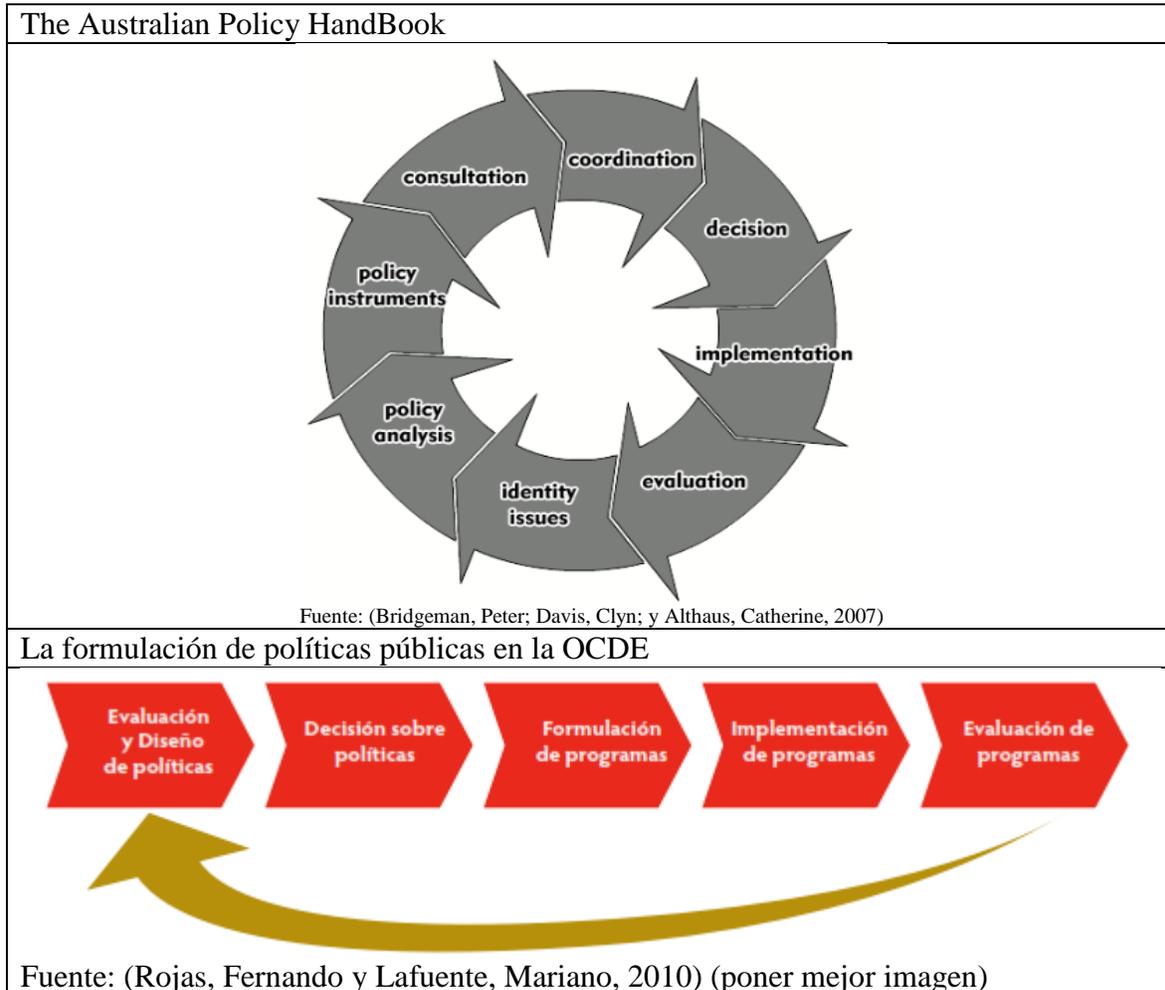
Tabla 23 El Proceso de las políticas

Fase	Etapa	
Formulación de políticas	Identificación de políticas	Identificación de problemas Análisis de política Instrumentos de política
	Decisiones sobre políticas	Consulta y coordinación Evaluación y diseño Decisión Formulación de programas
Administración de políticas	Implementación de programas	Ejecución Monitoreo
	Evaluación de programas	Evaluación Corrección de programas o políticas

Fuente: Rojas y Lafuente en base a (Bridgeman, Peter; Davis, Clyn; y Althaus, Catherine, 2007)

Como veremos más adelante, los procesos de evaluación se centran en la segunda fase, en la administración de políticas, más que en la fase de formulación.

Gráfico 8 Comparación Proceso Políticas Públicas



En la controversia entre Everett y los autores del “The Australian Policy Handbook”, Bidgeman, Davis y Althaus, en cuanto al por qué usar el Ciclo de Políticas⁵⁰, dos elementos llaman la atención: Proceso frente a Contenido y la Fase de consultas. Para Everett las políticas deberían centrarse más en el contenido que en el proceso y un buen contenido no necesariamente resulta de un proceso efectivo. Para Bridgeman y Davis -Althaus no aparece en el artículo de respuesta-, Everett confunde la decisión –la cual es acerca del contenido- con el entero proceso de identificar necesidades, contrastar evidencias, hacer un programa

⁵⁰ Números de Junio y Septiembre 2003 del “Australian Journal of Public Administration”

para intervenir. Estos últimos entienden que “proceso y contenido se entrelazan, no son contendientes opuestos” (Bridgman & Davis, 2006).

El otro punto relevante de la polémica, el de las consultas, para Everett, algunos problemas de políticas tienen intereses creados y por tanto no modificables por la consulta que plantea el ciclo de políticas; para Bridgeman y Davis, “Everett confunde consulta con deliberación, cuando la controversia pública puede no ser más que un paso en un proceso más amplio... la consulta en el ciclo estratégico ayuda a proporcionar las propuestas y evidencia en torno al cual la política se cristaliza” (Bridgman & Davis, 2006).

El aspecto más relevante de este apartado, en cuanto a la presente tesis, es la diferenciación que todos los actores hacen de los dos momentos principales. Mientras en el de formulación se involucran a todos los grupos interesados identificados en el proceso de elaboración de las políticas, a la hora de elegir los programas que las pondrán en práctica, este número de actores se reduce en la mayoría de los casos al Gobierno, incluyendo, en el mejor de los casos, solamente en la fase final de evaluación a parte de los grupos que participaron en la formulación de la política.

A efectos de la presente tesis, este es el aspecto en el que se centra, la disparidad de actores principales y de participación entre la fase de formulación de políticas y la fase de administración de las mismas, cuando se convierten en programas y es por ello que no se entra a analizar en detalle todos los aspectos del ciclo de políticas públicas. Sin embargo, si es importante el mencionar los dos principales modelos de implementación: “top-down” y “bottom-up”.

De acuerdo a Tamayo⁵¹, “el modelo top-down refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos.....El modelo top-down, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo....Este modelo, llamado bottom-up, surge a principios de los años setenta....muestra la utilidad de formar la decisión partiendo del

⁵¹ Capítulo 11 “El Análisis de las Políticas Públicas” Manuel Tamayo Sáez, incluido en el libro “La Nueva Administración Pública” compilado por Bañón y Carrillo.

contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión” (Bañón, Rafael; y Carrillo, Ernesto, 1997)

Este era el último aspecto que se quería destacarse en este acápite, la importancia de la participación del punto final que entrega el bien público, la oficina local, el funcionario que actúa como intermediario entre el ciudadano y el programa que implementa la política pública.

2.4 El seguimiento, la revisión y la evaluación de las políticas públicas

El seguimiento, la revisión y la evaluación deben ser los procesos, mecanismos e instrumentos que permitan manejar adecuadamente la implementación. La guía para una mejor práctica “Successful Implementation of Policy Initiatives” detalla que los elementos clave que deben incluirse son: claridad en los roles y responsabilidades; identificación de los usuarios clave de los resultados del seguimiento; revisión y evaluación de las actividades; y tener establecidos procesos para apoyar la recogida de información de calidad y a tiempo, su medida, análisis y reporte (Australian National Audit Office, 2014).

Hay autores que definen la evaluación como “la identificación, la clarificación y aplicación de criterios defendibles para determinar el valor (valor o mérito) de un objeto de evaluación en relación con esos criterios” (Fitzpatrick, J.; Sanders, J.; y Worthen, B., 2010, pág. 5). Siguiendo esta definición tendríamos tres niveles para la evaluación: la identificación del objeto de la evaluación, la definición de los criterios y la evaluación de los mismos.

Tabla 24 Evaluación de políticas

Objeto	Política Pública
Criterios	Cumplimiento de los objetivos de la política; Normativa, instrumentos y programas de la política; Resultados de la Política y Relación costo beneficio
Evaluación	Estudios empíricos; Estudios interpretativos y Estudios críticos

Fuente: elaboración propia en base a (Fitzpatrick, J.; Sanders, J.; y Worthen, B., 2010)

Fischer plantea un marco multi metodológico que provee una lógica de cuatro “discursos” interrelacionados iniciando por preguntas concretas relativas a la eficiencia de un programa pasando por su contexto situacional y del sistema social para finalizar en preguntas abstractas de normativa relativas al impacto de una determinada política en una particular forma de vivir (Fischer F. , 1995).

Posteriormente, Fischer, Miller y Sidney desarrollan este marco metodológico de los 4 discursos, Técnico-Analítico, Contextual, Sistema e Ideológico (Fischer, F.; Miller, G.; y Sidney, M., 2007)⁵²:

- Discurso Técnico-Analítico: Medición de la eficiencia de los resultados del programa.

Preguntas básicas:

- o ¿El programa cumple empíricamente su objetivo(s) declarado?
- o ¿El análisis empírico reveló efectos secundarios o imprevistos que contrarrestan los objetivos del programa?
- o ¿El programa cumple con los objetivos más eficientemente que alternativas significativas disponibles?

Metodología: Investigación experimental y Análisis costo-beneficio, para producir una evaluación cuantitativa del grado en que un programa cumple con su objetivo y la comparación en términos de eficacia con otras posible alternativas.

- Discurso Contextual: Validación de la situación centrada en si los objetivos del programa son relevantes para la situación, examinando la conceptualización y los supuestos que subyacen en el contexto sobre la que el programa fue diseñado para influir.

Preguntas básicas:

- o ¿El objetivo del programa es relevante a la situación del problema?

⁵² Resumen de (Fischer, F.; Miller, G.; y Sidney, M., 2007)

- ¿Hay circunstancias en las cuales el contexto requiere hacer excepciones en relación con los objetivos?
- ¿Hay dos o más criterios igualmente relevantes para el contexto del problema?

Metodología: Es un proceso interpretativo de razonamiento que tiene lugar en el marco de las creencias normativas de los sistemas. Se basa especialmente en métodos cuantitativos, como los desarrollados para la investigación sociológica antropológica.

- Discurso de Sistema: Basado en mostrar que un objetivo político, del cual se extrajeron los objetivos específicos del programa, se enfoca en una función valiosa para los arreglos sociales existentes.

Preguntas básicas:

- ¿El objetivo de la política tiene un valor instrumental o contributivo para la sociedad en su conjunto?
- ¿El objetivo de la política tiene como consecuencia problemas imprevistos con consecuencias sociales importantes?
- ¿El compromiso como el objetivo de la política tiene consecuencias que pueden ser analizadas para ser distribuidas equitativamente?

Metodología: Análisis macroscópico institucional el cual usualmente toma la forma de métodos comparativos y/o histórico-sociológicos.

- Discurso Ideológico: Elección Social que tiene por objeto establecer y examinar la selección de una base crítica para selección racional e informada acerca de los sistemas sociales y sus respectivas formas de vivir.

Preguntas básicas:

- ¿Tiene la ideología o ideal fundamental que organiza el orden social aceptado una base para una legítima resolución de conflictos de juicio?
- Si el orden social no es capaz de resolver los conflictos de valores básicos, ¿qué otros ordenes sociales pueden adaptarse a los intereses pertinentes y a las necesidades que los conflictos reflejan?
- ¿La reflexión normativa y empírica fundamenta la justificación y adopción de una alternativa ideológica y el orden social que prescribe?

Metodología: Implica la interpretación de la crítica social y política, especialmente en lo respecta a teoría política y filosófica, en base a los conceptos de “forma racional de vivir” y “buena sociedad”. El enfoque metodológico típico es la aproximación crítica a la investigación política, social y filosófica.

Fischer concluye este análisis con la siguiente afirmación: “Cada uno de los cuatro discursos tiene requerimientos específicos empíricos y normativos que deben ser abordados para la realización de una justificación completa de un argumento de política”. (Fischer, F.; Miller, G.; y Sidney, M., 2007, pág. 456)

Tabla 25 Teóricos de la evaluación de las políticas públicas

Teóricos	Elementos Clave	Instrumentos
Australian National Audit Office	Claridad en los roles y responsabilidades Identificación de los usuarios clave de los resultados. Revisión y evaluación de las actividades	Establecer procesos para apoyar la recogida de la información de calidad y a tiempo, su medida, análisis y reporte.
Fitzpatrick, J; Sanders, J. y Worthen B.	Identificación, clarificación y aplicación de criterios defendibles para determinar el valor (o mérito) de un objeto de evaluación en relación con esos criterios. Cumplimiento de los objetivos de la política; Normativa, instrumentos y programas de la política; Resultados de la Política y Relación costo beneficio	Estudios empíricos, Estudios interpretativos y Estudios críticos.
Fischer, F.; Miller, G.; y Sidney, M.	Discurso Técnico Analítico: medición de la eficiencia de los resultados. Discurso Contextual: validación si los objetivos son relevantes para la situación. Discurso de Sistema: Mostrar que el objetivo político se enfoca en una función valiosa para los arreglos sociales existentes. Discurso Ideológico: establecer y examinar la selección racional e informada de los sistemas sociales	Investigación experimental y análisis costo beneficio. Métodos cuantitativos (ejemplo: investigación sociológica antropológica) Análisis macroscópico institucional (métodos comparativos y/o histórico-sociológicos. Interpretación de la crítica social y política a través de aproximación crítica.
Tamayo Sáez	Proceso cíclico: la evaluación es la última etapa y por tanto, también la primera.	Relación directa entre programas proyectos e intervenciones con las políticas originarias.

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro resumen de la página anterior se hace patente la inclusión, sobre todo en los autores más recientes, de otros elementos adicionales a los cuantitativos, sin embargo, la dicotomía entre políticas y programas vuelve de manera recurrente a aparecer en todos los textos que se refieren a esta fase de seguimiento, revisión y evaluación. Estos mecanismos se aplican a los programas y servicios que se desprenden de una política, pero no se encuentran referencias a evaluaciones de las políticas en sí mismas. Sin embargo, diferentes autores plantean la necesidad de que son necesarios instrumentos que vayan un poco más allá de la evaluación de los programas y proyectos que una política ha originado.

En la compilación realizada por Bañón y Carrillo, Tamayo Sáez define que “la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera” (Bañón & Carrillo, 1997, pág. 306) y en todo el texto se refiere siempre a la implementación de las políticas, partiendo de la premisa que existe una relación directa entre los programas, proyectos e intervenciones con las políticas originarias.

En el documento elaborado por Velasco para la ponencia en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, comenta que “el análisis de la política sectorial es más coherente cuando observa un campo de acción de manera conjunta, aunque se localicen ámbitos internos que tengan un peso específico en el desarrollo de la política determinada” (Velasco González, 2007, pág. 7).

En este mismo documento, Velasco propone una clasificación de lo que ella denomina “instrumentos” en los cuáles se descompone una política pública y que, por tanto serían merecedores de una evaluación. (Velasco González, 2007, pág. 18).

La clasificación propuesta por Velasco introduce en el análisis de una política el elemento que es el que ha animado a la realización de ésta tesis. En su propuesta de clasificación de instrumentos, Velasco plantea que una política no solamente se refleja en programas y proyectos sino que contiene y se expresa en más aspectos. Una evaluación de una política pública no puede, por tanto, quedarse restringida a la evaluación de los programas e intervenciones que han surgido en respuesta a la misma sino que debe tener en cuenta otros elementos. (Ver Tabla resumen en página siguiente).

Tabla 26 Resumen de los instrumentos de las políticas públicas

	CARÁCTER	OBJETO
INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS	Vinculante para la administración	Auto-organización
PLANES GENERALES	Programático	Impulso y planificación
PROGRAMAS	Voluntario para los afectados	Impulso y planificación de área concreta de la política
INSTRUMENTOS NORMATIVOS	Vinculante	Regulación y ordenación
INSTRUMENTOS FINANCIEROS	Voluntario para los afectados	Fomento
INSTRUMENTOS DE MEJORA DEL CONOCIMIENTO	Voluntario	Difusión de formación e informació
INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN	Simbólico	Difusión de valores

Fuente: (Velasco González, 2007, pág. 18)

En el documento de trabajo elaborado por Carrillo y Tamayo en el marco del Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración auspiciado por la Universidad Complutense de Madrid, afirman que “los gestores públicos y los estudiosos de la Administración pública han incorporado las encuestas y otros instrumentos de investigación de la opinión pública a la panoplia de herramientas con las que trabajan”. (Carrillo & Tamayo, 2008, pág. 1).

Más adelante señalan que “los directivos públicos deben trascender los estudios sociológicos para crear sistemas de información que les proporcionen apoyo para adoptar decisiones y realizar seguimientos de la acción de gobierno”. (Carrillo & Tamayo, 2008, pág. 3).

En una de las notas de este mismo documento, los referidos autores destacan que “algunas organizaciones han venido a denominar a estos sistemas de información “observatorios”, desbordando en algunos casos las contemplaciones más gerenciales al disponer, además de las bases de datos con indicadores objetivos y de opinión sobre los problemas públicos y la acción de gobierno, de mecanismos de participación de la sociedad civil y de otras instituciones del sector público” (Carrillo & Tamayo, 2008, pág. 3).

“Una política pública, y en particular una política social, es algo más que la suma de los programas y proyectos que la componen, aun cuando esta se concrete a través de aquellos” (Di Virgilio, M.M.; y Solano, R., 2012, pág. 38). Sin embargo, el desarrollo presentado por los autores como instrumentos para evaluación no concuerda con esta idea. El libro habla de las tres P (Políticas, Programas y Proyectos), pero los instrumentos y herramientas, tanto de monitoreo como de evaluación se presentan de forma conjunta sin diferenciar Políticas, Programas y Proyectos.

El Informe elaborado por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2010) sobre la formulación de políticas en la OCDE, clasifica los sistemas y agencias de evaluación en países seleccionados muestra que existen procesos de evaluación ex-ante en la mayoría de los países en los cuales se realizó el estudio, incluso con agencias especializadas, pero la evaluación ex-post se enmarca casi exclusivamente en programas.

Tabla 27 Clasificación sistemas y agencias de evaluación países seleccionados OCDE

	Sistema que abarca todo el gobierno		Agencia del centro del gobierno		Agencia externa
	Evaluación ex-post de programas	Revisiones ex-post de gastos en programas	Evaluación ex-ante de políticas	Evaluación ex-post de programas	Evaluación ex-post de programas
	1	2	3	4	5
Reino Unido	Elementos de un sistema descentralizado	Revisiones de gastos	PMSU		NAO
Nueva Zelanda	Elementos limitados de un sistema descentralizado	Revisiones de gastos (planificados)	SPEaR (políticas sociales)	SPEaR (políticas sociales)	OAG (rol limitado)
Canadá	Sistema descentralizado	Elementos de un sistema			
Estados Unidos	Elementos de un sistema semi-centralizado (PART hasta 2009)	PART (hasta 2009)	CBO (asuntos económicos y presupuestarios)		GAO (también alguna evaluación ex-ante de políticas)
Francia	Elementos limitados de un sistema descentralizado	GRPP	CSA CEA (política económica)		Tribunal de Cuentas
España		IGAE		AEVAL (sistema incipiente)	

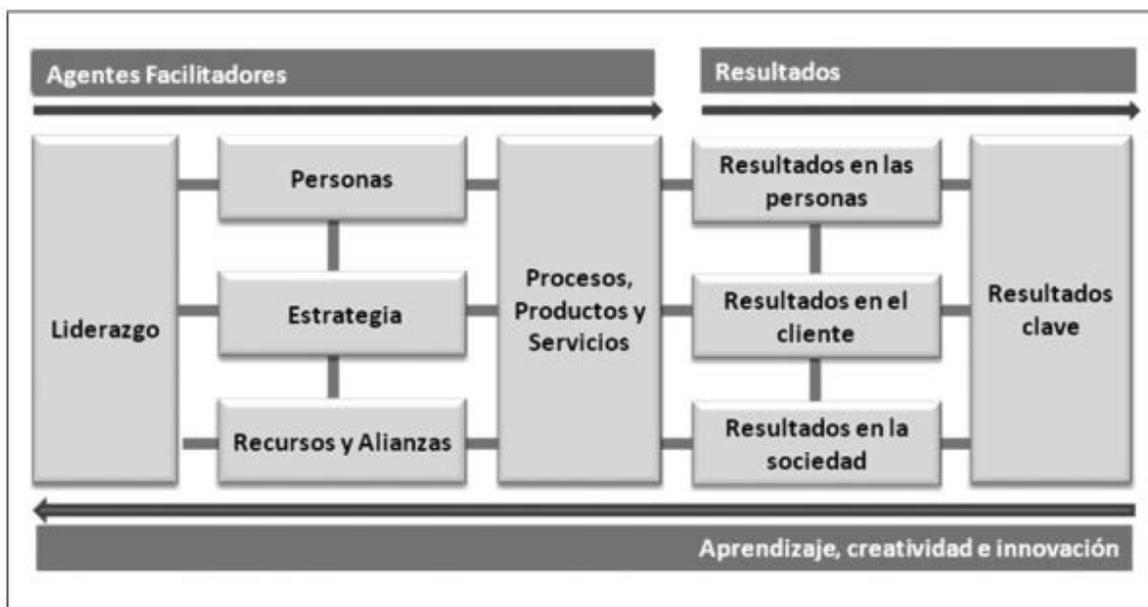
Fuente: (Banco Mundial, 2010, pág. 24)

Esta misma tendencia de evaluar las políticas, como un conjunto, solamente en su etapa de diseño y centrar la evaluación de la política tanto en su fase de implementación como de evaluación en los resultados obtenidos a través de los programas y proyectos derivados de ella es la que más frecuentemente se encuentra en las guías gubernamentales.

Adicionalmente a los libros y documentos citados, se puede comprobar en la mayoría de los manuales existentes elaborados por instituciones públicas que se aun cuando se dé por un hecho que una política es más que la suma de sus proyectos y programas, los instrumentos para evaluación se centran en estos últimos.⁵³

Sin embargo, no debe dejar de mencionarse el Modelo EFQM⁵⁴ de Excelencia, cuya utilización fomenta la Unión Europea y que ha sido adoptado, por ejemplo, por la Escuela Galega de Administración Pública⁵⁵ como su marco para la implementación de su estrategia.

Gráfico 9 Modelo EFQM de Excelencia



Fuente: (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, 2015)

⁵³ Por ejemplo en la GUIA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO VASCO. https://www.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf; GUIA PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO DE CANARIAS. <https://www.gobiernodecanarias.net/escritorio/documentos/Gu%C3%ADa%20para%20la%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Programas%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>; GUIA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS de Colombia <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>

⁵⁴ Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (siglas en inglés)

⁵⁵ Tomado de (Escuela Galega de Administración Pública, 2012, pág. 9)

Como puede observarse en la gráfica anterior, se incorpora en los resultados los “resultados en la sociedad”, sin embargo no han podido encontrarse referencias de como esta

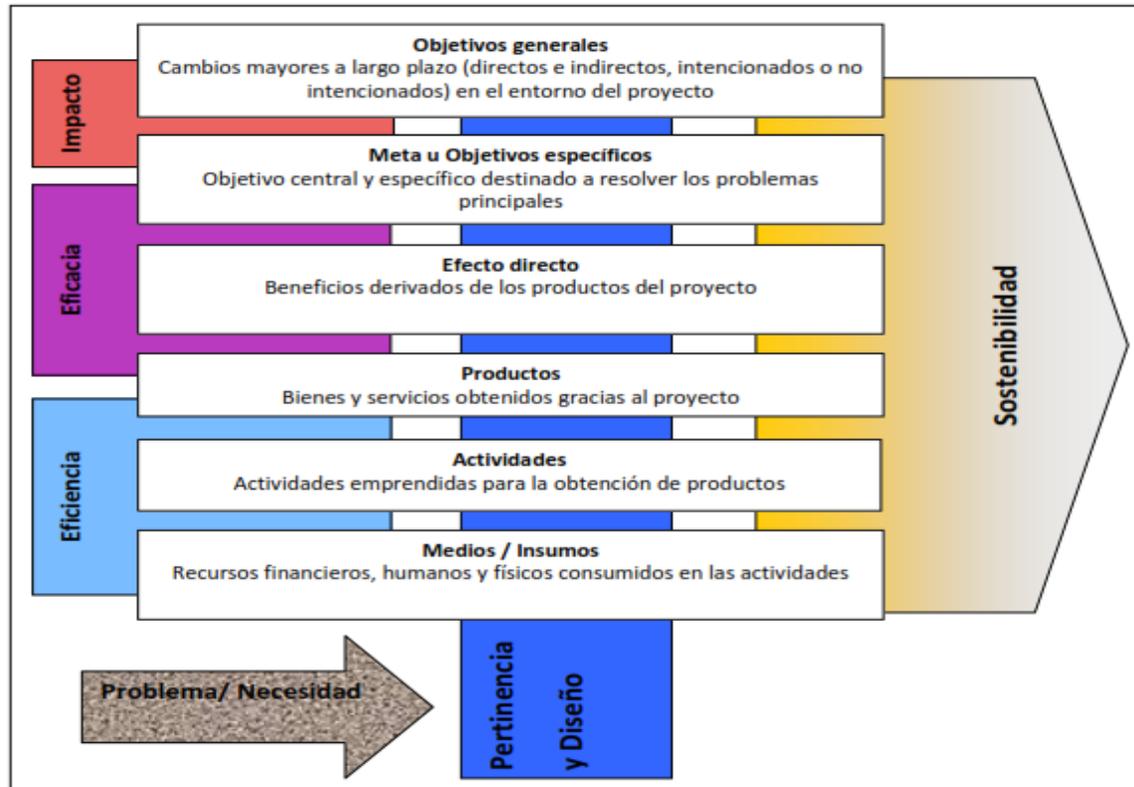
Finalmente revisando los instrumentos que la Comisión Europea pone a disposición de sus intervenciones, en su Manual de Monitoreo Orientado a Resultados (ROM) (Comisión Europea, 2012) tiene este mismo enfoque centrado en la evaluación de programas aunque a nivel de Objetivo General de una intervención se encuentran los vínculos con una política determinada. Los criterios de evaluación propuestos se clasifican en cinco categorías:

- Pertinencia. Definida como las probabilidades de resolver un problema real de los grupos de interés y su compatibilidad con las prioridades definidas en el marco de políticas de desarrollo de la UE con el país socio.
- Eficiencia. Definida como el mejor uso de los insumos para convertirlos en efectos directos.
- Eficacia: Definida como el nivel de contribución de los efectos directos en la consecución del Objetivo Específico de una intervención.
- Impacto. Definido como la contribución al logro del objetivo general⁵⁶.
- Sostenibilidad. Definida como la probabilidad de que los beneficios continúen después de finalizada la intervención.

Para cada uno de estos criterios, el manual detalla una guía de preguntas que deberán ser utilizadas por los evaluadores para su implementación.

⁵⁶ En este punto el manual especifica que el impacto real sólo se puede medir ex-post.

Gráfico 10 Jerarquía de objetivos y criterios de evaluación



Fuente: (Comisión Europea, 2012, pág. 34)

La Comisión Europea utiliza para la identificación, diseño e implementación de sus programas y proyectos en el marco de la cooperación al desarrollo, el Enfoque del Marco Lógico (EML). En el gráfico anterior se puede visualizar la relación entre el EML y el Manual de ROM. En este enfoque, el Objetivo General, que es el más cercano a lo que una política debería tender a apoyar, estaría siendo monitoreado en su “Pertinencia”, “Impacto” y “Sostenibilidad”, pero no en su “Eficacia” ni en su “Eficiencia”.

En los puntos anteriores se han ido introduciendo varias conclusiones, la necesidad de involucrar a todos los participantes en el diseño de una política y en particular a los grupos de interés en la evaluación de las políticas públicas; la necesidad de dar la adecuada representación a los prestadores directos de servicios a los ciudadanos; en este acápite la idea central es la de plantear un reto de investigación sobre cómo lograr dotarse de un instrumento que permita el monitoreo de la implementación de una política pública.

2.5 Evaluando las Actividades de Desarrollo

En 2013, la OECD, a través del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), publicó un documento titulado “Evaluating Development Activities: 12 Lessons from the OECD DAC”. Estas lecciones aprendidas surgen de revisiones entre pares (peer reviews) realizadas por el CAD y que regularmente examina puntos clave de los sistemas de cooperación al desarrollo.

En este documento, el CAD, presenta las siguientes lecciones aprendidas (OECD, 2013):

- Lección 1: Basar las decisiones de políticas públicas en la evidencia.

Destacan la importancia de basar las decisiones en evaluaciones creíbles, análisis y recomendaciones independientes, recomendando la creación de sistemas que permitan una adecuada interacción entre las unidades de evaluación y las agencias implementadoras, para lograr organizaciones basadas en el conocimiento.

- Lección 2: Establecer el aprendizaje como parte de la cultura de la cooperación al desarrollo.

Cuanta mayor cultura de aprendizaje mayor impacto. Proponen los siguientes pasos clave:

- o Integración de la evaluación con el diseño de políticas y la planificación estratégica en todos los niveles de la organización.
- o Uso de la evaluación como un instrumento importante del manejo del conocimiento.
- o Establecimiento de una relación positiva desde la dirección, apoyando el aprendizaje y aceptando tanto los resultados positivos como negativos de la evaluación.
- o Crear incentivos y sistemas que aseguren que el aprendizaje se convierte en parte del trabajo diario de la organización.

- Lección 3: Definición de un papel claro para la evaluación

Cuál es la contribución de la evaluación al logro de las metas previstas. Definir claramente la función pero asegurando la credibilidad y la transparencia. La política de evaluación debe enlazarse con otras políticas y legislaciones relevantes, proveyendo un marco institucional apropiado.

- Lección 4: Cuadrar ambiciones con recursos adecuados.
Tanto para producir como para usar la evaluación, dotarse de adecuados recursos humanos y financieros. Proponen la asignación de una proporción de los presupuestos de los programas a la evaluación.
- Lección 5: Fortalecer los sistemas de diseño y administración de los programas.
Los sistemas de diseño de los programas, monitoreo, desempeño y aprendizaje complementan el sistema de evaluación y son requisitos previos para una evaluación de alta calidad y eficiente.
- Lección 6: Hacer las preguntas correctas y ser realista acerca de los resultados esperados.
Los tópicos de la evaluación deben ser seleccionados en base a una necesidad claramente identificada y vinculados al objetivo estratégico.
- Lección 7: Escoger las herramientas adecuadas para la evaluación.
El propósito y el alcance de la evaluación determinan que instrumento es el más adecuado. Las evaluaciones son más útiles cuando la metodología se adapta a las preguntas, el contexto y el programa a ser evaluado.
- Lección 8: Trabajar juntos
Las evaluaciones pueden abarcar países socios, gobiernos, otras agencias, beneficiarios y otros actores. Pueden ser desarrolladas de manera conjunta, involucrando a todas las partes en su desarrollo o en un comité estratégico.
- Lección 9: Ayudar a fortalecer y usar las capacidades del país socio.
Apoyar a los países socios a fortalecer sus propios sistemas de gestión por resultados y de evaluación, en conformidad con la declaración de París, reiterada en Accra y Busán.
- Lección 10: Actuar partiendo de los resultados de la evaluación.
Los resultados (recomendaciones) de la evaluación deben influenciar las decisiones y acciones de los responsables de política de desarrollo y en los administradores.
- Lección 11: Comunicar efectivamente los resultados de la evaluación.
Hacer llegar los mensajes y presentar la evidencia de una manera clara, sencilla de entender de forma que sea accesible inmediatamente a los grupos de interés.

- Lección 12: Evaluar a los evaluadores
Comprobar la calidad de los informes de evaluación individual y revisar periódicamente la función de evaluación en conjunto.

Estas doce lecciones planteadas por el CAD, plantean un buen marco inicial para el desarrollo de cualquier instrumento que tenga por el objetivo la evaluación de una intervención e indudablemente también para un proceso de evaluación de la implementación de una política pública.

Aun cuando todas son relevantes y se tendrán en cuenta a la hora del diseño del instrumento y de las herramientas para ponerlo en ejecución, la lección 6, plantea un reto especialmente importante.

2.6 Los indicadores

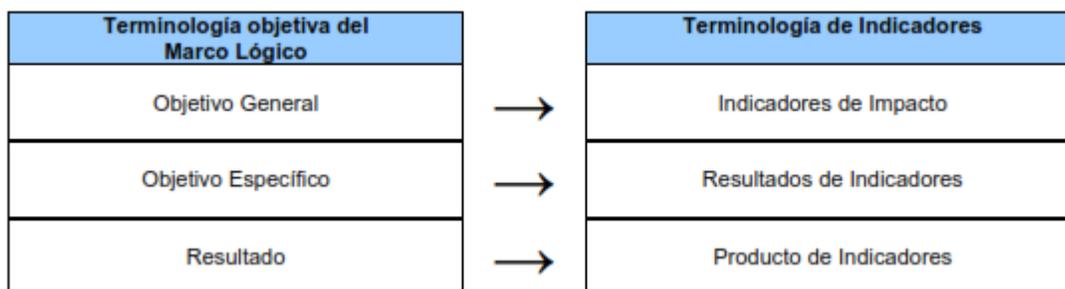
La selección de los indicadores adecuados es el primer elemento clave para un sistema de monitoreo y evaluación. La Comisión Europea, como ya ha sido mencionado anteriormente, utiliza para sus intervenciones el Enfoque del Marco Lógico (EML) y define los indicadores como “Indicadores Objetivamente Verificables” (Comisión Europea, 2004).

Estos Indicadores Objetivamente Verificables deben permitir el describir los objetivos del proyecto en términos de cantidad, calidad y tiempo. En el mismo documento y tomando la reglad nemotécnica de las palabras en inglés, plantean que deben ser SMART:

- S – Específico al objetivo
- M- Medible cuantitativa o cualitativamente.
- A- Con un costo Aceptable.
- R- Relevante en relación a la información que necesitan los gerentes.
- T- Limitado en el Tiempo.

En el mismo documento presentan una clasificación de la terminología de los indicadores en base a la terminología usada en el marco lógico.

Gráfico 11 Enlace entre Marco Lógico e Indicadores



Fuente: (Comisión Europea, 2004, pág. 83)

Normalmente se utiliza la nomenclatura siguiente: Indicadores de Impacto, Indicadores de Resultados, Indicadores de Producto y se incorporan los Indicadores de Proceso para el nivel de actividades.

2.7 Conclusiones

En este capítulo se ha intentado dar un breve panorama de aquellos elementos clave que influirán de manera determinante en el desarrollo de la investigación de un instrumento para la evaluación del avance en la implementación de políticas públicas en el marco de los programas financiados por la Unión Europea y que de manera simplificada podría resumirse en:

- Aún cuando existe un consenso de que una política es más que la suma de sus proyectos y programas, actualmente no se cuenta con un instrumento específico para medir la implementación de políticas de desarrollo que tomando en cuenta esta premisa, involucre a todos los actores que participaron en su diseño, que tenga en cuenta a los que directamente entregan los servicios y a los grupos de interés.
- En general, la mayoría de las evaluaciones de impacto de políticas de desarrollo que se realizan actualmente se hacen sobre programas y proyectos, emanados de estas políticas.
- No hay un mecanismo establecido para la evaluación continua, al menos anual, de los avances en la implementación de las políticas de desarrollo y no se cuentan con instrumentos de aplicación regular para asegurar la revisión del diseño o de su alcance.

CAPÍTULO 3: La medición en las políticas de desarrollo

3.1 Introducción

El tercer capítulo se plantea centrarse en dos elementos que se consideran fundamentales a la hora de intentar medir el impacto de las políticas de desarrollo que son apoyadas por la cooperación internacional.

El primero referido a cómo encontramos y definimos los “indicadores de impacto” con los que finalmente evaluamos si una determinada intervención ha logrado sus objetivos y el segundo elemento centrado en una nueva metodología para la medición de la pobreza, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión Stiglitz, Sen, Fitoussi.

El identificar las restricciones principales que restringen el desarrollo es un elemento esencial para lograr un crecimiento sostenible, inclusivo y con equidad. Si no se identifican correctamente las restricciones principales corremos el riesgo de seguir haciendo lo mismo, o lo que sería peor, de una mala identificación de los objetivos a perseguir y, como nos pasa frecuentemente, conseguir los resultados esperados por las intervenciones, pero sin lograr un impacto apreciable y sostenible en los beneficiarios. Hausmann, Klinger y Wagner, proponen centrarse en los determinantes del crecimiento para dar respuesta a esta identificación.

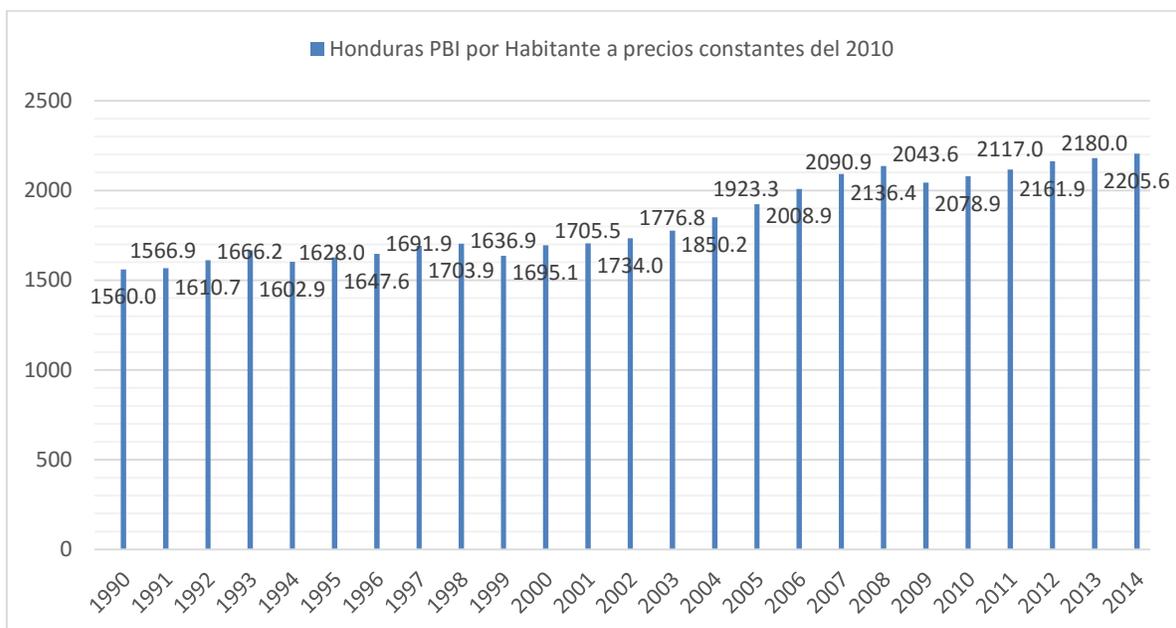
Esta identificación de las restricciones principales, tiene que ir acompañada de una nueva manera de medir el desarrollo. Hasta ahora nos hemos centrado en las “necesidades básicas insatisfechas” o la “línea de pobreza” (ingresos) o una combinación de ambas. Sin obviar la cantidad de información valiosa que puede obtenerse de estas metodologías, es necesario incorporar otros elementos que permitan una mejor aproximación a la realidad y respondan a los retos actuales. Alkire y Foster proponen la construcción de un “Índice Multidimensional de Pobreza”, que incorpore otras dimensiones. Algunos países han llevado la aplicación de este concepto más allá, como por ejemplo Bután, que en vez del cálculo de un “Índice Multidimensional de Pobreza”, utilizando la metodología propuesta por Alkire y Foster, proponen la construcción de un “Índice de Felicidad”.

3.2 Los determinantes del crecimiento

En el capítulo anterior se mencionaron algunos elementos clave en la medición del crecimiento y de la pobreza, en el marco de las intervenciones de cooperación al desarrollo, pero no se tocaron los determinantes del crecimiento y por ende, de la reducción de la pobreza, dado que actualmente parece haberse alcanzado un consenso de que sin crecimiento es más compleja de la reducción de la pobreza.

En Honduras, en los últimos quince años, el crecimiento, tomando como año base el 2010 muestra que la tendencia del crecimiento del PBI per cápita a precios constantes, muestra un crecimiento por persona entre el 1% y el 2% promedio anual.

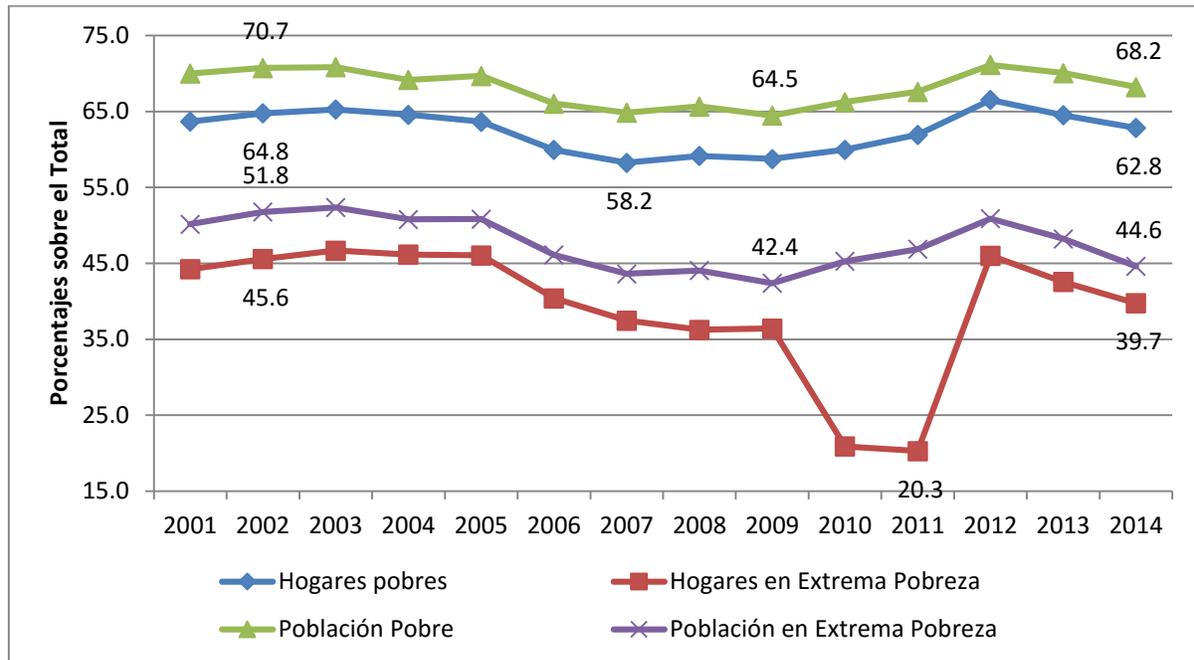
Gráfico 12 Honduras PBI por Habitante en USD a precios constantes del 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de (CEPAL , 2015)

Si comparamos estos datos con la evolución de la pobreza en Honduras en los últimos años, vemos que, a pesar de ciertos picos (años 2010-2011) en donde el descenso tan significativo de la pobreza extrema hace pensar más en un error de cálculo más que en un comportamiento, ha tenido un comportamiento muy similar.

Gráfico 13 Evolución de la pobreza en Honduras 2001-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2001-2014.

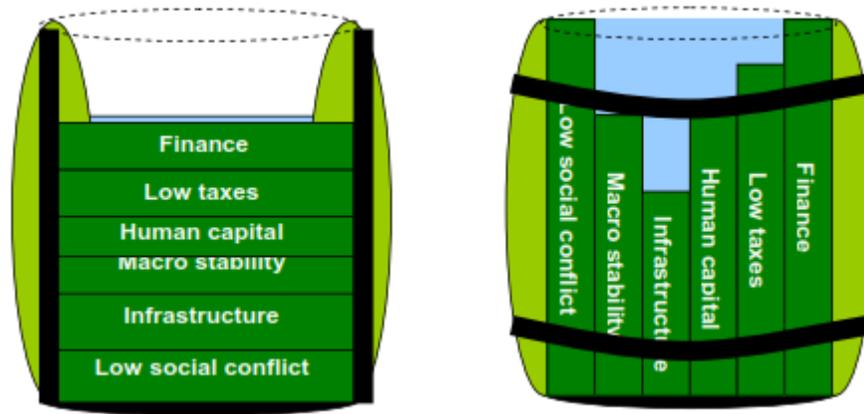
La comparación de estos dos datos, la evolución del PBI y la evolución de la pobreza, en Honduras en los últimos años, vemos que ha sido insuficiente para lograr una reducción sostenida de la misma, máxime teniendo en cuenta que a nivel de Latinoamérica, la pobreza se redujo en un 15% desde el 2002 (CEPAL, 2014)

La evolución de estas cifras de PBI y Pobreza en Honduras, hacen pensar que, a pesar de los esfuerzos emprendidos, desde el punto de vista de políticas que favorezcan el desarrollo, hay algún elemento determinante que, en estas últimas décadas, no se está teniendo en cuenta.

En un documento de trabajo elaborado por Hausmann, Klinger y Wagner (Hausman, Klinger, & Wagner, 2008), los autores afirman que cada país pobre puede ser frenado (en su crecimiento) por cosas bien diferentes y que la forma en que se construyen los indicadores actuales no dan la suficiente importancia a determinados problemas o restricciones.

Adicionalmente, los autores plantean que las restricciones se comportan de manera diferente y para ilustrarlo ponen el ejemplo de cuánta agua puede retener un barril.

Gráfico 14 ¿Cuánta agua retiene el barril?



Fuente: (Hausman, Klinger, & Wagner, 2008)

En el primer barril, las restricciones o problemas se apilan unos sobre otros, por lo que cualquier estrategia basada en mejorar cualquiera, en cualquier momento, cuando se pueda será igual de efectiva, se incrementará el agua que el barril mantiene.

En el segundo caso, el volumen de agua en el barril dependerá exclusivamente de lo que podamos hacer en el determinante (Infraestructura) que está más bajo y que es el que marca el nivel de agua.

Es fácil argumentar, como los mismos autores mencionan, que en los países pobres todas están al mismo nivel, porque todas están mal, pero este argumento es fácilmente rebatible porque aún si fuera este el caso, porque suponiendo por ejemplo que la educación está mal, algo debe estar peor si la gente educada se va del país o conduce taxis.

Entonces, si podemos partir de la premisa que las restricciones no son iguales ni tienen el mismo peso, el principal elemento sobre el que una política de desarrollo debería centrarse es en el de la identificación de cuál o cuáles son las restricciones principales y centrar sus esfuerzos en ellas.

Los instrumentos actuales que tenemos no son lo suficientemente sensibles ni tienen la flexibilidad necesaria para responder a esta pregunta.

3.3 La medición de la pobreza

En Honduras, en consonancia con los instrumentos utilizados a nivel mundial, se han utilizado tres instrumentos: la línea de pobreza por ingreso, las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado⁵⁷:

- La línea de pobreza por ingreso mide el ingreso percibido por cada miembro del hogar en sus ocupaciones principales y de diferentes fuentes. La línea de pobreza es el nivel mínimo de ingreso necesario para comprar una canasta predefinida de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas. Es decir, es pobre aquel que no alcanza a dicho nivel de ingreso.

Principal problema: No muestra cómo es la pobreza de la gente.

- Las Necesidades Básicas Insatisfechas consiste en verificar si los hogares tiene características materiales aceptables de la vivienda, carga económica en cada hogar y presencia de niños en edad escolar. Es decir considera pobre a aquellos que no hayan logrado las necesidades previamente establecidas.

Principal problema: La posibilidad de ser clasificado como pobre no es igual para todos los hogares ya que depende de la estructura demográfica de los mismos.

- Método Integrado que consiste en combinar los dos métodos anteriores de medición. Principal problema: No mide la brecha entre necesidades básicas insatisfechas y el ingreso.

La problemática con estas metodologías es que enfocan su análisis en aspectos específicos de caracterización de la pobreza y por tanto, son relevantes para aquellas intervenciones que se enfocan en los mismos, pero no proporcionan otra información que podría permitir el generalizar su uso para todas las intervenciones.

A nivel mundial el contar con información relevante ha sido siempre una preocupación y en este sentido, tanto el sistema de Naciones Unidas en las discusiones de la agenda post-2015

⁵⁷ Tomado parcialmente de (Feres & Mancero, 2001)

como un número significativo de países ha optado por incorporar un nuevo instrumento, la medición de la pobreza multidimensional.

Actualmente, de manera agregada el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya calcula de manera agregada este índice de pobreza multidimensional y lo publica junto con los informes correspondientes al Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2015).

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se recoge como segunda meta “Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (Naciones Unidas, 2015).

3.4 El Índice de Pobreza Multidimensional en Honduras

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁵⁸, desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), permite la identificación del grado de privación de las personas en varias dimensiones permitiendo determinar la naturaleza de la privación y la intensidad de la misma. Es decir, muestra el número de personas que son pobres y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre. Permite determinar la incidencia de la pobreza, la brecha y la severidad de la misma.

Permite además, mostrar las combinaciones de carencias más comunes al integrar diferentes factores de riesgo en un solo índice y, al permite comparaciones entre grupos poblacionales, en términos de variables susceptibles de modificación por medio de políticas públicas.

El IPM tiene por tanto el potencial de convertirse en un termómetro de como las políticas públicas, en su conjunto, inciden de manera positiva o negativa sobre las condiciones de pobreza y por tanto de convertirse en un instrumento de gestión.

Desde el año 2010, el IPM ha sido incorporado como índice complementario a los índices basados en medidas monetarias en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD⁵⁹ y

⁵⁸ (Oxford Poverty and Human Development Institute, 2015)

⁵⁹ (PNUD, 2015)

destaca la posibilidad que presenta este índice de la agrupación por región, grupo étnico, dimensión de la pobreza u otras categorías.

OPHI ha desarrollado una serie de medidas de pobreza multidimensional muy intuitivas y fáciles de usar que pueden ser utilizadas para orientar la protección social, el seguimiento y la medición de la pobreza, sin embargo parten de la premisa de que el país debe definir las dimensiones, pesos y variables en cada una de ellas.

El Gobierno de Honduras quiere que el esfuerzo que representa la implementación del programa presidencial “vida mejor” –el programa que condensa la política social de este gobierno- sea eficaz y para ello es necesario asegurar una efectiva focalización y asignación de los recursos.

La Unión Europea va a financiar un convenio de colaboración entre OPHI y el Gobierno de Honduras con el fin de que OPHI acompañe el proceso de diseño, socialización e implementación de este instrumento y se espera que a mediados del año 2015 se inicien las actividades.

El Gobierno de Honduras ya ha establecido un Comité Técnico de acompañamiento a la elaboración del IPM y que dará insumos al Comité Político, formado por las más altas autoridades gubernamentales, que promulgarán los instrumentos para su implementación.

El Comité Técnico está formado por representantes del Gobierno de Honduras, de la Academia, de la Sociedad Civil y acompañado por la cooperación internacional. Con la asesoría de OPHI se confía en lograr un consenso entre todos los actores, tanto a nivel de las dimensiones como de las variables, que permita en un futuro que el Gobierno de Honduras adopte oficialmente el IPM como su instrumento para la medición de la pobreza.

Pasos a seguir

La aplicación del método de “Alkire-Foster”⁶⁰ puede representarse en doce pasos. Los primeros seis, comunes a muchos instrumentos de medición multidimensional de la pobreza y los seis restantes específicos al método “Alkire-Foster”.

Tabla 28 Pasos Método Alkire-Foster. IPM

Comunes		Método Alkire-Foster
❶ Escoger el propósito de la medición e identificar el marco institucional.		❷ Sumar el % de privaciones ponderadas para cada unidad de análisis.
❷ Escoger la unidad de análisis (persona, casa, comunidad...).		❸ Establecer y aplicar el punto de corte de la pobreza.
❸ Escoger las dimensiones (educación, salud, condiciones de vida..).		❹ Calcular el % de personas identificadas como pobres.
❹ Escoger los indicadores de cada dimensión.		❺ Calcular la intensidad de la pobreza.
❺ Establecer puntos de corte de privación para cada indicador.		❻ Calcular el % de personas identificadas como pobres ajustado.
❻ Establecer y aplicar el peso específico de cada indicador.		❼ Calcular los índices consistentes.

Fuente: Traducción de documento recuperado de (Oxford Poverty and Human Development Institute, 2015)

Este método ha sido adoptado por responsables de políticas, por ejemplo, en Buthan para calcular su medida nacional de bienestar “Índice de Felicidad Nacional Bruta”, en México para crear su nueva medición de la pobreza multidimensional, en Colombia para crear una

⁶⁰ (Oxford Poverty and Human Development Institute, 2015)

medida nacional de la pobreza multidimensional ligado vinculadamente a objetivos de reducción de pobreza.

OPHI, con el apoyo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), ha puesto en marcha la “red entre iguales” de la pobreza multidimensional (Multidimensional Poverty Peer Network) que proporciona un instrumento de apoyo a los responsables políticos para la exploración o construcción de medidas de pobreza multidimensional, tanto para el diseño como para los mecanismos institucionales para su soporte. Actualmente 22 países forman parte de esta red (de los cuales 8 son latinoamericanos) junto con 5 instituciones de ámbito regional (ECLAC, OECD, OECS, SADC y OPHI)⁶¹.

Desde el punto de vista del GdH, este esfuerzo involucra a toda la sociedad por lo que la puesta en marcha de este proceso, necesitaría un primer momento de posicionamiento de la iniciativa y la institucionalización de una instancia nacional, lo más participativa posible, pero con la suficiente capacidad y rigor científico para su implementación, eliminando cualquier posible sesgo en su elaboración del IPM y asegurando su validez, objetividad y confiabilidad.

Gráfico 15 Estrategia implementación IPM



Fuente: elaboración propia en base a (Oxford Poverty and Human Development Institute, 2015).

⁶¹ CEPAL/ECLAC: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; SADC: Comunidad de Desarrollo del África Austral, OECS: Organización de Estados del Caribe Oriental; OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

CAPITULO 4 Conclusiones y Recomendaciones

4.1 Conclusiones

Los programas actuales de apoyo presupuestario de la Unión Europea en Honduras no cuentan con un instrumento sistemático que permita la evaluación objetiva del avance en la implementación de las políticas públicas a las que apoyan.

Las evaluaciones se centran en el análisis de la evolución del gasto presupuestal y de los resultados finales obtenidos por los diferentes programas y proyectos que han surgido de la implementación de la referida política.

El aspecto cuantitativo -desde el punto de vista de provisión de servicios públicos- es el que ha recibido la principal atención de los estudiosos en el tema, incorporando instrumentos y elementos de análisis, sin embargo, queda sin mucha explicación teórica este aspecto de la disociación que se genera entre los actores principales de la fase de “Elaboración” y de la fase de “Administración” -siguiendo el modelo simplificado de Rojas y Lafuente-, al solamente encontrarse al final de la fase de evaluación de la implementación de los correspondientes programas.

Los principales actores de la fase de “formulación”, mucho más abierta y amplia, no son los mismos que los que participan en la fase de “administración”, volviendo el proceso a ellos, en el mejor de los casos, solamente en el momento de ser informados de los resultados y lecciones aprendidas de la implementación de los programas para una revisión de las políticas.

La evolución del PIB y de la disminución de la pobreza en Honduras plantean un interrogante en cuanto a los objetivos de las políticas públicas de desarrollo, dado que en las últimas décadas no han tenido una evolución que haya permitido una mayor disminución de la pobreza, en consonancia con lo acaecido en los países de la región.

El último aspecto significativo es que existe un consenso sobre la necesidad de una nueva medición y nuevos instrumentos, que respondan de manera más precisa al carácter multidimensional de la pobreza.

4.2 Recomendaciones

Una futura investigación debería centrarse en las políticas de desarrollo, en particular, las apoyadas por los programas financiados por la Unión Europea, con especial énfasis en las dirigidas a la lucha contra la pobreza, con el fin de intentar elaborar un instrumento objetivo para su evaluación.

En esta investigación deben incorporarse, en primer lugar, al que denominaremos “nivel macro” los elementos referidos a los marcos generales de política, tanto nacionales como internacionales, Agenda Post-2015, Objetivos de Desarrollo Sostenible, plan de nación, visión de país, plan de gobierno, política presupuestal y capacidad de inversión; en el “nivel meso” se clasificarían los elementos referidos a la justificación, pertinencia y relevancia de la política y, en el “nivel micro” se incorporarían los elementos referidos a los programas e intervenciones surgidas bajo la cobertura de una política determinada.

Tabla 29 Dimensiones Evaluación Políticas Públicas

Nivel	Elementos clave	Principales Grupos de Interés
Macro	Objetivos de Desarrollo Sostenible- Agenda Post-2015 Plan de Nación, Visión de País Plan de Gobierno Política presupuestal Capacidad de inversión	Congreso Nacional Gobierno Central Ciudadanía en conjunto Tribunal Superior de Cuentas
Meso	Justificación Pertinencia Relevancia	Gabinetes sectoriales Representantes de Sociedad Civil
Micro	Programas Proyectos Intervenciones	Secretarías de Estado Grupos de interés

Fuente: Elaboración propia

El resultado de la investigación debería ser el proporcionar un indicador que permita evaluar la implementación de una determinada política y por tanto, este llamémosle índice, debería tener varias dimensiones para responder a los diferentes niveles que habría que incorporar en la evaluación de la implementación de una política determinada.

Un primer elemento que surge de esta reflexión y que deberá ser objeto de un análisis detallado es el peso que debería dársele a cada uno de las dimensiones. Asimismo habrá que analizar qué instrumentos se proponen utilizar para la recogida de la información.

De acuerdo a la información de la EPHPM Mayo 2013, la penetración de la telefonía celular se acerca al 88% de la población, aun cuando su cobertura a nivel rural es más baja. Con estos datos se plantea la hipótesis de que podría ser factible la utilización de la tecnología móvil para recabar información de la pertinencia, relevancia, eficacia e incluso eficiencia, al menos a nivel de percepción, de los ciudadanos sobre la implementación de las políticas públicas.

En una investigación realizada por Telefónica en América Latina⁶², se ha podido demostrar la posibilidad del uso de la telefonía celular como instrumento de levantamiento de información, encontrando una correlación elevada entre los datos obtenidos por medio de la utilización de los datos conseguidos sobre el uso de celulares, con los datos obtenidos a través de censos.

Estas investigaciones han mostrado que puede estratificarse a la población con dos variables: gasto promedio y movilidad. Las posibilidades de su estratificación por quintiles abrirían nuevas oportunidades para su utilización como instrumento para el levantamiento de encuestas nacionales.

La investigación por tanto debería desarrollarse en dos fases, una primera para el diseño y socialización del instrumento y una segunda enfocada en la prueba del mismo utilizando tecnologías móviles.

El otro aspecto en el que sería necesario profundizar la investigación es en la búsqueda de instrumentos que permitan la identificación de las “restricciones” principales del desarrollo en Honduras permitiendo una mayor focalización de las correspondientes políticas públicas.

⁶² El trabajo elaborado por Vanessa Frias-Martinez y Jesus Virseca, presentado en la “International Conference on Information and Communication Technologies and Development” ICTD 12, presentó los resultados de la explotación de una base de datos conteniendo la información referida a cinco meses de uso de celular de más de diez millones de suscriptores en ciudades grandes y medianas de América Latina. (Frias, Vanessa; y Virseca, Jesús, 2012)

Bibliografía

- Alianza Global. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances al 2014*. Paris: OCDE - PNUD.
- AUCI. (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Australian National Audit Office. (2014). *Successful Implementation of Policy Initiatives*. Barton, Camberra: Commonwealth of Australia.
- Baehr, A. R. (2013). *Liberal Feminism*. Cambridge: Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- Banco Central de Honduras. (20 de Octubre de 2014). *Principales Indicadores Económicos*. Obtenido de <http://www.bch.hn/>
- Banco Mundial, U. d. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washintong: Banco Mundial.
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Bañón, Rafael; y Carrillo, Ernesto. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Bell, D. (10 de Noviembre de 2014). *Standord Encyclopedia of Philosophy*. Obtenido de Communitarianism: <http://plato.stanford.edu/entries/communitarianism/>
- Bolivia, A. C. (2008). *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Congreso Nacional.
- Bolivia, G. d. (2007). *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario*. La Paz: Decreto Supremo 29246.
- Bridgeman, Peter; Davis, Clyn; y Althaus, Catherine. (2007). *The Australian Policy Handbook*. Sidney: Allen&Unwin.

- Bridgman, P., & Davis, G. (2006). What Use is a Policy Civile? Plenty if the Aim is Clear. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 98-102.
- Carrillo, E., & Tamayo, M. (2008). *El diseño de instrumentos para la evaluación de las políticas y los servicios públicos a partir de las percepciones de los ciudadanos*. Madrid: Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y Administración Pública, UCM.
- CEPAL . (15 de Octubre de 2015). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPALSAT Bases de Datos:
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=131&idIndicador=2206&idioma=e>
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chomsky, N., & Foucault, M. (2006). *La naturaleza human: justicia versus poder*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Colomer, J. M. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Comisión Europea. (1999). *Decisión 1999/194/CE*. DO L 63.
- Comisión Europea. (2004). *Líneas Directrices. Gestión del Ciclo del Proyecto*. Bruselas: Oficina de Cooperación EuropeAid.
- Comisión Europea. (24 de febrero de 2006). Diario Oficial. *El consenso europeo sobre desarrollo*. Bruselas: Comision Europea. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2006:046:TOC>
- Comisión Europea. (13 de Octubre de 2011). Agenda para el Cambio. *Mejorando el impacto de la Política de Desarrollo de la UE: Una Agenda para el Cambio*. Bruselas: Diario Oficial. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN>
- Comisión Europea. (13 de Octubre de 2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico Europeo, al Comité Social y al Comité de las

- Regionales. *El Futuro Enfoque del Apoyo Presupuestario a Terceros Países*. Bruselas: Comisión Europea. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0638>
- Comisión Europea. (2012). *Manual de ROM: Monitoreo Orientado a Resultados*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2014). *Multinual Financial Framework*. Bruselas: Budget . Recuperado el 20 de febrero de 2015, de http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents
- Comisión Europea. (2014). *Programa Indicativo Plurianual 2014-2020 Honduras*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior - EUROPAID. Recuperado el 12 de septiembre de 2015, de https://ec.europa.eu/europeaid/multi-annual-indicative-programme-mip-2014-2020-honduras_en
- Comisión Europea. (24 de julio de 2015). *Internacional Cooperation and Development - Comisión Europea*. Obtenido de <https://ec.europa.eu/europeaid/node/13967>
- Comisión Europea. (30 de septiembre de 2015). *Unión Europea - Acción Exterior*. Obtenido de Relaciones de la UE con Honduras: http://eeas.europa.eu/honduras/index_es.htm
- Comisión Europea, B. (2006). *Promoting Social Cohesion: The European Union-Latin American and Caribbeas Experiencie*. High Level Conferencie - European Commission - BID. Bruselas: European Commission - BID.
- Comisión Europea-Comunicado Prensa. (2 de Octubre de 2014). *European Commission - Press Release Database*. Obtenido de http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-653_es.htm
- Comisión Europea-EUROPAID. (Septiembre de 2012). *Directrices para el Apoyo Presupuestario*. Bruselas: Comisión Europea. Obtenido de http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf

- Cruz-Rubio, C. N. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. Madrid.
- Di Virgilio, M.M.; y Solano, R. (2012). *Monitoreo y Evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Easterly, W. (2006). Social Cohesion, Institutions, and Growth. *Center for Global Development, Working Paper (94)*, 11.
- Escola Galega de Administración Pública. (2012). *Memoria Anual 2011*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- EUROSOCIAL. (2005). *EUROSOCIAL*. Recuperado el 23 de Agosto de 2013, de <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/secciones/presentacion/idmenu/1>
- Feres, J. C. (2006). *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina*. CEPAL. Encuentro internacional de redes Eurosocial: CEPAL.
- Feres, J., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferroni, M. M. (2010). *La cohesión social en América Latina y el Caribe*. (BID, Ed.) Washintong: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth/Nelson-Hall.
- Fischer, F.; Miller, G.; y Sidney, M. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Florida: CRC Press; Taylor&Francis Group.
- Fitzpatrick, J.; Sanders, J.; y Worthen, B. (2010). *Program Evaluation: Alternative Approaches and practical guidelines*. New York: Pearson.
- Frías, Vanessa; y Virsesa, Jesús. (2012). *On the Relationship between socio-economic factors and cell phone usage*. ICTD 12. Del 12 al 15 de Marzodel 2012. Atlanta: ICTD .
- Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. (10 de Octubre de 2015). *EFQM*.
Obtenido de http://www.efqm.org/sites/default/files/overview_efqm_2013_v1.1.pdf

- Group, H. L. (2004). *Facing the Challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*. Unión Europea. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hausman, R., Klinger, B., & Wagner, R. (2008). *Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook*. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University. Working Paper 177.
- Honduras, S. d. (10 de 11 de 2014). *Plataforma de Gestión de la Cooperación*. Obtenido de <http://pgc.sre.gob.hn/>
- INE. (18 de septiembre de 2015). *Instituto Nacional de Estadística*. Obtenido de Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2014: <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=87>
- Instituto Nacional de Estadística de Honduras. (2013). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples - Mayo 2013*. Tegucigalpa: INE.
- Jürgen, H. (1999). *La Inclusión del Otro: Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lowi, T. J. (Jul-Aug de 1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Naciones Unidas. (10 de octubre de 2015). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- OCDE/PNUD. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz*. París: OCDE/PNUD.
- OECD. (2013). *Evaluating Development Activities. 12 Lessons from OECD DAC*. Paris: OECD.
- Oficina de Información Diplomática, M. d. (2014). *Honduras: Ficha País*. Madrid: OI-MAE.
- Okin, S. M. (2004). Gender, Justice and Gender: An Unfinished Debate. *Forham Law Review*, 72(5).

- ONU Mujeres. (2015). *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*. New York: ONU Mujeres.
- Orientación, O. d. (2010). *Programa URB-AL III*. Recuperado el 15 de Agosto de 2013, de http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_def.pdf
- Oxford Poverty and Human Development Institute. (10 de Octubre de 2015). *Multidimensional Poverty*. Obtenido de <http://www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de cultura económica.
- PNUD. (10 de octubre de 2015). *Indice de Pobreza Multidimensional*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>
- PRAG-Comisión Europea. (abril de 2014). Guía práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE. *PRAG*. Bruselas: Comisión Europea. Obtenido de <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?locale=es>
- Pruitt, B. (2006). *Democratic Dialog: A Handbook for practitioners*. International IDEA; UNDP ; OEA. Sweden: Trydell Tryderi.
- Randall B. Ripley, G. A. (1987). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Belmont CA: Dorsey Press.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Rodrick, D. (1999). Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses. *Journal of Economic Growth*, 4(Diciembre), 385-412.
- Rojas, Fernando y Lafuente, Mariano. (2010). *La formulación de las políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington: Banco Mundial, Informe 59207-LAC.
- Sabatier, P., & Christopher, M. (2006). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672.

- Sodaro, M. J. (2006). *Política y Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Taurus.
- Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean Paul. (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Paris:
<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/>.
- Vallès, J. M. (2007). *Ciencia Política. Una introducción, 6ta Edición*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Varios Autores. (2011). IV Foro de Alto Nivel. Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. *Foro de Alto Nivel sobre la efectividad de la ayuda* (págs. 1-12). Busan: OECD. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>
- Varios Autores. (10 de Octubre de 2014). *Alianza Global*. Obtenido de effectivecooperation.org: <http://effectivecooperation.org/about/>
- Velasco González, M. (18-20 de Septiembre de 2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Valencia, España: <http://eprints.ucm.es/12184/>.
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

ANEXOS

Anexo 1: Resumen Indicadores AOD

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 1. La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo.	Todos los proveedores de cooperación al desarrollo usarán los marcos nacionales de resultados	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Indicador aplicado en ocho países. Las primeras observaciones parecen indicar una gran variación en el uso de los marcos.
Indicador 2. La sociedad civil actúa en un entorno que potencia al máximo su participación y su contribución al desarrollo	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Se necesita más reflexión sobre la medición debido a la escasez de datos.
Indicador 3. Participación y contribución del sector privado al desarrollo	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Demasiado pronto para evaluar el progreso. Puesta a prueba del indicador en curso. Otras fuentes parecen indicar que la calidad del diálogo público-privado tiene importancia.
Indicador 4. La información sobre la cooperación al desarrollo se pone a disposición pública	Aplicación del estándar común y abierto para la publicación electrónica de información sobre los recursos proporcionados a través de la cooperación al desarrollo	Un buen inicio, pero se necesita más progreso. El proveedor medio publica información una vez al año, que data de seis a nueve meses, sobre el 50% de los campos de datos del estándar común. Particularmente problemática resulta la transparencia de la información prospectiva: el 25% de los proveedores no publica ninguna información prospectiva a través de los sistemas del estándar común.
Indicador 5a. Previsibilidad anual: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo desembolsada dentro del año fiscal para el que se había programado por los proveedores de cooperación	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: el 90% de la financiación deberá desembolsarse según lo programado	Cierto progreso. El 84% de los desembolsos programados se efectuó según lo previsto (en comparación con el 79% en 2010).
Indicador 5b. Previsibilidad a medio plazo: proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo cubierta por previsiones de fondos	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: las previsiones deberán cubrir el 92% de la financiación prevista para 2016, el 85% para 2017 y el 79% para 2018	Un buen inicio, pero se necesita más progreso. Las previsiones de fondos cubren el 83% de la financiación total estimada para 2014; el 70% para 2015 y el 57% para 2016.
Indicador 6. La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario	Reducción de la diferencia a la mitad. Para 2015: un 85% deberá reflejarse en el presupuesto	Cierto progreso. El 64% de los flujos programados se refleja en los presupuestos públicos. Solo siete países han alcanzado o rozan la meta del 85%.

Indicador	Metas para 2015	Avance reportado
Indicador 7. La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes	Todos los países en desarrollo contarán con evaluaciones mutuas incluyentes	Cierto progreso. El 59% de los países cuentan con evaluaciones mutuas. Están en curso prometedoras iniciativas para monitorear mutuamente el progreso, pero cabe insistir más en que las evaluaciones sean incluyentes y transparentes.
Indicador 8. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Todos los países en desarrollo contarán con sistemas que efectúen el seguimiento y hagan públicas las asignaciones atribuidas a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer.	Un buen inicio. Un tercio de los países cuentan con sistemas instaurados, y hay indicios de que otros están decididos a efectuar un seguimiento más sistemático de las asignaciones dedicadas a la igualdad de género.
Indicador 9. Se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo.	La mitad de los países en desarrollo avanzarán como mínimo un nivel (a saber, 0.5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (GFP)/Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN). Reducción de la diferencia en el uso de los sistemas de GFP y de adquisiciones (reducción de dos tercios cuando puntuación ≥ 5 en la escala GFP/EPIN, o de un tercio cuando puntuación entre 3.5 y 4.5). Para 2015: un 57% de la financiación deberá usar los sistemas nacionales.	Logros anteriores mantenidos, pero se necesita más progreso. No hay un cambio general en la calidad de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas. No hay cambio en el uso de los sistemas nacionales la financiación de la cooperación al desarrollo que usa los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones permaneció a su nivel de 2010 (alrededor de 49%).
Indicador 10. La ayuda no está ligada	Progreso continuo a lo largo del tiempo	Cierto progreso. El 79% de la AOD bilateral no está ligada (en comparación con el 77% en 2010).

Anexo 2: Condiciones de elegibilidad y desempeño de los Programas de Apoyo Presupuestario de la UE en Honduras

2.1. Programa de Apoyo al Plan de Nación

Condiciones de elegibilidad

Criterio	Condiciones	Fuente de verificación
Política y estrategia nacional	Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la aplicación de un Plan de Gobierno	<p>Año 1: Presentación y publicación del Plan de Gobierno, conteniendo la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridades políticas del Gobierno de cara a la Reducción de la Pobreza y al logro de las Metas del Milenio. - Políticas Sectoriales. - Programas y proyectos. - Medidas de política (reformas) - Indicadores SMART, metas, líneas de base. - Marco presupuestario plurianual. <p>Años 2, 3,4 y 5: Presentación y publicación durante el primer trimestre de cada año de un informe anual de ejecución del Plan de Gobierno con la siguiente información mínima:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de cumplimiento de metas e indicadores. - Nivel de cumplimiento de medidas de política. - Ejecución presupuestaria

Políticas apoyadas

- Estabilidad Macroeconómica (ver cuadro anterior)
- Programa de Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (ver cuadro anterior)
- Plan de Gobierno 2010-2014 alineado con el Plan de Nación 2010-2022
- Plan de Educación 2010-2014 ¡Para el cambio ya!
- Plan Nacional de Salud 2010-2014
- Programa de Profesionalización del Servidor Público en Honduras
- Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico 2011-2015.

Sector	Política / Programa
Educación	Plan de Reforma de la Gestión del Recurso Humano
	Sistemas de Evaluación del Aprendizaje Infantil
	Reducción de la Tasa de deserción y repetición en los dos primeros ciclos de Educación Básica
Salud	Estrategia de Reducción Acelerada de la Mortalidad Infantil y de la Niñez (RAMNI 2008-2015)
Gobernabilidad	Programa de Profesionalización del Servidor Público de Honduras
	Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico 2011-2015

Criterio 2	Condiciones	Fuente de verificación
Estabilidad macro-económica	Apreciación positiva por parte de la CE de la existencia de una política macroeconómica cuyo objetivo es la estabilidad económica	<p>Presentación durante el primer trimestre de cada año de una actualización de la estrategia macroeconómica con los siguientes contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultados y evolución de las variables macroeconómicas principales del año anterior y proyecciones para el año siguiente. - Principales medidas macroeconómicas y monetarias <p>Ejecución satisfactoria de la política macroeconómica encaminada a mantener una situación económica estable, con especial atención a: Inflación, Nivel de Reservas Brutas, Balanza de pagos, Ingresos fiscales, Deuda Pública</p> <p>En el caso de existir negociaciones o un acuerdo con el FMI sobre la política macroeconómica del Gobierno de Honduras, los informes periódicos del GdH y revisiones del staff del FMI podrán sustituir a la presentación del informe anual anteriormente citado.</p>

Criterio 3	Condiciones	Fuente de verificación
Gestión de las finanzas públicas	Progreso satisfactorio en la implementación del Programa de Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas.	<p>Año 1: Presentación del Programa Plurianual de Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas basado en las conclusiones del estudio PEFA publicado y otros estudios similares. Este programa deberá incluir los siguientes puntos:</p> <p>Prioridades políticas del Programa, Programas y proyectos, Medidas de política (reformas), Indicadores SMART, metas, líneas de base, Presupuesto plurianual.</p> <p>Años 2,3,4 y5: Presentación y publicación durante el primer trimestre de cada año de, por lo menos, un informe anual de ejecución del Programa Plurianual de Mejora de la Gestión de las Finanzas Pública con la siguiente información mínima:</p> <p>con la siguiente información mínima: Nivel de cumplimiento de metas e indicadores, Nivel de cumplimiento de medidas de política, Ejecución presupuestaria.</p> <p>En caso que se considere conveniente, se aceptará un informe común de avance, que el Gobierno de Honduras presente a todos los donantes directamente involucrados en el apoyo a este proceso (Banco Mundial, BID, ASDI, Departamento del Tesoro de los EEUU).</p> <p>Años 3 y 4: realización y publicación de un estudio PEFA.</p>

Condiciones de desempeño⁶³

Sector	Indicador	Línea de base (2009)	ME	Meta Año 1	ME	Meta Año 2	ME	Meta Año 3	ME	Meta Año 4	Meta Año 5	
		Educación	Porcentaje de cobertura neta de Educación Prebásica.	44.50%	1	45.7%	1	47.0%	1.5	48.2%	1	49.6%
Porcentaje de cobertura neta en el tercer ciclo de Educación Básica.	38.40%		1.5	39.3%	1	40.2%	1.5	41.1%	1	42.0%	43.0%	
Rendimiento promedio en Español en el nivel de Educación Básica.	Primer ciclo (3º grado).		38.0% (2004)	0	N/A	0.5	41.4%	0	N/A	0.5	42.0%	N/A
	Segundo ciclo (6º grado).		45.0% (2007)	0	N/A	0.5	46.7%	0	N/A	0.5	47.6%	N/A
Rendimiento promedio en Matemáticas en el nivel de Educación Básica.	Primer ciclo (3º grado).		43.0% (2004)	0	N/A	0.5	45.6%	0	N/A	0.5	46.2%	N/A
	Segundo ciclo (6º grado).		38.8% (2007)	0	N/A	0.5	40.5%	0	N/A	0.5	41.4%	N/A
Tasa de Repetición.	5.60%		1.5	3.0%	1	2.2%	1.5	1.6%	1	1.2%	0.9%	
Tasa de Deserción.	1%		1.5	0.7%	1	0.5%	1.5	0.5%	1	0.4%	0.3%	
Salud	Porcentaje de atenciones prenatales nuevas.	90%	0.8	91%	0.8	92%	0.8	93%	0.5	94%	95%	
	Porcentaje de partos institucionales.	53%	0.6	56%	0.6	59%	0.6	62%	0.3	66%	70%	
	Porcentaje de atenciones puerperales.	51%	0.6	55%	0.6	58%	0.6	61%	0.3	64%	69%	
	Tasa de incidencia de diarrea en menores de cinco años.	148.1	1	144.6	1	141.3	1	138	0.5	134.8	131.6	
	Tasa de incidencia de IRAS (Neumonía/Bronconeumonía) en menores de cinco años.	49.3	1	48.7	1	48.2	1	47.6	0.5	47.1	46.5	
Gobernabilidad	Ejecución del Programa de Profesionalización del Servidor Público en Honduras.	N/A	1.5	*	1	*	1	*	0.5	*	N/A	
	Número de encuestas levantadas.	N/A	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	

*NOTA: para el primer indicador del sector de gobernabilidad, las metas son las siguientes:
Año 1: Presentar al Congreso Nacional la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público.
Año 2: Adopción en el Consejo de Ministros del Manual de Puestos y Salarios del Nuevo Régimen de Remuneración y del Régimen Laboral de Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera.
Año 3: Realización por parte de la Secretaría de Presidencia de un diagnóstico de las leyes existentes que regulan los procesos de selección y contratación de todos los regímenes de manejo de recursos humanos en el sector público hondureño.
Año 4: Presentar al Congreso Nacional la Propuesta de Reforma a la Ley de Servicio Civil.

⁶³ Anteriormente denominadas Indicadores y metas

2.2. PAPSAC

Condiciones de elegibilidad

1.- Política y estrategia nacional referida a los sectores de agua y saneamiento y competitividad	
Condiciones	Fuentes de verificación
<p>En el sector Agua y Saneamiento presentación de informes evidenciando avances en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El fortalecimiento del liderazgo del CONASA, en particular consolidación de su ente técnico. - Aprobación y avances en la implementación de la política sectorial - Reactivación y funcionamiento de la mesa sectorial tripartita. - Cumplimiento del Plan de Negocios Técnico-Administrativo implementado para el fortalecimiento del CONASA-SANAA aprobado el 2011 - Avances en la implementación de la nueva ley general de agua (aspectos ambientales de la gestión de recursos hídricos). <p>En el sector de la calidad para la competitividad, presentación de informes evidenciando avances en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de la ley de calidad en la consolidación de las actividades del sistema nacional de calidad. - La implementación de la estrategia de competitividad. - La consolidación de las actividades del PREAGROH incluyendo los acápites referidos a los resultados esperados del plan estratégico de SENASA. 	<p>Informes de las instituciones sectoriales CONASA y SAG – SENASA así como de SEPLAN</p> <p>Informes de la UATP</p> <p>Informes de organismos consultivos y/o de la sociedad civil.</p>
2.- Macroeconomía	
<p>Progreso satisfactorio en el mantenimiento de una política de estabilidad macroeconómica. Se pondrá particular interés en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Control del gasto en sueldos y salarios - Control de la deuda flotante - Déficit de la administración central - Servicio de la deuda pública - Nivel de reservas internacionales - Progreso en la definición de la ley de servicio civil <p>En caso de renovación o prórroga del programa con el FMI más allá de marzo del 2012, la apreciación del progreso de la política macroeconómica se hará en particular en base a la implementación satisfactoria del mismo.</p>	<p>Informes del banco central y de la Secretaría de Finanzas.</p> <p>Informes de avance de programas con organismos financieros internacionales, incluyendo los resultados de las consultas del artículo IV y revisiones del programa(s) stand-by con el FMI.</p>
3.- Gestión de las Finanzas Públicas	
<p>Progreso satisfactorio en la aplicación de programas de mejora y/o reforma de la gestión de las finanzas públicas. Se pondrá particular interés en los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la política y administración tributaria - Mejora del SIAFI - Mejora de la credibilidad, transparencia, control y auditoría del presupuesto. - Implantación de una política integral anticorrupción. - Mejora de los sistemas de compras. - Debida presupuestación de los tramos 	<p>Informes de la Secretaría de Finanzas,</p> <p>Informes de avances de programas económicos de organismos financieros internacionales, estudios PEFA, etc.</p>

Condiciones de desempeño

Cuadro 2: matriz de indicadores para desembolso de tramos variables

Tipo de Indicador	INDICADOR	Unidad	BASE 2010	2012	2013	2014	Definición General y Comentarios	Fuente	% Tramo Variable (% el año 2014)
Indicadores de resultado del sector agua y saneamiento	1. Número de personas beneficiadas con acceso a sistemas de agua y saneamiento mejorados o nuevos.	Ud	N/A	6000	12000	12000	Se mide el incremento anual del número de beneficiarios de sistemas de agua y saneamiento nuevos o mejorados desamplados en la población meta	Informes de diagnósticos situacionales y planes municipales de SANAA	12% (14 % el año 2014)
	2. Número procesos de descentralización implementados en el sector del agua potable y saneamiento	Ud	16	7	18	10	Se miden los progresos realizados en la descentralización hacia el nivel municipal de las competencias en materia de agua y saneamiento a través del número de sistemas de agua aún a cargo de SANAA transferidos a las municipalidades y del número de COMAS y USCL conformados y fortalecidos.	Los informes y la documentación proporcionados por el SANAA, ERSAPS y CONASA evidenciará la transferencia efectiva de competencias y la conformación y fortalecimiento de las COMAS y USCL	12% (8 % el año 2014)
	3. Número de Consejos de Cuentas legalmente constituidos operando en el país	Ud	0	1	2	3	Se mide el número de Consejos de Cuentas nuevos legalmente conformados cada año	Secretaría de recursos naturales (SERNA) a través de la Dirección de Recursos Hídricos	12% (14 % el año 2014)
Indicadores de resultado del sector de calidad para la competitividad	4. Número de alcances acreditados conforme a las normas internacionales respectivas	Ud	2	Pres. de docs*	4	7	Suma de los alcances nuevos acreditados por año. El indicador del año 2012: * Los procesos de acreditación han iniciado y están debidamente documentados no tiene una cuantitativa para el año 1.	Documentación de los procesos según ISO/IEC 17025 Certificados de acreditación de los laboratorios, SIAFI, Informes de ejecución anual de SAG-SENASA y de SEPLAN-SNC	14%
	5. Número de productores y establecimientos certificados en BPA, BPM y HACCP	Ud	79	60	70	70	Suma de los productores y establecimientos certificados por año. Con este indicador se pretende medir un avance en la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios destinados tanto al mercado nacional como internacional y por ende de la competitividad.	Certificados emitidos por SENASA-SAG, Informes de ejecución anual de SAG-SENASA, SIAFI	14%
Indicadores transversales	6. Número de acciones anuales de sensibilización, difusión y capacitación sobre la ley nacional de calidad y sobre los servicios proporcionados por las instituciones gubernamentales	Ud	4	34	34	17	Suma de las acciones realizadas por SEPLAN/SNC, por la SIC y de las acciones realizadas por SAG/SENASA.	SEPLAN/Sistema Nacional de Calidad SAG/Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria(SENASA), SIC/ CENTREX, Protección al Consumidor y Política Comercial, SIAFI	8%
	7. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	%	≤10%	≤10 %	≤10 %	≤10 %	Medida en que las redistribuciones de fondos entre regiones presupuestarias han contribuido a modificar la composición del gasto más allá de la varianza provocada por la modificación del nivel global del gasto.	Informe de ejecución presupuestaria Secretaría de Finanzas, Presupuesto aprobado de ingresos y egresos de la República	14%
	8. Proporción del gasto en sueldos y salarios de la administración central en relación al PIB	%	≤10,3	≤10,3	≤10,3	≤10,3	Proporciones presupuestarias del año en sueldos y salarios de la administración central en moneda nacional / PIB del año en moneda Nac.	LUPEG / Secretaría de Finanzas, Banco Central de Honduras	14%

⁴ Para este indicador, el alcance de la meta se mide con la presentación de documentos certificando su logro. La descripción de dichos documentos queda detallada en la ficha del indicador 4.

2.3. Programa de Apoyo a la Descentralización

Condiciones de elegibilidad

Crterios de elegibilidad	Condiciones	Fuente de verificación
Política y estrategia nacional de descentralización	Apreciación positiva de la CE sobre el progreso satisfactorio en la aplicación de la Estrategia nacional de descentralización en el marco de la Visión de País	<p>Presentación de informe de seguimiento del Proceso de Descentralización en Honduras, según componentes del Plan Estratégico en el marco del Plan de Nación y Visión de País:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política de Descentralización - Fortalecimiento Institucional Nacional y Municipal - Desarrollo Económico local, - Gobernabilidad, transparencia y participación ciudadana al nivel local - Marco presupuestario plurianual del Plan estratégico - Ejecución financiera del Plan estratégico <p>Se hará especial énfasis en los avances siguientes que serán debidamente documentados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proceso de presentación y aprobación por el Consejo de Ministros del Documento de Política de Descentralización Territorial para el Desarrollo para su posterior socialización. - El desarrollo de la capacidad de Coordinación Interinstitucional y Fortalecimiento Institucional del Ente Rector (SEIP-UTD), plasmada a través de acuerdos interinstitucionales con otros entes del Gobierno Central, con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). - El diseño, desarrollo, socialización y aprobación de normativas para planificación territorial, más específicamente: la Normativa para la Formulación de Planes de Desarrollo Regional y la Normativa para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal. <p>Para la liberación del tramo fijo 2011 se hará, además, especial énfasis en las líneas estratégicas presentadas en el cuadro de indicadores en anexo (p.12).</p>
Estabilidad macro-económica	Apreciación positiva por parte de la CE sobre la política macroeconómica	<p>Ejecución satisfactoria de la política macroeconómica encaminada a mantener una situación económica estable, con especial atención a: - Inflación, - Nivel de Reservas Brutas, - Balanza de pagos, - Ingresos fiscales, - Déficit fiscal, - Deuda Pública</p> <p>Los informes periódicos del GoH harán hincapié en las revisiones del programa firmado con el FMI, de haberlo.</p>
Gestión de las finanzas públicas	Progreso satisfactorio en la Gestión de las Finanzas Públicas.	<p>Presentación y publicación de un informe trimestral de ejecución del Programa Plurianual de Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas con la siguiente información mínima:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de cumplimiento de metas e indicadores. - Nivel de cumplimiento de medidas de política. - Ejecución presupuestaria.

Condiciones de desempeño

Línea Estratégica	#	Indicador	Línea de base 2010	Meta 2011	Meta 2012	Meta 2013
Descentralización del Gasto Público	1	Grado de cumplimiento en el giro de la transferencia a los Gobiernos Municipales programada en el Presupuesto definitivo de Ingresos y Egresos de la República	100%	100%	100%	100%
Fortalecimiento Institucional	2	Número de municipalidades que han finalizado durante el año el proceso de evaluación del personal técnico acorde a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal	0	27	50 adicion ales	75 adicion ales
Desarrollo Económico Local	3	Número de Municipios que incorporan el enfoque de Desarrollo Económico Local para la actualización y formulación de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) formulados o no con enfoque de Ordenamiento Territorial	0	1 normativ a	26	40 adicion ales
Gobernabilidad, Transparencia y Participación Ciudadana	4	Número de informes de auditorías de Municipalidades publicados por el Tribunal Superior de Cuentas en su sitio web durante el año	21	50	40	50
Planificación y Ordenamiento Territorial	5	Número de regiones que cuentan con Planes de Desarrollo Regional formulados.	0	1 normativ a	5	10 adicion ales

2.4. Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Forestal

Condiciones de elegibilidad

Área	Condición	Fuente de verificación para la apreciación de la CE
-1- Estrategia y política sectoriales: Ley forestal y programa nacional forestal (PRONAFOR)	<p><i>Avances satisfactorios en la ejecución de la estrategia y la política sectoriales del país socio demostrada, inter alia, por informes evidenciando avances en :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> el fortalecimiento del liderazgo del ICF la mejora de la estructura organizacional del ICF avances en la implementación del PRONAFOR. el funcionamiento del COCONAFOR articulado con las regiones y municipalidades los avances en la implementación de la Ley forestal (aumento del aporte efectivo al fondo de reforestación) reducción del costo promedio calculado por metro cubico de madera de los trámites de aprobación de manejo forestal. los avances en la implementación de la Estrategia nacional Contra la Tala Ilegal (ENCTI) especialmente el SIRACOF los avances en el proceso AVA-FLEGT. Aumento de la calidad y cantidad de información sectorial y sobre la gestión de la institución ICF disponible públicamente. 	<p>Informes de las instituciones sectoriales ICF – SERNA así como de SEPLAN Informes de la UATP (Unidad de Apoyo Técnico Presidencial)</p> <p>Informes de organismos consultivos y/o de la sociedad civil.</p> <p>Matriz de la legalidad</p> <p>Documentos del acuerdo AVA-FLEGT</p> <p>Sitio WEB del ICF</p> <p>Sitio WEB del Instituto de acceso a la información pública de Honduras</p>
-2- Estabilidad macroeconómica	<p><i>Avances satisfactorios en el mantenimiento de una política macroeconómica orientada a la estabilidad demostrada. Se pondrá particular interés en:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> el control del gasto en planillas; el control de la deuda flotante; el déficit de la administración central; el servicio de la deuda pública; las reformas de las pensiones y de la seguridad social las reformas de las empresas publicas el progreso en la implementación de la ley de servicio civil. <p><i>En caso de renovación del programa con el Fondo Monetario Internacional, la apreciación del progreso de la política macroeconómica se hará en particular en base a la implementación satisfactoria del mismo. De lo contrario, se utilizará la información basada en la consulta del Artículo IV del FMI. Si el examen de un programa del FMI se retrasa, se suspende temporalmente o expira, la CE podrá decidir seguir desembolsando apoyo presupuestario cuando considere que se continúa aplicando la política macroeconómica orientada a la estabilidad, tras las comunicaciones pertinentes con el país socio y el FMI.</i></p>	<p>Informes del Banco Central y de la Secretaría de Finanzas. Informes de avance de programas con organismos financieros internacionales, incluyendo los resultados de las consultas de Artículo IV y revisiones de programa(s) stand-by con el FMI.</p>
-3- Gestión de las Finanzas Públicas	<p><i>Avances satisfactorios en la ejecución de su programa para mejorar y reformar la gestión de las finanzas públicas demostrados.. Se pondrá particular interés en los aspectos siguientes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Mejora de la política y administración tributaria Mejoras del SIAFI Mejora de la credibilidad, transparencia, control y auditoría del presupuesto; Implantación de una política integral anti-corrupción; Mejora de los sistemas de compras; Debida presupuestación de los tramos 	<p>Informes de la Secretaría de Finanzas, informes de avance de programas económicos de organismos financieros internacionales, estudios PEFA, etc.</p>
-4- Transparencia y escrutinio del presupuesto	<p><i>Disponibilidad al público en tiempo oportuno de una información presupuestaria exhaustiva y consistente</i></p>	<p>Publicación en la página Web de la Secretaría de Finanzas (http://www.sefin.gob.hn/) de esta información y publicación regular del avance en la ejecución presupuestaria.</p>

Condiciones de desempeño

Tipo de Indicador	Indicador	Unidad de medida	M27/E				Fuente	Indicador de Seguimiento (%) del Informe Anual
			2017	2018	2019	2020		
Indicador de Resultado Sub Programa 1 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 1 NIVEL DE EJECUCIÓN DE PLANES DE MANEJO FORESTALES TECNOLÓGICAMENTE AVANZADOS	Porcentaje de cumplimiento	11,67%	40%	40%	100%	40%	20%
Indicador de Resultado Sub Programa 2 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 2 NÚMERO DE PLANES OPERATIVOS ANUALES AVANZADOS EN LA PROTECCIÓN FORESTAL	Número de planes	0	20	21	41	41	20%
Indicador de Resultado Sub Programa 3 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 3 NÚMERO DE VERTIDOS DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL TERMINO DE LA ACTIVIDAD	Número de toneladas	33.242,45	10.000	12.000	14.000	14.000	18%

Indicador de Resultado Sub Programa 4 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 4 CANTIDAD DE ÁREAS OPERATIVAS EN PROTECCIÓN FORESTAL	Número de áreas	6	3	4	7	8	10%
Indicador de Resultado Sub Programa 5 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 5 REPERCUSSIONES DE LOS RIESGOS DE INCENDIOS EN EL TERMINO DE LA ACTIVIDAD	Número de incidencias de operaciones	6.500	8.000	8.200	12.000	14.200	10%
Indicador de Resultado Sub Programa 6 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 6 NÚMERO DE PLANES DE MANEJO FORESTAL EN EL TERMINO DE LA ACTIVIDAD	Porcentaje de cumplimiento	40%	10%	60%	81%	70%	10%

Indicador de Resultado Sub Programa 7 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 7 EFICACIA EN TRÁMITES PARA LA OBTENCIÓN DE PLANES DE MANEJO FORESTAL	Número de días	119	48	38	39	23	7%
Indicador de Resultado Sub Programa 8 Forestal Forestal de Producción Forestal de Producción	Indicador 8 NÚMERO DE NUEVOS PLANES DE MANEJO FORESTAL EN EL TERMINO DE LA ACTIVIDAD	Porcentaje de cumplimiento	27	100%	100%	100%	100%	5%

2.5. Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras

Condiciones de elegibilidad

Condiciones para efectuar los desembolsos fijos	Fecha de evaluación	Fuente de verificación
1. Apreciación positiva por la CE del entorno macroeconómico, fiscal y presupuestario de Honduras.	Marzo 2006 Marzo 2007 Marzo 2008	IBW CE
2. Establecimiento de los indicadores y líneas de base para el seguimiento de las mejoras de la Gestión de las Finanzas Públicas.	Marzo 2006	SEFIN, TSC
3. En base a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), presentación del Plan Estratégico Nacional de Operación SAN integrado en la ERP.	Marzo 2006	GdH - UNAT
4. Que el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional sea integrado de manera permanente y operativo en el Consejo Consultivo de la ERP, para el diálogo y la concertación SAN con participación del sector público, sociedad civil y donantes.	Marzo 2006 Marzo 2007 Marzo 2008	Acta de reuniones Documento de metodología de transversalización del tema de SAN presentado a las mesas sectoriales
5. Apreciación positiva de la CE, basada sobre la información proporcionada por el Consejo Consultivo de la ERP, sobre la implementación por el Gobierno de Honduras de la Estrategia Nacional de SAN.	Marzo 2006 Marzo 2007 Marzo 2008	Ayuda memoria reuniones Informes Avance ERP
6. Levantamiento de una "Línea de base" de SAN ejecutado en cada departamento de intervención del PASAH y de las metas para la evaluación 2007 y 2008 de los indicadores correspondientes a los tramos variables.	Marzo 2006	UNAT – Informe
7. Suscripción de un "Acuerdo de Coordinación Interinstitucional", en el que se consignen los compromisos básicos de las instituciones participantes en el PASAH, los procedimientos y la metodología de trabajo. Acuerdo de Coordinación Interinstitucional operativo.	Marzo 2006 Marzo 2007 Marzo 2008	Sec. Presidencia (UNAT) - Documento planificación, ejecución y seguimiento

Condiciones de desempeño

Indicadores	Meta	Fecha de		Fuentes de
		evaluación	Peso	verificación
1. Gastos en sueldos y salarios del Gobierno Central en porcentaje del PIB (medida de neutralidad fiscal compensatoria de las transferencias a los municipios).	9.6% 9.1%	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	10%	IBW
2. Tasa de desnutrición infantil reducida de 30.9% (2003) a 22.0% en 2010 (-28,8%)	26% 25%	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	10%	Informes Avance ERP Informes del Instituto Nacional de Estadística (INE) Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
3. 50 municipios en los Departamentos de Lempira (28), el Sur de Francisco Morazán (13) y Valle (9), con territorios identificados y zonificados al final del 2009 por su naturaleza jurídica (privada y pública), vocación (agrícola y forestal) y uso (urbano y rural).	55% 85%	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	20%	Informes AFE-CODEHFOR, Instituto de la Propiedad, Secretaria de Gobernación y Justicia Mapas de zonificación de áreas y resoluciones sobre la oficialización de los límites administrativos (SGJ)
4. 50 Municipios seleccionados en los Departamentos de Lempira, Intibucá y La Paz, Ocotepeque, el Sur de Francisco Morazán y Valle, incorporando iniciativas con enfoque de género para la implementación del Plan Estratégico Nacional de SAN en los Planes Municipales de Desarrollo Local.	50% 90%	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	20%	Documentos de planificación de los Municipios beneficiarios
5. Un mínimo de 400 mujeres integrando los grupos productivos beneficiarios del PASAH.	50% 90%	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	10%	Informes Anuales de M&S Informes INAM
6 - Presentación de informes anuales de Monitoreo y Seguimiento que permita medir de manera pertinente, simple y verificable los avances del proceso de la implementación del Plan Estratégico SAN.	1 informe por año	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	10%	Informes Anuales de M&S
7 - Apreciación positiva de la CE sobre el avance en la mejora de la gestión de las finanzas públicas, en base a informes de SEFIN y el TSC (cumplimiento de los planes de acción derivado del CFAA, CPAR y TCR).	S/N	Jul./Ago 2007 Jul./Ago 2008	20%	SEFIN, TSC