

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

Gestión para Resultados en la Administración Pública:
La Experiencia de Honduras en la Década de 2010

AUTOR: CÉSAR AUGUSTO VARGAS VERA

DIRECTOR: ÁLVARO VARGAS

FEBRERO 2025

Gestión para Resultados en la Administración Pública: La Experiencia de Honduras en la Década de 2010

ÍNDICE

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	8
AVANCES EN LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN HONDURAS EN LA DÉCADA 2010-2020	11
PRINCIPALES HITOS EN EL DISEÑO: LAS REFORMAS EN LA GPR EN LA DÉCADA 2010-2020	11
<i>Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022</i>	12
<i>Programa “Apoyo a la Implementación de un Sistema de Gestión Basado en Resultados”, Convenio de Cooperación Técnica-BID 2011</i>	13
<i>Ley para Optimizar la Administración Pública (Decreto 266 de 2013)</i>	14
<i>Decretos ejecutivos 01 y 02 de 2014, promulgados por el Consejo de Ministros</i>	14
<i>Programa Madigep 2016, y Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020 de la SCGG</i>	15
<i>Decreto PCM 09/2018: modificaciones a la estructura de la SCGG y los gabinetes sectoriales</i>	16
<i>Los planes estratégicos de gobierno de la década</i>	17
<i>Creación de la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP), Decreto PCM 019 de 2018</i>	17
<i>Acuerdo Ejecutivo 035 de 2020: adopción del modelo de gestión por resultados</i>	17
<i>Decreto Ejecutivo PCM 111 de 2020: creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia</i>	19
A MODO DE CONCLUSIÓN	19
GRADO DE MADUREZ EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN HONDURAS DURANTE LA DÉCADA 2010-2020	20
<i>Análisis de capacidades institucionales para implementar un modelo de GpR, elaborado por el BID en 2010: línea de base para Honduras</i>	20
<i>Segunda medición del BID, del índice de capacidades en la gestión para resultados</i>	22
<i>FMI: mejora de la presupuestación informada por desempeño</i>	22
<i>OCDE: Estudio de gobernanza pública de Honduras</i>	23
A MODO DE CONCLUSIÓN	24
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	24
<i>Objetivos de la investigación</i>	25
<i>Hipótesis de trabajo</i>	26
MARCO TEÓRICO	28
FUNDAMENTOS DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS: PRINCIPIOS, DEFINICIÓN Y PROPÓSITOS	29
<i>Principios</i>	29
<i>Definición de gestión para resultados</i>	31
<i>Propósito de la gestión para resultados</i>	32
ARQUITECTURA DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS	33
<i>Marco global OCDE-BM</i>	33
<i>Marco Global BID-CLAD</i>	34
<i>Marco global Instituto Publix</i>	35
A MODO DE CONCLUSIÓN	37
GOBERNANZA PARA RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: INSTITUTO PUBLIX	38
<i>Bloque 1: Agenda estratégica</i>	38
<i>Bloque 2: Alineación de la arquitectura organizacional</i>	41
<i>Bloque 3: Monitoreo y evaluación</i>	44
<i>Errores de diseño</i>	47
ESTRATEGIA DE ALISTAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS	49
<i>Apoyo e implicación de las autoridades políticas</i>	50

<i>Iniciativa y compromiso gerencial</i>	50
<i>Estrategia para el alineamiento de las personas al modelo de GpR</i>	51
<i>Desarrollo equilibrado y sostenido</i>	51
<i>Plan de implementación del modelo de gestión para resultados</i>	52
A MODO DE CONCLUSIÓN	53
METODOLOGÍA	54
DISEÑO	54
ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN	55
RECOLECCIÓN DE DATOS	55
<i>Entrevistas semiestructuradas</i>	56
<i>Fuentes secundarias</i>	58
ORGANIZACIÓN DE DATOS	59
<i>Errores de diseño</i>	59
<i>Factores críticos de éxito</i>	59
ANÁLISIS DE DATOS	60
HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	62
ERRORES DE DISEÑO	62
<i>Pilares y componentes</i>	62
<i>Instituciones y roles</i>	70
<i>Interconexiones e instrumentos</i>	85
DEFICIENCIAS EN LA ESTRATEGIA DE ALISTAMIENTO	106
<i>Ausencia de un marco normativo del modelo de GpR con rango de ley, de imperativa adopción para la Administración pública</i>	106
<i>Escaso compromiso y apropiación de las autoridades políticas y la alta gerencia con el modelo de GpR</i>	110
<i>Falta de capacidades del recurso humano para apropiar y desplegar el modelo GpR</i>	113
<i>Disponibilidad de un plan para la implementación del modelo</i>	119
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	123
ERRORES DE DISEÑO	123
DEFICIENCIAS EN LA ESTRATEGIA DE ALISTAMIENTO	125
REFLEXIONES	126
REFERENCIAS	128
ANEXO 1: PREGUNTAS ABIERTAS Y COMPLEMENTARIAS	133
PREGUNTAS ABIERTAS	133
PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS	133
<i>Respecto de los errores de diseño del modelo GpR:</i>	133
<i>Respecto de la estrategia de despliegue de los factores críticos de éxito</i>	133
ANEXO 2: MATRIZ DE LAS MARCACIONES DE LAS ENTREVISTAS	134

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Hitos en las reformas en la gestión para resultados en Honduras (2010-2020)	12
Figura 2. Modelo de gestión para resultados	18
Figura 3. Desarrollo de los pilares de la gestión para resultados en Honduras y en América Latina y el Caribe	21
Figura 4. Esquema de gestión de gobernanza para resultados	36
Figura 5. Matriz de contribución: alineaciones verticales y horizontales	42
Figura 6. Posición de la central de resultados y flujos de información	46

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistas semiestructuradas	58
Tabla 2. Resultados, indicadores, metas y valor real sector Bienestar y Desarrollo Social. Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022	103

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DOFA	Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas
EAGP	Escuela de Alta Gerencia Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpR	Gestión para resultados
GS	Gabinetes sectoriales
Madigep	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
Onadici	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCM	Presidente en Consejo de Ministros
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PEI	Plan Estratégico Institucional
PHVA	Planificar, hacer, verificar y actuar
POA	Plan Operativo Anual
SCGG	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
SDT	Secretaría de Estado de Transparencia
SEFIN	Secretaría de Finanzas
Sinapladeh	Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras
Seplan	Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa
UPEG	Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es identificar las causas raíz vinculadas a los errores de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento, que influyeron en el limitado progreso de la implementación del modelo de gestión para resultados (GpR) en la Administración pública de Honduras durante la década 2010.

El estudio se fundamenta en los marcos globales para la gestión para resultados propuestos por organismos internacionales de cooperación, orientados a mejorar la efectividad de la ayuda. Entre ellos, la gobernanza para resultados del Instituto Publix ofrece las mejores condiciones para evaluar los errores de diseño en la arquitectura del modelo de GpR en Honduras.

Esta investigación, con un enfoque cualitativo exploratorio, guiada por una lógica inductiva, se basa en la recopilación de datos y hechos a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad, así como en la revisión de documentos, y plantea dos hipótesis: hay errores de diseño en la arquitectura del modelo, y hay deficiencias en su estrategia de alistamiento.

Los errores de diseño se agruparon en tres categorías: *pilares y componentes*, que analiza los errores en función de la estructura básica del modelo propuesto por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG); *instituciones y roles*, la cual examina los errores en la SCGG, los gabinetes sectoriales, las unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) y la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP); y las *interrelaciones e instrumentos* donde se evalúa la conexión entre los pilares y componentes del modelo.

Respecto a la estrategia de alistamiento, las deficiencias identificadas incluyen: I) ausencia de un marco normativo del modelo de GpR con rango de ley; II) escaso compromiso y apropiación del modelo por parte de las autoridades políticas y la alta gerencia; III) falta de capacidades del recurso humano; y IV) ausencia de un plan integral para la implementación del modelo.

Los hallazgos confirman que los errores de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento están interrelacionados y que, en conjunto, incidieron negativamente en la implementación efectiva del modelo de GpR durante la década estudiada.

El valor de esta investigación, que la distingue de otros estudios centrados en las consecuencias a través del análisis de brechas, radica en su enfoque en las causas raíz que explican los problemas subyacentes en la implementación del modelo de GpR. En este sentido, el estudio ofrece una contribución valiosa tanto desde el punto de vista académico como práctico para los países interesados en adoptar la gestión para resultados en la Administración pública.

Palabras clave: Gestión para resultados, cadena de valor público, errores de diseño, factores críticos, estrategia de alistamiento.

INTRODUCCIÓN

El tema central de esta investigación es la gestión para resultados (GpR), entendida como un modelo integrado por diversos componentes que operan de manera articulada y alineada para lograr resultados de alto valor público. Como modelo de gestión para la Administración pública, su objetivo principal es aumentar la efectividad de las instituciones en la obtención de resultados dentro del marco de las políticas públicas del Estado.

El trabajo se enfoca en la experiencia de Honduras durante la década 2010-2020, en la cual se tomaron decisiones y se implementaron reformas con el propósito de impulsar el modelo de GpR. Según diversos estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no se alcanzó un nivel de madurez adecuado en la implementación de dicho modelo. Sin embargo, estos estudios abordaron el problema desde sus consecuencias, y centraron su análisis en las brechas de implementación respecto a un modelo óptimo. Es decir, se limitaron a identificar lo que falta por hacer, lo que se ha hecho mal o lo que se ha dejado de hacer para alcanzar ese óptimo. Esta investigación se aparta de ese enfoque, y se centra en las causas raíz que explican el limitado avance en la implementación del modelo de GpR en Honduras. El análisis parte principalmente de la identificación de los errores de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento para su puesta en marcha.

Los errores son deficiencias estructurales que afectan el desempeño del modelo y, por lo tanto, impiden alcanzar los resultados esperados. Se supone una estrecha correlación entre un diseño deficiente y el nivel de implementación del modelo. Por otro lado, el alistamiento se asemeja a las fases de inicio y planificación que preceden a la ejecución y operación. Así, la estrategia de alistamiento se configura como un plan diseñado para desarrollar los factores críticos de éxito que garanticen una implementación y operación adecuadas del modelo de GpR. Ambas condiciones deben avanzar en paralelo y de manera equilibrada, con el fin de crear un entorno favorable para el desarrollo de la GpR, especialmente en contextos institucionales y políticos complejos como el de Honduras.

El ámbito de la investigación se centró en el nivel macroinstitucional, particularmente en las instituciones encargadas de regular y dirigir el modelo de GpR, como la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), los gabinetes sectoriales, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP). Estas entidades tenían la responsabilidad tanto del diseño y orientación del modelo como de la estrategia de alistamiento. El nivel microinstitucional corresponde a las instituciones implementadoras del modelo y responsables de regular y ejecutar las políticas públicas.

Esta tesis es de alta relevancia para una maestría en Administración Pública, ya que, al centrarse específicamente en un modelo como la gestión para resultados, pone el énfasis en situar los resultados en el núcleo de la gestión. Los resultados son entendidos como los beneficios que percibe la sociedad como consecuencia de la aplicación de las políticas públicas y la entrega de bienes y servicios a la población. Ello representa una diferencia significativa con respecto al modelo tradicional de gestión, que se enfoca principalmente en la operación, es decir, en los procesos y en la producción institucional.

La elección del tema se basa tanto en la trayectoria profesional en la materia como en los años de trabajo con la cooperación internacional en el diseño e implementación de modelos de GpR, particularmente en Honduras y otros países de Centroamérica. Esta experiencia facilitó un estudio profundo del contexto, las características y las situaciones particulares que se presentaron durante la década 2010-2020 en dicho país. A partir de ello, se busca destacar las condiciones que deben ser tomadas en cuenta en el análisis y la estructuración de nuevas experiencias, ya sea en otros países o en el propio contexto hondureño, con el objetivo de corregir las dificultades y problemas experimentados.

La presente investigación parte de examinar los avances en la gestión para resultados en Honduras durante la década 2010-2020, analiza los principales hitos en el diseño del modelo de GpR y el nivel de madurez alcanzado en su implementación a lo largo de ese período. También se identifican los vacíos y limitaciones que surgen de este análisis. El recorrido proporciona el contexto necesario para comprender los esfuerzos realizados y ofrece elementos de juicio que permiten evaluar el alcance y el enfoque de las evaluaciones previas en este ámbito. Además, abre la oportunidad para cuestionar otras variables estructurales que podrían explicar la persistencia del bajo desempeño, lo que, a su vez, orienta la definición del planteamiento del problema, los

objetivos y dos hipótesis de la investigación: la primera relacionada con los errores de diseño de la arquitectura del modelo, y la segunda con deficiencias en la estrategia de alistamiento en su implementación.

El siguiente apartado presenta el marco teórico, que ofrece una sólida conceptualización sobre la arquitectura del modelo de gestión para resultados y la estrategia de alistamiento para asegurar su correcta implementación y operación. Solo así se podrán analizar las causas raíz —explicativas y su incidencia— del bajo nivel de implementación del modelo adoptado en Honduras durante la década 2010-2020.

A continuación, se presenta el enfoque y diseño metodológico de la GpR. En él se delimita el ámbito de la investigación a las instituciones del nivel macroinstitucional encargadas del diseño y del apoyo técnico para la implementación de este modelo en Honduras durante el periodo estudiado. Se describe el proceso de recolección de datos, que incluyó entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, entrevistas en profundidad y revisión de documentación complementaria, así como el análisis de la información obtenida. Este enfoque permitió organizar y estructurar las evidencias a partir de hechos y datos concretos, los cuales respaldan los hallazgos de la investigación, que se abordan en el siguiente apartado.

Los hallazgos registrados se basan en los resultados obtenidos de las entrevistas semiestructuradas y las fuentes secundarias, que llevaron a identificar y analizar los errores de diseño en la arquitectura del modelo de GpR, con lo cual se verificó la hipótesis 1, así como a establecer las deficiencias en la estrategia de alistamiento de los factores críticos de éxito, lo que permitió comprobar la hipótesis 2. Ambas explican el bajo nivel de implementación del modelo de GpR adoptado en Honduras durante la década 2010-2020.

Finalmente, se presentan, desde una perspectiva integral, las conclusiones y reflexiones que destacan los hallazgos en el proceso de estructuración e implementación del modelo de GpR en Honduras. Se hace hincapié en la importancia de alinear el diseño del modelo con un adecuado alistamiento, a fin de generar resultados de alto valor público que contribuyan al desarrollo de los países.

AVANCES EN LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN HONDURAS EN LA DÉCADA 2010-2020

La presente investigación se ocupa de las causas asociadas al limitado progreso en la implementación del modelo de gestión para resultados en la Administración pública de Honduras durante la década 2010-2020.

Este capítulo se divide en dos grandes apartados: el primero explora los principales hitos en el diseño del modelo de gestión para resultados (GpR) que tuvieron lugar en el período 2010-2020 en Honduras, así como el nivel de madurez alcanzado en su implementación durante dicho período, y los vacíos o limitaciones que se identifican en este examen.

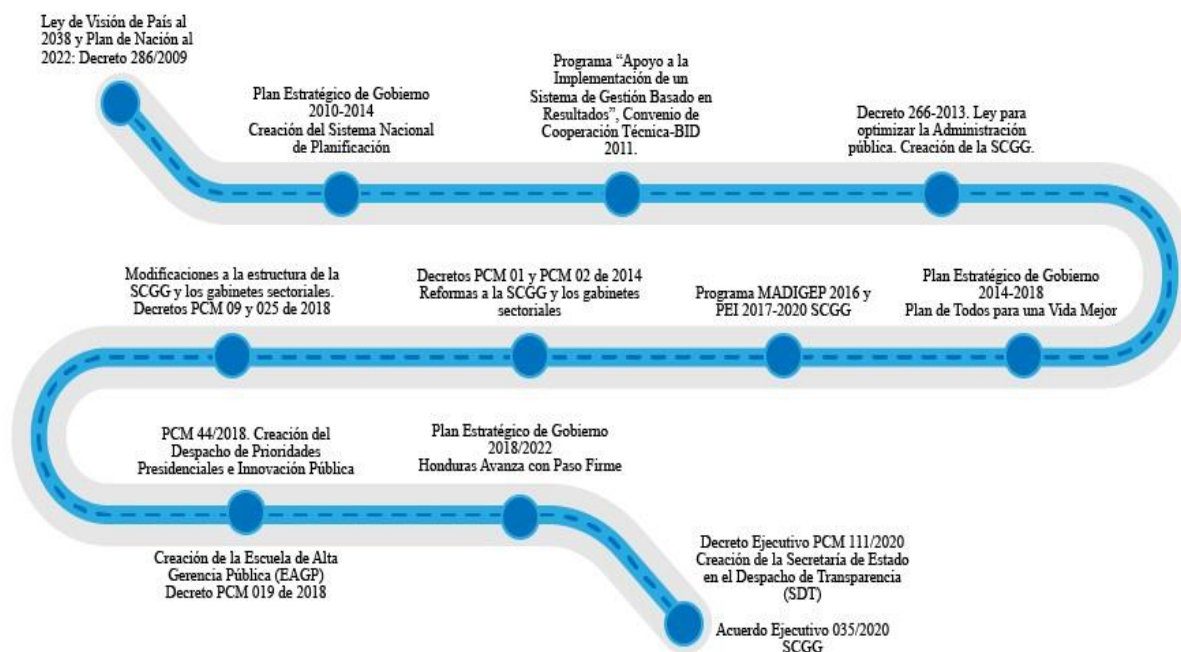
Con ese fin se revisaron los decretos legislativos (leyes), y ejecutivos (del presidente y el Consejo de Ministros —PCM—), así como los lineamientos de política pública para la gestión basada en resultados, aprobados durante el periodo estudiado. Por su parte, el grado de madurez se basa en las estimaciones y análisis hechos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El segundo apartado plantea el problema, los objetivos y las hipótesis de la investigación.

Principales hitos en el diseño: las reformas en la GpR en la década 2010-2020

Durante la década 2010-2020, se tomaron una serie de decisiones que marcaron hitos importantes en el desarrollo de la gestión para resultados como modelo de referencia para la Administración pública en Honduras. Estas decisiones fueron plasmadas en decretos legislativos (leyes), decretos ejecutivos, planes estratégicos y convenios con organismos internacionales. A través de estas medidas, se fue delineando el diseño del modelo de GpR, basado en la visión de país a largo plazo, que incluyó la definición de sus pilares, componentes y su estructura institucional.

Con el fin de contar con el panorama de reformas desplegadas en la década, se identifica aquí el mapa de decisiones y su trayectoria en el tiempo, explicando los propósitos y sus contenidos más relevantes, sin tomar una posición sobre su coherencia y consistencia. La figura 1 muestra las decisiones clave (hitos), cuya descripción se aborda enseguida.

Figura 1. Hitos en las reformas en la gestión para resultados en Honduras (2010-2020)



Fuente: elaboración propia.

Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022

El 28 de junio de 2009 ocurrió el golpe de Estado en el que fue depuesto de su cargo el entonces presidente Manuel Zelaya. Como consecuencia, se generó una crisis de gobernanza y de polarización política sin precedentes en el país, que obligó al Congreso Nacional, con apoyo de los cinco partidos políticos, a asumir el compromiso de formular una visión a largo plazo, mediante un proceso participativo, para unir a los hondureños en torno a la construcción de un país desarrollado e incluyente.

Producto de ese compromiso, el Congreso aprobó en 2009 la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras” (Decreto Legislativo 286). La visión de país se concreta en cuatro objetivos nacionales de desarrollo y veintitrés metas de prioridad nacional para ser cumplidas al 2038. A su vez, el Plan de Nación define la estrategia para avanzar en el cumplimiento de la visión mediante once lineamientos estratégicos durante el periodo 2010-2022, y cincuenta y ocho indicadores sectoriales, cada uno con su línea de base (2009) y metas cuatrienales hasta 2022 para el seguimiento de los resultados.

Asimismo, la Ley de Visión de País estableció los arreglos institucionales orientados a organizar el proceso de planificación para el desarrollo, el cual sería liderado por la Presidencia de la República con el apoyo de entidades como el Consejo del Plan de Nación, los gabinetes sectoriales y los consejos de Desarrollo Regional. Además, creó la Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (Seplan), encargada de dirigir técnicamente el proceso de planificación del desarrollo. Por su parte, cada Gobierno debe definir las políticas, programas y proyectos para contribuir a la visión de país, adoptando en su gestión los principios de planificación estratégica y gestión basada en resultados.

El Decreto Ley 286/2009 fue el punto de arranque para el desarrollo de una arquitectura institucional de apoyo al modelo de gestión basada en resultados en la década 2010-2020 no solo por establecer una visión de país como aspiración de toda la sociedad hondureña, traducida en objetivos y metas específicas a largo plazo, sino por definir la planificación estratégica y la gestión basada en resultados como el fundamento del accionar de la Administración pública.

Programa “Apoyo a la Implementación de un Sistema de Gestión Basado en Resultados”, Convenio de Cooperación Técnica-BID 2011

Para apoyar la implementación de los principios de planificación estratégica y la gestión basada en resultados, en 2011 el Gobierno nacional y el BID formalizaron el Convenio de Cooperación Técnica denominado “Apoyo a la Implementación de un Sistema de Gestión Basado en Resultados”. El convenio incluía dos componentes: I) planificación estratégica y presupuestación orientada a resultados, y II) implantación del sistema de gestión basado en resultados en sectores claves (experiencias piloto en cinco instituciones públicas). El período de ejecución del convenio fue de dos años y la coordinación correspondió a la Subsecretaría de Planificación de la Seplan.

En el marco del convenio BID, el modelo de gestión basado en resultados estaba integrado por cinco componentes: planificación estratégica, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y sistema de monitoreo y evaluación. El convenio hace énfasis en la articulación entre los componentes, en el desarrollo de un marco normativo y metodológico, y en el fortalecimiento de los sistemas de información estratégica.

Ley para Optimizar la Administración Pública (Decreto 266 de 2013)

Esta ley otorga facultades extraordinarias al presidente de la República para crear, modificar o suprimir los órganos de la Administración pública. Específicamente, el artículo 6 reafirma los principios de planificación estratégica y gestión para resultados en la Administración pública establecidos en la Ley de Visión de País.

En línea con lo anterior, la reforma más importante de esta ley fue la creación de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), para auxiliar al presidente de la República en la coordinación de la Administración pública e integrar en una sola institución los distintos componentes del modelo de gestión para resultados. El artículo mencionado establece que las competencias de esta secretaría son la planificación estratégica en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación, la asignación de recursos para el logro de los objetivos y metas establecidas en la planificación estratégica y su articulación con el presupuesto, y los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados para mejorar la eficacia e impacto de las políticas. La creación de la SCGG implicó suprimir la Seplan.

Por su parte, el artículo 15 de la misma ley refuerza la necesidad de robustecer los gabinetes sectoriales como instancias de coordinación, sentando las bases legales para su posterior reglamentación e implementación. La creación de la SCGG y los gabinetes sectoriales constituyeron las bases de una nueva institucionalidad para dar soporte a la gestión para resultados en la Administración pública del país.

Decretos ejecutivos 01 y 02 de 2014, promulgados por el Consejo de Ministros

A través de los decretos ejecutivos 01 y 02 de 2014 y en línea con los artículos 15 y 29 de la Ley para Optimizar la Administración Pública, se crearon tres direcciones presidenciales adscritas a la SCGG. La primera, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública, fue encargada de regular y coordinar el sistema de planificación, desarrollar y estandarizar los instrumentos metodológicos a escala estratégica y operativa, enlazar e integrar los niveles y ámbitos del sistema, y alinear y articular la planificación estratégica con el presupuesto y la inversión pública, en coordinación con la Secretaría de Finanzas.

La segunda, la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, estaba encargada de brindar apoyo a las instituciones en la formulación de la planificación estratégica y operativa, desarrollar los mecanismos para el seguimiento y la evaluación

de los resultados, y formular recomendaciones para el logro de los objetivos estratégicos. La tercera, la Dirección Presidencial de Transparencia y Reforma del Estado, fue la encargada del diseño e implementación de políticas integrales de transparencia, control de la corrupción, simplificación administrativa y rendición de cuentas.

A su vez, se crearon seis gabinetes sectoriales compuestos por instituciones públicas relacionadas con cada sector, estos son: Gobernabilidad y Descentralización, Desarrollo Económico, Desarrollo e Inclusión Social, Infraestructura Productiva, Conducción y Regulación Económica, y Seguridad y Defensa. Los coordinadores de cada gabinete sectorial dirigen los gabinetes sectoriales, y están a cargo del alineamiento de la planificación estratégica con el presupuesto, el seguimiento de los objetivos y metas contenidas en los planes estratégicos y operativos sectoriales, y de evaluar el desempeño de las instituciones a su cargo.

Programa Madigep 2016, y Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020 de la SCGG

Las Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión Pública (Madigep) fue un programa de asistencia técnica de la Unión Europea (UE), cuyo objetivo estaba orientado a fortalecer las capacidades institucionales para una gestión más efectiva de las políticas públicas en Honduras. Contaba con un presupuesto de 10 millones de euros para ser ejecutados entre 2016 y 2021, siendo la SCGG la entidad coordinadora y el enlace con la Unión Europea.

Para construir capacidades, el programa Madigep y la SCGG acordaron enfocar los esfuerzos en el diseño conceptual e instrumental del modelo de gestión para resultados, así como en su implementación en las instituciones públicas, priorizando los sectores identificados por la Unión Europea. En el marco del Madigep, en 2016 se aprobó el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020 de la SCGG (2016a), en el que se trazó la estrategia para implementar el modelo de gestión para resultados a mediano plazo. Según este plan, el propósito del modelo es facilitar a las organizaciones públicas optimizar su proceso de creación de valor público, asegurando la máxima eficacia y eficiencia en su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de las instituciones. En línea con lo anterior, el plan concibe la GpR como un ciclo continuo de gestión y redefine los pilares del modelo propuesto por el BID así:

planificación estratégica, modernización organizacional, presupuesto orientado a resultados, monitoreo y evaluación, y transparencia y rendición de cuentas.

Específicamente, el plan propone una serie de acciones clave en las que se incluyen: el desarrollo de normativa técnica y guías metodológicas, la creación de la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP), el fortalecimiento de los sistemas de información y plataformas tecnológicas (como el Sistema de Monitoreo y Evaluación), así como el acompañamiento técnico a una muestra representativa de instituciones públicas para la implementación del modelo. A este respecto, el programa Madigep proporcionó apoyo técnico para la elaboración de 91 instrumentos técnicos (entre directrices, guías metodológicas y manuales), que fueron incorporados a la caja de herramientas del modelo de GpR, así como para la elaboración de planes estratégicos institucionales con enfoque de resultados en 35 instituciones públicas.

Decreto PCM 09/2018: modificaciones a la estructura de la SCGG y los gabinetes sectoriales

El PCM 09 de 2018 introdujo algunos ajustes al PCM 01 de 2014. Por un lado, cambió el nombre de la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados por “Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación”, y precisó el alcance de sus funciones, en el entendido de que la gestión para resultados es el modelo general, y el monitoreo y evaluación un pilar de dicho modelo. Asimismo, la Dirección Presidencial de Transparencia y Reforma del Estado se transformó en “Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Gobierno Digital”, y se definió el alcance de sus funciones. Por su parte, los gabinetes sectoriales se redujeron a cinco, se incorporaron a todas las instituciones de la Administración pública y se fijó el alcance de sus funciones.

Finalmente, en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto Legislativo 25 de 2016), el PCM 09 introdujo una nueva competencia para la SCGG al vincularla con el proceso presupuestal, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, con el propósito de asegurar la asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas definidos en el Plan Estratégico de Gobierno, y alcanzar una mayor integración entre los objetivos y resultados de la planificación estratégica y la asignación de recursos en el presupuesto.

Los planes estratégicos de gobierno de la década

Durante la década 2010-2020, los planes estratégicos de gobierno (PEG) fueron fundamentales para orientar el modelo de gestión para resultados en Honduras. Se aprobaron tres PEG consecutivos: el primero para 2010-2014, el segundo para 2014-2018 y el tercero para 2018-2022. Cada uno priorizó el fortalecimiento de la gestión para resultados, aunque con énfasis distintos. El primer plan se centró en el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras (Sinapladeh) y el Sistema de Monitoreo y Evaluación. El segundo PEG se enfocó en la consolidación del Sistema de Gestión por Resultados y en mejorar la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación en las instituciones públicas. Finalmente, el PEG 2018-2022 destaca desafíos pendientes como el fortalecimiento de la SCGG y los gabinetes sectoriales, mejorar la coordinación entre la planificación institucional y la estrategia nacional, integrar la planificación estratégica con el presupuesto, revisar los procesos y las estructuras organizativas, y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

Creación de la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP), Decreto PCM 019 de 2018

Mediante el Decreto 019 de 2018 se creó la Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP) como un órgano desconcentrado de la SCGG, con independencia administrativa y financiera, cuyo objetivo primordial es profesionalizar la gestión de la Alta Gerencia del Gobierno e institucionalizar una cultura hacia la gestión para resultados y el servicio al ciudadano. Para ello, la EAGP ofrece programas y cursos de especialización y educación y brinda asesoría mediante un centro de recursos de aprendizaje.

Acuerdo Ejecutivo 035 de 2020: adopción del modelo de gestión por resultados

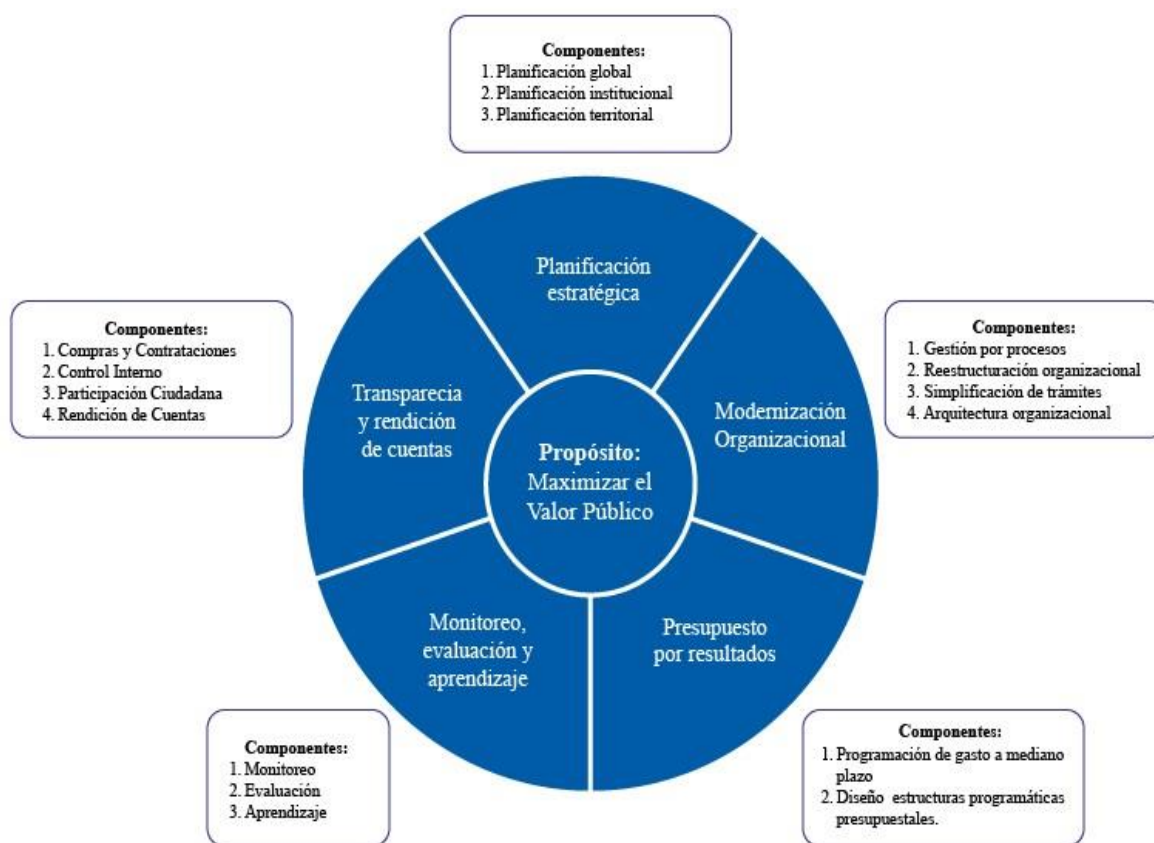
Mediante este Acuerdo, la SCGG formalizó la adopción del modelo de gestión para resultados para la Administración pública, al que define como

un modelo de gestión para fortalecer las instituciones públicas en sus capacidades de planificación, organización, asignación estratégica de recursos, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, mediante el desarrollo de un marco unificado e integral de directrices, normas, manuales e instrumentos técnicos y metodológicos, para maximizar la generación de valor público en la sociedad con altos niveles de eficiencia

y eficacia y en línea con los objetivos y resultados de país a mediano y largo plazo (SCGG, 2020a, art. 1).

Asimismo, el Acuerdo define como pilares del modelo la planificación estratégica; la modernización organizacional; el presupuesto por resultados; el monitoreo, evaluación y aprendizaje, y la transparencia y rendición de cuentas. A partir de estos pilares, define sus componentes específicos, así como los roles y responsabilidades de la SCGG, la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la EAGP y de las instituciones públicas implementadoras del modelo. La figura 2 presenta los pilares y componentes del modelo de GpR del Acuerdo 35 de 2020.

Figura 2. Modelo de gestión para resultados



Fuente: elaboración propia basada en el Acuerdo 035 de 2020(a).

Según el Acuerdo, la SCGG es el órgano rector y coordinador de la gestión por resultados y como tal debe desarrollar un marco unificado e integral de directrices, normas, manuales e instrumentos técnicos y metodológicos. También es responsable del

diseño y aplicación de una herramienta técnica para medir el grado de madurez de adopción del modelo, diseñar y poner en marcha un plan para implementar el modelo y apoyar la gestión de la EAGP. En definitiva, el Acuerdo 035-2020 representa un esfuerzo de la SCGG por institucionalizar el modelo de GpR y promover un cambio de paradigma en el que las instituciones públicas se entienden no solo como productoras de bienes y servicios, sino como generadoras de resultados de alto valor público para el país.

Decreto Ejecutivo PCM 111 de 2020: creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia

Mediante esta norma, se creó la Secretaría de Estado de Transparencia (SDT) con el fin de coordinar, facilitar, promover e institucionalizar la implementación de la Política Nacional de Transparencia, Probidad, Integridad y Prevención a la Corrupción, así como la Estrategia de Transparencia y Anticorrupción. Esta medida llevó a la supresión de la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Gobierno Digital de la SCGG. Además, la SDT absorbió la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (Onadici) y la Escuela de Alta Gerencia Pública, ambas anteriormente adscritas a la SCGG.

A modo de conclusión

Como se planteó a lo largo de este apartado, durante la década 2010-2020 Honduras hizo un esfuerzo continuo por construir una arquitectura de soporte al modelo de gestión para resultados, con el apoyo técnico y financiero de organismos de la cooperación internacional. Producto de este esfuerzo, se sentaron las bases para desarrollar el principio de “Planificación Estratégica y Gestión Basada en Resultados” definido en la Ley de Visión de País, cuyos primeros lineamientos quedaron consignados en el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, y su implementación se puso en marcha en 2011 con la cooperación técnica del BID. A partir de allí, se fue modelando la gestión para resultados para adecuar su arquitectura institucional a los desafíos de desarrollo del país.

El modelamiento se concretó en la Visión de País, el Plan de Nación, la creación de la Seplan y posteriormente de la SCGG, y de los gabinetes sectoriales como instancias de coordinación, varias veces rediseñados a lo largo de la década, así como la aclaración de roles para la gobernanza del modelo, el desarrollo de normativas e

instrumentos técnicos, y la puesta en marcha de la EAGP para la formación de los cuadros directivos. Los planes estratégicos de gobierno fueron instrumentos claves para orientar el avance del modelo mediante la definición de lineamientos de política pública, que sirvieran de referencia a la SCGG y a las instituciones públicas para alinear sus acciones al enfoque basado en resultados. Al final de la década se hicieron cambios en la SCGG, se suprimió la Dirección Presidencial de Transparencia, y la Onadici y la EAGP fueron trasladadas a la SDT.

Todo este recorrido da paso a la pregunta, ¿qué tan efectivo fue este esfuerzo de país para implementar la gestión para resultados como el modelo de referencia en el accionar de la Administración pública durante esa década? El siguiente apartado pretende dar respuesta a este interrogante.

Grado de madurez en la implementación de la gestión para resultados en Honduras durante la década 2010-2020

El objetivo de esta sección es evaluar el progreso alcanzado en la implementación del modelo de GpR, con base en las estimaciones de brechas y los análisis del BID, el FMI y la OCDE como una medida objetiva del esfuerzo de Honduras en este campo durante esa década.

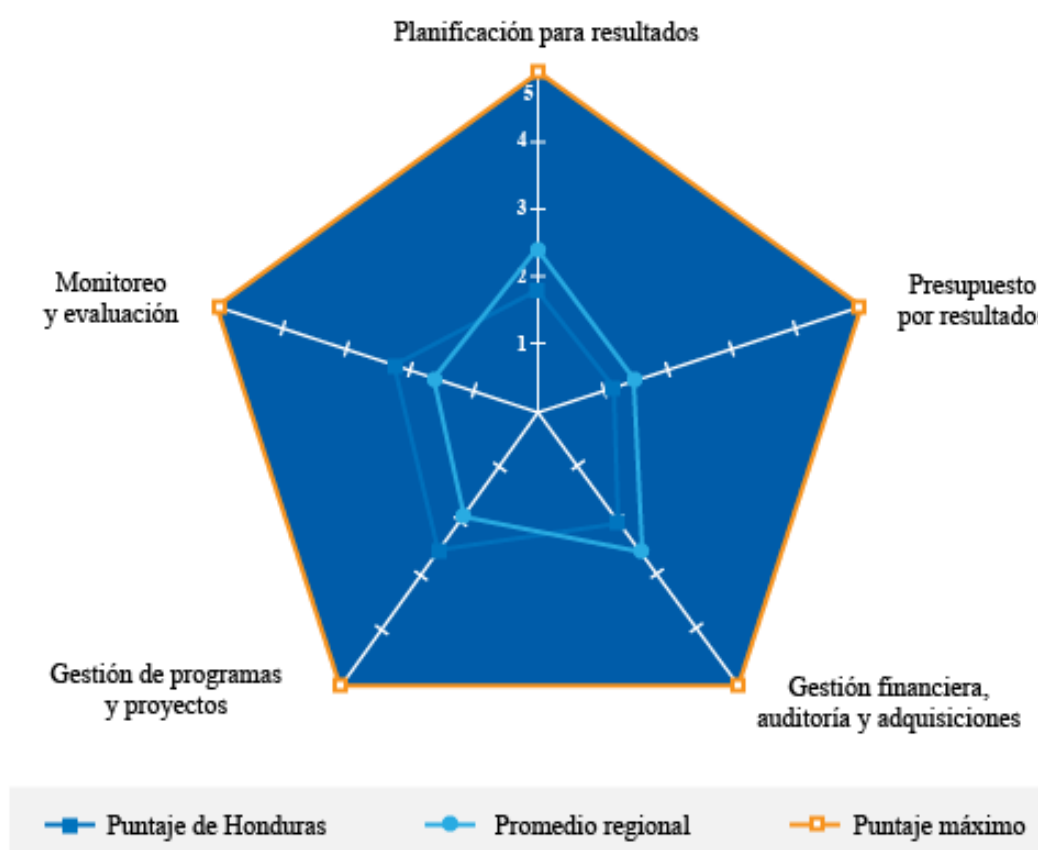
Análisis de capacidades institucionales para implementar un modelo de GpR, elaborado por el BID en 2010: línea de base para Honduras

El estudio adelantado por el BID en 2010 denominado *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (García y García, 2010) evaluó la capacidad y los desafíos para implementar una gestión pública orientada al logro de resultados en 25 países de la región, incluido Honduras. El diagnóstico tuvo como base la idea de que la gestión para resultados es un ciclo compuesto por cinco pilares: i) planificación para resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos y, v) monitoreo y evaluación. A partir de ellos, se definieron 16 componentes, 37 indicadores y 141 requisitos mínimos (variables) con los cuales se construyó un índice que mide la capacidad global de gestión para resultados en un país.

En el caso de Honduras, este índice no solo constituyó la primera medición de la capacidad para gestionar resultados en la Administración pública, sino que dejó al

descubierto enormes debilidades en los cinco pilares que lo componen. Según el informe, el valor del índice para Honduras fue de 1.9 sobre un máximo de 5 puntos, que lo ubica en el grupo de países de puntaje medio (entre 1.5 y 3.0). Las mayores deficiencias se presentaron en los pilares de presupuesto por resultados (1.1), planificación para resultados (1.8) y gestión financiera, auditoría y adquisiciones (2.0) con significativas brechas respecto al nivel óptimo (5), pero también con resultados por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, tal y como se observa en la figura 3. En el caso de los pilares de Monitoreo y Evaluación (2.2) y Gestión de Programas y Proyectos (2.5), aunque sus puntajes son mayores al de los otros tres pilares y sus resultados están por encima del promedio de la región, las brechas respecto al óptimo evidencian importantes espacios de mejora.

Figura 3. Desarrollo de los pilares de la gestión para resultados en Honduras y en América Latina y el Caribe



Fuente: BID (2010, p. 157).

Segunda medición del BID, del índice de capacidades en la gestión para resultados

En 2015 el BID publicó el estudio *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (Kaufmann *et al.*, 2015), en el cual se actualizaron los resultados de la medición de capacidades para implementar la gestión para resultados publicados en 2010. Por tanto, el nuevo estudio conserva el enfoque conceptual basado en los cinco pilares del modelo, así como sus componentes, indicadores y requisitos mínimos. De igual manera, conserva la metodología para la estimación del índice y el grupo de 25 países de la primera medición.

Según este informe, Honduras se mantuvo en el grupo de países con puntaje medio (entre 1.5 y 3.0) en el índice de capacidad para gestionar resultados, al obtener un valor de 2.2 sobre un óptimo de 5. Aunque el índice global aumentó respecto a 2010 (1.9) en 0.3 puntos, este avance no fue suficiente para que lograra ubicarse en el grupo de países de “alto puntaje”. El incremento fue calificado por el BID como de nivel “regular”, indicativo de un avance lento para un lapso de cinco años.

Con este panorama, es posible concluir que el avance en la gestión para resultados hasta mediados de la década en Honduras fue lento y desbalanceado entre los pilares. Dado que el índice del BID no se continuó estimando, fue necesario revisar otros estudios para obtener evidencia documental del grado de madurez en la implementación del modelo de gestión para resultados en el segundo quinquenio de la década 2010-2020. Esta evidencia se analiza a continuación.

FMI: mejora de la presupuestación informada por desempeño

En 2017, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) llevó a cabo el estudio denominado *Honduras: mejora de la presupuestación informada por desempeño* (Alonso *et al.*, 2017), cuyo propósito fue evaluar la presupuestación por resultados desde tres perspectivas: el contexto normativo e institucional, la articulación de la planificación y el presupuesto, y el seguimiento y evaluación del desempeño. En él se muestra el avance en tres de los cinco pilares de la gestión para resultados: la planificación, el presupuesto y el monitoreo y evaluación.

Desde el punto de vista normativo e institucional, el estudio identificó como debilidad en estos tres pilares la duplicidad de funciones entre los entes rectores, la SCGG y la Secretaría de Finanzas (SEFIN). La consecuencia es una colisión de

competencias que incide sobre la efectividad de los procesos de planificación y presupuesto y su articulación, y ello genera confusión en las instituciones públicas en el proceso de priorización y asignación de los recursos públicos. Además, la articulación entre la planificación y el presupuesto es débil, y el sistema de evaluación del desempeño no se integra plenamente al presupuesto y la planificación para apoyar la toma de decisiones y el logro de los resultados.

En este contexto, el estudio del FMI concluye que

Honduras ha realizado sucesivas reformas en el área de planificación, antigua SEPLAN, ahora SCGG, tratando de mejorar la planificación y su conexión con la asignación de recursos. El objetivo ha sido tratar de mejorar los resultados en términos de impacto sobre la población en un país con grandes deficiencias económicas, sociales, pobreza y desigualdad. Las reformas han sido, sin embargo, de orientaciones cambiantes y no han logrado adoptar una línea continua de avance. Se precisa un grado de compromiso de las instituciones rectoras en cuanto a unas bases simples que mejoren la asignación eficiente de recursos hacia los objetivos clave para el desarrollo, su seguimiento y evaluación (Alonso *et al.*, 2017, p. 7).

OCDE: Estudio de gobernanza pública de Honduras

Durante 2021, la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE llevó a cabo el estudio: *Honduras: gobernanza inclusiva y eficaz para mejores resultados*, con el propósito de evaluar la capacidad del sector público hondureño de coordinar las políticas públicas, la gestión basada en resultados, el seguimiento y evaluación y el gobierno abierto. El informe ofrece recomendaciones para fortalecer la gobernanza y el desempeño en los resultados.

El capítulo 3 del estudio reviste la mayor importancia, dado que analiza el marco de la gestión basada en resultados desarrollado en ese país. Después de explicar la normativa, los roles institucionales y de analizar los pilares y componentes, concluye que “aún persisten múltiples brechas para el establecimiento de un marco coherente de desempeño gubernamental centrado en los resultados” (OCDE, 2023, p. 68). Estas brechas se relacionan con la complejidad del marco de la gestión basada en resultados, lo que dificulta su implementación efectiva, y con la rigidez para adaptarse a cambios en el entorno y a prioridades emergentes. En línea con los planteamientos del estudio del FMI (Alonso *et al.*, 2017), el análisis concluye que los pilares de planificación estratégica y presupuestación funcionan de forma desarticulada y se hacen en un plano

más formal y no sustancial, desviándose de su propósito esencial como es la mejora en el desempeño de los resultados.

Por su parte, el capítulo 4 analiza la arquitectura institucional para el desarrollo del pilar de seguimiento y evaluación en la gestión basada en resultados, y expresa que Honduras requiere un marco institucional sólido para ello, además de promover la calidad de los procesos e indicadores y cerrar la brecha en la cantidad, calidad y acceso a la información, así como mejorar la integración de los resultados del seguimiento y la evaluación al diseño de políticas públicas. Estos hallazgos van en línea con los del FMI (Alonso *et al.*, 2017).

A modo de conclusión

Los estudios revisados proporcionan suficiente evidencia para concluir que después de diez años de esfuerzos continuos en la implementación de un modelo de gestión para resultados en la Administración pública hondureña, aún falta mucho camino por recorrer para alcanzar su plena adopción. De manera que, el principio de “planificación para el desarrollo” promulgado por la Ley de Visión de País en 2010, que establece que el Gobierno basará su accionar en un sistema de planificación estratégica y en la gestión basada en resultados, no se ha cumplido.

Asimismo, esta revisión arroja elementos de juicio para sopesar el alcance y el foco que han tenido hasta el momento las evaluaciones en la materia. En tal sentido, lo interesante es que abre la oportunidad para cuestionarse sobre otras variables estructurales que den cuenta de la persistencia del bajo desempeño.

Planteamiento del problema, objetivos e hipótesis de investigación

Los estudios relacionados anteriormente, se centran en evaluar la capacidad de la Administración pública hondureña para gestionar con un enfoque de resultados. Para ello, realizan la estimación de la brecha entre el nivel de avance alcanzado en la implementación del modelo y el nivel óptimo según los estándares internacionales. Este enfoque analítico se limita a identificar lo que “no se está haciendo bien” o lo que “falta por hacer”. Los estudios del BID de 2010 y 2015 se ajustan perfectamente a ese enfoque. Si bien la estimación de las brechas es necesaria para determinar el grado de avance en la construcción de capacidades, estas evaluaciones resultan insuficientes para

obtener una explicación causal de los factores que han generado la situación problemática, y se quedan en un plano más descriptivo que explicativo.

Aunque los estudios del BID, el FMI y la OCDE proporcionan suficiente evidencia sobre la existencia de brechas significativas en los diferentes pilares y componentes del modelo a lo largo de la década 2010-2020, ofrecen poca explicación sobre las causas subyacentes tras el problema. A pesar de que el estudio de la OCDE profundiza más allá de la descripción de la brecha, y analiza elementos relacionados con problemas en la arquitectura del modelo, no incorpora todas las variables necesarias y suficientes para una explicación causal sobre la persistencia de esas brechas. En este contexto, las preguntas que guiarán la investigación son:

Pregunta general

¿De qué manera las causas raíz explican el limitado progreso en la implementación del modelo de gestión para resultados en la Administración pública de Honduras durante la década 2010-2020?

Preguntas específicas

- ¿Qué errores de diseño en el modelo de gestión para resultados adoptado en Honduras pueden explicar su limitado avance en la implementación durante la década 2010-2020?
- ¿Cuáles fueron las deficiencias clave en la estrategia de alistamiento de los factores críticos de éxito que explican el bajo nivel de implementación del modelo de gestión para resultados durante la década 2010-2020?

Objetivos de la investigación

Objetivo general: Explicar la incidencia de las causas raíz en el limitado progreso en la implementación del modelo de gestión para resultados en la Administración pública de Honduras durante la década 2010-2020.

Objetivos específicos

- a. Identificar y analizar los errores de diseño en la arquitectura del modelo de gestión para resultados adoptado en Honduras, y explicar su incidencia en el limitado avance en su implementación en la década 2010-2020.

- b. Determinar y analizar las deficiencias en la estrategia de alistamiento y explicar su incidencia en el limitado avance en la implementación del modelo de gestión para resultados adoptado en Honduras durante la década 2010-2020.
- c. Definir las reflexiones de la experiencia de Honduras con el modelo de gestión para resultados en la década 2010-2020.

Hipótesis de trabajo

- *H1: Errores de diseño en la arquitectura del modelo.* Durante la década analizada, el diseño de la arquitectura del modelo de gestión para resultados presentó fallos en la estructuración de los pilares, componentes, interconexiones, instituciones y roles, lo cual contribuyó a explicar el bajo nivel de implementación observado.
- *H2: Deficiencias en la estrategia de alistamiento.* Durante la década 2010-2020, la estrategia de alistamiento para implementar el modelo de gestión para resultados mostró deficiencias en la disposición de los factores críticos de éxito, necesarios para su efectiva ejecución.

El punto de partida para identificar las causas del bajo nivel de implementación reside en el diseño del modelo adoptado, que comprende pilares, componentes y sus interconexiones, así como las instituciones y sus roles. Encontrar los errores de diseño implica descubrir las causas explicativas de la baja implementación del modelo. Los errores de diseño son las deficiencias estructurales que afectan el desempeño de este y, por ende, la obtención de resultados. Se presume una estrecha correlación entre el diseño deficiente y el nivel de implementación del modelo, dado que una concepción inadecuada puede acarrear falta de claridad y comprensión en los implementadores, y restarle relevancia o utilidad para los Gobiernos en la gestión de sus prioridades y resultados. Esto a su vez puede resultar en su implementación parcial, con escasa apropiación y alto riesgo de insostenibilidad.

Otro elemento explicativo de las causas es el “alistamiento”. Si se considera el modelo de gestión por resultados (GpR) como un proyecto, el alistamiento se asemeja a las fases de inicio y planificación, que preceden a las de ejecución y puesta en operación. En la fase de inicio se establecen los objetivos, los actores involucrados, se definen roles y se realiza una evaluación inicial de viabilidad. Mientras tanto, en la fase de planificación se elabora un plan detallado de las actividades para la implementación del proyecto y su posterior puesta en marcha.

De esta manera, la estrategia de alistamiento se configura como un plan diseñado para desarrollar los factores críticos de éxito que aseguren la correcta implementación y operación del modelo de GpR. Estos factores están vinculados con el liderazgo político y gerencial, la obtención de los recursos necesarios, el desarrollo de competencias y habilidades, el establecimiento de procedimientos y protocolos y, en general, garantizar la disponibilidad de todo lo necesario para llevar a cabo con éxito la tarea. El objetivo primordial de esta estrategia es minimizar los riesgos, optimizar el rendimiento de los recursos y asegurar una ejecución efectiva y eficiente de las actividades planificadas. Carecer de una estrategia de alistamiento adecuada para implementar un modelo de gestión pública puede acarrear consecuencias negativas que obstaculicen el éxito y la efectividad del proceso. Algunas incluyen la resistencia de las personas al cambio, esfuerzos desarticulados y poco efectivos, un compromiso insuficiente por parte de los líderes, y la falta de comunicación y coordinación entre las partes interesadas, lo que puede dar lugar a confusión y conflictos durante el proceso de implementación.

En definitiva, el éxito sostenido de un modelo de GpR depende tanto de un buen diseño técnico de los pilares, componentes, interconexiones, instituciones y roles, como de una estrategia de alistamiento que incorpore plenamente los factores críticos de éxito. Ambas condiciones deben avanzar en paralelo y de forma equilibrada para ir creando un entorno favorable al desarrollo de la GpR, especialmente en escenarios institucionales y políticos complejos como el caso hondureño.

MARCO TEÓRICO

El problema de investigación, explicado en el capítulo anterior, exige un marco teórico que ofrezca una sólida conceptualización sobre la arquitectura del modelo de gestión para resultados y la estrategia de alistamiento para asegurar su correcta implementación y operación. Solo así se podrán analizar las causas raíz —explicativas y su incidencia— del bajo nivel de implementación del modelo adoptado en Honduras durante la década 2010-2020.

A este respecto, conviene recordar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promulgados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2000, fueron los grandes inspiradores de la gestión para resultados como un nuevo paradigma en el desempeño de las administraciones públicas. Fue la Segunda Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo, celebrada en Marrakech (Marruecos) en 2004, la que definió los principios fundamentales de un modelo de gestión para resultados. Estos principios son cinco: centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo; alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados; mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible; gestionar para, no por, resultados; y usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

A partir de estos principios, algunos organismos internacionales interesados en mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo se dieron a la tarea de elaborar “marcos globales” que sirvieran de referencia a los países para adoptar y adaptar el modelo a sus realidades particulares. Estos marcos globales constituyen modelos “ideales” o de referencia que contienen elementos conceptuales y metodológicos para facilitar su implementación. Fue así como la OCDE, el Banco Mundial (BM), el BID, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y otros organismos independientes desarrollaron estos marcos durante la década de 2010. Los más relevantes fueron: *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo* de la OCDE-Banco Mundial; *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público* del BID-CLAD; y *Gobernanza para resultados en la Administración pública* del Instituto Publix.

Este capítulo tiene como propósito definir el marco teórico a partir de los documentos relacionados anteriormente, para contar con un referente conceptual que guíe el análisis del problema de investigación planteado, y oriente la confirmación de las hipótesis sobre el error de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento asociados con los factores críticos de éxito en la implementación del modelo de gestión para resultados en Honduras durante la década de 2010.

Fundamentos del modelo de gestión para resultados: principios, definición y propósitos

Posterior a la promulgación de los ODM en 2000, se dio un gran debate entre los organismos de cooperación internacional sobre las capacidades de los países para enfrentar los nuevos desafíos del milenio y la efectividad de la ayuda proporcionada por los cooperantes. Fue así como en 2002 y 2004, se llevaron a cabo las reuniones de las mesas redondas de resultados de Washington y Marrakech, respectivamente, cuyo debate se centró en el potencial del enfoque de gestión para resultados como herramienta para fortalecer las capacidades de las Administraciones públicas y coadyuvar al logro de los ODM.

Principios

De este debate surgieron los cinco principios fundamentales de la gestión para resultados y un plan de acción para su aplicación. Los elementos centrales de los cinco principios se esbozan a continuación.

Principio 1. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo. Ello implica mantener en todo momento el enfoque en lo que se espera lograr. Esta práctica crea un ambiente propicio para la reflexión y la innovación en cada etapa del proceso de gestión, lo que contribuye a aumentar la efectividad de los resultados alcanzados. Como lo plantea la OCDE, la idea detrás del diálogo es que todos los socios y partes interesadas clave participen de manera conjunta en el proceso de definición y ejercicio de la gestión para resultados en todas las etapas (independientemente de cuándo se unan al proceso) y acuerden asumir la responsabilidad colectiva de orientar los resultados de cualquier iniciativa (OCDE-BM, 2007, p. 10).

Principio 2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados. Según la OCDE y el Banco Mundial:

Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados (tal como se han definido en los propios planes nacionales o sectoriales de desarrollo del país socio) y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados (2007, p. 11).

Cuando esta alineación no se logra, aumenta el riesgo de apartarse de los resultados esperados. Por lo tanto, el principio de alineamiento subraya la necesidad de que los responsables de la planificación estratégica, la asignación de recursos y la ejecución de proyectos trabajen en estrecha colaboración para asegurar que cada acción y cada gasto estén en función de los resultados esperados.

Principio 3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible. El marco de indicadores debe ser una herramienta que permita a los Gobiernos rendir cuentas a los ciudadanos en función de los resultados alcanzados y su impacto en la solución efectiva y sostenible de los problemas públicos. Además,

debe, en lo posible, (a) ser sencillo; (b) depender de los sistemas del país, apoyando al máximo el fortalecimiento de la capacidad; (c) estar orientado al aprendizaje, así como a las funciones de rendición de cuentas; y (d) estar armonizado para reducir al mínimo los costos de transacción de sistemas y facilitar el análisis comparativo (OCDE-BM, 2007, p. 12).

Principio 4. Gestionar para, no por, resultados. El cambio de la palabra “por” a “para” es más que una cuestión de forma; tiene profundas implicaciones en la manera como se concibe y lleva a cabo la gestión pública. Este cambio de enfoque establece un orden causal específico en la forma en que se deben gestionar los recursos públicos y cómo se logran los resultados.

Aunque la expresión más difundida es Gestión por Resultados, desde un punto de vista semántico ésta tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar por resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término para, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados (CLAD-BID, 2007, p. 157).

En la gestión para resultados primero se definen de forma precisa los resultados y luego se asignan los elementos requeridos para alcanzarlos. En contraposición, en la gestión tradicional los elementos se asignan sin tener una definición clara de los resultados, más allá de las expectativas sobre los posibles impactos esperados.

Asimismo, la expresión “para resultados” tiene una connotación que se relaciona principalmente con los impactos a medio y largo plazo del uso de los recursos públicos. Implica una gestión activa y estratégica orientada a lograr un impacto positivo y sostenible en la sociedad. Por lo tanto, esta perspectiva de gestión se centra más en la mejora del bienestar que en la mera producción pública.

Principio 5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas. Cuando se opera con un enfoque para resultados, la información generada a través del proceso de monitoreo y evaluación se emplea de manera eficaz para respaldar decisiones inteligentes y oportunas. Esto implica que todas las partes interesadas tengan acceso completo a los informes de resultados y cuenten con espacios de discusión para analizar los hallazgos, sostener las ganancias y tomar decisiones correctivas. Además, la información sobre el logro de los resultados, independiente de los hallazgos obtenidos, no solo debe fomentar el aprendizaje y la gestión del conocimiento, sino también documentarse para su posterior incorporación en el diseño de nuevas políticas públicas y estrategias de intervención en el futuro.

En relación con la rendición de cuentas, no solo es crucial que la información sobre los resultados esté disponible para el público, sino que también debe emplearse para hacer visible y transparente el rendimiento en el desempeño de los resultados previstos y crear corresponsabilidad en los involucrados. Al

usar los informes para finalidades de rendición de cuentas, establecer medidas de desempeño que reflejen el nivel de la responsabilidad del actor (ya sea un país, agencia de desarrollo, ministerio, institución, ONG, u otro interesado directo) y los resultados que el actor razonablemente puede lograr; este enfoque reconoce que aún con buen desempeño en la gestión para lograr resultados, los factores externos pueden obstaculizar el logro de los resultados esperados (OCDE-BM, 2007, p. 14).

Definición de gestión para resultados

De los principios anteriores se desprenden algunos elementos claves que han sido tomados por los marcos globales para fundamentar la definición de gestión para resultados. Uno de ellos es que la gestión para resultados va más allá de los principios generales; es un marco conceptual y metodológico que debe ser desarrollado para su debida comprensión e implementación. En este sentido, la gestión para resultados se entiende como un modelo integrado por distintos componentes que trabajan alineados

para el logro de los resultados. De manera que, son los resultados los que incentivan y promueven un cambio cultural en las organizaciones y la mejora continua del desempeño: “Se trata de un ejercicio de dirección de los organismos públicos que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización” (CLAD-BID, 2007, p. 160).

En este contexto, el CLAD y el BID definen la gestión para resultados como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (2007, p. 167).

La OCDE y el Banco Mundial consideran la gestión para resultados como un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (2007, p. 9).

Propósito de la gestión para resultados

Existe un relativo consenso en los marcos globales, en que el propósito esencial de la gestión para resultados es la creación de “valor público”. Este concepto fue acuñado por M. Moore al hacer la analogía entre la generación de ganancias o excedentes que busca una empresa privada, y el “excedente” de una organización pública, señalando que “el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público” (1995, p. 88). A partir de ahí, Moore precisa que no todo resultado constituye por sí solo “valor público”. Se requiere cumplir al menos cuatro condiciones: que sean respuestas efectivas a las demandas sociales; que sean legítimas democráticamente; que su propiedad sea colectiva, y que generen cambios sociales a partir de los problemas públicos. Este cambio social es, en sí mismo, el resultado esperado.

García y García retoman el concepto de Moore y plantean lo siguiente:

En el núcleo del concepto de GpRD se encuentra la noción de valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. De esta

manera, el objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno (2015, p. 2).

En línea con esto, Falcão y Marini definen el propósito de la Gestión para Resultados así: “Una buena gestión es la que llega a resultados. En el sector público, esto significa satisfacer las demandas, los intereses y las expectativas de los beneficiarios, tanto ciudadanos como empresas, creando valor público” (2010, p. 35).

Arquitectura del modelo de gestión para resultados

Los marcos globales previamente mencionados ejercen influencia sobre la gestión para resultados con distintos énfasis, pero todos comparten un elemento en común que da sentido a su contenido: la orientación de los esfuerzos de la gestión pública hacia el logro de resultados de alto valor público. La pregunta es, entonces, ¿cuál de estos marcos globales es el más adecuado para identificar los errores de diseño que más incidencia tienen en la implementación del modelo de gestión para resultados en el contexto específico de un país? A continuación, se desarrollan los principales elementos de los marcos globales y se selecciona la arquitectura que servirá de referencia para el objetivo enunciado.

Marco global OCDE-BM

En el caso de la OCDE y el Banco Mundial, el marco general se enfoca en identificar estrategias y herramientas que pueden ser consideradas como buenas prácticas para la GpR, con base en los cinco principios acordados en la Cumbre de Marrakech de 2004, y recomendar su aplicación en los países o en programas y proyectos impulsados por los organismos internacionales de desarrollo.

Los principios son afirmaciones generalmente aceptadas como verdaderas y, por lo tanto, tienen un propósito orientador más que implementador. En este sentido, como marco de referencia para identificar los factores que inciden en la implementación del modelo, el marco global de la OCDE y el Banco Mundial tiene un alcance limitado, dado que su principal objetivo es examinar la aplicación de los principios a través de buenas prácticas, sin ahondar de manera amplia y suficiente en el análisis de las interrelaciones entre estos principios, en la efectividad de las herramientas, y en sus efectos sobre el logro de los resultados. El enfoque basado solo en los principios deriva,

entonces, en un análisis general y fraccionado. Es así como, la falta de una visión integral de componentes, herramientas e interrelaciones se convierte en su principal desventaja como marco global de referencia.

Marco Global BID-CLAD

En cuanto al modelo abierto planteado por el BID y el CLAD, este se fundamenta en el ciclo de gestión conocido como planificar, hacer, verificar y actuar (PHVA), aplicado a la gestión pública. De este enfoque se derivan los componentes del modelo, se establecen las interrelaciones entre ellos y se identifican herramientas para gestionarlos de manera efectiva, con el objeto de optimizar el proceso de generación de valor público.

El modelo abierto define cuatro componentes con sus respectivos subcomponentes:

- *Políticas y estrategias.* Situación social inicial, objetivos estratégicos, unidades de acción estratégica, y cartera de estrategias.
- *Presupuesto.* Cartera de productos y servicios, objetivos productivos, y presupuesto y sistema contable.
- *Ejecución.* Cartera de productos, objetivos productivos, y procesos productivos, producción realizada, y asignación y distribución realizadas.
- *Evaluación.* Procesos productivos y distribución, y resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto.

Según este modelo, el organismo debe crear capacidades para dar cumplimiento al ciclo completo de la gestión pública en cada uno de sus componentes, garantizar las interrelaciones entre ellos e integrar a estos los instrumentos de gestión, como condición necesaria para construir un proceso óptimo de creación de valor público. Al comparar los componentes, las interrelaciones y las herramientas que integran la arquitectura del modelo abierto con las de una organización en particular, se pueden detectar con mayor precisión los errores de diseño. No obstante, las interrelaciones entre los componentes de este modelo presentan debilidades que no permiten identificar los factores que pueden afectar la implementación de la GpR y realizar un análisis causal. Algunos ejemplos a continuación.

Una de las interrelaciones definidas en este modelo es la consistencia, entendida como “la coherencia mutua y la articulación de los componentes que van desde la formulación de los objetivos estratégicos (plan) hasta la formulación del presupuesto”

(BID-CLAD, 2007, p. 177). La consistencia incluye los componentes de situación social, objetivos estratégicos, unidades de acción, cartera de estrategias, cartera de productos, objetivos de producción y presupuesto. Sin embargo, el modelo BID-CLAD no llega a definir las conexiones que deben existir entre estos componentes para garantizar el proceso de su creación de valor y su sostenibilidad. Este aspecto impone una seria restricción para determinar los factores relativos al diseño del modelo que afectan la implementación de la GpR.

Asimismo, este modelo identifica otras interrelaciones como la eficacia, la eficiencia, la productividad, el impacto y la efectividad. Si bien estos forman parte esencial de un modelo de GpR no son propiamente interrelaciones entre componentes, sino mediciones del desempeño de los procesos y resultados. Como tal, son mediciones de efectos que dan señales sobre el desempeño del modelo, pero no sobre sus causas. Identificar las causas brinda el mayor aporte explicativo en la evaluación de los factores que afectan la implementación del modelo, pues de su análisis se desprenden los aprendizajes y las acciones correctivas. Parte importante del análisis causal tiene su origen en los problemas relativos a las interrelaciones entre componentes, en los que el modelo BID-CLAD ofrece pocas posibilidades de desarrollo.

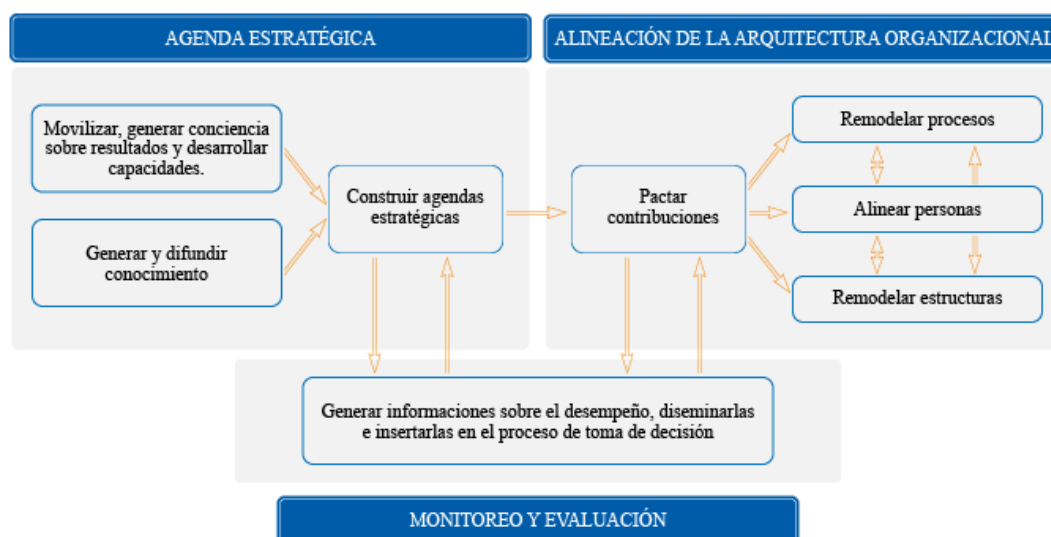
Marco global Instituto Publix

El marco global de gobernanza para resultados, desarrollado por el Instituto Publix, define un modelo basado en tres atributos esenciales: dinámico, abarcador y multidimensional. Estos atributos, a su vez, se sustentan en dos dimensiones de desempeño clave: el esfuerzo y el resultado, que, en conjunto, conforman lo que se conoce como las seis es (6 es): economicidad, ejecución, excelencia, eficiencia, eficacia y efectividad. Estos tres atributos y las dos dimensiones se integran en un modelo de gestión matricial de resultados, que se conoce como modelo de “gobernanza para resultados”. Este modelo incluye tres bloques principales: la agenda estratégica, la alineación de la arquitectura organizacional, y el monitoreo y evaluación. La correcta interacción entre estos tres bloques determina la gobernanza del modelo y marca la transición del concepto de gestión para resultados hacia el enfoque de gobernanza para resultados.

La gestión matricial de resultados propuesta por el Instituto Publix es la contribución más importante que ofrece el modelo de gobernanza para resultados como marco de referencia para una evaluación amplia e integral de la GpR en el contexto

específico de una organización o un país. El enfoque matricial define las interrelaciones entre los tres bloques básicos del modelo, tal y como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Esquema de gestión de gobernanza para resultados



Fuente: Falcão y Marini (2010, p. 92).

Como se observa en el esquema, la gestión matricial de resultados resalta la condición del alineamiento e integración entre los tres bloques. Para que los resultados se logren efectivamente, la arquitectura organizacional (procesos, personas y unidades organizacionales) ha de estar alineada con la estrategia (agenda estratégica) y, a su vez, estos dos bloques reciben información del monitoreo y evaluación, tanto en el resultado como en el esfuerzo (*6 es*), para generar la retroalimentación sobre el desempeño y tomar decisiones informadas. De esta manera, el enfoque matricial busca garantizar que los tres bloques principales operen de manera integrada como condición fundamental para el mejor desempeño en los resultados: el bloque de la agenda estratégica como el elemento orientador de los resultados, el bloque de la alineación de la arquitectura organizacional implementadora como el elemento orientador del esfuerzo, y el bloque de monitoreo y evaluación como el elemento de control gerencial y de aprendizaje continuo.

Para garantizar esta interrelación, el modelo define las etapas para la operación de cada bloque (ver figura 4). En el caso de la agenda estratégica, estas etapas son: movilizar, crear conciencia sobre resultados y desarrollar capacidades; generar y difundir conocimiento; y construir agendas estratégicas. En el caso de la arquitectura

organizacional: pactar contribuciones, remodelar procesos, alinear personas, y remodelar estructuras. Finalmente, en el monitoreo y evaluación: brindar información sobre el desempeño y diseminar e insertar la información en el proceso de toma de decisión.

A modo de conclusión

Acorde con los planteamientos anteriores, los marcos globales ofrecen distintas formas de abordar conceptual y metodológicamente la gestión para resultados. Es así como el marco de la OCDE y el Banco Mundial lo hace con base en los principios fundamentales definidos en la cumbre de Marrakech 2004; el modelo abierto BID-CLAD con el ciclo PHVA, y el Instituto Publix desde la perspectiva de gobernanza. A partir de estos enfoques, cada marco desarrolla los componentes, interrelaciones y herramientas de referencia para su implementación en las instituciones o países.

Tomando en consideración el enfoque y contenidos de los marcos globales, el marco del Instituto Publix ofrece mejores condiciones para identificar los errores de diseño de la gestión para resultados en el contexto específico de una organización o un país. Este se destaca por tres aspectos fundamentales: la gestión matricial de resultados, fundamentada en la estructura de bloques, que configura una arquitectura robusta y altamente integrada de un modelo basado en resultados; la definición del alineamiento entre los bloques a partir de la implementación de etapas sucesivas en cada uno de ellos, y conectadas con las etapas de los otros bloques, para una máxima integración y coherencia interna; y la incorporación del segundo bloque relacionado con la arquitectura organizacional mediante el cual la operación se ajusta a la estrategia garantizando la coherencia entre los resultados y el quehacer institucional.

Mantener la interconectividad entre los bloques es una condición necesaria para alinear la organización con los resultados y alcanzar las metas previstas. De ahí que el análisis de la gestión matricial, el alineamiento entre bloques y la integración entre la estrategia y la operación, como elementos claves de la interconectividad, es tan o más importante que el análisis de los componentes y herramientas del modelo examinados individualmente. De forma complementaria, el diseño del modelo de gobernanza para resultados ofrece un marco de referencia robusto, fundamentado en los principios de la GpR definidos en Marruecos (2004), que en alguna medida convergen con el diseño

adoptado en el modelo de GpR de Honduras, con lo cual se enriquecen las posibilidades de análisis y comprobación de la primera hipótesis de investigación.

En conclusión, por lo explicado anteriormente, la gobernanza para resultados del Instituto Publix es el marco global que ofrece mejores condiciones para evaluar los errores de diseño en la arquitectura de un modelo de GpR en una organización o un país. Esto no significa que los planteamientos no puedan ser complementados con aportes de otros marcos globales a modo de reforzar y ampliar los aspectos conceptuales y metodológicos en un determinado punto del modelo. Para una mejor comprensión del modelo Publix, en el apartado siguiente se explica de forma exhaustiva el esquema de bloques y etapas y sus interrelaciones a partir del documento *Una guía de gobernanza para resultados en la Administración pública* (Falcão y Marini, 2010).

Gobernanza para resultados en la Administración pública: Instituto Publix

En este apartado se detalla la arquitectura del modelo gobernanza para resultados, que servirá como referencia para analizar la hipótesis de investigación relacionada con los errores de diseño. La explicación sigue la lógica de la gestión matricial de resultados, que comprende tres bloques: agenda estratégica, alineación de la arquitectura organizacional, y monitoreo y evaluación. Cada bloque está compuesto por un conjunto de tareas secuenciales, las cuales son fundamentales para contribuir a crear valor público. Dada su relevancia, se describe cada una de ellas, así como sus interconexiones dentro de los bloques y de estos entre sí.

Bloque 1: Agenda estratégica

Según el Instituto Publix, la agenda estratégica es

un conjunto de definiciones sobre los propósitos (generalmente en forma de declaraciones de misión, visión, principios, etc.), los resultados a ser logrados (generalmente en forma de objetivos, indicadores y metas) y el modo de lograrlos (generalmente en forma de un plan de acciones o proyectos) (Falcão y Marini, 2010, p. 97).

Una adecuada agenda estratégica satisface de forma legítima las expectativas de las partes interesadas; es coherente internamente en sus objetivos, resultados e iniciativas y con el marco de políticas públicas; y pone el foco en un conjunto relevante de resultados y esfuerzos. Previo a la construcción de la agenda es necesario analizar el

entorno institucional donde se desenvuelve la organización. En términos de Publix, se trata “esencialmente, de ver los ambientes externo e interno a partir de la perspectiva de sus partes interesadas (stakeholders), sus expectativas, demandas, intereses y predisposiciones” (Falcão y Marini, 2010, pp. 98-99). Este análisis proporciona bases y directrices a lo largo de todo el proceso de construcción de la agenda, y en su elaboración pueden utilizarse herramientas como el DOFA (análisis externo de oportunidades y amenazas e interno de fortalezas y debilidades).

En este contexto, la agenda estratégica debe contener cuatro elementos: el propósito, los resultados, los indicadores y metas, y las iniciativas estratégicas.

a. Propósito

El propósito incluye la misión, la visión y los valores. Según el modelo de gobernanza para resultados, estos tres elementos enmarcan la definición de los objetivos y resultados de la organización, por tanto, es fundamental precisarlos en estrecha relación con la cadena de valor público.

b. Resultados

En la definición de los resultados, el modelo del Instituto Publix adopta el mapa estratégico de Kaplan y Norton (2001) para traducir la visión estratégica en objetivos e indicadores claros y cuantificables. Publix considera que un mapa estratégico adecuadamente elaborado

debe contar la historia de la estrategia de la organización por medio de una secuencia de relaciones de causa y efecto. El sistema de mensuración debe explicitar las relaciones (hipótesis) entre los objetivos (y las medidas) en las diferentes perspectivas, de manera que puedan ser gerenciadas y validadas (Falcão y Marini, 2010, p. 106).

Como se deduce de lo anterior, no se trata de definir una estrategia *per se*, sino fundamentada de una manera lógica y coherente con orientación hacia los resultados.

De esta manera, la construcción de un mapa estratégico requiere primero definir las perspectivas y luego los objetivos y resultados por cada una de ellas. Así, en la perspectiva de la sociedad se definen objetivos de efectividad relacionados con los impactos a mediano y largo plazo; en la del beneficiario directo, se establecen objetivos de eficacia relacionados con la cantidad, cobertura y calidad de los productos (bienes o servicios, tangibles o no) entregados; en los procesos se determinan objetivos de eficiencia, ejecución y excelencia, además de eficacia de los procesos de apoyo; y en la

perspectiva de aprendizaje y crecimiento los objetivos de economicidad de insumos y eficiencia, ejecución, excelencia y eficacia de los procesos de apoyo relacionados con aprendizaje y crecimiento. De esta manera, las dimensiones de esfuerzo y resultado, es decir, las 6 es, se concretan en la cadena de valor y se incorporan de manera explícita a la gestión para resultados.

c. Indicadores y metas

Una vez definidos los objetivos por perspectiva, se construyen los indicadores y metas siguiendo la lógica de la cadena de valor. De esta manera, se incorporarán a la estrategia un conjunto de indicadores y metas de esfuerzo (ejecución, excelencia y economicidad) tanto para las perspectivas de procesos, y aprendizaje y crecimiento, como de resultados (efectividad, eficacia y eficiencia) para las perspectivas de la sociedad y los beneficiarios. Según la gobernanza para resultados, los indicadores deben ser medidas cuantitativas, selectivas, simples y comprensibles, y estar validados por las partes interesadas. El indicador debe acompañarse de una meta como “expresión numérica que representa el estado futuro de desempeño deseado posible. Deben ser desafiantes, directas, negociables, estar basadas en series históricas, tendencias y benchmark y contener una finalidad, un valor y un plazo” (Falcão y Marini, 2010, p. 118).

Entonces, la agenda estratégica se interconecta con el bloque 2 de arquitectura organizacional al proporcionar información valiosa contenida en los objetivos, indicadores y metas para revisar y ajustar los procesos; alinear a las personas al concretar esfuerzos e incentivos; servir de guía para la evaluación del desempeño del personal; programar acciones para fortalecer las competencias y habilidades del capital humano, y ajustar la estructura organizacional a la medida de la estrategia.

d. Iniciativas

Finalmente, el cuarto elemento de la agenda son las iniciativas estratégicas. Estas pueden estar dirigidas a mejorar el desempeño de los procesos y a ampliar o readecuar la capacidad instalada para la producción de más y mejores bienes y servicios, con lo cual son el medio para producir nuevo valor público. Según Kaplan y Norton, citados por Falcão y Marini: “Las iniciativas son las responsables de la consecución de los resultados. Por lo tanto, la ejecución de la estrategia es gerenciada por medio del seguimiento de las iniciativas estratégicas” (2010, p. 122).

Las iniciativas provocan una red de interacciones con los bloques 2 (arquitectura organizacional y 3 (monitoreo y evaluación), críticas para el desempeño general de los resultados. En el caso del bloque 2, las intervenciones tienen áreas responsables que deben adaptar las capacidades operativas instaladas, para su adecuada implementación en tiempo y forma. Ello implica desarrollar arreglos organizacionales temporales o permanentes para robustecer competencias y habilidades del capital humano, ajustar los procesos y revisar la estructura orgánica, lo que puede requerir la incorporación de nuevas unidades organizacionales. Respecto del bloque 3, las intervenciones son sujeto de monitoreo sistemático para revisar su avance y corregir el curso de acción en función de los resultados esperados. La evaluación debe responder a la pregunta de si la intervención era efectivamente la respuesta adecuada al problema analizado, es decir, confirmar la validez de la hipótesis de causalidad.

Bloque 2: Alineación de la arquitectura organizacional

El segundo bloque de la gobernanza para resultados es la alineación de la arquitectura organizacional, que centra su accionar en alinear y desplegar la estrategia (agenda estratégica) hacia el nivel operativo para garantizar que el quehacer de la institución sea coherente y consistente con lo planificado. Sin ello no hay condiciones ni capacidades en la organización para responder por los resultados esperados. En términos del Instituto Publix:

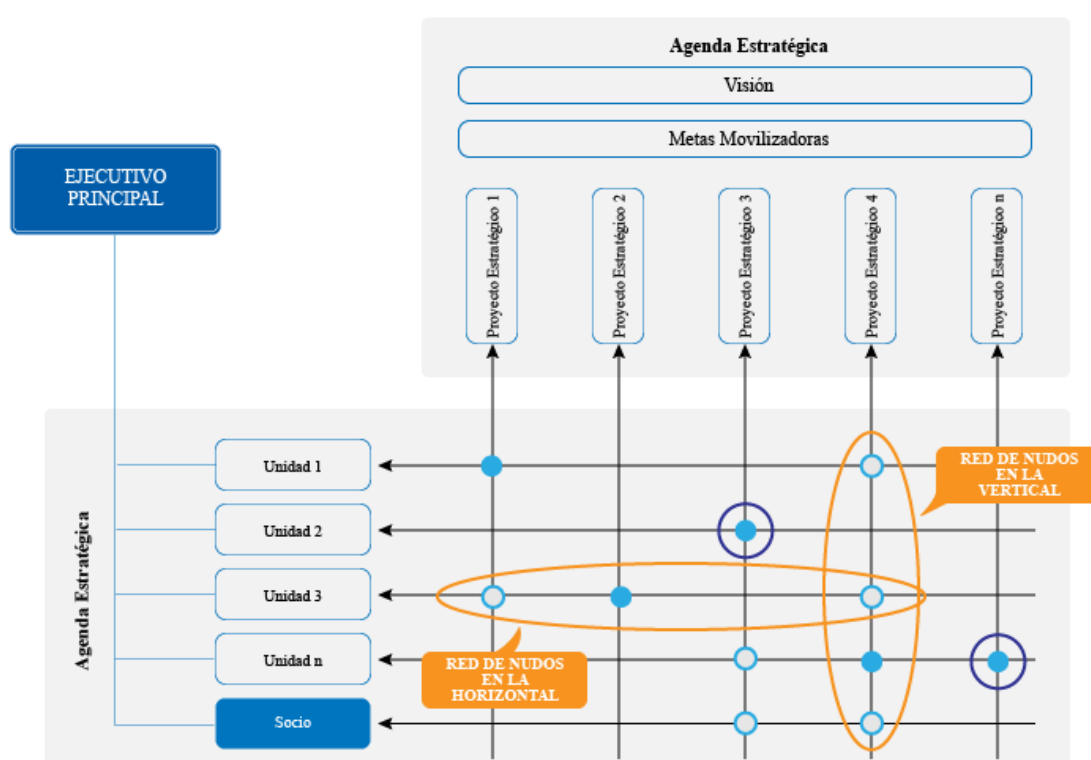
La efectiva implementación de las estrategias exige esfuerzos de alineación de las estructuras implementadoras. Más que especificar acciones y responsables, transponer el puente entre lo estratégico y lo operacional exige actuación coordinada, evaluación de condiciones y riesgos de implementación, gestión de obstáculos y una orientación de la asignación de recursos para las acciones relacionadas a la implementación de la agenda estratégica (Falcão y Marini, 2010, p. 131).

Según la gobernanza para resultados, el alineamiento incluye cuatro etapas: pactar contribuciones; alinear y optimizar procesos; remodelar estructuras; y alinear personas. A continuación, se amplían los alcances de cada una de estas etapas, salvo el alineamiento de las personas, que será tratada en el componente de estrategia de alistamiento.

a. Pactar contribuciones

Mediante la matriz de contribuciones se determina el aporte de cada unidad organizacional a los resultados propuestos en la agenda estratégica. La matriz especifica los resultados (metas), proyectos estratégicos y niveles de coordinación con las unidades implementadoras, lo que resulta en una red de nodos implementadores. Esta red conforma dos tipos de alineamiento: vertical y horizontal (figura 5). El alineamiento vertical identifica para cada programa (proyecto) las unidades responsables de su implementación, y define los niveles de coordinación y los arreglos institucionales para optimizar la contribución de cada unidad. De manera que “la alineación vertical implica alinear las diferentes unidades que implementan un determinado objetivo. Se trata de establecer, para cada objetivo, la red de unidades/organizaciones (gubernamentales y asociadas) involucrada en su puesta en marcha” (Falcão y Marini, 2010, p. 133).

Figura 5. Matriz de contribución: alineaciones verticales y horizontales



Fuente: Falcão y Marini (2010, p. 135).

Por su parte, la alineación horizontal integra y promueve los arreglos institucionales de las unidades organizacionales de los proyectos estratégicos con los

que se vincula. De ahí que “la alineación horizontal es esencialmente una tarea de conciliación y convergencia de agendas, que busca colocar en la agenda de la organización su contribución a la generación de resultados de los objetivos prioritarios” (Falcão y Marini, 2010, p. 136). El alineamiento vertical y horizontal implica definir pactos internos entre la unidad coordinadora (puntos negros en la red) y las unidades implementadoras, que se concretan en metas o resultados, medios requeridos para alcanzar los resultados (presupuesto por resultados), el control y monitoreo, y los incentivos.

b. Alinear y optimizar procesos

Para el Instituto Publix los procesos deben estar alineados con la agenda estratégica y producir los bienes y servicios que contribuyan esencialmente a los resultados previstos.

Los procesos de trabajo son una dimensión fundamental del modelo de gestión para resultados en la medida en que constituyen arreglos estructurados de actividades que generan y entregan los productos, tanto bienes como servicios, tangibles o no, de una organización, programa o proyecto a los debidos beneficiarios (Falcão y Marini, 2010, p. 155).

Además, los procesos deben operar de manera óptima y lograr altos niveles de eficiencia y eficacia mediante la mejora continua y la incorporación de tecnología y buenas prácticas. La prioridad debe ser revisar y ajustar los procesos que mayor incidencia tienen sobre la estrategia. En términos de Publix: “La gestión de procesos se preocupa, en este sentido, en alinear más que en optimizar, como forma de garantizar que los mejoramientos realizados en los procesos contribuyan a un mejoramiento de la capacidad de ejecución de la Agenda Estratégica” (Falcão y Marini, 2010, p. 160).

c. Remodelar estructuras organizacionales

En el enfoque de resultados, una estructura organizacional va más allá de un organigrama. Se trata, además de redefinir las áreas del organigrama (gerencias, departamentos y relaciones de jerarquía), de diseñar una arquitectura robusta para optimizar el proceso de creación de valor público:

Una arquitectura organizacional apropiada, coherente, es la que ofrece una alineación entre la estrategia (o conjunto de propósitos y resultados deseados) y sus elementos esenciales: estructura (arreglo jerárquico de unidades organizacionales), procesos (conjuntos estructurados de acciones que generan productos/servicios entregados a los

beneficiarios), cuadros (conjunto de personas que actúan en los procesos y sus competencias) y sistemas de información (conjunto de datos e informaciones necesarios para el proceso de toma de decisión y los recursos de información de software y hardware necesarios) (Falcão y Marini, 2010, p. 179).

Bloque 3: Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación constituyen el tercer bloque del modelo de gestión matricial de resultados.

Monitorizar y evaluar significa generar informaciones sobre el desempeño de algo (organización, política, programa, proyecto, persona, etc.), para explicarlo (identificación de factores inhibidores y promotores de resultados), y hacer uso de tales informaciones incorporándolas al proceso de toma de decisión del objeto monitoreado o evaluado, con el objetivo de buscar aprendizaje, transparencia y responsabilización (Falcão y Marini, 2010, p. 221).

De manera que el bloque 3 es el componente analítico y reflexivo del modelo de GpR, mediante el cual la implementación de la estrategia y su efectividad son revisadas sistemáticamente para tomar decisiones correctivas y capitalizar los aprendizajes.

Según el Instituto Publix, el sistema de monitoreo y evaluación incluye definiciones sobre el objeto monitorizado y evaluado, el proceso para hacerlo, los sujetos intervinientes (central de resultados), y los instrumentos y formas de disponer la información (panel de control).

a. Objeto

Según el Instituto Publix, el objeto del monitoreo y la evaluación abarca tanto los esfuerzos, es decir, los insumos, procesos e iniciativas, como los resultados de la agenda estratégica. Es decir, está presente a lo largo de toda la cadena de valor para verificar el grado de cumplimiento de las metas propuestas y determinar los factores causales que explican el desempeño alcanzado. Este análisis inicia en el hemisferio derecho de la cadena de valor (resultados e impactos) y se va moviendo por cada uno de los eslabones hasta llegar a los insumos. En el recorrido, los indicadores de esfuerzo (economicidad, excelencia y ejecución) y de resultado (eficiencia, eficacia y efectividad) ofrecen evidencia sobre los aspectos críticos y las posibles causas raíz de los problemas o, por el contrario, muestran los aspectos que han jugado a favor del desempeño.

b. Proceso y modalidades del monitoreo y la evaluación

Según el Instituto Publix:

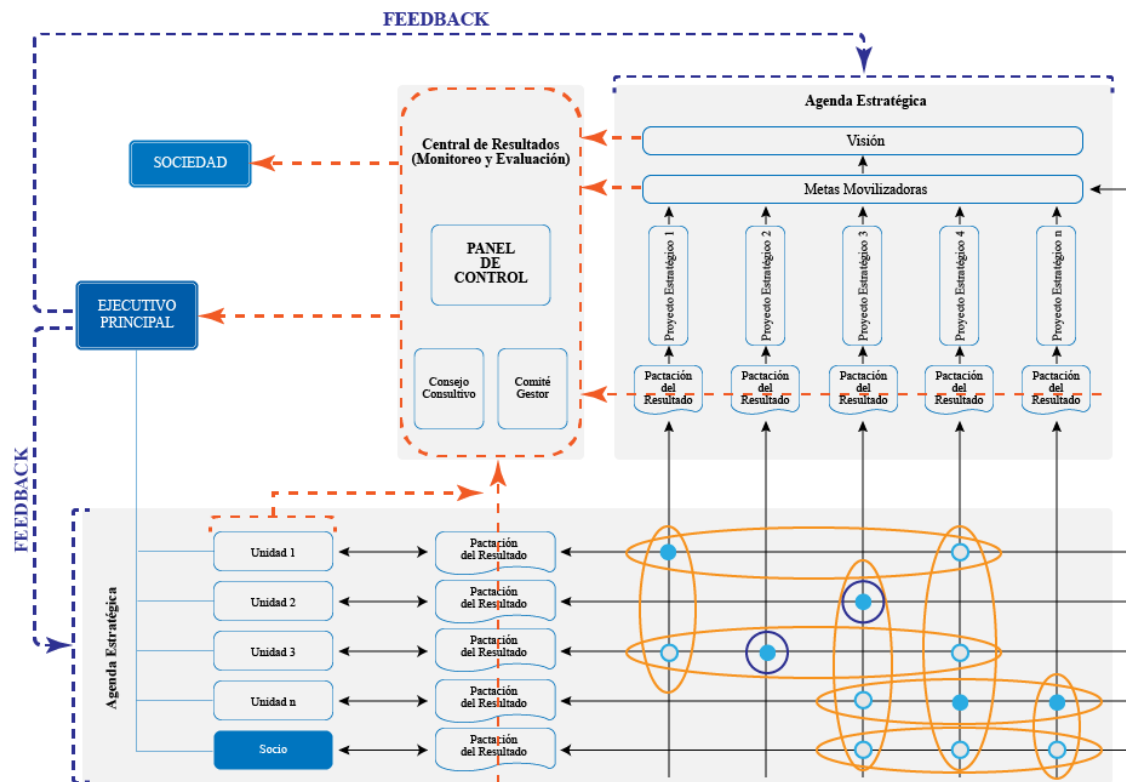
El proceso de Monitoreo y Evaluación define la forma y el timing en que los datos serán obtenidos, tratados y, principalmente, colocados a disposición. Incluye definiciones de plazos, o definiciones sobre el período de evaluación, alcance, productos y actores de las evaluaciones, de manera que formen conjuntos integrados de modalidades de monitoreo y evaluación (Falcão y Marini, 2010, p. 224).

Respecto a los plazos, se reconocen tres modalidades. La primera está enfocada en los esfuerzos y se hace en períodos cortos (uno a tres meses), el producto es “un informe sucinto de ejecución y de exposición en el panel de control, con las debidas consideraciones sobre eventuales reprogramaciones de iniciativas y resultados” (Falcão y Marini, 2010, p. 225). La segunda es la evaluación de esfuerzos y resultados que se hace en períodos medios (seis meses a un año). El producto es un informe de los resultados, ejecuciones y evaluaciones divulgado en el panel de control y en eventos de rendición de cuentas (Falcão y Marini, 2010). Finalmente, la tercera modalidad es la evaluación al final del ciclo, que pone el foco en los resultados. Al igual que en la modalidad anterior, el producto es la presentación de estos por medio de informes divulgados en panel de control y en eventos colectivos de rendición de cuentas.

c. Sujetos intervinientes (central de resultados)

Según el Instituto Publix, la central de resultados es la unidad de monitoreo y evaluación que coordina estos procesos, opera el panel de control y hace la difusión interna y externa de la información generada para incorporarla a la toma de decisiones. Como se aprecia en la figura 6, la central es el eje de una red de flujos de información que inicia con la agenda estratégica, de donde se obtienen las metas de resultado y los proyectos estratégicos que serán implementados. Esta información sirve al “ejecutivo principal” para direccionar la operación de las unidades implementadoras mediante la suscripción de pactos y acuerdos de responsabilidad, coordinación y contribución. Cuando estos pactos se ponen en marcha van generando información clave para el monitoreo y la evaluación. Mediante esta información, la central elabora los informes de esfuerzo (corto plazo), de esfuerzos y resultado (periodos medios) y de final de ciclo de evaluación, para retroalimentar el desempeño y orientar la toma de decisiones.

Figura 6. Posición de la central de resultados y flujos de información



Fuente: Falcão y Marini (2010, p. 229).

Asimismo, la central “coordina y ejerce un control estratégico vital, ya que debe estar atenta a las reorientaciones necesarias, y no sólo al registro pasivo de los actos y hechos o al simple análisis de si ellos convergen o divergen de los resultados pretendidos” (Falcão y Marini, 2010, p. 227). Según el Instituto Publix, la central de resultados se compara con un “sala de situación” o “sala de guerra” al ser

un instrumento esencial de deliberación, una central de acción, a partir de la cual decisiones correctivas, punitivas, compensatorias y de asignación de recursos deben proceder de ciclos cortos de feedbacks. El foco no está en la obtención y en el procesamiento de la información, sino en la calificación del juicio y en la reducción del tiempo de reacción (Falcão y Marini, 2010, p. 229).

Finalmente, como se aprecia en figura 6, la central de resultados, donde además se integran los tres bloques, no solo activa la retroalimentación estratégica hacia todos los implicados y difunde información dentro de la organización, sino que pone los datos e informes a disposición de los sistemas externos para el control fiscal y político ejercido por el órgano legislativo. De igual forma, los informes de monitoreo y

evaluación son vitales para promover la transparencia y la rendición de cuentas con los órganos de control social.

d. Instrumentos y formas de disponer la información (panel de control)

Los indicadores de esfuerzo y resultados que constituyen las 6 es (economicidad, excelencia, ejecución, eficiencia, eficacia y efectividad), deben formar parte esencial del panel.

Un panel de control es un dispositivo de visualización de un conjunto relevante y necesario de indicadores expuestos en forma de gráficos y cuadros, con señalizadores de tal manera que las informaciones sobre el desempeño de los objetos de un sistema de gestión para resultados puedan ser transferidas a sus usuarios, para ser prontamente consumidas y absorbidas en sus procesos decisorios (Falcão y Marini, 2010, p. 230).

Asimismo, debe existir un indicador sintético para la medición del desempeño en los resultados para las unidades implementadoras, y un índice global. A su vez, el panel debe visualizar los avances y resultados por proyectos estratégicos y para los distintos nodos de la red, tanto verticales como horizontales, y hacer explícito el desempeño en el cumplimiento de los pactos de las unidades implementadoras.

Errores de diseño

La propuesta de gobernanza para resultados, del Instituto Publix resalta varias condiciones claves que sirven de referencia para evaluar la coherencia, solidez y efectividad del diseño que da soporte a un modelo de gestión para resultados en un caso específico de una organización o un país. La primera de estas condiciones es el diseño matricial, que establece claramente las interconexiones entre los bloques del modelo, con lo cual se evita que las unidades organizacionales trabajen como islas, desconectadas unas de otras, y la información fluya con mayor oportunidad para detectar problemas y brindar soluciones efectivas. El diseño matricial opera tanto para los bloques como para las etapas dentro de cada uno de ellos, con lo cual se logra mayor integración y articulación al implementar y operar el modelo. Las deficiencias en la conexión matricial del modelo configuran un error de diseño estructural, en la medida en que la desintegración genera confusión y pérdida de foco en los resultados.

La segunda condición, muy relacionada con la anterior, es el alineamiento entre la estructura organizacional, que desarrolla los procesos e implementa las iniciativas/proyectos, con la estrategia. La condición de alineamiento vertical, y en

particular el horizontal, significa pactar la contribución de cada unidad a los resultados e implementar los arreglos institucionales (revisión y ajustes de los procesos, de la estructura organizacional y de las competencias y habilidades de las personas), creando las capacidades suficientes para la implementación efectiva de la estrategia. El bloque 2 de la gestión matricial desarrolla este carácter mediante una serie de etapas y condiciones para el alineamiento entre estrategia y operación. Las deficiencias en el alineamiento configuran un error de diseño estructural, en el entendido de que no hay resultados sin alineación de esfuerzos.

Una tercera condición del enfoque matricial es definir las etapas necesarias para implementar cada uno de los tres bloques que componen el modelo. Este desarrollo por etapas garantiza la implementación coherente de los bloques incorporando las dimensiones y atributos necesarios para su efectiva operación. Las etapas, equivalentes a los componentes de un modelo tradicional, ofrecen una visión integradora del modelo, garantizan la agregación secuencial de valor y optimizan la contribución de cada bloque a los resultados esperados. De manera que los componentes de un modelo no surgen de forma espontánea, sino como etapas lógicas y secuenciales que agregan valor y garantizan una implementación coherente. Las deficiencias en esta condición producen errores de diseño estructural, dado que complejizan la puesta en marcha del modelo y su efectividad para alcanzar los resultados.

Finalmente, otra condición clave que resalta el Instituto Publix es la estrecha conexión entre la cadena de valor público y la gestión matricial para resultados. Según el modelo matricial, cada resultado propuesto en la estrategia (bloque 1) está conectado a una cadena de producto-procesos-insumos (bloque 2). El desempeño de cada cadena es monitoreado y evaluado (bloque 3) mediante los indicadores de las 6 *es* (eficiencia, eficacia, efectividad, economicidad, excelencia y ejecución). De esta manera, la cadena de valor cumple un papel descriptivo que precisa la forma como el resultado será obtenido. Pero también cumple un rol ordenador al integrar alrededor de este instrumento las distintas funcionalidades: planificación, implementación, monitoreo y evaluación. Los errores de diseño resaltan cuando no es posible relevar la cadena de valor detrás de los resultados previstos en cada uno de los componentes de la matriz o en el ciclo de gestión para resultados.

Estrategia de alistamiento para la implementación del modelo de gestión para resultados

El modelo de GpR requiere una estrategia de apropiación para que las personas logren asimilar plenamente su concepción, beneficios, principios, objetivos, arquitectura y herramientas.

La implantación de modelos de gestión para resultados requiere una condición central: apropiación, o la capacidad del beneficiario de dominar el proceso de generación de resultados, apropiándose de ellos en el sentido instrumental y en el sentido de los beneficios generados (Falcão y Marini, 2007, p. 244).

Este concepto se refuerza con la idea de que

La apropiación es el dominio de ideas, estrategias, procesos, recursos y resultados y es una condición previa para el compromiso y para el desarrollo de capacidades. Más allá de las discontinuidades político-administrativas, la falta de apropiación es la gran causa de que muchos intentos de implementación de la gestión para resultados fracasen (Falcão y Marini, 2007, p. 244).

Dado que se trata de un cambio cultural, ello implica hacer grandes esfuerzos en comunicación, visibilidad y capacitación dirigida tanto a equipos directivos como operativos, para que puedan asimilar los nuevos paradigmas, identificarse con estos y tomar consciencia del cambio. Todas las personas de la organización deben comprender las bases, principios y beneficios de la GpR previo al inicio de la fase de implementación, y durante ella se debe reforzar el nivel de alineación y comprensión del modelo. Posteriormente, los procesos y las herramientas que forman parte del instrumental del modelo de GpR deben ser ampliamente dominados por las unidades organizacionales para sacar el mayor provecho posible en función del logro de los resultados.

Es crucial contar con una estrategia de alistamiento que cree las condiciones previas necesarias para facilitar la implementación y asegurar la efectiva apropiación del modelo, además de tener una buena arquitectura de diseño, pues

la implementación de la GpR conlleva un cambio significativo en las maneras de pensar, actuar y administrar del sector público. La naturaleza integradora de todo el ciclo de la gestión que aporta este instrumento afecta a todas las instituciones en todos sus niveles y transforma la cultura de las organizaciones (BID-CLAD, 2007, p. 201).

Estas condiciones se concretan en un conjunto de factores críticos de éxito que aumentan las posibilidades de implementación y apropiación plena de dicho modelo (BID-CLAD, 2007). A continuación, se explican dichos factores.

Apoyo e implicación de las autoridades políticas

En términos de la gestión matricial de resultados, el apoyo e involucramiento de los directivos debe darse en los tres bloques de la matriz y las etapas que los componen:

La implantación de la GpR debe contar con un nivel razonable de apoyo político y de implicación de las autoridades en el proceso. Ella se orienta a mejorar la capacidad de las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos de gobierno, lo cual requiere el apoyo y compromiso de los funcionarios políticos del más alto nivel, sobre todo, para formular objetivos que sean viables y manejables mediante la GpR (BID-CLAD, 2007, p. 203).

En el bloque 1, el involucramiento implica participar activamente en la discusión y validación de la agenda estratégica, en particular en la definición de la misión, la visión, los valores, los resultados y las iniciativas estratégicas. En el bloque 2 de alineación de la estructura organizacional, el involucramiento de las autoridades es clave al promover y validar los pactos sobre la contribución de cada área a los resultados, y al hacer los arreglos institucionales necesarios para alinear, optimizar los procesos y ajustar las estructuras organizacionales. Finalmente, en el bloque 3, las autoridades deben involucrarse a fondo en la revisión de los informes de evaluación producidos por la central de resultados, en la toma de decisiones a partir estos, en la capitalización de los aprendizajes y en la rendición de cuentas externas.

Iniciativa y compromiso gerencial

De acuerdo con el modelo abierto, “de la existencia de una estructura directiva gerencial, complementaria de la dirección política y alineada con la cultura de la GpR, depende la gestión óptima del proceso de creación de valor” (BID-CLAD, 2007 p. 189). La estructura gerencial se concreta en una función directiva que ejerce el liderazgo en la formulación de la agenda estratégica y coordina el despliegue de la estrategia; crea un ambiente interno en el cual las personas estén involucradas y comprometidas con los resultados; fomenta con el ejemplo la apropiación de los valores institucionales; promueve una comunicación eficaz, oportuna y continua; monitorea a partir del panel de control; se involucra activamente con la central de resultados; da retroalimentación

sistemática a las unidades implementadoras de las iniciativas; está atento a las condiciones del entorno global y sectorial para adaptar la estrategia, y rinde cuentas a los grupos de interés.

Estrategia para el alineamiento de las personas al modelo de GpR

Asegurarse de que las personas estén perfectamente alineadas con la GpR implica definir una estrategia para contar con individuos competentes y comprometidos con la implementación del modelo: “Las personas constituyen la base sobre la cual todos los demás elementos del modelo de gestión se apoyan” (Falcão y Marini, 2007, p. 205).

Para lograr esto, la estrategia debe incluir un proceso inicial de socialización del enfoque conceptual, los objetivos y alcances del modelo a un nivel básico. Además, debe abarcar un proceso más completo y profundo que involucre la evaluación y mejora continua de las competencias de las personas para la comprensión y aplicación práctica del modelo de GpR. Este proceso debe considerar la identificación de brechas en competencias con respecto a los requisitos del modelo, así como el diseño de programas de formación y aprendizaje continuo, basados en las brechas identificadas. Asimismo, el programa debe llegar tanto a la alta dirección como a los niveles operativos de la organización.

Desarrollo equilibrado y sostenido

Según el modelo abierto, “el desarrollo modular que se propone para implementar la GpR puede derivar en un crecimiento desequilibrado donde unas partes crezcan más que otras, tendencia que se debe evitar” (BID-CLAD, 2007, p. 204). El desequilibrio puede derivar en la falta de capacidades y condiciones para alcanzar los resultados esperados. Si uno de los bloques de la gestión matricial no avanza lo esperado, puede constituirse en un factor de desequilibrio al impedir que la información fluya a los demás bloques y, por lo tanto, se pierdan las interconexiones generando un “corto circuito” en todo el sistema. Por ejemplo, si en el bloque 2 los pactos para definir las contribuciones de las unidades implementadoras a los resultados no se logran concretar, no será posible la alineación integral de la arquitectura organizacional. Pero, además, tendrá un efecto sobre el bloque de monitoreo y evaluación, porque no se dispone de los compromisos para evaluar el cumplimiento de las metas por unidad. De igual manera, si se presentan desfases en el alineamiento y optimización de los procesos y en la remodelación de las

estructuras organizacionales, no se podrán adaptar las capacidades para implementar las iniciativas de los proyectos y se afecta el desempeño en los resultados.

Cuando este desequilibrio modular se presente, la estrategia es brindar acompañamiento técnico para nivelar las etapas que muestren menor avance, evitando con ello afectar las etapas secuenciales, así como el desarrollo de las interconexiones con los demás bloques. “Hay que tener presente que la característica modular de la propuesta no elimina la necesidad de su aplicación integral y la búsqueda de equilibrio en sus tres dimensiones” (BID-CLAD, 2007, p. 205). El factor crítico es lograr un avance equilibrado de los tres bloques, cada uno de los cuales integra un trípode que da sostenibilidad y estabilidad a la gestión para resultados.

Plan de implementación del modelo de gestión para resultados

Finalmente, el modelo abierto propone como factor crítico disponer de un plan de implementación de la GpR. De esta forma,

la transición debería ser objeto de examen, evaluación y revisión periódicos ofreciendo la oportunidad de definir lo que dé buen resultado y lo que no, y en qué forma se podría mejorar el enfoque. “Practicar lo que se predica” puede constituir una forma de demostrar el compromiso con la GpR y evidenciar su propia capacidad (BID-CLAD, 2007, p. 206).

En términos de la gobernanza para resultados, introducir modelos de gestión para resultados significa establecer una estrategia que, por intermedio de mecanismos que neutralicen las amenazas y potencialicen las oportunidades, enfrente desafíos en, por lo menos tres direcciones: revisión del esquema jurídico legal, innovación gerencial y adopción de una nueva cultura orientada a resultados” (Falcão y Marini, 2007, p. 245).

Respecto del esquema jurídico legal, se parte del supuesto de que “la buena gestión se limita al cumplimiento del principio de la legalidad. Claramente, no se propone el incumplimiento de la legislación vigente. Al contrario, se propone una nueva institucionalidad que enfatice los resultados” (Falcão y Marini, 2007, p. 245). Por su parte, la innovación gerencial “implica la introducción de nuevos instrumentos de gestión, tanto en la formulación como en la implementación y control de resultados” (Falcão y Marini, 2007, p. 246). En cuanto a la adopción de una nueva cultura orientada a resultados, “si el propósito es el de la sostenibilidad, no basta cambiar el ordenamiento

jurídico e introducir innovaciones si no hay una vigorosa estrategia de concientización para lo nuevo basada en el aprendizaje” (Falcão y Marini, 2007, p. 246).

A modo de conclusión

El éxito sostenido de un modelo de GpR depende tanto de un buen diseño técnico como de una estrategia de alistamiento efectiva. Sin embargo, el análisis de estos dos aspectos se ha pasado por alto en los estudios sobre la GpR realizados por los organismos internacionales de cooperación al desarrollo. Por lo tanto, el marco teórico propuesto aquí proporciona un enfoque innovador para abordar el objeto de investigación, es decir, la gestión para resultados. La ventaja radica en su capacidad para llevar el análisis a un nivel explicativo, y profundizar en las causas subyacentes tras los problemas en lugar de enfocarse solo en las consecuencias (nivel de la brecha).

La metodología, que se explicará en el siguiente capítulo, sentará las bases para obtener la información y la evidencia necesarias, que permitan desarrollar la investigación y comprobar las hipótesis relacionadas con los errores de diseño y las deficiencias de la estrategia de alistamiento.

METODOLOGÍA

Este capítulo presenta el enfoque y diseño metodológico de la gestión para resultados (GpR) como objeto de estudio, delimitando el ámbito de la investigación a las instituciones del nivel macroinstitucional responsables del diseño y del apoyo técnico para la implementación de este modelo en Honduras durante la década 2010-2020. A continuación, se describe el proceso de recolección de datos, que incluye entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, entrevistas en profundidad y revisión de documentación complementaria, así como el análisis de la información. Este enfoque permitió organizar y estructurar las evidencias a partir de hechos y datos que respaldan los hallazgos de la investigación.

Diseño

El objeto de estudio de esta investigación es la gestión para resultados, entendida como un modelo integrado por diversos componentes que operan de manera articulada para alcanzar los logros, tal como se explicó en el marco teórico. Su análisis se centra en la experiencia de Honduras en este campo durante la década de 2010-2020.

Con el objetivo de establecer una explicación causal sobre la persistencia del bajo desempeño del modelo de GpR en Honduras, se llevó a cabo una investigación cualitativa exploratoria, guiada por una lógica inductiva, que va de lo particular a lo general. Esta indagación se basa en la recopilación de hechos y datos y, a través de sucesivas iteraciones, describe, analiza e interpreta la información para comprender a fondo el objeto de estudio y desarrollar una postura teórica diferente.

El diseño de la investigación se soporta en la “teoría fundamentada”, cuyo propósito es “desarrollar teoría basada en datos empíricos y aplicarla a áreas específicas” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014, p. 472). Este enfoque resulta útil, ya que permite obtener explicaciones sobre el problema planteado que hasta el momento no han sido examinadas por otros estudios. Además, se considera un diseño emergente, porque la teoría se construye durante el proceso de investigación a partir del surgimiento de otras categorías de análisis y hallazgos que se interrelacionan para generar nuevos planteamientos teóricos.

En efecto, la investigación ofrece un acercamiento novedoso en el análisis del problema, distinto a lo hasta ahora realizado en tanto indaga en sus causas raíz, de lo cual emergen categorías y hallazgos para examinar con mayor rigurosidad su incidencia en el fenómeno de estudio. Esto se fundamenta, entre otros aspectos, en las aportaciones de los entrevistados, quienes proporcionaron hechos y datos relevantes del período investigado. Por lo tanto, su diseño es también “no experimental” y transversal.

Ámbito de la investigación

La gestión para resultados opera en dos niveles: macroinstitucional y microinstitucional. El primero es el conjunto de instituciones gubernamentales que desempeñan un papel fundamental en la regulación, dirección y coordinación del modelo. Estas instituciones son responsables de promover la legislación relacionada con la gestión para resultados, elaborar directrices de política y su reglamentación, diseñar herramientas técnicas, facilitar la difusión del modelo, fortalecer las competencias y habilidades de los equipos de servidores públicos, así como preparar informes sobre la implementación del modelo y la rendición de cuentas respecto a los resultados gubernamentales.

Por su parte, el nivel microinstitucional comprende el conjunto de instituciones públicas ejecutoras de las políticas públicas en los distintos sectores de desarrollo, como los ministerios sectoriales y las entidades descentralizadas. Como tal, son las instituciones que deben implementar las directrices e instrumentos del modelo de GpR, para lo cual reciben capacitación y apoyo técnico de las entidades reguladoras y coordinadoras del nivel macroinstitucional.

De esta manera, el ámbito de la investigación se centró en el nivel macroinstitucional. En particular, sobre las instituciones reguladoras y conductoras del modelo de GpR, tales como la SCGG, los gabinetes sectoriales, la SEFIN y la EAGP, sobre los que recaía la responsabilidad por el diseño del modelo y la estrategia de alistamiento.

Recolección de datos

El desarrollo de la investigación estuvo soportado en dos fuentes de datos: entrevistas semiestructuradas y fuentes secundarias, consistente con una investigación de tipo cualitativo.

Entrevistas semiestructuradas

De acuerdo con Hernández-Sampieri *et al.* (2014, p. 403), una entrevista se define como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)”. Según Janesick (1998), citado por Hernández-Sampieri: “En la entrevista, a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema” (Hernández-Sampieri, 2014, p. 403).

Considerando los distintos tipos de entrevista, se optó por la semiestructurada dado que proporciona mayor flexibilidad al entrevistador al momento de investigar el tema en cuestión. Como señala Hernández-Sampieri (2014), “las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información (p. 403)”.

En el contexto de la investigación que nos ocupa, la entrevista semiestructurada se dividió en dos partes. La primera incluyó la siguiente pregunta abierta: ¿Presenta el modelo de gestión para resultados (GpR) de Honduras errores de diseño? El objetivo era indagar sobre la hipótesis 1, relacionada con los errores de diseño del modelo de GpR. La segunda parte incluyó la siguiente pregunta abierta: ¿Se diseñó y se ejecutó una estrategia de alistamiento para la implementación del modelo de gestión para resultados que incluyera los factores de éxito explicados? Esta se orientó a la hipótesis 2, que aborda las deficiencias en la estrategia de alistamiento para la implementación del modelo de GpR. Además, se definió un conjunto de preguntas complementarias para aplicarse durante el desarrollo de las entrevistas (en el anexo 1 se relacionan las preguntas abiertas y complementarias).

A continuación, se estableció el perfil de los entrevistados considerando funcionarios públicos de alto nivel dentro de la jerarquía institucional, responsables de la implementación del modelo de GpR en Honduras. Con este perfil en mente, se definieron directivos y asesores, así como consultores contratados por organismos internacionales que tuvieron un rol protagónico en la conducción del modelo durante la década de estudio, y que a la vez garantizaran la diversidad en cuanto a responsabilidades en los distintos pilares y componentes del modelo.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron con base en el protocolo siguiente, tomando como referencia a Hernández-Sampieri (2014):

- Explicación general al entrevistado sobre la gestión para resultados como objeto de la investigación, así como el objetivo que se busca, el uso que se dará a la información y por qué la persona está participando como entrevistado (en relación con su perfil). Advertir al entrevistado que la entrevista será grabada.
- Explicación al entrevistado sobre la dinámica y el orden de la entrevista. Resaltar que se harán preguntas abiertas y neutrales a modo de orientación para que la persona pueda expresar con toda confianza sus ideas y fijar su posición sobre la temática tratada.
- El entrevistador podrá repreguntar para ampliar las explicaciones del entrevistado y potenciar el valor de la información y las explicaciones que este ofrece. Las intervenciones del entrevistador no pueden pretender inducir la respuesta del entrevistado.
- La entrevista deberá durar un máximo de una hora treinta minutos; más allá de este tiempo el interés del entrevistador y la calidad del análisis pueden decaer significativamente.
- Para cerrar la entrevista, se preguntará al entrevistado si tiene algo adicional que agregar a lo ya analizado y agradecer el tiempo y sus valiosos aportes.

La entrevista y su protocolo fueron revisados con uno de los potenciales entrevistados, lo que permitió hacer algunos ajustes y consolidar el instrumento para su respectiva aplicación. A medida que se llevaron a cabo las entrevistas, surgió la necesidad de incorporar nuevos participantes para ahondar en temas que requerían mayor profundidad para ganar comprensión del problema, como en los casos de los gabinetes sectoriales, la EAGP, las UPEG, el monitoreo y evaluación y el alineamiento de la inversión pública. En la tabla 1 se detalla el grupo de personas entrevistadas, junto con la entidad, el cargo que ocuparon durante el período de la investigación y la temática tratada.

Tabla 1. Entrevistas semiestructuradas

Entrevistado	Entidad	Cargo	Tipo de entrevista
Efraín Corea	SCGG	Director presidencial de Planificación Estratégica	General
Carlos Borjas	SEFIN y SCGG	Viceministro de Presupuesto e Inversión Pública. Asesor despacho ministerial SCGG	General
Magdalena García	SCGG y EAGP	Directora División de Evaluación y directora EAGP	General
Manuel Ramírez	SCGG	Asesor despacho ministerial	General
César Gonzales	SCGG	Asesor despacho ministerial. Jefe de la Unidad de Prospectiva	Profundidad: alineamiento de la inversión pública y diseño de la SCGG.
Alvin Aguilar	Consultor	Consultor programa Madigep/UE	Profundidad: UPEG.
Orlando Sierra	SCGG	Director técnico Gabinete de Desarrollo Económico	Profundidad: gabinetes sectoriales
Oneyda Jiménez	Consultora	Consultora programa Madigep/UE	Profundidad: EAGP
Adolfo del Cid	SCGG	Director División de Monitoreo	Profundidad: Sistema de Monitoreo
Magdalena García	SCGG y EAGP	Directora División de Evaluación y directora EAGP	Profundidad: Evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .
Efraín Corea	SCGG	Director presidencial de Planificación Estratégica	Profundidad: alineamiento de la inversión pública y diseño de la SCGG.
Norma Pérez	SCGG	Directora División de Planificación Global	Profundidad: articulación PEG y planes estratégicos institucionales

Fuente: elaboración propia

Fuentes secundarias

Para complementar la información obtenida en las entrevistas, se recurrió a fuentes secundarias con el fin de reunir hechos y datos que reforzaran los aportes de los entrevistados. Estas fuentes incluyen normativas, principalmente leyes, decretos ejecutivos y ministeriales, así como documentos técnicos elaborados por las direcciones presidenciales de la SCGG, otras instituciones públicas y organismos internacionales. Algunas de estas fuentes surgen de las entrevistas en profundidad como referencia por parte del entrevistado para ahondar en la comprensión del objeto de estudio. Las fuentes secundarias se listan en las referencias de la investigación.

Organización de datos

Errores de diseño

En el contexto del modelo de GpR, un error de diseño se define como una deficiencia o limitación que afecta su efectividad y que tiene un impacto significativo en la coherencia general del modelo. Estos errores son de naturaleza estructural y pueden obstaculizar la capacidad de una organización o Gobierno para alcanzar los resultados previstos en su planificación estratégica.

Para la organización de los datos, se comenzó con una escucha detallada de las grabaciones de cada entrevista semiestructurada, lo que permitió un análisis directo del material recopilado. En la primera iteración, se organizó la información proporcionada por los entrevistados sobre los errores de diseño en temas aportados por los entrevistados, los cuales fueron marcados en el minuto de la entrevista en el que se aborda dicho tema. En una segunda iteración, se listaron temas similares tratados por varios entrevistados o por uno solo de ellos. Finalmente, en la tercera iteración, a partir del listado los temas emergieron en tres categorías de análisis, a saber: I) pilares y componentes; II) instituciones y roles; e III) interrelaciones e instrumentos.

Factores críticos de éxito

La estrategia de alistamiento, entendida como aquella que establece las condiciones previas necesarias para facilitar la implementación y asegurar la efectiva apropiación del modelo, se concreta en un conjunto de “factores críticos de éxito”. El modelo abierto de gestión para resultados del CLAD-BID propone varios factores que se utilizaron como referencia inicial, descritos en el marco teórico.

La organización de los datos recopilados incluyó una revisión detallada de las grabaciones de las entrevistas, con el objetivo de extraer directamente el material disponible y organizar por temáticas los aportes y perspectivas de los entrevistados. A partir de ello emergieron cuatro categorías de factores críticos de éxito, contextualizadas al entorno donde el modelo fue adoptado. Estas categorías quedaron definidas de la siguiente manera: I) disponibilidad de un marco normativo de ley para el modelo de GpR; II) apropiación y compromiso de las autoridades políticas y la alta gerencia; III) capacidades del recurso humano para el despliegue y apropiación del modelo, y IV) disponibilidad de un plan operativo para la implementación del modelo.

Finalmente, los temas y las categorías correspondientes tanto a los errores de diseño como a los factores críticos de éxito y los entrevistados se organizaron en una matriz que incluye también las marcaciones de los minutos en que dichos temas son abordados en los audios de las entrevistas correspondientes. Tanto las categorías como los factores se codificaron para facilitar el análisis de las entrevistas. Dicha matriz se puede consultar en el anexo 2.

Análisis de datos

A partir de la organización de los datos en temas y categorías, se continuó con el análisis para identificar los hallazgos de la investigación siguiendo el proceso inductivo de sucesivas iteraciones. A continuación, se explica este proceso.

En el primer paso, se tomaron los temas y categorías identificados y se transcribieron los testimonios de los entrevistados, asociados con dichos temas, para respaldar el análisis de errores y factores.

El segundo paso fue examinar los testimonios según la categoría y temas relacionados con la primera pregunta: ¿Presenta el modelo de gestión para resultados (GpR) de Honduras errores de diseño? Para ello, se tuvieron en cuenta las siguientes condiciones: diseño matricial, alineamiento entre estrategia y operación, definición por etapas y cadena de valor público que determinan, según el modelo de “Gobernanza para Resultados” del Instituto Publix, la consistencia y coherencia del modelo. En este punto del análisis surgen las primeras aproximaciones a los errores de diseño dentro de cada categoría del modelo de GpR para ir delineando los nuevos planteamientos teóricos.

En el tercer paso, sin saturar la fuente primaria, se identificó la necesidad de realizar entrevistas en profundidad para ampliar el análisis y seleccionar nuevos elementos que permitieran ahondar en diferentes temáticas, fortaleciendo así la comprensión de los errores de diseño que lo requerían. Asimismo, se examinaron detenidamente las grabaciones de estas entrevistas y se estudiaron los documentos referenciados por los entrevistados, los cuales complementaron las indagaciones. Con estos elementos, se logró establecer con claridad los hechos, los conceptos asociados y sus conexiones, así como enriquecer y precisar las perspectivas teóricas que emergían.

El cuarto paso fue analizar los testimonios, según la categoría de factores críticos de éxito emergentes, relacionados con la segunda pregunta: ¿Se diseñó y se ejecutó una estrategia de alistamiento para la implementación del modelo de gestión para resultados

que incluyera los factores de éxito explicados? El análisis se orientó a identificar las deficiencias en esas categorías de factores para establecer si hubo una estrategia de alistamiento para la implementación del modelo.

Además, durante el proceso de análisis de datos las fuentes primarias se complementaron con fuentes secundarias, lo que permitió reforzar los planteamientos de los entrevistados en las distintas categorías y enriquecer la explicación de los hallazgos.

En síntesis, a partir de este estudio fue posible tanto identificar y precisar los errores de diseño, como examinar cómo afectaron la consistencia y coherencia del modelo. También se puntualizaron las deficiencias en la estrategia de alistamiento de los factores críticos de éxito. En ambos casos, errores y factores, el objetivo es explicar el bajo grado de madurez alcanzado en la implementación del modelo de GpR durante el decenio.

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de este capítulo es identificar y analizar los errores de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento de los factores críticos de éxito que subyacen al bajo nivel de implementación del modelo de GpR adoptado en Honduras en la década 2010-2020. El desarrollo de este capítulo se fundamenta en los resultados obtenidos de las entrevistas semiestructuradas y en fuentes secundarias, tal como fue explicado en el diseño metodológico.

Este capítulo se divide en dos partes. La primera se dedica a identificar y analizar los errores de diseño, centrándose en la verificación de la hipótesis 1. La segunda, se enfoca en las deficiencias en la estrategia de alistamiento y está orientada a comprobar la hipótesis 2.

Errores de diseño

Como se expuso en el marco teórico, un error de diseño es una deficiencia estructural del modelo que impacta negativamente su implementación y el desempeño de los resultados gubernamentales. A partir de las entrevistas realizadas, se identificaron varios errores de diseño, los cuales se clasificaron en tres categorías para facilitar su análisis: I) pilares y componentes, II) instituciones y roles, y III) interconexiones e instrumentos. A continuación, se abordarán estos errores.

Pilares y componentes

La planificación territorial como enfoque transversal y no como componente

El pilar de planificación estratégica del modelo de GpR adoptado en Honduras incluye tres componentes: la planificación global, la planificación institucional y la planificación territorial. Según el marco general del modelo de gestión por resultados (SGGG, 2018a) la planificación global incluye la Visión de País y el Plan de Nación, que señalan los objetivos, resultados y estrategias a largo plazo, así como el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) que establece las prioridades y resultados de un Gobierno y deben estar enmarcadas en la planificación a largo plazo. Por su parte, la planificación institucional es responsabilidad de las instituciones públicas del orden nacional e incluye el Plan Estratégico Institucional (PEI) con enfoque de resultados a

mediano plazo y articulado a la planificación global, así como el Plan Operativo Anual (POA), que operacionaliza el PEI en productos y actividades para su posterior incorporación al presupuesto.

La planificación territorial está orientada al mediano y largo plazo, define las directrices para articular los instrumentos de la planificación territorial con los instrumentos de la planificación global y la Agenda Nacional 2030 de los ODS buscando un desarrollo integral y equilibrado del país, en el marco de la autonomía de las municipalidades (SCGG, 2018a, p. 14).

En este contexto, Efraín Corea explica:

Intentamos llegar con la gestión por resultados a los territorios, pero los alcaldes estaban casados con otras metodologías como el modelo de planificación FOCAL¹, tratamos de articular la planificación nacional con los municipios, incluso se hicieron algunos casos piloto (Tegucigalpa, San Pedro Sula y Santa Rosa de Copan), pero no se logró. Ellos tienen autonomía y los alcaldes trabajan para las comunidades y deciden qué hacer con los recursos que tienen. Empezamos a interactuar con la Asociación de Municipios de Honduras (AMOH) y con la Secretaría de Gobernación, para impulsar algunas directrices y guías técnicas para fortalecer las capacidades de las municipalidades en gestión por resultados y planificación estratégica, pero no llegamos a más.

Al mismo tiempo, el documento “Diseño conceptual del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras” (2016b), entiende lo territorial no como un componente de la planificación, sino como un “enfoque transversal” que permea la planificación global e institucional. Según este documento:

Dicho sistema posee dos enfoques complementarios, el sectorial y el territorial. En un caso prima la temática y en otro el territorio, sin embargo, estos enfoques se cruzan y se superponen mutuamente: la política sectorial se despliega en los territorios, la política territorial contiene las diferentes intervenciones sectoriales. En este sentido, el sistema de planificación diferencia los dos enfoques, bajo la condición de ser entendidos desde una perspectiva integral y bajo la exigencia de coordinación (SCGG, 2016b, p. 4).

De esta manera, en la conceptualización de lo territorial como “enfoque” transversal, la gestión para resultados no está condicionada a la articulación previa entre la planificación estratégica nacional (global e institucional) con la planificación estratégica municipal. Son las instituciones sectoriales las que definen directamente, sin que medie un proceso de concertación con el nivel municipal, en qué territorios y con

¹ Metodología de planificación para el fortalecimiento de capacidades promovida por la cooperación japonesa (JICA), que trabaja con las comunidades para hacer un levantamiento de requerimientos a partir del cual se sigue un proceso de priorización, se formulan planes comunitarios y, finalmente, el plan municipal.

qué políticas y programas se interviene. En otros términos, es el Gobierno nacional, mediante un proceso de análisis de los problemas sectoriales, el que define los resultados y las estrategias de intervención en los territorios.

Dado esto, el enfoque transversal de lo territorial se fundamenta en dos condiciones clave que rigen la Administración pública en Honduras: la “centralización del Estado” y la “autonomía municipal”. En cuanto a la primera condición, Honduras se caracteriza por ser un Estado altamente centralizado, donde las funciones e intervenciones para el desarrollo de los diferentes sectores son definidas e implementadas por instituciones del nivel nacional. Las secretarías de Estado son las responsables de ejercer la rectoría, establecer políticas públicas, prestar servicios y gestionar recursos. Por ejemplo, en el sector educativo, la Secretaría de Educación dirige el sistema educativo del país, desde el ciclo básico hasta la educación superior. Además, es responsable de la prestación de servicios, que incluye el mantenimiento de la infraestructura, la gestión del personal docente y la provisión de materiales pedagógicos, entre otros aspectos. Para cumplir con estas funciones, la Secretaría opera de manera desconcentrada a través de direcciones departamentales y municipales de Educación, que se encargan del control y supervisión de los centros educativos en sus respectivos territorios.

La gestión centralizada de la Administración pública implica que el principio de concurrencia no se aplica de manera estricta. Esto se debe a que dicho principio considera que, en ciertos sectores (como educación y salud), las competencias se distribuyen entre el Gobierno nacional y los Gobiernos municipales. Es así como, según este principio, sería el nivel nacional el encargado de regular el sector, diseñar políticas y programas públicos, prestar servicios de alcance nacional y regional, así como llevar a cabo el monitoreo y la evaluación. Por su parte, los municipios serían los encargados de ofrecer directamente los servicios que corresponden al ámbito local en los distintos sectores.

La existencia de este principio exige una mayor coordinación en las acciones entre ambos niveles de gobierno, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, así como en la obtención conjunta de resultados. Por lo tanto, la articulación de la planificación entre el nivel nacional y el nivel municipal se presenta como un elemento clave. Sin embargo, en un Estado centralizado como Honduras esta articulación no procede, ya que las competencias son responsabilidad exclusiva del

nivel nacional de gobierno, siendo este el sustento más importante del enfoque territorial del Sistema Nacional de Planificación.

La segunda condición es la autonomía municipal. Según la Ley de Municipalidades (Decreto Legislativo 134-90), la autonomía de los municipios se fundamenta en varios principios, entre los cuales se destacan la libre elección de sus autoridades mediante sufragio directo y secreto, la libre administración, la toma de decisiones propias en el marco de la ley, la creación de su propia estructura administrativa y la facultad para recaudar sus ingresos y destinarlos al beneficio del municipio. Además, la ley otorga a las municipalidades la capacidad de formular e implementar planes de desarrollo municipal a largo plazo y planes estratégicos a mediano plazo, como herramientas para alcanzar un desarrollo integral. De este modo, cada municipalidad, dentro de sus competencias, determina cómo asignar los recursos para contribuir al desarrollo municipal y al bienestar de sus comunidades.

En el contexto de un Estado centralizado y con autonomía municipal, la responsabilidad de la SCGG, a través de la Subdirección de Desarrollo Territorial de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, era establecer lineamientos técnicos para garantizar la calidad de los instrumentos de planificación territorial y certificar esa calidad mediante la aplicación de criterios técnicos. Estas funciones quedaron reguladas por el Acuerdo Ministerial 46 de 2020 “Marco Normativo de Planificación del Desarrollo Municipal de Gestión por Resultados”, que formaliza las responsabilidades de la SCGG respecto de la planificación territorial y cuyo objetivo general es:

Establecer los contenidos y lineamientos básicos para normar la formulación, actualización y/o ampliación, y la certificación de los PDM y PEM-GxR, como los instrumentos primarios y oficiales para la gestión del desarrollo integral del municipio y sus comunidades (SCGG, 2020c, Acuerdo 46 de 2020, art. 1).

En este contexto, la inclusión de la planificación territorial como parte del pilar de planificación estratégica del modelo de gestión por resultados (GpR) adoptado en Honduras no solo contradice el enfoque transversal del concepto “territorial” establecido en las bases del Sistema Nacional de Planificación, sino que no aporta valor a la lógica secuencial del ciclo de gestión orientado a resultados. Esto se debe a que las municipalidades gozan de autonomía en la asignación de sus recursos, los resultados gubernamentales no provienen de un proceso articulado entre la planificación nacional (tanto global como institucional) y la municipal, y las funciones de la Secretaría de

Coordinación General de Gobierno (SCGG) respecto a la planificación territorial se limitan a la normalización y certificación de los instrumentos de planificación.

De este modo, la inclusión del componente de planificación territorial en el modelo de GpR responde principalmente a una lógica funcional relacionada con las responsabilidades de normalización y certificación de la SCGG, que no encaja en una secuencia lógica por etapas orientadas a resultados. En lugar de aportar valor, este componente se convierte en un elemento confuso que obstaculiza la comprensión e implementación efectiva del modelo.

Así, el error de diseño consiste en abordar la planificación territorial como un componente del modelo de GpR, en lugar de considerarla un enfoque transversal a la planificación global e institucional. Se priorizó el enfoque funcional y modular de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica sobre el orientado a resultados. Por lo tanto, incluir la planificación territorial como un componente dentro del pilar de planificación resulta incoherente con una perspectiva secuencial por etapas orientada a resultados.

Omisión del ciclo de gestión integral de proyectos

Un error destacado en las entrevistas es la omisión de la gestión de proyectos, entendida de manera integral desde su identificación hasta la puesta en operación y evaluación. Al respecto, Magdalena García comenta en la entrevista:

En el modelo nunca se menciona la gestión de proyectos, que debería ser un pilar fundamental para la implementación de las políticas públicas. Esto sugiere un error en el diseño. Los proyectos son el punto donde se concreta la planificación y las políticas públicas; todo se materializa a través de proyectos.

El modelo de GpR solo aborda una parte del proceso de gestión de proyectos, centrando su atención en la “identificación” dentro del pilar de planificación, específicamente en la formulación del Plan Estratégico Institucional (PEI). Según la guía “Fundamentos conceptuales de la planificación estratégica institucional con enfoque de resultados”:

La formulación, descripción y análisis de los problemas públicos constituye un momento crucial del proceso de planificación estratégica con enfoque de resultados. Su importancia radica en que permite abordar los problemas relevantes y entenderlos causalmente, para determinar con claridad en donde se debe intervenir y los cambios que se pueden lograr (SCGG, 2018c, p. 13).

En este contexto, los proyectos o intervenciones se identifican durante el proceso de planificación estratégica. Primero, se determinan las causas raíz del problema, es decir, los factores subyacentes que requieren intervención. A partir de estas causas, se identifican los proyectos necesarios. De este modo, se crea un portafolio de proyectos coherente con la “situación problema” y alineado con los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional (PEI). Según la citada guía:

Con la aplicación del modelo lógico (modelo explicativo y propositivo) las intervenciones surgen como parte integral del proceso de planificación, y no de esfuerzos institucionales aislados, lo que suele suceder en instituciones con débiles procesos de planificación (SCGG, 2018c, p. 27).

Esto lleva a que el modelo de GpR pase por alto aspectos cruciales como la formulación, evaluación *ex ante*, programación, ejecución, puesta en operación, y monitoreo y evaluación *ex post* de los proyectos y la inversión pública. En estos procesos, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) desempeña un papel fundamental al gestionar la programación de la inversión pública, el banco de proyectos y el presupuesto. Así, el error de diseño es la omisión de la gestión integral de proyectos que integre la planificación con la inversión pública, alineando ambos procesos con los resultados gubernamentales.

Conceptualización de la modernización como una “caja de herramientas”

Los errores en los pilares y componentes no solo dan lugar a omisiones, sino también a errores de conceptualización en el encadenamiento hacia los resultados. Este es el caso del pilar de modernización del modelo de GpR adoptado en Honduras. Según Magdalena García:

Para mí, la modernización implica fortalecer la institución para que pueda cumplir su plan estratégico; es decir, ajustar la estructura organizativa y las capacidades para lograr los resultados.

En otras palabras, no es posible alcanzar los resultados deseados sin los ajustes necesarios en las capacidades institucionales. El enfoque de modernización del modelo adoptado en Honduras difiere notablemente de esta perspectiva de capacidades institucionales. En lugar de abordar la modernización como un proceso integral que implica ajustar capacidades mediante una evaluación exhaustiva de procesos, estructura organizacional, competencias y habilidades del personal, así como de la información y la tecnología para mejorar la operación en concordancia con la estrategia institucional y

los resultados gubernamentales, el modelo hondureño lo concibe como una caja de herramientas.

Esta caja de herramientas está organizada en torno a los componentes del pilar de modernización: gestión por procesos, reestructuración organizacional, simplificación de trámites y arquitectura organizacional. Cada uno de estos componentes cuenta con sus propias herramientas específicas. Según el Marco general del modelo de gestión por resultados en Honduras (2018a), la caja de herramientas para la modernización incluye cerca de veinte instrumentos, entre los cuales se destacan: la guía para la elaboración de un mapa de procesos en una institución; la guía para la elaboración de indicadores de proceso; la metodología para diagnosticar y rediseñar estructuras organizacionales en las entidades públicas; el marco metodológico de arquitectura organizacional para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas; la metodología para la simplificación de trámites y la racionalización administrativa en las instituciones del sector público; y el modelo de medición de calidad del servicio para las instituciones del sector público “Hoy Sí Confío”.

Como se deduce de lo anterior, la caja de herramientas se diseñó para operacionalizar los componentes del pilar de modernización, con instrumentos destinados a apoyar temáticas específicas. Sin embargo, estos instrumentos no están integrados entre sí ni se establece explícitamente su conexión con las estrategias y los resultados. Esta conexión, como lo expresaba Magdalena García, parte de una evaluación previa de las capacidades organizativas que permita identificar los “arreglos institucionales” necesarios para habilitar la implementación de la estrategia y alcanzar los resultados. Así, el error ha sido concebir el pilar de modernización solo como una caja de herramientas en lugar de una serie de arreglos institucionales destinados a alinear la operación con la estrategia en un ciclo continuo, enfocado a resultados.

El pilar de transparencia contraviene la lógica secuencial de la cadena de valor

En la entrevista, Manuel Ramírez subraya el problema de considerar la transparencia como un pilar del modelo de gestión por resultados:

La transparencia en el modelo de gestión para resultados no es un pilar en sí mismo, sino que hace parte de la gestión financiera del sector público, es decir, está junto con la gestión de los ingresos y gastos, el sistema integrado de administración financiera y el control y auditoría internas. La transparencia tiene que ser transversal en todos los

demás pilares, digamos, dentro de la planificación, la presupuestación, la gestión de proyectos y el seguimiento y la evaluación, o sea que no es un pilar en sí mismo, sino un eje transversal que es especialmente importante para garantizar que todos los recursos se utilicen de manera más eficiente y eso definitivamente contribuye a que el presupuesto cumpla con las metas establecidas en la planificación.

Como se mencionó, la transparencia y rendición de cuentas constituyen el último pilar del modelo de GpR adoptado en Honduras. Su función principal es apoyar la cadena de valor público una vez alcanzados los resultados. Esto se aplica a la rendición de cuentas como componente del pilar, dado que se trata de informar a los grupos de interés y a la ciudadanía sobre el grado de cumplimiento de los resultados gubernamentales propuestos. Sin embargo, esta lógica no se extiende a los otros componentes del pilar como el de compras y contrataciones, ni al control interno, que son fundamentales para promover procesos transparentes en la Administración pública.

Las compras y contrataciones, así como el control interno, son procesos esenciales de soporte institucional. En este sentido, son parte de la evaluación de capacidades para identificar los arreglos institucionales necesarios para alcanzar los resultados estratégicos con mayor eficiencia, economía y probidad. De acuerdo con la lógica expuesta en el error del pilar de modernización, la evaluación de las capacidades organizacionales es crucial para alinear la estrategia con la operación. Así, los procesos de compras y contrataciones y el control interno deben considerarse parte integral del ajuste de capacidades. Ubicarlos en el último pilar del modelo, por lo tanto, contraviene la secuencialidad de la cadena de valor público.

En este sentido, el control interno y las compras y contrataciones del Estado, al estar regulados y gestionados por oficinas adscritas a la Dirección Presidencial de Transparencia de la SCGG, Oncae y Onadici, respectivamente, han sido incorporados al pilar de transparencia del modelo de GpR. Esto refleja una lógica de estructuración funcional que prevalece sobre la lógica de la cadena de valor. Como resultado no solo se rompe la secuencialidad de la cadena, sino también se pierde el enfoque transversal e integral de la transparencia en los diferentes pilares del modelo.

Así, el error ha sido concebir la transparencia como un pilar independiente en lugar de tratarlo como un componente transversal que debe estar presente a lo largo de todos los pilares del modelo, siguiendo la lógica de la cadena de valor. En este sentido, la rendición de cuentas debería corresponder a la etapa final del modelo, donde se

comparte abiertamente con los ciudadanos y los grupos de interés el grado de avance en los resultados gubernamentales.

Estructuración modular del modelo de GpR

Los errores de diseño asociados con los pilares y componentes mencionados anteriormente comparten un elemento en común: la estructuración modular. Al respecto, Manuel Ramírez comentó en la entrevista:

De hecho, al observar este esquema con sus cinco pilares, se nota que hay instituciones encargadas de cada uno de ellos. Sin embargo, en la práctica, estos se perciben como elementos aislados y no como partes de un mismo engranaje en el que cada componente influye en los demás. Mientras el sistema siga fragmentado, nunca se podrá implementar de manera efectiva. Aunque se tenga el discurso, nunca se llegará a ningún lado.

Al diseñar los pilares y componentes según las funciones en lugar de los resultados, el modelo de GpR adopta una estructura modular en vez de un ciclo continuo por etapas enfocado en resultados. Aunque los pilares forman parte de un todo (el modelo), cada uno opera como una unidad independiente con su propia caja de herramientas. Esta organización modular no garantiza una conexión directa con los resultados, ya que no está integrada en el ciclo continuo de la cadena de valor público. En lugar de facilitar la integración y la articulación en etapas sucesivas para alcanzar resultados alineados con las prioridades del Gobierno, la estructura modular ha conducido a la desarticulación, fragmentación y pérdida de enfoque en esos resultados. Por lo tanto, la estructuración modular del modelo de GpR se considera un error de diseño estructural.

Instituciones y roles

Este grupo aborda los errores de diseño relativos a las instituciones clave en la conducción del modelo de GpR y los roles que ejercieron en el marco de sus atribuciones legales. Las entrevistas mostraron la existencia de errores de diseño en instituciones como la SCGG, los gabinetes sectoriales, las UPEG y la EAGP.

Secretaría de Coordinación General de Gobierno fragmentada y sobrecargada

La SCGG se creó en el marco de la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecer la Transparencia en el Gobierno (Decreto Legislativo 266 de 2013) cuyos objetivos son: I) mejorar la coordinación entre las instituciones públicas que se traduzca en la producción más eficiente y eficaz de bienes y servicios a la ciudadanía, y II) reordenar el sistema de planificación global y sectorial, promoviendo el enfoque de gestión por resultados. Así, la SCGG no solo actúa como una instancia coordinadora de las instituciones públicas, sino que además promueve un nuevo enfoque de gestión centrado en los resultados.

A través del PCM 002 de 2014, la SCGG se estructuró en tres direcciones presidenciales: una de planificación estratégica, que se encarga también de la coordinación con el presupuesto y la inversión pública; otra de gestión por resultados; y una tercera de transparencia y modernización del Estado. No obstante, este diseño inicial pensado fundamentalmente para la conducción estratégica, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la GpR, se fue desfigurando. Al respecto, Efraín Corea en la entrevista explica:

Nunca estuve de acuerdo en que la Secretaría estuviera con tantas cosas encima, el gran sacrificio fue el modelo de GpR. La agenda del ministro no le daba suficiente tiempo para atender los asuntos relacionados con el modelo de GpR. Además, no es concebible que la SCGG esté vinculada a instituciones puramente ejecutoras de recursos, esta entidad no tenía nada que hacer ahí. Deberían estar apoyando a esas instituciones los gabinetes sectoriales y la SEFIN, pero no la SCGG, esa es una tremenda equivocación, nos distrajo la agenda. Solo yo, como director presidencial de Planificación Estratégica, tenía que asistir al menos a doce comités y comisiones de distintas entidades y programas. Hasta participaba en un comité técnico de un fidecomiso que manejaba recursos para la reducción de la pobreza.

El error de diseño consistió en incorporar nuevas responsabilidades de coordinación, ejecución y seguimiento que se apartan del propósito misional fundamental de la SCGG como entidad rectora de la gestión orientada a resultados. La primera de estas responsabilidades se estableció a través del PCM 001-2014, que adscribió a la SCGG el programa Cuenta del Milenio. Posteriormente, el Decreto PCM 06-2014 renombró la Cuenta del Milenio como INVEST-H y designó al secretario de Estado coordinador general de Gobierno como presidente de su Consejo Directivo.

Asimismo, el Decreto PCM 028-2015 incorpora la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria Nutricional (UTSAN)² como parte integral de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. Ese mismo año, el Acuerdo 378 de 2015 estableció que serían coordinadas por la SCGG el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS). Aunque estas entidades mantienen su independencia funcional y administrativa, quedan bajo la coordinación de la SCGG para el logro de sus fines. Por último, el PCM 009-2018 integró a la SCGG el Consejo Nacional de Energía (Conaden)³, incluyendo su Secretaría Técnica.

De este modo, el presidente de la República, en Consejo de Ministros y amparado en la competencia general de la SCGG de “auxiliar” al presidente en la coordinación de la Administración pública (Decreto Legislativo 266 de 2013), le otorgó a esta secretaría una carga significativa de nuevas responsabilidades que desvió la atención de la implementación del modelo de GpR. Aunque los programas que se incorporaron como instancias adscritas y las entidades que comenzaron a ser coordinadas por la SCGG ya contaban con sus propias estructuras organizacionales, esta situación puso una carga adicional para el ministro de la SCGG y su despacho, así como para los directores presidenciales, quienes debían participar en juntas y comités directivos, elaborar informes, recopilar información, coordinar actividades y llevar a cabo labores de seguimiento y monitoreo, entre otras.

Por otro lado, el diseño de la SCGG creó problemas de fragmentación de competencias entre las direcciones presidenciales, en particular entre la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica y la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación (antes denominada Dirección Presidencial de Gestión por Resultados). Al respecto, Efraín Corea expresó:

Para mí las direcciones presidenciales deberían estar ordenadas alrededor de la cadena de valor, porque permite definir qué le toca a cada una y mantenerse en ese ordenamiento. Incluso yo creía que la planificación y el monitoreo deberían estar en un solo pilar para articularnos mejor. Cada dirección presidencial iba por su lado, cada una quería más protagonismo, de repente la Dirección de Monitoreo y Evaluación (antes Dirección de Gestión por Resultados) aparecía haciendo planes estratégicos

² Instancia técnica nacional de coordinación, planificación, seguimiento, monitoreo, evaluación y formulación de procedimientos metodológicos de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras en el marco de los ODS y con horizonte al 2030.

³ El PCM 017-2017 crea el Consejo Nacional de Energía, cuya función principal es actuar como órgano de articulación estratégica y coordinación intersectorial sobre asuntos energéticos o actividades conexas en el país, mediante la definición de políticas, normas y estrategias en materia de energía.

institucionales cuando era más lógico que esta competencia fuera exclusiva de la Dirección Presidencial de Planificación. Las competencias estaban fragmentadas. La Dirección de Planificación tenía la responsabilidad del presupuesto por resultados, pero no tenía el manejo de los PEI y los POA, que son los instrumentos más cercanos al presupuesto, eso era inconsistente y generaba desorden.

Según el artículo 1 del PCM 002, la Dirección de Planificación es responsable de “Formular la propuesta de planificación estratégica nacional en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación, concretada en un Plan Estratégico Anual y un Plan Estratégico Plurianual” (Consejo de Ministros, 2014). Por otro lado, el artículo 2 del mismo decreto establece que la Dirección de Gestión por Resultados debe

auxiliar a los entes del Poder Ejecutivo en la formulación de la planificación estratégica institucional y operativa anual, de acuerdo con los objetivos y metas generales definidos en la Planificación Estratégica Nacional y Sectorial, en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación, y concretados en el Plan Estratégico Anual y el Plan Estratégico Plurianual, generados por la Dirección Presidencial de Planificación, Presupuesto e Inversión Pública (Consejo de Ministros, 2014).

De lo anterior se desprende que la planificación, que debería funcionar como un todo integrado orientado a los resultados, se encontraba fragmentada entre las dos direcciones presidenciales. Por un lado se rige la planificación nacional y sectorial en la Dirección de Planificación Estratégica y, por el otro, la planificación estratégica institucional y operativa queda en la Dirección de Gestión por Resultados. La gran sacrificada de esta fragmentación fue la planificación estratégica institucional, que se mantuvo en un limbo durante gran parte del decenio 2010, sin que se dieran directrices conceptuales y metodológicas ni acompañamiento técnico a las instituciones públicas.

La ausencia de un plan estratégico institucional (PEI) en la SCGG puso de manifiesto el vacío en la planificación estratégica dentro de la Administración pública del país. Resultaba incoherente que la entidad encargada de promover la adopción del modelo GpR en las instituciones públicas no contara con un PEI que guiara sus acciones en línea con los resultados estratégicos del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) y la Visión de País. Fue solo a finales de 2016, con el respaldo de las máximas autoridades de la SCGG, que se inició el proceso de formulación del PEI 2017-2020 (SCGG, 2016c).

La experiencia del PEI de la SCGG impulsó la implementación de “arreglos institucionales” para reordenar el papel de las dos direcciones presidenciales, a través del PCM 009 de 2018. Esta norma transfirió la competencia de planificación estratégica

institucional de la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados a la Dirección de Planificación Estratégica, consolidando en una única instancia la rectoría de la planificación nacional e institucional. Además, el PCM 009 de 2018 modificó la denominación de la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, pasándola a ser la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, concentrando así sus competencias en el monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión gubernamental.

Asimismo, después de la experiencia en la formulación del PEI de la SCGG, se seleccionaron cinco instituciones piloto⁴ para validar y ajustar la metodología de formulación del PEI elaborada por la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica. Posteriormente, el ministro de Coordinación General de Gobierno, mediante la Circular CGG-790-2018, hizo el requerimiento a las máximas autoridades de todas las instituciones de la Rama Ejecutiva del Estado para la implementación de dicha metodología.

De esta forma, a partir de 2017 la planificación estratégica institucional comenzó a destacar y a consolidarse como un instrumento fundamental para la gestión orientada a resultados. Sin embargo, el esfuerzo conjunto entre la SCGG y la cooperación internacional solo logró apoyar a aproximadamente 35 instituciones (de más de cien en el Poder Ejecutivo) en la elaboración de sus PEI. Esta limitada cobertura tuvo implicaciones en la implementación y apropiación del modelo de GpR en toda la Administración pública, así como en el desarrollo del sistema de monitoreo, como se detallará más adelante.

Gabinetes sectoriales (GS) convertidos en instancias “disfuncionales”

Los gabinetes sectoriales (GS) se crearon como una instancia para promover la coordinación y articulación interinstitucional en función de las prioridades y resultados estratégicos del Gobierno. No obstante, su gestión quedó en un nivel más operativo que estratégico. En la entrevista, Orlando Sierra, coordinador técnico del Gabinete de Desarrollo Económico, afirma:

Un gran porcentaje de lo que el GS hacía eran tareas operativas como la aprobación de modificaciones al presupuesto, o la revisión de la adecuada aplicación de la metodología en la formulación de los planes estratégicos institucionales y los planes

⁴ Estas instituciones fueron: Secretaría de Agricultura, Secretaría de Medio Ambiente, Instituto de Previsión Social de los Empleados Públicos, Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Salud.

operativos. Nos absorbió la planificación y el trabajo operativo, estábamos trabajando más para medir productos que planificando en función de resultados. El indicador importante era cómo mejorar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las instituciones, se hacían informes de la ejecución financiera del presupuesto de las instituciones del GS, y no de resultados.

El artículo 15 de la Ley para Optimizar la Administración Pública establece que, para coordinar la conducción estratégica de la Administración pública, el presidente de la República puede contar con un funcionario de alto rango de las secretarías de Estado y crear gabinetes sectoriales, dirigidos por secretarios de Estado responsables de su coordinación (Decreto Legislativo 266 de 2013). En el marco de la GpR, esta norma otorga a los gabinetes sectoriales un rol de “coordinación estratégica” para asegurar que las instituciones de un sector se alineen en procura de los resultados. Además, confiere un estatus al más alto nivel de gobierno al ser lideradas por ministros de Estado. Asimismo, el PEG 2014-2018, basado en el Decreto Legislativo 266 de 2013, establece que los GS son parte esencial del centro de Gobierno (CdG) y les corresponde:

Ordenar las entidades centralizadas y descentralizadas de la administración pública, bajo un esquema que busca hacer más efectivo y eficiente el actuar del gobierno. En este sentido, las diferentes entidades del sector público, conforme a su mandato principal, se han agrupado bajo el liderazgo de un Gabinete Sectorial. Esto a la vez, busca generar sinergias en el actuar interinstitucional, a sabiendas que ninguno de los resultados estratégicos globales definidos por la presente administración puede ser logrado con el esfuerzo y recursos con que cuenta una sola entidad (SCGG, 2015, p. 23).

En esta línea, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2014-2018 define un objetivo estratégico de mediano plazo para cada uno de los siete gabinetes sectoriales establecidos mediante el PCM 001 de 2014. Por ejemplo, el Gabinete de Desarrollo Económico tiene el siguiente mandato:

Lograr un crecimiento económico acelerado, incluyente y sostenible, para incrementar el empleo y reducir la pobreza, mediante la estabilidad macroeconómica, mejoramiento del clima de negocios y de la competitividad, para favorecer la atracción de inversiones, la actividad productiva, el incremento del turismo y las exportaciones (SCGG, 2015, p. 24).

A partir de este mandato, el PEG 2014-2018 establece cuatro resultados estratégicos de responsabilidad del Gabinete de Desarrollo Económico, a saber: la cobertura del Sistema de Seguridad Social de la población ocupada aumenta de 20 % a

30 %; el PIB crece a una tasa promedio anual de 3 %; la oferta de puestos de trabajo aumenta en un promedio de 193,0000 por año; el país logra un Índice Global de Competitividad de 4.1, igual al promedio de Centroamérica. De la misma manera, el PEG 2014-2018 establece a los demás GS el mandato y los resultados estratégicos bajo su responsabilidad.

En este contexto, los GS debían liderar la identificación y formulación de políticas públicas sectoriales, así como su integración en los planes estratégicos y presupuestos, con el objetivo de alinear las acciones institucionales a las prioridades y resultados del PEG. Sin embargo, el importante rol estratégico asignado a los GS por la Ley para Optimizar la Administración Pública y el PEG 2014-2018 contrasta con el rol operativo definido en el PCM 01 de 2014, que regula sus principales competencias.

Según el artículo 12 de esta norma reglamentaria, los gabinetes deben:

Analizar los asuntos relacionados con las entidades que lo conforman; proponer al Coordinador General de Gobierno soluciones para cuestiones de competencia que puedan surgir entre dos o más instituciones del sector; analizar y proponer al Presidente de la República, a través de la Coordinación General de Gobierno, modificaciones presupuestarias; y remitir a la Coordinación General de Gobierno la información sobre el seguimiento y evaluación de las instituciones y dependencias que conforman el Gabinete Sectorial correspondiente (Consejo de Ministros, 2014).

En la parte final de la norma, se define como competencia de los GS “proponer a la Coordinación General de Gobierno las Políticas Públicas Sectoriales (Consejo de Ministros, 2014).

De este modo, el trabajo operativo terminó relegando la conducción estratégica a un segundo plano. Como consecuencia, el proceso de coordinación de las estrategias, programas y proyectos institucionales en función de los resultados de gobierno no se materializó. Las instituciones continuaron formando parte de un GS, pero trabajaron de manera aislada, sin conexión entre ellas. Así, el enfoque de conducción estratégica sectorial para la gestión de los resultados quedó en el papel.

El error de diseño consistió en concebir a los GS como instancias destinadas a la conducción estratégica de los sectores, pero reglamentados para realizar tareas predominantemente operativas. Esta incongruencia convirtió a los GS en entidades “disfuncionales”, carentes de identidad institucional, desconectadas del CdG y de la SCGG y sin un enfoque claro en lo esencial: la coordinación interinstitucional necesaria para alcanzar los resultados estratégicos del Plan Estratégico de Gobierno (PEG).

Un segundo error de diseño fue el esquema de organización sectorial adoptado para los gabinetes sectoriales (GS). Siguiendo el principio de que los resultados se logran mediante el esfuerzo conjunto de varias instituciones y que a menudo involucran a entidades de diversos sectores, la estructura sectorial de los gabinetes no se alineaba con el modelo de GpR. En este contexto, los GS resultaron ser estructuras rígidas, con escasa capacidad de adaptación y sin una conexión directa con las prioridades y resultados del PEG.

Así, las instituciones que formaban parte de un gabinete sectorial quedaban limitadas a un sector específico, lo que a menudo resultaba en una inclusión forzada, como sucedió con la incorporación de instituciones en los gabinetes sectoriales tras la reforma del PCM 009 de 2018. Además, se presentaban situaciones en las que los resultados esperados en la planificación estratégica requerían la participación de instituciones de otros gabinetes, lo que complicaba el trabajo coordinado y articulado para la conducción estratégica.

Por ejemplo, una de las metas del PEG 2014-2018 era aumentar el Índice Global de Competitividad a 4.1, igual al promedio de Centroamérica. Este índice incluye componentes económicos que corresponden al Gabinete de Desarrollo Económico, como infraestructura, ambiente macroeconómico, tecnología, mercado laboral, entre otros. Asimismo, incluye componentes de educación básica y superior y capacitación, que corresponden al Gabinete Social. De manera que, cumplir esta meta exige acciones coordinadas y articuladas de instituciones de dos gabinetes. Desde el punto de vista de la GpR, el ordenamiento de las instituciones se plantea en una lógica de encadenamiento hacia el resultado del Índice Global de Competitividad vinculando en el gabinete a todas las instituciones directamente relacionadas con la meta. Así, la rigidez e inflexibilidad en la estructura de los GS es otro error de diseño que afectó el encadenamiento de la gestión pública a la obtención de los resultados.

Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) estancadas

Las unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) fueron establecidas a mediados de la década de los noventa mediante la Ley General de la Administración Pública (Decreto 218-1996). Según el artículo 31 de esta normativa:

Cada Secretaría de Estado contará con una Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión, la que estará encargada del análisis, diseño y evaluación de las políticas, programas y proyectos, de la definición de prioridades del gasto y de la inversión según

el presupuesto anual y de la evaluación periódica de eficiencia y eficacia de los programas de la respectiva Secretaría de Estado y de las instituciones descentralizadas del sector (Congreso Nacional, 1996).

Asimismo, el Decreto 218 de 1996 derogó la Ley de Planificación (Decreto 179 de 1986) y suprimió la Secretaría de Planificación (Secplan), lo que produjo el debilitamiento de la planificación global y sectorial. El último Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado por la Secplan para el período 1987-1990. A finales de los noventa y principios del nuevo milenio se desarrollaron procesos de planificación para atender temas específicos como el Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

El PMRTN fue formulado en 1999 para orientar las intervenciones públicas requeridas a raíz de la devastación provocada por el huracán Mitch. Este proceso estuvo a cargo del Gabinete Especial de Reconstrucción Nacional, que dejó de funcionar una vez finalizó el proceso de reconstrucción. En 2012 fue formulada la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). La estrategia estuvo a cargo de la Secretaría del Despacho Presidencial y, posteriormente, con la coordinación del Gabinete Social. La ERP marcó la pauta de las políticas públicas y el alineamiento de la cooperación internacional durante la primera década del milenio.

En este contexto, las UPEG mantuvieron las funciones establecidas en el Decreto Ley 218 de 1996 y se convirtieron en un apoyo clave para la ejecución de los importantes recursos gestionados por la ERP. Su labor se centró en tareas relacionadas con la formulación de proyectos “ERP”, planes operativos anuales y la formulación del presupuesto, así como en el monitoreo de la ejecución de los recursos. A mediados de la década de 2000, la ERP cambió de enfoque, dando mayor importancia a las municipalidades en la ejecución de sus programas. Como resultado, las UPEG comenzaron a perder protagonismo y a debilitarse. Esta situación, sumada a la ausencia de un organismo rector que integrara la visión de desarrollo a largo plazo con la planificación estratégica sectorial e institucional, relegó a las UPEG a tareas secundarias y a mantener un bajo perfil dentro de las instituciones públicas.

En 2009, con la promulgación de la Ley de Visión de País (Decreto Legislativo 286 de 2009), se reestableció la planificación global mediante la creación de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Setplan), que asumió el

papel de ente rector del Sistema Nacional de Planificación. Esta Ley mantuvo las UPEG tal cual fueron concebidas en el Decreto 218-1996, sin incluir ajustes para reforzar sus capacidades cada vez más debilitadas. Según el documento “Reforma del Estado hondureño 1990-2015”:

A lo interno, también SETPLAN enfrentó el problema de la débil capacidad técnica y presupuestaria de las UPEG, responsable de coordinar el trabajo interno de cada secretaría de Estado en la formulación de planes, programas y presupuestos, así como en el monitoreo y evaluación de las actividades... No existió una metodología unificada que se utilizara para elaborar dichos instrumentos y se evidenció en la práctica un sesgo sectorial de la planificación (Sierra, 2016, p. 58).

La Setplan se mantuvo hasta 2014, año en que la Ley para Optimizar la Administración Pública (Decreto Legislativo 266 de 2013) creó la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG). A diferencia de la Setplan, la SCGG se estableció como un órgano rector con una visión más amplia, enfocada no solo en la planificación, sino en la gestión para resultados. Entre sus funciones se incluyen el monitoreo y evaluación, la modernización del Estado, y la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Esta nueva normativa no incluyó ningún artículo relacionado con las UPEG, que continuaron conforme a lo establecido por la Ley General de la Administración Pública (Decreto 146-1986).

Como resultado, durante más de veinte años, desde 1996, las UPEG no fueron rediseñadas ni fortalecidas para adaptarse a los cambios del entorno institucional y a los nuevos desafíos de la Administración pública. Esto llevó a que mantuvieran un perfil bajo en las instituciones públicas, limitándose a tareas rutinarias como la elaboración de informes y la respuesta a solicitudes de información de distintos organismos. En consecuencia, las UPEG no contaban con las condiciones adecuadas para convertirse en instancias clave de la SCGG en la promoción e implementación del nuevo modelo de gestión orientado a resultados. Al respecto, Alvin Aguilar expresó lo siguiente en la entrevista:

Las UPEG, siempre han estado minimizadas, son débiles. Son instancias que las ahogan en toda la tarea de atender solicitudes de información, principalmente de los entes de control. Las UPEG se convierten en un área para apoyar tareas, pero no tienen en general capacidad para liderar y conducir la formulación de un plan estratégico ni su despliegue a los planes operativos. En últimas, han sido utilizadas para cumplir tareas “varias”, pero no juegan un papel clave en la conducción estratégica y de gestión para

resultados en la institución. Su ubicación en un nivel bajo de la organización refleja esta condición.

La gestión de la planificación no solo exigía la presencia de una UPEG en cada institución pública, como se propuso en la reforma de 1996, sino que también requería que esa instancia tuviera capacidades de gestión sólidas y fungiera como interlocutora válida ante las máximas autoridades de un ministerio para la conducción estratégica del sector. Ello implicaba establecer una estructura estándar para estas unidades, en lugar de dejar su diseño a la discreción de cada ministro, lo que resultaba en una variedad de tipos de UPEG según la institución pública. Cada ministro adaptaba la estructura de la UPEG a sus propios intereses, lo que creaba una alta dispersión en la organización de la Administración pública. Como resultado, no se contó con una base sólida y estandarizada de unidades capaces de dar soporte a los procesos de gestión de la planificación durante varias décadas, ni mucho menos de implementar de manera efectiva el modelo de GpR durante la década de 2010-2020. Al respecto, Alvin Aguilar expresa lo siguiente:

Las UPEG fuertes que yo asesoré fueron la de la Secretaría de Trabajo y la del Instituto de la Propiedad. Sin embargo, en el caso de la Secretaría de Trabajo la UPEG quedó invisibilizada, el proceso del PEI fue bien desarrollado, pero este nunca se aprobó porque no era la prioridad del ministro. El caso contrario era Banprovi, que, aunque la UPEG era débil, con una sola persona que era la misma que llevaba el presupuesto, el proceso de planificación estratégica sí fue de mayor impacto porque justamente la máxima autoridad se involucró y lideró directamente el proceso de formulación del PEI. En el caso de IP, la UPEG es fuerte y las autoridades se involucran completamente apoyando el proceso y se logró aprobar e implementar el plan estratégico. En el caso de Desarrollo Económico, la UPEG era una directora que tenía dos asistentes con nivel educativo de educación media, sus capacidades eran extremadamente bajas.

Con este panorama, las UPEG quedaron rezagadas respecto de los cambios introducidos por la reforma a la Administración pública de 2013. Esta reforma tenía como objetivo optimizar la Administración pública y mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios del Estado mediante un enfoque orientado a resultados. En contraste, las UPEG permanecieron inalteradas ante estos desafíos y no fueron objeto de los ajustes institucionales necesarios para elevar su posición en la estructura organizacional de las instituciones públicas. Tampoco se mejoró el perfil del personal (para contar con expertos en planificación, monitoreo, evaluación, gestión por procesos, entre otras competencias) ni se fortaleció la capacidad de gestión en el marco del modelo de GpR.

Este desfase en las capacidades de las UPEG influyó significativamente en el avance del modelo de GpR, ya que debilitó la conexión entre las instituciones implementadoras de las políticas públicas y los planes estratégicos y la SCGG, cuyo interés era consolidar el modelo de GpR como una herramienta más efectiva para la gestión pública y la consecución de resultados.

De esta manera, el error de diseño consistió en mantener a las UPEG en una posición baja a escala organizacional y con capacidades débiles que se mantuvieron estancadas durante años. Las capacidades de estas unidades no se equipararon para tener interlocutores válidos frente a los desafíos de implementar el modelo de GpR. Se desaprovechó la oportunidad de la reforma propuesta en 2013 (Ley de Optimización de la Administración Pública) y sus normas reglamentarias para transformar las UPEG en instancias clave con la jerarquía y capacidades necesarias para apoyar a la SCGG y a los gabinetes sectoriales en su propósito de alinear a las instituciones públicas con las prioridades y resultados del Gobierno e impulsar la puesta en marcha efectiva del modelo de GpR.

Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP), diseño institucional inadecuado

La EAGP fue uno de los componentes más importantes en el diseño institucional del modelo de GpR adoptado en Honduras. Creada mediante el PCM-019-2018, se estableció como un órgano desconcentrado de la SCGG. Su propósito principal era lograr la profesionalización de la gestión de la alta gerencia del Gobierno (AG) a través de la actualización y formación continua en diversas modalidades⁵. Además, se buscaba fortalecer el diálogo intersectorial y sistémico dentro de la Administración pública, así como fomentar un cambio cultural hacia la gestión por resultados y el servicio al ciudadano.

Una característica distintiva de esta escuela es su especialización en el apoyo al modelo de GpR. Fue creada para contribuir a la implementación de dicho modelo en las instituciones del Estado y facilitar el cambio cultural asociado a este proceso. En tal sentido, su rol e importancia son indiscutibles. La cuestión en debate es si el diseño previsto por el PCM 019 de 2018 era adecuado para contribuir significativamente a la implementación y sostenibilidad del modelo a lo largo del tiempo.

⁵ Cursos permanentes o regulares, cursos *ad hoc*, virtuales con tutor, virtuales multimedia y talleres presenciales.

Aunque la decisión de ubicar la EAGP en la SCGG se fundamentaba en su vínculo con el modelo de GpR y en las oportunidades de integración con las direcciones presidenciales de Planificación, Monitoreo y Evaluación, y Transparencia y Rendición de Cuentas, esta ventaja no justifica por sí sola su creación dentro de esta secretaría. Así lo plantea Oneyda Jiménez en su entrevista:

Como pilar fundamental que es la educación, no debió quedar adscrita a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, debió ser, como lo recomendó en su momento la Dirección de Educación Superior de la UNAH, que se convirtiera en un instituto público. Eso le hubiese dado más fuerza a que cuando vino el nuevo Gobierno no desapareciera en la forma en que lo hicieron, porque hubiesen tenido que respetar una institución y no una dirección como quedó planteada.

La EAGP quedó inmersa en el complejo entramado institucional de la SCGG, con un vínculo jerárquico en la toma de decisiones que significaba que estas estuvieran sometidas a la aprobación de su máxima autoridad. Esta relación jerárquica le restaba independencia y flexibilidad para desarrollar adecuadamente una misión, de por sí compleja, como la formación de la alta gerencia pública. Además, estando adscrita a la SCGG, la Escuela era institucionalmente más vulnerable a los cambios de gobierno.

Por otra parte, la falta de identidad propia como institución independiente y de carácter educativo complejizaba su posicionamiento como un referente importante en la formación de servidores públicos. En consonancia con lo anterior, la posibilidad de que la EAGP pudiera desarrollar una oferta académica amplia y especializada, que le permitiera escalar hacia un enfoque de formación más integral, no tenía cabida en el marco del PCM 019 de 2018. En relación con este punto, Oneyda Jiménez expresa:

Tener a la EAGP como un instituto público de educación le daba un peso más académico y un respaldo legal, y que pasase a tener diferentes niveles en la educación superior como diplomados, técnicos universitarios en las diferentes áreas de la GpR como por ejemplo un técnico profesional en gestión por procesos, o en planificación estratégica. Son carreras cortas, pero que le dan los fundamentos académicos formativos al personal que tenga las competencias para ello para generar transformaciones dentro del sector público.

Una oferta académica que abarque tanto educación formal como no formal, incluyendo diplomados, especialidades o formación de técnicos profesionales no puede ser implementada por un órgano desconcentrado de la SCGG. Estas opciones están restringidas a los centros de educación superior y la EAGP no lo era. En este contexto, la denominación de “escuela” empleada por la EAGP no estaba alineada con las normas

sobre educación superior. La Norma de Educación Superior, emitida por el Consejo de Educación Superior de Honduras, reconoce cuatro tipos de centros de educación superior: universidad, instituto, escuela y academia. Según dicha norma: “La Escuela, como Centro de Educación Superior es responsable de un campo académico específico, con énfasis en la formación de profesionales. Puede estructurarse bajo la forma de Escuela Superior o Escuela Técnica” (Consejo de Educación Superior, 2016, art. 52).

De acuerdo con el PCM 019-2018, la EAGP no fue establecida como un centro de educación superior conforme a la Norma de Educación Superior, ni como escuela superior ni como escuela técnica. Por otra parte, aunque el PCM 019-2018 no lo define explícitamente, la EAGP estaba destinada a ofrecer educación no formal, proporcionando, de acuerdo con el artículo 2 del PCM 019-2018, formación y capacitación continua a través de cursos de especialización y modalidades como cursos permanentes, regulares y *ad hoc*. Por lo tanto, ni los cursos, incluyendo diplomados, ni los certificados otorgados por la EAGP tienen el mismo valor académico por ser esta un órgano desconcentrado de la SCGG, distinto a si fuese un centro de educación superior de educación no formal regido por las normas de educación superior.

En última instancia, el hecho de denominar “escuela” a la EAGP no la convierte en un centro de educación. Su diseño se realizó al margen de las normas que regulan tanto la educación superior formal como la no formal, y el resultado es en una entidad algo *sui generis* y ambigua en su naturaleza. Esta falta de alineación con las normativas establecidas contribuyó a un débil posicionamiento de la EAGP en el ámbito educativo.

Relacionado con lo anterior, se destaca la dificultad que enfrentó la EAGP para iniciar operaciones y los escasos avances en impartir cursos de capacitación. De acuerdo con el documento “Planificación Estratégica Institucional de la Escuela de Alta Gerencia Pública con Enfoque en Resultados”, la EAGP se creó en julio de 2018, fecha en la que se aprobó el PCM 019. Sin embargo, su lanzamiento oficial solo se llevó a cabo a finales de 2019, es decir, un año y medio después. Los cursos comenzaron en junio de 2020 a través de una alianza con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del BID en el área de Gestión de Gobiernos Subnacionales, un tema que no se alineaba con las prioridades del modelo de GpR. Entre julio y diciembre de 2020, se llevaron a cabo dos cursos de prospectiva (con cien participantes), un taller de gobierno corporativo enfocado en la evaluación de juntas directivas (ciento cincuenta participantes) y otro sobre la implementación de gobierno corporativo en instituciones del Gobierno central (ciento cincuenta participantes). Solo

el 31 de mayo de 2021 se inició el Diplomado de Alta Gerencia Pública, centrado en el modelo de GpR, con la participación de ochenta funcionarios, la mayoría pertenecientes a las UPEG.

El diplomado comenzó con un módulo sobre los fundamentos del modelo de GpR, que incluía tres unidades: concepto, propósitos y estructura del modelo; componentes, instrumentos e interrelaciones de los cinco pilares del modelo; e hitos y roles institucionales para la implementación de la GpR. Sin embargo, solo se completó el módulo I, ya que los módulos siguientes, que abarcaban cada uno de los pilares de la GpR, no contaban con los materiales educativos completos. Con la llegada del nuevo Gobierno en 2022, se implementaron una serie de reformas institucionales, incluida la eliminación de la SCGG, lo que resultó en la disolución de la EAGP.

Un diseño tan limitado como el aprobado en el PCM 019 de 2018 redujo las oportunidades de la EAGP para trascender en la institucionalidad del Estado y adaptarse mejor a las decisiones políticas, limitando así su potencial para influir significativamente en el ámbito de la Administración pública. La EAGP, además de la profesionalización en gestión de la alta gerencia, podría haber avanzado en otros ámbitos y ubicarse académicamente como un referente en temas de administración pública en el país, desarrollar líneas de investigación en gestión pública y liderar la gestión del conocimiento y la innovación en torno a la gerencia pública.

En este contexto, el error de diseño radicó en establecer la EAGP como un órgano desconcentrado dependiente de la SCGG. Esta decisión comprometió su independencia, flexibilidad y capacidad de desarrollo a mediano y largo plazo, impidiendo que se convirtiera en un instrumento clave de formación de la alta gerencia para apoyar la implementación y sostenibilidad del modelo de GpR en Honduras. Lo más adecuado habría sido basarse en la Ley de Educación Superior y en las normativas del Consejo de Educación Superior para proponer un diseño institucional coherente y alineado con los objetivos de la Ley para Optimizar la Administración Pública y la visión a largo plazo del país. De esta manera, se habrían abierto mayores oportunidades de expansión hacia una oferta educativa profesionalizante e integral, que respondiera a los desafíos de una Administración pública más efectiva en la consecución de resultados y en la prestación de mejores servicios a los ciudadanos.

Interconexiones e instrumentos

El tercer bloque de errores de diseño tiene relación con las interconexiones entre los pilares del modelo de GpR adoptado en Honduras y los instrumentos metodológicos utilizados. Según el documento “Marco general del modelo de gestión por resultados en Honduras”:

El Modelo de Gestión por Resultados es un ciclo continuo de gestión cuya efectividad está determinada principalmente por la articulación entre los pilares que lo componen. Si los pilares trabajan de forma independiente y no como un ciclo continuo y articulado, la gestión institucional será poco efectiva en la obtención de resultados y en la generación de valor público. Cuando esto sucede, las instituciones públicas suelen verse como organizaciones desarticuladas, con direcciones que operan como “islas”, con bajos niveles de coordinación y retroalimentación para la toma de decisiones, su desempeño suele ser bajo y con una imagen pública poco favorable (SCGG, 2018a, p. 32).

A partir de este planteamiento, el documento establece las interconexiones entre los pilares del modelo en las relaciones siguientes: planificación estratégica institucional, presupuesto por resultados, y monitoreo y evaluación; planificación estratégica institucional y modernización; y planificación estratégica institucional, monitoreo, evaluación y transparencia y rendición de cuentas. Si bien el documento destaca que las interconexiones son las mínimas para hacer más efectiva la generación de valor público, se detectan algunos errores de diseño.

Baja incidencia del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) en el modelo de GpR

El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) es el eje de una gestión orientada a resultados; debe entenderse como la agenda estratégica del presidente y es un documento único y vinculante para toda la administración gubernamental. No obstante, este no es el caso de Honduras con la adopción del modelo de GpR en la década de 2010. Efraín Corea manifiesta:

El Plan de Gobierno no cumplió un papel fundamental en el modelo de GpR. El Plan de Gobierno se elaboraba a partir de los discursos de campaña y se estructuraba técnicamente. Después de elaborar el plan, la SCGG lo presentaba al presidente de la República, pero este no lo seguía porque tiene su propia agenda de gobierno a la que le llama “compromisos que cumplir” por encima de lo que diga el plan de gobierno. Cuando se hacía la evaluación de los avances del plan lo que se veía era que había una

sustitución de prioridades. Lo que vemos más fuerte son como 11 prioridades que tiene el Gobierno, pero muy poco de eso estaba reflejado en el Plan de Gobierno. El presidente nunca soltó su propia agenda de prioridades que pesaban más que el Plan de Gobierno.

De esta manera, el primer error de diseño relacionado con la interconexión y los instrumentos del modelo de GpR es la escasa incidencia del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) en dicho modelo. Aunque, en teoría, el sistema de planificación de Honduras le otorgaba un papel fundamental en la orientación estratégica y en la interconexión a lo largo del ciclo de gestión, en la práctica el PEG se distanció considerablemente de ser el instrumento esperado. Según el documento Plan Estratégico de Gobierno: orientaciones metodológicas para su formulación:

El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) es uno de los instrumentos de planificación global del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo. Constituye el planteamiento de políticas para el periodo de gobierno que cada administración realiza al inicio del ciclo, tomando en cuenta los objetivos establecidos en la Visión de País y las restricciones fiscales de mediano plazo. Contiene prioridades de gobierno, objetivos y metas relevantes para contribuir a la Visión de País, políticas estratégicas de desarrollo, así como orientaciones generales para la planificación de las instituciones de la administración central y descentralizada (SCGG, 2018c, p.1).

A lo largo de la década, se elaboraron tres planes estratégicos de gobierno para los períodos 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022, los cuales definieron las prioridades gubernamentales y las metas de resultados por sectores. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el PEG no logró consolidarse como la agenda estratégica del Gobierno ni se convirtió en el principal instrumento para articular la gestión institucional y alcanzar los resultados esperados. En este contexto, Magdalena García comenta en la entrevista:

Siempre se hace el esfuerzo de realizar un plan de gobierno tomando como referencia las propuestas de la campaña política, pero queda únicamente a nivel técnico, como un requisito en el marco de la Ley de Visión de País. Había prioridades de gobierno y metas de resultados, pero no se aprobaba formalmente a nivel de un PCM y mucho menos una ley de la República como se hace en el caso de Colombia, como debe de ser. Todas las políticas públicas deben transformarse en una ley de obligatorio cumplimiento. Aquí eso no ocurre, y por eso el presidente no conoce el Plan Estratégico de Gobierno ni le interesa.

Para que el PEG se convierta en el eje del ciclo de gestión, se requieren dos condiciones que no fueron contempladas en el modelo de GpR adoptado en Honduras.

Una de ellas, la formulación del PEG, debe ser un proceso no solo técnico, sino participativo, que refleje ampliamente los planteamientos estratégicos de los ministerios sectoriales. La otra condición es que el PEG debe ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante un decreto ejecutivo (PCM) para que adquiera fuerza normativa y se convierta en un instrumento vinculante tanto para la gestión institucional como para la rendición de cuentas.

Débil alineamiento y despliegue del PEG hacia las instituciones implementadoras

Un segundo error en las interconexiones es la falta de un despliegue ordenado y formal del PEG hacia las instituciones implementadoras para determinar cuáles son las responsables de cada uno de los resultados estratégicos del plan. Para ello, la SCGG elaboró la guía *Plan Estratégico de Gobierno: orientaciones metodológicas para su formulación*, que contiene un capítulo final titulado “Orientaciones generales para la planificación institucional”, en el que se incluyen:

Los requisitos, criterios y recomendaciones destinados a orientar los procesos de planificación institucional con el propósito de asegurar el alineamiento con las prioridades y estrategias establecidas en los instrumentos de planificación global, así como la consistencia macro fiscal (SCGG, 2018c, p. 16).

Estas orientaciones establecen un proceso de tres pasos. El primero consiste en elaborar un cronograma para el desarrollo de los planes estratégicos institucionales por parte de la SCGG. El segundo paso implica formular recomendaciones para aplicar la metodología de planificación institucional. El tercero define las prioridades de gobierno y los resultados a los cuales cada institución debe contribuir, así como las intervenciones que deben ser incorporadas en el plan institucional. Todo esto se organiza a través de una matriz que debe ser completada por cada institución. Al respecto, Norma Pérez expresa en la entrevista:

Cuando uno ve el contenido del último plan de gobierno en que yo participé, que debería ser del 2018 al 2022, estoy segura de que no implementamos esa metodología. El hecho era que hubiera una vinculación de las prioridades de gobierno y los planes estratégicos institucionales y la planificación operativa. Pero era más un documento indicativo, que se quedaba como lineamientos. En ningún momento se llevó a discusiones al más alto nivel.

El despliegue del PEG no se trata de que cada entidad elija el resultado del PEG con el que se sienta más alineada y lo refleje en una matriz. Más bien, se debe entender que los resultados no se alcanzan con el esfuerzo aislado de una sola institución, sino mediante el trabajo integrado y coordinado en el que intervienen varias instituciones. Es, ante todo, un proceso de concertación y negociación con una perspectiva integral, tanto vertical como horizontal. Por lo tanto, para el despliegue es esencial un proceso de concertación en el que participen todas las instituciones relevantes para cada resultado.

Este proceso debe generar una matriz que identifique las entidades responsables por la consecución de cada resultado (integración vertical) y aquellas que están involucradas en múltiples resultados simultáneamente (integración horizontal). Asimismo, ello implica definir las responsabilidades por las políticas y programas de gobierno y la contribución de cada entidad, en el marco de su misión, a los resultados que le han sido asignados.

A su vez, la matriz de alineamiento vertical y horizontal debe ser aprobada por el Consejo de Ministros y reflejada en un PCM que detalle la distribución de las instituciones por cada resultado del PEG, así como la participación de cada institución en los distintos resultados gubernamentales. Este procedimiento tiene como objetivo formalizar el despliegue del PEG a escala normativa, asegurando que sea vinculante para la gestión institucional y la rendición de cuentas de las entidades responsables. Al respecto, Manuel Ramírez en la entrevista expresa:

La idea era sentar al presidente con sus ministros más cercanos a darle seguimiento tanto a la agenda de prioridades de gobierno como al plan de gobierno según las metas que le correspondían a cada uno. Pero eso no resultaba así, no era que el presidente andaba muy alejado de las cosas como la reducción de la pobreza, mejorar la educación, o reducir la tasa de homicidios que eran parte de los 14 resultados del plan de gobierno, pero es como que se iban por otra línea, hacían cosas que era difícil cuantificarlas o amarrarlas a lo que el plan de gobierno establecía, que deberían ser como las acciones o los proyectos que directamente te apuntaban al cumplimiento de las metas del plan, y esto continuó haciéndose en el segundo periodo de gobierno. A partir de 2017 se continuó con la misma tónica, era claro que no había un despliegue del plan de gobierno ni una definición clara de responsabilidades por los resultados de gobierno entre los distintos ministerios.

Desarticulación entre el PEG y el PEI

Un tercer error de interconexión es la desvinculación de los PEI con el PEG. Al respecto, Efraín Corea comentaba en la entrevista:

Mi percepción es que, de las 108 instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, si un 15 % o 20 % de ellas conocían el Plan de Gobierno eran muchas. Yo iba a los Consejos de Ministros a apoyar al ministro de la SCGG, y escuchaba a los ministros dando razón de las encomiendas del presidente y entonces me preguntaba, ¿y el plan de gobierno? Te dabas cuenta de la desvinculación entre el PEG y la planificación estratégica de las instituciones públicas.

En el modelo de GpR adoptado en Honduras, los planes estratégicos institucionales no se elaboraban o actualizaban en función del PEG, dado que este último carecía de un estatus normativo y vinculante. Como resultado, el PEG y los PEI no seguían un encadenamiento lógico orientado a resultados.

Aunque el documento “Plan estratégico de gobierno: orientaciones metodológicas para su formulación” estableció la elaboración de un cronograma para el desarrollo de los planes estratégicos institucionales (PEI), no hay evidencia de que este cronograma haya sido elaborado por la SCGG ni formalizado con las instituciones públicas. Además, en la mayoría de los casos la responsabilidad de los PEI recaía en las unidades de planificación y evaluación de gestión (UPEG), pero sin el apoyo y compromiso de las máximas autoridades de las instituciones. Al respecto, Magdalena García en la entrevista dijo:

Solo se pensó en hacer planificación estratégica y todas las instituciones se dieron a la tarea de elaborar sus planes estratégicos para cumplir con el mandato de la SCGG. Al final, los PEI eran formulados por las UPEG con apoyo de la Dirección de Planificación Estratégica, pero con resultados no siempre satisfactorios, y en muchas ocasiones no contaban con el apoyo de las máximas autoridades, que terminaban no aprobando formalmente el plan.

Según el artículo 8 del PCM 019 de 2018, una vez elaborados los PEI, debían ser aprobados por la SCGG a través de los gabinetes sectoriales (GS). Sin embargo, ante la falta de un referente claro sobre los resultados del PEG correspondientes a cada institución (por ejemplo, mediante un PCM basado en la matriz de despliegue), la aprobación se convertía en un requisito formal sin una contribución significativa a la consistencia y coherencia del encadenamiento hacia los resultados del PEG. La aprobación debería haber permitido evaluar cómo la estrategia propuesta en el PEI, concretada en intervenciones y proyectos, contribuye a los resultados del PEG por los

que la institución es responsable. Además, la aprobación debía garantizar que la estrategia fuera complementaria con las de otras instituciones integradas verticalmente, de modo que se tuviera una visión articulada hacia el logro de los resultados.

Desarticulación entre la planificación y la inversión pública

Un cuarto error está relacionado con la articulación entre la planificación estratégica y la inversión pública. Al respecto, Efraín Corea comentaba en la entrevista:

La inversión pública es el componente que menor peso relativo tiene en el presupuesto general de gastos, pero el que más importancia estratégica tiene para la gestión por resultados. Con poca plata y escaso sentido estratégico, el programa de inversión pública que elaboraba la SEFIN en coordinación con SCGG tenía poco impacto en el valor público.

La articulación entre la planificación estratégica (PEG y PEI) con el programa de inversión pública se estableció mediante un procedimiento para priorizar los nuevos programas y proyectos de inversión presentados por las instituciones de la Administración pública, establecido en las disposiciones generales de presupuesto⁶.

El primer paso de este procedimiento es la expedición del “certificado de alineamiento” por la SCGG al programa o proyecto según las prioridades del Gobierno. Posteriormente, continúa la solicitud de espacio fiscal, la formulación del documento de programa o proyecto, su registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH) y concluye con la “nota de prioridad” emitida por la Dirección General de Inversión Pública de la SEFIN. Si esta nota es positiva, el programa o proyecto presentado por la institución se incorpora en el programa multianual de inversión pública y en el proyecto de presupuesto para ser presentado en la vigencia fiscal correspondiente.

No obstante, el certificado de alineamiento por sí solo no garantiza un vínculo óptimo entre la inversión y los resultados. Los programas y proyectos pueden originarse en diversas instancias, no necesariamente vinculadas a los procesos de planificación estratégica, sino en acuerdos políticos en distintos niveles de poder. Además, el análisis previo a la certificación puede carecer de todos los elementos indispensables para establecer con certeza la vinculación del programa o proyecto con las prioridades y los resultados gubernamentales. En la entrevista, César Gonzales manifiesta:

⁶ Procedimiento para Priorización de Nuevos Programas y Proyectos de Inversión Pública, Disposiciones Generales de Presupuesto, 2014 a 2020.

Esa nota de alineamiento no servía para nada. No era más que un requisito. Al final las decisiones de inversión se hacían en forma discrecional o por decisión política porque no había un verdadero sistema nacional de planificación y el objetivo de Finanzas (SEFI) era una planificación más operativa para asignar recursos, respetar los techos fiscales y no romper el acuerdo con el FMI. Cualquier cosa era proyecto y cualquier cosa era inversión pública. De manera que no garantizábamos calidad de la inversión pública con ese tipo de certificación.

En este mismo sentido, Efraín Corea explicaba:

Nosotros no veíamos por qué teníamos que estar emitiendo un certificado de alineamiento a los objetivos de Visión de País y Plan de Nación si SEFIN hace su propio programa de inversión pública sin consultar a la SCGG. Al final muchos proyectos se hicieron y no tuvimos nosotros más que dar el certificado de alineamiento ya al final, cuando incluso el proyecto estaba terminado. Entonces el “certificado” no servía para la articulación de la planificación y el presupuesto.

En el modelo de gestión para resultados (GpR), la clave no está en la certificación de programas y proyectos, sino en que estos surjan producto del proceso de planificación estratégica. Este proceso debe ser capaz de analizar y explicar los problemas y de diseñar estrategias efectivas para alcanzar los resultados previstos en la planificación global. Por lo tanto, el rol de la SCGG no debe ser el de simplemente certificar programas y proyectos, sino el de apoyar a las instituciones públicas en garantizar un proceso de planificación que entienda rigurosamente los problemas públicos, que identifique programas y proyectos coherentes con dichos problemas, y asegure una alineación entre la estrategia y los resultados esperados.

Es este proceso, con el respaldo técnico de la SCGG, el que asegura la creación de un programa de inversión pública estratégico y alineado con las prioridades y resultados gubernamentales. En consecuencia, es fundamental enfatizar el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la planificación y la formulación de programas y proyectos que garanticen la calidad de la inversión pública.

Desarticulación entre la planificación estratégica y el presupuesto por resultados

Un quinto error de diseño está relacionado con la articulación entre la planificación estratégica y el presupuesto por resultados. Al respecto, Efraín Corea explicaba en la entrevista:

SEFIN nunca se apropió del enfoque de “presupuesto por resultados”. Había mucha incidencia política en la asignación de recursos, entonces te van desfigurando un presupuesto y cuando lo llevas al Congreso tiene muy poca relación con el Plan Estratégico de Gobierno. Y aunque el presupuesto se organiza por programas presupuestales esto no significa que sea un presupuesto por programas estratégicos. En la medida en que los programas presupuestales nunca se ajustaron a los objetivos y resultados estratégicos, la brecha entre la planificación estratégica y el presupuesto por resultados se fue extendiendo.

Para cumplir con su misión, las entidades públicas llevan a cabo procesos para la producción de bienes y servicios orientados a satisfacer las necesidades de la población. Según la Ley Orgánica de Presupuesto de Honduras (Decreto Legislativo 83 de 2004) y sus normas reglamentarias, la estructura programática del presupuesto se organiza en un conjunto de categorías que permite ordenar los insumos según las particularidades de los bienes y servicios que van a ser producidos. Estas categorías son: programa, subprograma, actividad, y proyecto. El programa es la categoría programática de mayor nivel y establece la producción final de bienes y servicios. Las demás categorías indican las acciones presupuestales que participan en el proceso de producción.

Así, las estructuras programáticas presupuestarias en Honduras no se derivan directamente de los objetivos y resultados establecidos en la planificación estratégica, sino de los procesos de producción de bienes y servicios. Normalmente, una institución pública define varios programas presupuestarios que componen el portafolio de bienes y servicios que ofrece a la sociedad. El desafío radica en garantizar que las asignaciones de recursos presupuestarios y, por ende, la producción de bienes y servicios, se orienten de manera clara y precisa hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos y los resultados definidos en la planificación estratégica gubernamental e institucional.

En este contexto, varios factores son cruciales para explicar la desarticulación entre la planificación estratégica y el presupuesto en el marco de la GpR. El primero de ellos es la falta de claridad en la institución sobre los resultados de su gestión en relación con la solución de los problemas públicos. Como se mencionó anteriormente, el insuficiente posicionamiento del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) como “agenda estratégica” y la desconexión con los planes estratégicos institucionales (PEI) dificultan identificar los resultados estratégicos en las instituciones públicas. Sin ello, resulta complicado orientar el presupuesto hacia dichos resultados. En este sentido, el estudio “Honduras: presupuestación informada por resultados” plantea:

El punto de partida necesariamente debe ser una adecuada Planificación Sectorial y una Planificación Estratégica de las Instituciones coherente con aquella. Parece que hay debilidades importantes en este sentido en los que la SCGG debería avanzar antes de proceder a un cambio integral de estructuras presupuestarias (Alonso *et al.*, 2017, p. 32).

De esta manera, es fundamental posicionar el PEG como la agenda estratégica del Gobierno y desplegarlo en las instituciones implementadoras, estableciendo con claridad las responsabilidades de cada una en relación con los resultados gubernamentales. Para ello, se deben formalizar los acuerdos a través de una norma del Consejo de Ministros. Este enfoque sienta las bases para que el proceso presupuestal guíe la asignación de recursos, asegurando que se atiendan los requerimientos de las instituciones para alcanzar los resultados pactados.

Otro factor de desarticulación es la lógica utilizada en la construcción del presupuesto. En lugar de comenzar con los resultados estratégicos para definir una producción institucional coherente con ellos, el proceso presupuestal se lleva a cabo de manera inversa. Primero se determina la oferta de bienes y servicios que se incluirá en el presupuesto a través del Plan Operativo Anual (POA) y, posteriormente, se busca vincular dicha oferta con los resultados estratégicos establecidos en la planificación global. En este sentido, el estudio titulado “Honduras: presupuestación informada por resultados” plantea: “En los proyectos piloto la SCGG detecta que los productos identificados en el POA-Presupuesto no sirven en ocasiones al resultado esperado, e incluso en ocasiones no se identifica el resultado esperado asociado al programa presupuestal” (Alonso *et al.*, 2017, p. 29).

Siguiendo la cadena de valor, el proceso presupuestal debe comenzar con los resultados para identificar los cambios necesarios en el portafolio de productos institucionales, estableciendo las modificaciones o incorporaciones requeridas en la oferta de bienes y servicios. Una vez que se logra articular la producción institucional con los resultados, se procede a integrar los demás elementos de la cadena de valor, hasta llegar a los recursos necesarios para obtener dicha producción. Estos recursos se reflejan en los objetos de gasto del presupuesto, como servicios personales, materiales y suministros. En el marco de la gestión para resultados (GpR) es crucial que la producción institucional se ajuste a los resultados y no al revés. En el caso de Honduras, el documento “Metodología para la definición de estructuras presupuestales” concluye:

Si bien ha habido avances desde esa fecha en materia de planificación y presupuesto, los programas presupuestales continúan siendo programas presupuestarios desvinculados de

las políticas públicas y del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo de Honduras (SNPD) (Oberholzer, 2017, p. 8).

Por otro lado, el sistema presupuestario en Honduras ha decidido asociar los programas presupuestarios a un único producto para evitar la multiplicidad y no sobrecargar la capacidad de la plataforma del Sistema de Administración Financiera (SIAFI). Como resultado, las instituciones tienden a definir los programas presupuestarios como “grandes bolsones” de recursos que incluyen múltiples procesos productivos con características comunes, pero que se vinculan a un solo producto. Esta práctica no solo es problemática, ya que dificulta la vinculación con los resultados y la identificación precisa de los gastos asociados a cada uno de los productos y procesos productivos, así como su costo unitario, sino que también reduce la transparencia del presupuesto y complica la evaluación de las políticas públicas, dado que se hace más difícil determinar con certeza las cadenas de valor público.

Como consecuencia de lo anterior, se rompe la cadena de valor entre los resultados y los procesos productivos. El presupuesto avanza por un lado y la planificación estratégica por otro. Esta desarticulación convierte al presupuesto en un instrumento inercial, de bajo impacto y poco efectivo para la GpR. El problema se agrava cuando se trata de resultados estratégicos que involucran a varias instituciones públicas, ya que dificulta aún más la articulación entre la planificación y el presupuesto. Esto requiere que distintas instituciones utilicen un mismo programa presupuestario que converja hacia un solo resultado. Implementar plenamente el modelo de GpR implica romper con el paradigma de la presupuestación por programas asociados a productos, y avanzar hacia una presupuestación por programas directamente vinculados a resultados. En términos de Manuel Ramírez:

En la Ley Orgánica de Presupuesto como está actualmente, no se menciona el concepto de gestión para resultados y no hay bases normativas para que los programas presupuestarios tengan una correspondencia con los programas estratégicos surgidos en la planificación. Entonces, lo que son objetivos en la planificación, en el presupuesto son programas presupuestales. Los objetivos específicos corresponden a los subprogramas presupuestarios, pero esto no se hizo, se siguió el enfoque tradicional que ha venido arrastrando la Secretaría de Finanzas desde inicios del siglo en el que los programas presupuestarios tienen que salir de la misma SEFIN asociados a la producción institucional. Según este enfoque, los productos determinan los resultados y no al revés. Entonces ahí estaba la falla que sigue persistiendo, lamentablemente, hasta la fecha.

La aplicación de una lógica funcional en lugar de una estratégica en el diseño de los programas presupuestarios tiende a desarticular la planificación del presupuesto, otorgando mayor importancia a los productos en detrimento de los resultados. Esta visión tradicional y arraigada en la elaboración del presupuesto es uno de los principales obstáculos para la implementación de la GpR. Debido a que siguen lógicas distintas, los programas estratégicos y los programas presupuestarios no se integran adecuadamente; cada uno se organiza de manera diferente. Esto dificulta que los objetivos y resultados establecidos en la planificación encuentren un espacio claro en el presupuesto, impidiendo así que se visibilice la cadena de valor (producción, procesos y recursos) que los sustenta.

De este modo, los resultados establecidos en el PEG y el PEI no se vinculan con el hemisferio izquierdo de la cadena de valor, que abarca la producción (bienes y servicios), las actividades (procesos) y los “insumos” (objetos de gasto) necesarios para completar la cadena de valor pública. Sin estas cadenas de valor integradas al presupuesto desde los resultados, la GpR resulta inviable.

Fortalecer la vinculación entre la planificación y el presupuesto en Honduras no solo implica incorporar directamente los resultados estratégicos en la estructura programática presupuestaria, poniendo los programas presupuestales en función de dichos resultados y situando la producción institucional por debajo de ellos. También requiere la inclusión de programas presupuestarios transversales que abarquen varias instituciones, especialmente en aquellos casos donde los resultados impliquen responsabilidades compartidas.

Excesiva concentración de poder en la SEFIN

Un aspecto que afecta la articulación entre la planificación y el presupuesto es el elevado nivel de control y poder concentrado en la Secretaría de Finanzas (SEFIN). La SCGG tiene la responsabilidad de garantizar la coordinación entre la planificación estratégica y el presupuesto, asegurando que la asignación de recursos se alinee con las estrategias, programas y proyectos definidos en el PEG y los PEI. Sin embargo, la SCGG carece de mecanismos efectivos para contrarrestar la influencia de la SEFIN y para defender las propuestas derivadas de los procesos de planificación estratégica. En última instancia, es la SEFIN la que elabora el presupuesto y decide qué se incluye y qué no. Al respecto, Magdalena García expresaba en una entrevista:

El presupuesto por resultados que es tan necesario es difícil de lograr. En primer lugar, porque no hemos entendido bien la planificación estratégica y no hemos pasado por el fortalecimiento de las instituciones para hacer esa alianza con fianzas. SEFIN tiene mucho poder, entonces tiene el presupuesto y, por otro lado, está la planificación. Entonces, la planificación está en una encrucijada que siempre ha existido y es que, al final, quien define las políticas públicas no es la SCGG sino SEFIN, porque controla el proceso presupuestal. Entonces, todo este esfuerzo de la gestión por resultados se pierde.

La articulación entre la planificación y el presupuesto, con el fin de lograr la efectividad en los resultados, requiere un equilibrio de poderes entre las instituciones responsables: la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN). La concentración de poder en la SEFIN puede resultar contraproducente para consolidar la planificación estratégica como un elemento crucial en la obtención de resultados. En última instancia, parece que la SEFIN está más interesada en asignar recursos para la producción de bienes y servicios públicos, independientemente de si estos generan valor público, en lugar de centrarse en los resultados. A este respecto, Efraín Corea señala en su entrevista:

Es un error que el programa de inversión pública esté en SEFIN, porque se supone que quienes llevan el control de la planificación en todos sus ámbitos, desde el diseño mismo de los planes hasta su monitoreo y evaluación, son quienes deben llevar el presupuesto y la inversión pública. Hubo un intento en el penúltimo año del ministro Hernández Alcerro (2017) de ir más allá, traer no solo la dirección de inversión de SEFIN a la SCGG, sino la Dirección General de Presupuesto, y quedó plasmado en un PCM, pero al final al ministro Hernández Alcerro le torcieron el brazo. Luego, con el cambio de ministro de Coordinación General de Gobierno, SEFIN siguió interfiriendo para que este traslado no se hiciera y finalmente quedó en nada. Al final es una lucha de poder por quien se queda con el presupuesto, por encima de cuál es el esquema que más conviene a los intereses del país y su lucha contra la ineffectividad del gasto público.

Lograr un equilibrio saludable de poderes entre la SEFIN y la SCGG es esencial para que ambas instituciones trabajen de manera coordinada y armónica hacia un objetivo común: la obtención de resultados de alto valor público para el país. Esto convertiría el presupuesto en un instrumento efectivo para la gestión por resultados (GpR) y lo haría transparente frente a los ciudadanos. En este sentido, reformar la Ley Orgánica de Presupuesto, vigente desde 2004, con el fin de incorporar la GpR como el enfoque fundamental en la asignación de recursos del Estado, es un paso crucial.

Un sistema de monitoreo y evaluación desvinculado de la toma de decisiones del alto Gobierno

En el marco de la Ley Para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto Legislativo 266-2013), el PCM 02 de 2014 establece a la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública (DPPI) de la SCGG la responsabilidad de formular la propuesta de planificación estratégica nacional en el marco de la Visión de País y Plan de Nación que se concretiza en un plan estratégico de Gobierno. Asimismo, establece la responsabilidad a la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados (DPGR), de crear los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión de Gobierno. A este respecto, Adolfo Del Cid, exponía en la entrevista:

El proceso de generar informes de naturaleza institucional inicia prácticamente a partir del año 2011, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (Seplan), creada en el año 2010. Es necesario recordar que fue en el periodo 2010-2013, que, a través de la Seplan, se desarrollan varios esfuerzos para la implementación del modelo de gestión por resultados. De hecho, ya en las Disposiciones de Presupuesto para el año 2013, se establece la responsabilidad a cargo de la Seplan de elaborar los informes de logros a nivel de Visión de País-Plan de Nación y Plan de Gobierno, y de gestión institucional. Este proceso continuó en la siguiente administración. El desarrollo de la plataforma comenzó en realidad en el periodo 2010-2013 y avanzó a lo que, a partir de 2014 en adelante, se denominó Sistema de Gestión por Resultados (SGPR). En 2010-2014, ya se inició la gestión de información por medio de una plataforma, que permitía generar diferentes informes.

Posteriormente, mediante el PCM 025 de 2018 se cambia la denominación a la DPGR por Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación (DPME) y se amplían sus competencias con la responsabilidad por el seguimiento y la evaluación de los resultados de la planificación global y operativa, los ODS, así como de las políticas públicas, programas y proyectos de gobierno. Asimismo, las Disposiciones Generales de Presupuesto de 2019 incorporadas al Decreto Legislativo 180-2018, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, especifican que:

La Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), a través de la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, llevará a cabo el monitoreo de la planificación nacional, a través de informes contentivos del nivel de avance de los resultados de

mediano y largo plazo, definidos en los instrumentos de planificación estratégica, así como de las políticas públicas vinculadas. A tal efecto, elaborará un informe semestral y un informe anual sobre el avance de los resultados globales y respectivos indicadores establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno; asimismo, elaborará un informe semestral del avance de indicadores seleccionados del Plan de Nación. Dichos informes serán publicados en la página web de la SCGG y los mismos se presentarán al Presidente de La República, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), al Instituto de Acceso a la Información Pública y al Congreso Nacional a través de la Comisión Ordinaria de Presupuesto (Congreso Nacional, 2018, art. 6).

Respecto de la Planificación Institucional, las Disposiciones Generales del Presupuesto establecen que:

La Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) realizará el monitoreo de la planificación institucional, a nivel de resultados y de la producción de bienes y servicios entregados a la ciudadanía. A tal efecto, la SCGG generará reportes mensuales del Sistema Presidencial de Gestión por Resultados (SPGR) sobre el avance de la ejecución física de las instituciones, elaborando los respectivos informes trimestrales y anuales. Dichos reportes e informes serán en base a la programación que las instituciones del sector público realicen en el SIAFI se remitirán a los titulares de las instituciones públicas a efecto de mejorar su gestión. A fin de cumplir con lo establecido, la información deberá ser registrada por las instituciones del Sector Público obligatoriamente en el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados a más tardar diez (10) días calendario finalizado el mes (Congreso Nacional, 2018, art. 7).

En el marco de esta normativa, la SCGG a través de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación producía dos tipos de informes para el monitoreo: el Informe Anual de Gestión Institucional (2018d y 2020b) y el Informe de Seguimiento del Plan Estratégico de Gobierno. En relación con el primero, la revisión de los informes de 2018 y 2020 permite profundizar en algunas de sus características y dificultades más relevantes. El informe refleja el nivel de cumplimiento de las metas de producto de los programas registrados por las instituciones públicas en el SGPR de la SCGG. Concretamente, dicho informe aborda cinco temas: el nivel de cumplimiento de los productos, los factores o causas que impactaron negativamente en los programas de menor rendimiento, la relación entre la ejecución física y financiera, los hallazgos del proceso de validación institucional, y las recomendaciones generales y específicas.

La metodología empleada para elaborar el Informe Anual de Gestión Institucional se centra exclusivamente en la medición del desempeño de los productos,

dividiéndolos en tres rangos. El primero incluye aquellos productos con un nivel de ejecución física igual o superior al 95 %, clasificados como “verde”. El segundo rango abarca productos con un nivel de ejecución mayor o igual al 85 %, que se categorizan como “amarillo”. Por último, el tercer rango incluye productos con un nivel de ejecución física inferior al 85 %, clasificados como “rojo”. Es importante señalar que en este proceso no se identifica el nombre del producto clasificado; solo se trabaja con el número de productos en cada rango. Al respecto, Adolfo del Cid comenta en la entrevista:

El informe anual, con su ponderación de desempeño partía de un ejercicio básico de promediar el desempeño total de las instituciones, sobre la base del cumplimiento de sus indicadores (para productos finales). Para cada institución, el nivel de desempeño se establecía de igual manera sobre la base del cumplimiento de sus respectivos indicadores de producto.

El informe se limitó a evaluar la eficacia en el cumplimiento de las metas de producto y a clasificar el desempeño de las instituciones según los rangos de avance establecidos. Sin embargo, la revisión de los informes revela la ausencia de monitoreo de los resultados institucionales y de los proyectos relacionados. Esto evidencia una desarticulación entre el sistema de monitoreo, el sistema de planificación y el sistema de inversión pública. Como resultado, el Informe Anual de Gestión Institucional no puede establecer la relación causal entre el cumplimiento de las metas de producto y el avance en los resultados y proyectos implementados por la institución, lo que socava la lógica de la cadena de valor, fundamento de la gestión orientada a resultados.

Para integrar los resultados en el monitoreo era fundamental que las instituciones contaran con los PEI formulados según la metodología establecida por la SCGG. Sin embargo, esta condición no se cumplía en todas las instituciones públicas. Por lo tanto, sin un esfuerzo paralelo para avanzar en esta dirección, el informe de gestión no podía profundizar en las relaciones causales entre productos y resultados, lo cual es esencial para la toma de decisiones. Como bien señala Adolfo del Cid:

Los informes generados a partir del SGPR se concentraban en la producción final definida en la cadena de valor, conforme a la ejecución que se alimentaba para los mismos en el SGPR, sobre la base de la planificación realizada. Eran básicamente un seguimiento a la producción, en vista que siempre se definió que para el monitoreo a nivel resultados, estos debían partir de los PEI, que la mayor parte de instituciones no contaban.

Al no contar con los PEI en todas las instituciones, el sistema de monitoreo carecía de los programas estratégicos institucionales, los cuales estaban vinculados a resultados, productos y proyectos. Esto hacía imposible aplicar una metodología uniforme para medir todas las instituciones. Para abordar esta deficiencia, la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación (DPME) decidió utilizar la categoría “programa”, definida principalmente por los productos (bienes y servicios) entregados por las instituciones, sin considerar su conexión con la planificación estratégica y el sistema de inversión pública gestionado por SEFIN. Como explica Adolfo del Cid en la entrevista:

Con el establecimiento del SPGR, y los desarrollos propuestos para una estructura de monitoreo y evaluación de la gestión, fue necesario pensar en la articulación de la producción en función de programas institucionales, no necesariamente programas presupuestarios, en vista del alto nivel de agregación de productos que se venía manejando en SEFIN en dichos programas. La categoría de Programas definida para el SGPR partía de la construcción de la Cadena de Valor Institucional, esta se trabajaba con cada institución como base para el monitoreo en el SGPR. A partir de la Cadena de Valor, los productos se alineaban a lo que se considera deberían ser los programas estratégicos de la institución, en algunos casos, estos programas se correspondían con los programas presupuestarios (POA-presupuesto) que se cargaba en SEFIN.

En un sentido estricto, los programas estratégicos que las instituciones registraban en el SGPR se definían en función de la producción actual de bienes y servicios, en lugar de basarse en los resultados y las cadenas de valor asociadas. Así, el Informe Anual de Gestión Institucional se limitaba a evaluar el desempeño en el cumplimiento de las metas de producto, sin hacer referencia a los resultados institucionales ni a otros componentes de la cadena de valor vinculados a la producción.

Además, en lugar de fortalecer el monitoreo a través de la construcción de las cadenas de valor derivadas del proceso de planificación estratégica mediante la formulación del PEI, se mantuvo el mismo contenido en el Informe Anual de Gestión Institucional. No hay evidencia que respalde un cambio en este aspecto, ya que, al comparar los Informes Anuales de Gestión Institucional de 2018, 2020 y 2022, no se observa la incorporación del desempeño en los resultados ni la relación entre dicho desempeño, la producción institucional y el resto de la cadena de valor público.

Finalmente, al no existir una vinculación entre los programas estratégicos y los programas presupuestarios, la relación que establece el Informe Anual de Gestión

Institucional entre el desempeño de los productos y la ejecución del presupuesto de los programas presupuestales resultaba ser solo una aproximación, de la cual no se podían extraer conclusiones con un nivel de certeza adecuado. Adolfo del Cid comentaba:

Los análisis respecto a lo financiero en los informes eran más de naturaleza referencial conforme a la ejecución presupuestaria sobre la base de la información de SIAFI. No se medía de manera directa el programa presupuestario como tal, o la ejecución presupuestaria, ya que, de igual manera, se estableció que el seguimiento y evaluación a ese nivel correspondía a la SEFIN por ley.

Dado todo lo anterior, el informe fue perdiendo relevancia para la toma de decisiones del alto Gobierno, convirtiéndose en un proceso rutinario de escaso valor estratégico. El informe solo se entregaba para la aprobación de la máxima autoridad de la SCGG y, posteriormente, se remitía a la Secretaría de la Presidencia, sin que la Presidencia llevara a cabo una discusión sobre sus hallazgos y recomendaciones, y mucho menos el Consejo de Ministros. Su funcionalidad quedó relegada a un enfoque más técnico que político, cumpliendo únicamente con los requisitos establecidos en las normas (Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto y el PCM 025 de 2018) para evitar sanciones por parte de los entes de control. Adolfo del Cid expresa:

Los informes anuales se remitían de manera oficial a la más alta autoridad de la SCGG y de allí se remitían a la Presidencia. Este era un proceso a ese nivel, difícilmente podría señalar los niveles de discusión que se hacía respecto a esta información, ya sea para toma de decisiones o corregir rumbos en la gestión institucional. De manera incipiente, se puede decir que se fue generando una cultura de trabajo con las instituciones, respecto al proceso de monitoreo. Este proceso, se tradujo más a nivel técnico: UPEG-analistas, que al más alto nivel. Se podría decir que hubo mucha mayor apropiación a nivel técnico del esquema de monitoreo que a nivel de máximas autoridades. Aunque también se puede establecer que varias máximas autoridades utilizaban la información gestionada en el SGPR para acciones de control a lo interno de sus instituciones.

En la GpR, la planificación se realiza de derecha a izquierda, comenzando por los resultados para definir los demás elementos de la cadena de valor hasta llegar a los insumos. Si estas cadenas no están configuradas de antemano, el monitoreo carece de la profundidad y el alcance necesarios para tomar decisiones informadas y promover cambios efectivos. Por lo tanto, no es suficiente con monitorear el desempeño en el cumplimiento de las metas de producto; es crucial analizar si la producción institucional contribuye de manera efectiva a la consecución de los resultados. Esto permite determinar si la estrategia definida en el PEI es el enfoque adecuado para alcanzar los

resultados gubernamentales, lo cual puede profundizarse mediante evaluaciones *ex ante* o *ex post*. Sin embargo, esto no era posible con los contenidos incluidos en el Informe Anual de Gestión Institucional.

Una alternativa, aún no explorada, sería implementar un monitoreo basado en los PEI y en la cadena de valor derivada de la planificación estratégica en el conjunto de instituciones clave para las prioridades y resultados del Gobierno. De esta manera, el SGPR podría funcionar en paralelo con un subsistema de monitoreo enfocado en los resultados institucionales, en lugar de restringirse únicamente a los productos generados.

Este subsistema también aprovecharía la información del Sistema de Inversión Pública para vincular el avance de los proyectos con los resultados institucionales, como también podría propiciar cambios en el diseño de los programas presupuestarios para vincularlos directamente con los programas estratégicos del PEI, permitiendo asociar directamente los recursos utilizados con los productos y resultados institucionales. De este modo, se conseguiría un monitoreo integral a lo largo de la cadena de valor, produciendo información valiosa para la toma de decisiones tanto dentro de las instituciones como en el alto Gobierno. Este enfoque podría implementarse de manera progresiva en las demás instituciones de la Administración pública, contribuyendo a crear un entorno y una cultura propicia para una gestión orientada a resultados.

En relación con el Informe de Seguimiento del Plan Estratégico de Gobierno, este se enfoca en el avance de las estrategias y resultados del Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Según el informe de 2019 del Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022, titulado Honduras avanza con paso firme:

El eje principal del Informe son los 36 resultados definidos en el PEG, que son monitoreados por un conjunto de 92 indicadores, tomando como referencia la línea base del año 2017 y las metas para cada uno de los años del periodo. Adicionalmente, en los informes se analiza el grado de cumplimiento de las medidas de políticas, programas y proyectos, ya que son los elementos que determinan la variación de los indicadores y, por consiguiente, el nivel de cumplimiento de los resultados (SCGG, 2019, p. 3).

El informe de 2019, así como los informes en los demás años, sigue de manera precisa la estructura del Plan de Gobierno, organizado por sectores de desarrollo, a saber: bienestar y desarrollo social; crecimiento económico incluyente y sostenible; infraestructura y desarrollo logístico; sociedad más justa, pacífica e inclusiva; gobernabilidad democrática y desarrollo, y ejes transversales en los que se incluyen

derechos humanos, seguridad alimentaria, medio ambiente y desarrollo territorial. A partir de estos sectores y ejes el informe aborda las estrategias definidas en el PEG monitoreando el avance de los resultados y metas asociados con cada una de ellas. El informe 2019 incluye 16 estrategias, 4 ejes transversales, 36 resultados y 92 indicadores. A modo de ejemplo, el sector de Bienestar y Desarrollo Social contiene 8 resultados y 25 indicadores, tal y como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2. Resultados, indicadores, metas y valor real sector Bienestar y Desarrollo Social. Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022

RESULTADO	INDICADOR	Línea Base	Año 2019		
		2017	Meta	Real	
I. BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL					
1. Ampliada la cobertura de la Estrategia Plataforma de Gestión Vida Mejor (EVM), con mayor efectividad y focalización.	1.1. Número de familias beneficiadas con la plataforma de Gestión de Vida Mejor	215,765	216,000	248,716	
	1.2. % de hogares en pobreza extrema	40.7	38.7	36.7	
	1.3. Coeficiente de Gini	0.52	0.52	0.52	
2. Fortalecidos los regímenes de protección y previsión social.	2.1. % de ocupados afiliados a sistemas de previsión social	21.2	21.8	20.1	
	3.1. % de jóvenes de 15 a 24 años que ni estudian ni trabajan	27.7	27.0	28.1	
3. Mejorada la escolaridad promedio de la población.	3.2. Tasa de analfabetismo	11.8	12.1	11.5	
	3.3. Años de estudio promedio de la población de 15 a 29 años	7.7	8.1	8.9	
	4.1. Tasa neta de cobertura en Educación Pre-básica	38.3	40.3	42.9	
4. Ampliadas las tasas de cobertura en los diferentes niveles de educación formal.	4.2. Tasa neta de cobertura en Educación Básica de I y II ciclo	83.4	86.2	91.2	
	4.3. Tasa neta de cobertura en Educación básica de III ciclo	44.5	48.1	ND	
	4.4. Tasa neta de cobertura en Educación Media	28.8	29.6	31.2	
	4.5. Tasa bruta de educación superior	16.5	17.4	ND	
	5.1. Porcentaje de estudiantes de educación básica que obtienen suficiencia en pruebas de español	51.0	54.0	ND	
5. Mejorada la calidad de la educación, especialmente en la educación básica.	5.2. Porcentaje de estudiantes de educación básica que obtienen suficiencia en pruebas de matemáticas	29.0	32.0	ND	
	6.1. Esperanza de vida al nacer	75.5	76.1	ND	
6. Incrementada la esperanza de vida de la población hondureña, mediante la reducción de la morbilidad y mortalidad, con énfasis en los sectores más vulnerables y priorizados.	6.2. Cobertura de parto institucional	82.9	84.0	70.0	
	6.3. % de Mujeres de 15 a 19 años que alguna vez estuvo embarazada	24.0	23.0	24.0	
	6.4. Cobertura de niños menores de 18 meses con esquema de vacunación completa.	89.8	89.8	88.0	
	6.5. Razón de mortalidad materna	73.0	70.0	73.0	
	6.6. Tasa de mortalidad en menores de 5 años	24.0	20.0	24.0	
	7.1. Número de nuevas viviendas construidas	10,000.0	10,000.0	4,353	
7. Reducido el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de viviendas.	7.2. % de viviendas con hacinamiento	6.6	5.6	8.6	
	8.1. % de viviendas con acceso a un servicio adecuado de agua	91.0	92.5	88.4	
8. Ampliada la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, saneamiento básico y electricidad.	8.2. % de viviendas con acceso a saneamiento básico adecuado	80.0	84.0	86.6	
	8.3. % de viviendas con acceso a electricidad	86.0	88.0	83.1	

Fuente: Informe de Seguimiento del Plan Estratégico de Gobierno, 2019, p. 68

Con base en lo anterior, el informe presenta la línea de base para 2017 y la meta y valor real del año del informe. Este último dato proviene de la fuente primaria del indicador, que puede ser el Instituto Nacional de Estadística (INE), o los sistemas de información sectorial o estimaciones de indicadores realizadas periódicamente por organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, la OCDE o la ONU. Con base en esta información, el informe incluye el análisis de las desviaciones entre la meta

y el valor real, y posteriormente se relacionan las medidas de política y estrategias, así como los programas y proyectos vinculados a estos resultados e indicadores, explicando de manera sucinta el avance de entregables o de la ejecución del presupuesto asignado a cada intervención. Este informe ofrece una mejor aproximación a la cadena de valor que el Informe Anual de Gestión Institucional e intenta establecer relaciones de causalidad entre las desviaciones y el desempeño de los programas y proyectos.

Además, se observa una desconexión total entre el Informe Anual de Gestión Institucional y el Informe de Seguimiento del Plan Estratégico de Gobierno. El primero, que se centra en el desempeño de las instituciones a escala física (productos) y financiera (presupuesto), debería servir como ingrediente para fortalecer el análisis causal sobre el cumplimiento de las metas de resultados gubernamentales. Sin embargo, esta vinculación no existe, como si se tratara de dos sistemas de monitoreo distintos que operan de manera independiente.

Lo ideal sería que el análisis de gestión institucional incluyera la revisión del desempeño de los resultados del PEI de cada entidad, entendidos como resultados intermedios necesarios para alcanzar los objetivos del PEG. Además, debería contemplar el avance en la producción y el presupuesto asociado, y estar disponible como insumo para el seguimiento del PEG, cuyo enfoque son los resultados y programas gubernamentales.

Al igual que en el caso del Informe Anual de Gestión Institucional, los informes de seguimiento al PEG eran remitidos a las oficinas de la Presidencia de la República, pero no se presentaban ni discutían en reuniones formales y sistemáticas con las altas autoridades del Gobierno. Así, el informe de seguimiento del PEI no trascendía más allá de ser un buen documento técnico sin mayor relevancia política. Sin un monitoreo cuya información contribuya a la toma de decisiones, el modelo de GpR pierde efectividad. Al respecto, Adolfo del Cid comenta:

En lo que se refiere al Plan Estratégico de Gobierno (PEG), también se realizaron varios informes, relacionados a los planes, denominados Informes de Seguimiento. El PEG, 2018-2022 se elaboró sobre la base de la Agenda Estratégica Presidencial, y sobre la base de su diseño se elaboraban los informes mencionados. Los mismos de igual manera eran remitidos a nivel de la Presidencia.

En cuanto a evaluación, esta consiste en un análisis estructurado y objetivo del diseño, implementación o resultados de una iniciativa futura, en curso o completada. Su objetivo es analizar los efectos finales y las causas de las intervenciones públicas,

determinar la relevancia y el cumplimiento de sus objetivos, y evaluar dimensiones como la eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las intervenciones (OCDE, 2021).

En este sentido, la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la SCGG logró avances importantes como la elaboración de guías metodológicas para la aplicación de evaluaciones de diseño, institucional y de resultados. Asimismo, se llevaron a cabo algunas evaluaciones de resultado de programas estratégicos como el Programa Nacional de Agricultura Bajo Riego, Con Chamba Vivís Mejor y Vivienda Saludable. Además, se realizaron 16 evaluaciones de diseño (o evaluaciones *ex ante*) de programas para trabajar especialmente sobre el planteamiento del problema y sus repercusiones en la coherencia y consistencia en el diseño de una política pública.

En relación con la toma de decisiones a partir de estas evaluaciones, Magdalena García comenta en la entrevista:

Sí se dieron algunos pequeños cambios, no como se quisiera. Por ejemplo, una de las cosas que se identificó era que la implementación de las intervenciones sociales era fraccionada y se les recomendó que se hicieran programas sociales integrados. Por ejemplo, se encontró que unos tenían vivienda, otros tenían bono, los otros tenían cualquier otra cosa, pero ninguno tenía todo para mejorar la condición de vida y eso empezaron a hacerlo, pero creo que no pasó a más. Por otro lado, hay problemas de que no se tienen documentos de diseño de los proyectos, los programas, entonces cuando lo presentamos dijo la primera dama: si no tenemos documento de vida mejor, y le dijo a la viceministra: elabora el documento, pero tampoco se hizo. Lo otro fue que el presidente cambió el discurso respecto a la forma de implementación de los programas sociales para hacer programas sociales integrales, pero no pasó más allá del discurso, y lo mismo pasó con “Con Chamba Vivís Mejor”, que este fue un proyecto que nunca debió de realizarse porque los resultados se hubieran dado sin el proyecto, así que yo diría que el esfuerzo de la evaluación del desarrollo del conocimiento fue poco.

De este modo, el error de diseño radica en haber configurado un sistema de monitoreo y evaluación que generaba informes periódicos, pero limitados a un ejercicio técnico con poca trascendencia en la toma de decisiones de las altas autoridades de gobierno. Como resultado, el análisis y las recomendaciones incluidas en dichos informes no se convertían en medidas de política correctivas que contribuyeran al cumplimiento de las metas gubernamentales.

Deficiencias en la estrategia de alistamiento

El marco teórico destaca la estrategia de alistamiento como un elemento crucial. Disponer de una estrategia para crear condiciones previas a la implementación y efectiva apropiación del modelo de GpR es tan importante como disponer de un diseño coherente y consistente de su estructura. El marco global del modelo abierto de gestión para resultados del CLAD-BID plantea que la estrategia de alistamiento se concreta en un conjunto de factores críticos de éxito que aumentan las posibilidades de implementación y apropiación plena de dicho modelo. Estos son: apoyo e implicación de las autoridades políticas, iniciativa y compromiso gerencial, estrategia para el alineamiento de las personas al modelo de GpR, desarrollo equilibrado y sostenido, y plan de implementación del modelo de gestión para resultados.

Si bien estos factores se tomaron como referente inicial para analizar las deficiencias en la estrategia de alistamiento en la adopción del modelo en Honduras, fueron modificándose durante las entrevistas y emergió una versión de factores explicativos dotados de mayor especificidad y pertinencia al contexto temporal y de país. De forma que los factores críticos del modelo abierto (CLAD-BID) se redefinieron en cuatro, así: I) Ausencia de un marco normativo del modelo de GpR con rango de ley, de imperativa adopción para la Administración pública, II) Escaso compromiso y apropiación de las autoridades políticas y la alta gerencia con el modelo de GpR, III) falta de capacidades del recurso humano para apropiar y desplegar el modelo, y IV) disponibilidad de un plan para la implementación del modelo.

Ausencia de un marco normativo del modelo de GpR con rango de ley, de imperativa adopción para la Administración pública

La GpR implica cambios importantes en la forma tradicional como las instituciones públicas gestionan sus recursos, porque exige planificar estratégicamente, ajustar la operación a la estrategia, articular la planificación con el presupuesto, monitorear y evaluar el desempeño y rendir cuentas, todo ello orientado a alcanzar resultados de alto valor público. Adoptar un modelo de esta complejidad va más allá de un buen diseño técnico: requiere acuerdos políticos y bases técnicas que se concreten en una normativa con rango de ley para adoptar la GpR como modelo de referencia para la Administración pública. Al respecto, Manuel Ramírez resalta en la entrevista:

En 2016 la Secretaría de Finanzas (SEFIN) empieza a involucrarse un poco más en la gestión para resultados, se hace un trabajo conjunto con la SCGG para proponer una reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto, obteniéndose una versión bastante avanzada, pero nunca llegó al Congreso. La aprobación de esa ley para mí hubiera sido un paso muy importante, un éxito bastante considerable porque eso hubiera marcado el verdadero alineamiento que tendría que haber entre las metas y los resultados que se planteaban a nivel de la planificación con los programas, los subprogramas y los proyectos a nivel del presupuesto. En la ley original no se menciona por ningún lado el concepto de gestión para resultados.

En este contexto, cabe precisar algunos hitos anteriores a este hecho que terminó cerrando las posibilidades de contar con una legislación enfocada en regular el agenciamiento del modelo de GpR. A inicios del decenio de 2010, la normativa para la GpR se limitaba a algunas disposiciones que la reconocían como el marco global para la actuación de la Administración pública. La primera de estas disposiciones se encuentra en la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto Ley 286/2009), donde se estipula la “gestión basada en resultados” como uno de los principios orientadores del desarrollo. Posteriormente, la Ley para Optimizar la Administración Pública, en su artículo 6, establece:

La administración pública tiene una conducción estratégica y por resultados, lo que implica diseñar sus planes, fijar sus objetivos y metas, recaudar los ingresos tributarios, asignar los recursos, asegurar la coordinación entre los órganos y actividades estatales, ejecutar efectiva y eficientemente los proyectos y programas, hacer sus seguimientos y evaluar sus resultados alcanzados (Congreso Nacional, Decreto Legislativo 266, 2013).

Estas normas ratifican la GpR como el marco global de actuación de la Administración pública. Sin embargo, hasta ese momento no existía una normativa específica que definiera la gestión para resultados como modelo, y que abarcara sus propósitos, principios, componentes y roles institucionales. Esta ausencia hacía difícil la comprensión de la gestión basada en resultados como fundamento orientador del desarrollo, surgido en la Ley de Visión de País en 2009. No fue sino hasta 2016, durante el proceso de formulación del Plan Estratégico de la SCGG para el período 2017-2020, que se identificó la necesidad de contar con esa normativa. Así, se incorporó en dicho plan, como parte del proyecto “Planificación del desarrollo bajo un enfoque de gestión por resultados”, el producto “Proyecto de Ley General de Gestión por Resultados”.

Durante 2016, se hicieron los primeros acercamientos entre las autoridades de la SEFIN y la SCGG con el objetivo de trazar una ruta para desarrollar conjuntamente una

norma que articulara el presupuesto y la inversión pública con la gestión por resultados. Producto de estas reuniones se decidió qué, en vez de desarrollar una propuesta independiente para la Ley de Gestión para Resultados, la GpR fuera integrada a la reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) que ya estaba en proceso de elaboración por parte de la SEFIN. Para llevar a cabo esta tarea, se conformó un equipo de trabajo con funcionarios de ambas instituciones.

A finales de 2016, con el apoyo de la SCGG, la SEFIN contaba con un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto Legislativo 83 de 2004) listo para ser presentado al Congreso Nacional. En relación con la gestión para resultados (GpR), el proyecto incorporaba una serie de nuevos artículos que abarcaban desde los propósitos generales de una gestión orientada a resultados hasta una explicación detallada de sus pilares y componentes. De este modo, el proyecto de ley incluyó un artículo explicativo sobre los cinco pilares del modelo de GpR y añadió varios artículos que ofrecían una explicación más amplia de los objetivos y componentes de cada pilar, así como de sus interrelaciones.

Igualmente, el proyecto modificaba algunos artículos existentes en el Decreto Legislativo 83 de 2004 para precisar aspectos relacionados con la GpR y aclarar las competencias entre la SEFIN y la SCGG. Por ejemplo, se introdujeron cambios en la conformación del programa multianual de inversión pública, así como en el seguimiento del avance físico y financiero de los proyectos y en la elaboración de la nota técnica de factibilidad para nuevos proyectos, entre otros temas. En este sentido, el documento titulado “Honduras: Mejora de la Presupuestación Informada por Desempeño” precisa:

El Proyecto de LOP le asigna a la SCGG la coordinación de lo que ha sido denominado como “Gestión por Resultados”, la cual sería integrada, entre otros elementos, por el presupuesto basado en resultados (el cual se entiende como una de las estructuras del presupuesto público), la administración financiera, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Asimismo, se advierte en el Proyecto de LOP que, entre los objetivos de la Gestión por Resultados, estaría el de establecer lineamientos e instrumentos de mediano plazo para lograr que la asignación y uso de recursos públicos estén alineados con la planificación estratégica y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Alonso *et al.*, 2017, p. 17).

El proyecto de ley fue sometido a una última revisión técnica por parte de la SCGG y la SEFIN, y recibió la aprobación de las máximas autoridades antes de ser entregado al ministro de la Presidencia. Este último tiene la responsabilidad de

consultar con el presidente de la República sobre las prioridades de la agenda legislativa, antes de que el proyecto sea formalmente presentado al Congreso Nacional. Lamentablemente, la iniciativa de reforma a la LOP con enfoque de resultados no llegó a ser discutida en el Congreso, y quedó “engavetada” en los archivos de la oficina del secretario de Presidencia. Esta situación representó un golpe mortal para el futuro del modelo de gestión por resultados (GpR), que se vio obligado a continuar su trayectoria sin un marco normativo sólido.

El intento fallido de llevar el modelo de GpR a una ley orgánica dejó sin piso normativo la labor de la SCGG para su implementación efectiva en todos los niveles de la Administración pública. Además, puso de manifiesto la falta de compromiso del alto Gobierno con la apropiación del modelo, y se socavó el principio fundamental de una gestión orientada a resultados, tal como se establece en la Ley de Visión de País (Decreto Legislativo 286 de 2009) y se reafirma en el artículo 6 de la Ley para Optimizar la Administración Pública, que indica: “la administración pública tiene una conducción estratégica y por resultados” (Decreto Legislativo 266 de 2013).

Lo ocurrido con el proyecto de reforma a la LOP cerró, de alguna manera, la posibilidad de proponer a la Secretaría de la Presidencia la aprobación de la normativa para el modelo de GpR a través de un decreto ejecutivo (PCM) del Consejo de Ministros. Este tipo de norma ocupa el tercer nivel en la jerarquía normativa, después de la Constitución de la República y los decretos legislativos (leyes de la República). La única opción restante era aprobar el modelo de GpR mediante un acuerdo ejecutivo, que se autoriza con la firma del presidente de la República y el secretario de la Presidencia, según las atribuciones que la Ley de Administración Pública confiere al presidente constitucional.

Así, se aprobó el Acuerdo Ejecutivo 035 de 2020, firmado por la ministra de la SCGG por delegación del presidente. Este acuerdo establece e implementa el modelo de gestión por resultados para la Administración pública en sus diferentes niveles, define la gestión por resultados, sus pilares y componentes, y detalla los roles y responsabilidades de la SCGG, la SEFIN, la EAGP y las instituciones públicas encargadas de su implementación. Además, establece que la SCGG será el órgano rector y coordinador de la gestión por resultados y, en esa función, deberá desarrollar un marco unificado e integral de directrices, normas, manuales e instrumentos técnicos y metodológicos.

Frente a estos hechos, la deficiencia que emerge en el factor crítico de éxito es la ausencia de un marco normativo del modelo de GpR con carácter de ley, de imperativa adopción para la Administración pública. Sin embargo, la normativa se introdujo de manera tardía, a finales de la década 2010-2020, y aunque se aspiraba a una ley orgánica, se concluyó con un acuerdo ejecutivo, que ocupa el nivel más bajo en la jerarquía normativa.

Escaso compromiso y apropiación de las autoridades políticas y la alta gerencia con el modelo de GpR

En la estrategia de alistamiento es fundamental que, tanto durante como después de su implementación, el modelo cuente con el compromiso y la apropiación al más alto nivel de gobierno, incluyendo al presidente de la República y los ministros de despacho. Sin este respaldo, el modelo pierde relevancia con el tiempo, ya que las instituciones implementadoras no perciben un compromiso real de la cúpula gubernamental, lo que provoca que el modelo se vuelva invisible. Como señaló Efraín Corea en la entrevista:

El apoyo político fue muy pobre. Nosotros como SCGG no logramos cautivar al presidente. Creo que una vez le escuché decir la frase “gestión por resultados” y fue con ocasión de un discurso que el ministro Hernández Alcerro le preparó al presidente. Entonces creo que el apoyo político era muy limitado.

El compromiso político no se limita a que el presidente mencione el modelo de GpR en sus discursos, sino que implica un compromiso e involucramiento sistemático del alto Gobierno tanto en la fase de alistamiento como en la de implementación. En este sentido, Manuel Ramírez señala en la entrevista:

No teníamos apoyo político, antes de ganar la presidencia el candidato se deja asesorar por un equipo técnico y ese equipo identifica la necesidad de hacer un planteamiento estratégico de campaña, entonces, se hace un plan, pero ya cuando llegan a la presidencia el plan se lo dejan a los ministros de planificación, entonces la planificación no forma parte de las preocupaciones del presidente. Desde que yo recuerde nunca ha habido acá un presidente que diga que la planificación es fundamental.

Esta afirmación destaca la necesidad de involucrar a todos los ministros en la formulación y aprobación del plan estratégico de gobierno, así como en su apropiación como agenda estratégica. También subraya la importancia de acompañar a los equipos técnicos para garantizar que trabajen en esa línea, hacer reuniones periódicas para recibir retroalimentación sobre el progreso del plan e impulsar la toma

de decisiones informadas. Solo cuando esto ocurre, se puede afirmar que realmente existe apoyo y compromiso político.

Hechos como la escasa trascendencia del PEG como agenda estratégica del Gobierno, el limitado impulso dado a la incorporación de la reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto en la agenda legislativa, que incluía el contenido relacionado con el modelo de GpR, la poca relevancia otorgada a los informes de monitoreo preparados por la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, adscrita a la SCGG (como el Informe Anual de Gestión Institucional y el Informe Anual de Seguimiento del Plan Estratégico de Gobierno) para la toma de decisiones, y la sobrecarga de responsabilidades asumidas por la SCGG con la incorporación de nuevas instituciones y programas bajo su control, son indicativos del escaso compromiso político con la implementación del modelo. Dicho compromiso quedó reducido a unas pocas menciones en los discursos presidenciales. Como afirma Carlos Borjas:

Creo que al principio el presidente le dio respaldo al modelo de gestión por resultados, pero después ese respaldo se fue diluyendo. Tu podías tener un plan de gobierno alineado con la visión de país y el plan de nación, pero realmente lo que faltó fue compromiso y voluntad política de las máximas autoridades, tanto del presidente como de las autoridades de cada institución de aplicar el modelo de gestión por resultados.

Aunque el compromiso del presidente con el modelo de GpR no fue el esperado, el liderazgo y la participación de los ministros de despacho de la SCGG eran fundamentales, dado que esta entidad es la coordinadora de la Administración pública y la responsable de la conducción estratégica orientada a resultados. Sin embargo, en este nivel también se presentaron grandes deficiencias. La SCGG, desde su creación en 2014, tuvo dos ministros. El primero de ellos, con una destacada trayectoria en cargos públicos como diputado, ministro y diplomático, ocupó el cargo hasta abril de 2018. Como él mismo expresó en su comunicado de despedida a los funcionarios de la SCGG:

Han sido más de cuatro años de grandes desafíos y ustedes me ayudaron a hacerles frente de forma efectiva. Creamos una nueva institución prácticamente de la nada.

Logramos posicionarla como un verdadero ente auxiliar del Presidente de la República en la coordinación de la administración pública (Redacción *El Heraldo*, 2018, párr. 4).

Durante su gestión, se diseñó e implementó la estructura organizativa de la SCGG, lo que incluyó la creación de las tres direcciones presidenciales. Asimismo, se simplificó el sistema nacional de planificación, reduciéndolo a dos niveles: global e

institucional. También promovió la formulación del PEI de la SCGG 2017-2021, impulsó la creación de los PEI en la Administración pública y los GS, y fomentó el desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación. Aunque inicialmente hubo un fuerte liderazgo y compromiso, estos fueron perdiendo fuerza con el tiempo debido a las obligaciones derivadas de la agenda presidencial, enmarcada en la responsabilidad de “auxiliar al presidente de la República”. Al respecto, Efraín Corea señala:

El ministro estaba muy comprometido con la gestión orientada a resultados, pero estaba metido en tantas cosas que tenía el problema de postergar todo demasiado. Le agobió la agenda y no pudo dedicar el tiempo suficiente al modelo y como tampoco tenía una estructura, se cargó mucho él mismo y eso lo asfixió. Aunque la SCGG tenía un cargo de viceministro que podía haber ayudado a descongestionar la agenda del ministro, se mantuvo vacante durante mucho tiempo, hasta que se nombró a la licenciada Marta Doblado en 2017.

Con la salida del ministro, el despacho ministerial quedó a cargo de la viceministra Doblado, lo que provocó un notable deterioro en el liderazgo y compromiso político y gerencial con el modelo de GpR. Esto se debió principalmente a que, además de su rol como ministra de la SCGG, también ejercía simultáneamente la presidencia del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (Injupemp). Esta doble responsabilidad no solo implicaba una gran carga de trabajo, sino que también limitaba considerablemente el tiempo disponible para atender sus funciones como ministra. En este contexto, las posibilidades de ejercer el liderazgo y el compromiso necesarios para transformar las propuestas en realidad y poner en marcha el modelo de GpR fueron muy reducidas. Al respecto, Magdalena García señala:

Hay que vender el modelo y la importancia de la gestión orientada a resultados, acá no tomamos el trabajo con seriedad, a mí siempre eso me ha frustrado porque siento que todo es un discurso, pero no pasamos a la acción y no nos comprometemos, no tenemos la convicción de que eso es lo que hay que hacer. Lograr que haya convicción en las altas autoridades, en los niveles políticos, es fundamental.

Como se explicó anteriormente, la EAGP, creada como un instrumento para facilitar la apropiación del modelo de GpR en la alta gerencia, no cumplió su propósito. El modelo no solo carecía de apoyo político del alto gobierno, sino que el nivel gerencial tampoco había sido preparado para liderar el alistamiento e implementación del modelo en la Administración pública, lo que se tradujo en bajos niveles de apropiación y compromiso. En palabras de Efraín Corea:

Una gestión por resultados necesita preparar a los gerentes y requiere que la alta dirección empiece a pensar distinto y se salga de los modelos tradicionales. Los ministros y los directores deben liderar integralmente el logro de los resultados institucionales y trabajar en equipo con el nivel operativo. No obstante, esta no era la regla sino la excepción (como en los casos de la Secretaría de Seguridad y el Registro Nacional de las Personas). Esta falencia era observable cuando iniciábamos la elaboración de los planes estratégicos institucionales, la alta dirección no acompañaba el proceso de formulación, ahí la cabeza es la que tiene que aportar en lo estratégico y a la hora de aprobar el PEI te dicen “y esto de dónde salió”.

En relación con la estrategia de alistamiento, y a partir de los testimonios mencionados, la deficiencia que emerge como un factor crítico de éxito es el escaso compromiso y apropiación del modelo de GpR por parte de las autoridades políticas y la alta gerencia. El modelo careció del respaldo político del presidente de la República y no tuvo el compromiso ni la apropiación necesarios de la alta dirección gubernamental. Asimismo, la SCGG no contó con la disposición de los dos ministros encargados de ese despacho para promover el modelo en los niveles más altos del Gobierno, lo que resultó en una disminución progresiva de su compromiso. En resumen, la falta de respaldo y apropiación política constituyó un obstáculo clave para la implementación del modelo.

Falta de capacidades del recurso humano para apropiar y desplegar el modelo GpR

Durante el desarrollo de las entrevistas surgió un factor determinante a la hora de agenciar la puesta en marcha del modelo de GpR: los equipos de trabajo de la SCGG llamados a entender el modelo para poder acompañar a otros equipos en su implementación tenían profundas falencias en sus capacidades para estar a la altura de este reto. Efraín Corea explica:

Cuando yo llego, me dan una gente que no me fue útil, salvo dos o tres. Yo había traído a unos para fortalecerme, vi sus currículos y tenían escuela, pero cuando se probaron en la Dirección no era lo que yo esperaba, cuando sintieron la presión, una noche el ministro me comunicó que no seguían conmigo. Entonces no tuve el chance de poder escoger mi gente, ahí solo tenía un muchacho, tenía mucha esperanza en él, lo mandamos a la Católica de Chile como esos relevos generacionales, pero de ahí con quien implementaba yo, no tenían el conocimiento, no tenían la formación. Teníamos una encrucijada, cómo salir yo a implementar un modelo que aquí no lo entienden y cómo empoderar y como imponer por las buenas. Pensé que tenía alguna posibilidad de

organizar el equipo, no teníamos forma de implementar y de remate aparecían con gente que empleaban sin pensar en el rol de la institución, te memorizan las cosas, no pasan de allí, te recitaban las cosas y cuando se les preguntaba algo no daban.

En efecto, este planteamiento refleja una gran restricción de la que oportunamente no se fue consciente, es decir, se obvió, lo cual sin duda impactó de manera significativa las posibilidades de hacer las transformaciones que el modelo demandaba, toda vez que “las personas constituyen la base sobre la cual todos los demás elementos del modelo de gestión se apoyan” (Falcão y Marini, 2007, p. 205). Las personas son quienes se apropian del modelo y lo materializan en los procesos a su cargo.

Las debilidades técnicas del personal de base y en parte de la alta gerencia limitaron asimilar el modelo, entender su arquitectura, enfoque, objetivos y herramientas, para hacerlo suyo, es decir, para apropiárselo. Esta es una premisa fundamental en tanto la implantación de modelos de gestión para resultados requiere una condición central: apropiación, o la capacidad del beneficiario de dominar el proceso de generación de resultados, asumiéndolo en el sentido instrumental y de los beneficios generados (Falcão y Marini, 2007, p. 244).

Era crucial que los primeros en asumir el modelo y ganar alineación, es decir, contar con una visión compartida de este, fueran los equipos de la SCGG. Ambas condiciones previas, alineamiento y apropiación, eran definitivas para generar capacidades y compromiso en aras de cumplir a cabalidad con la responsabilidad de acompañar a los otros equipos de las instituciones, a implementar el modelo de GpR. En tal sentido, Efraín Corea agrega:

No se puede soportar todo en los jefes sin apoyo en la base, antes se logró arrancar con esa restricción, por eso hay que apropiarse más del modelo para poderlo defender, eso era lo que les decía a los subalternos, estamos obligados a saber más que el promedio de los técnicos, me cansé de decirles. Hablé con el ministro, le mandé un documento con lo que necesitaba para implementar. Estaba preocupado por la tarea que nos asignaron, pero tenía que educar y luego implementar, educar es una tarea difícil sobre todo cuando la gente no tiene el perfil. Siempre preocupados por el aumento, por conseguirles un acuerdo, cuando los tienes por contrato son más eficientes, pero por acuerdo allí ya se olvidaron del trabajo. De 21 personas que yo tenía 4 funcionaban, estaba frustrado, no tener la gente, como dicen los narradores deportivos, buena la intención, pero pésimo el disparo, este ya es un debilitamiento predeterminado intencional. Aquí no interesa, hay gente comprometida con un líder no con un país,

como que nadie tiene capacidad de pensar, más allá de una instrucción que dio la ministra. Un ministro de planificación debe saber para dónde va este país, pero son partidarios de una línea ideológica y la gente que le mete no la podemos ayudar porque no es del partido y queda frustrado el que no tiene la opción. Si alguien gana más que usted, me genera un lío, una persona no me sirve, pero todo mundo sabe que gana más, entonces se distorsiona. Otro entró por mi Dirección ganando más que los otros, cómo le exijo si no tiene conocimiento de lo que hacemos aquí, algo debe saber, no tengo porque enseñarle y el otro está molesto porque va a tener que enseñarle y porque gana el doble. Hay una distorsión salarial que crea un ambiente laboral nefasto con ese tipo de acciones. Afuera había una percepción de la Secretaría como un superministerio, pero para mí no era así.

Asimismo, a más de esta limitación, tampoco se valoró el perfil de entrada de los empleados para establecer sus necesidades de formación en función de las competencias requeridas para hacer efectiva la implementación del modelo y en consecuencia trazar un programa de entrenamiento con el fin de cerrar las brechas identificadas. Aunado a lo anterior, la vinculación del personal respondió en buena medida a la filiación política del partido de turno en el Gobierno, con los consecuentes efectos no deseados.

La combinación de la falta de perfil adecuado del personal de la SCGG para comprender el modelo y transmitirlo, el criterio de su vinculación atendiendo favores políticos y las diferencias salariales que esta medida trajo consigo dificultaron el propiciar las condiciones previas de generación de capacidades en el recurso humano de la Secretaría. En este contexto de estas falencias, la SCGG tenía un esquema de llegada a las instituciones, en el cual parte del equipo de profesionales, “los delanteros”, era responsable de que estas conocieran el modelo, lo apropiaran, lo trabajaran bien, supieran implementar los distintos instrumentos y guías, de manera que gran parte de la efectividad del modelo dependía de sus capacidades técnicas, de sus habilidades para saber transmitir los conocimientos y saber aplicar la caja de herramientas sobre el modelo. Al respecto Efraín Corea enfatiza:

Eran 114 instituciones divida entre 8, no vas para ningún lado, viene de la misma estructura de la organización. La gente no entendía, no te da más, había un problema en la gente inconcebible, no les gusta leer, no investigan, teníamos un problema serio para implementar el modelo institucionalmente en la forma como te preparas con los recursos adecuados.

Un equipo sin las capacidades para apropiar el modelo y orientar estratégicamente su implementación en las instituciones no pudo constituirse en la base para soportar su despliegue. Carlos Borjas refuerza la problemática al aportar:

Teníamos una cosa bien jalada pero no teníamos gente, no daban las competencias, teníamos que saber más que las instituciones y mostrar conocimientos y propiedad para crear credibilidad, esto es superimportante. Si desde arriba decían ahí te mandó a tal persona para este cargo, aunque el director se oponía a esa persona —pues no le sirve—, no se le escuchaba porque el presidente no tenía el compromiso por lograr cumplir objetivos. Se iba a llenar de gente con cualquiera que no cumpliera requisitos, iba a aceptar cualquiera que no tuviera los méritos. Al final quedó con un montón de gente que no contribuye a nada y le decían, si usted tiene un ejército de gente y en qué contribuye, en nada, los metieron sin cumplir los requisitos para un puesto, no tenía la gente. Le cargaban el trabajo a unos que todo el tiempo se la pasaban ahogados.

Estos testimonios muestran que la falta de capacidades del recurso humano para la apropiación y despliegue del modelo de GpR es un factor crítico a la hora de contar con las condiciones previas para su adecuada implementación. En suma, la situación era muy compleja, las personas no tenían el perfil adecuado, pero, además, no se midió la brecha en competencias ni se diseñó una estrategia de formación en competencias duras y blandas para que las personas estuvieran alineadas con la GpR en aras de contar con individuos cualificados y comprometidos con la implementación del modelo.

Tampoco se identificó en el PEI de la SCGG una línea estratégica orientada a la formación de las personas para transformar o reforzar sus competencias, que permitiera suplir tantas debilidades y diferencias en la capacidad del equipo de delanteros con las instituciones para entender, explicar, facilitar y acompañar un proceso de esta envergadura. Pretender un objetivo tan amplio sin gente fortalecida técnicamente y entrenada para el cambio era realmente imposible.

La EAGP fue creada justamente para llenar este vacío, pero como ya se mencionó, entró muy tarde y con la presión y la expectativa de empezar a dictar los cursos. Se montó un diplomado y se alcanzaron a realizar unos módulos introductorios que abordaban el modelo de GpR. Este esfuerzo estuvo dirigido más hacia los equipos de afuera, es decir, hacia las UPEG, los equipos de la SCGG no estuvieron tan vinculados con este proceso. Esta formación no sirvió como instrumento para nivelar primero las capacidades del equipo de delanteros de la SCGG que deberían estar en sintonía con los conceptos e instrumentos del modelo de GpR. Es decir, no hubo una

estrategia de intervención pensada en robustecer las capacidades hacia dentro de quienes tenían la responsabilidad de apropiarse del modelo, para así contar con la suficiencia técnica necesaria al transmitir y acompañar a las instituciones en la ruta de implementación de este.

Respecto a la alineación interna de los profesionales de la SCGG previa a salir a acompañar a otros, no se dio el espacio necesario ni tampoco se estructuró un programa de formación hacia dentro que ayudara en una etapa preliminar de alistamientos a crear o fortalecer las competencias requeridas para afrontar el desafío que demandaba el modelo. Se pensó que la gente lo asumiría muy fácil, no obstante, obviar esta condición sin duda representó una deficiencia estructural que impidió la apropiación y por ende el despliegue del modelo. Efraín Corea señala la urgencia de entrenarse y lo que se requería, pero no sucedió:

Asegurarse de estar preparados y preparar nuestros propios recursos para salir, no se veía bien que de frente estuviéramos con consultores, hasta cierto punto en una primera fase, más de apoyo, pero no de frente a la institución.

En conclusión, se debió tener conciencia de las débiles capacidades del personal y haber preparado un proceso de alistamiento para nivelarlas de alguna manera. Se creyó que con algunas capacitaciones estos equipos podrían hacer la tarea, pero no fue así.

Los primeros intentos de entender el modelo, de apropiárselo, sucedieron hacia los años 2017 y 2018, cuando en el Madigep se trabajó y plasmó en una guía este nuevo planteamiento de una planificación de GpR. A partir de este esfuerzo, el ministro impartió la directriz de construir los PEI en todas las instituciones, entendiendo que esa es la base de la GpR, puesto que lo que se estaba haciendo hasta ahora eran los POA, que en últimas no informan lo esencial al presidente para tomar decisiones.

Para alcanzar dicho objetivo, la estrategia fue desarrollar talleres teórico-prácticos, apoyados por el área de planificación estratégica de la SCGG y dirigidos a los funcionarios de alrededor de cincuenta instituciones representadas por las UPEG. Algunos profesionales de la SCGG participaron, sin embargo, en dichos talleres solo se abordó el contexto general del modelo de GpR, puesto que fueron concebidos para armar los PEI y no para entender el modelo y acompañar a los otros en su implementación. Claramente ello no suplió la necesidad de conocer en profundidad el modelo. Antes de salir a acompañar los PEI era indispensable desplegar un proceso interno de formación y apropiación del modelo.

La otra cara de esta problemática se refiere a las capacidades del personal en el nivel macroinstitucional, es decir, en los receptores encargados de implementar el modelo, cuyas debilidades en competencias también representaron barreras para la adecuada apropiación del modelo en temas que son nuevos e implican un cambio de actitud, y en la forma de concebir los procesos con orientación a resultados, lo que exige un nuevo entrenamiento para agenciar las transformaciones que demanda.

Un dato contundente refleja el bajo nivel de formación de los empleados, una limitante estructural para afrontar el desafío planteado por la GpR:

Sólo el 28% de los servidores públicos tienen estudios superiores, una cifra significativamente inferior a la de la mayoría de los demás países de ALC, incluso si se tiene en cuenta que el sector de la población activa con estudios superiores es menor (World Bank, 2021, citado en OCDE, 2023, p. 18).

Asimismo, la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, corrobora las debilidades en la gestión del recurso humano generalizadas al sector público:

ASJ/TI logró evidenciar entre los años 2014 y 2019 que, en su mayoría, el ingreso de personal al servicio civil en Honduras se lleva a cabo sin base a méritos, ya que no se realizan concursos públicos que brinden por un lado, igualdad de oportunidad y que el Estado pueda contratar a los mejores empleados con perfiles acordes al puesto para ejercer su derecho a aspirar a un puesto público y al trabajo; y, por otro lado, las instituciones públicas tienen perfiles de puesto desactualizados y no cuentan con manuales de salarios y promoción de personal en base a su desempeño. (ASJ, s. f., p. 3).

En este sentido, la estrategia de alistamiento destinada a crear las condiciones previas para una implementación efectiva del modelo debió haberse concebido en 2014, cuando se creó la SCGG y se promulgó la Ley de Administración Pública, que dio lugar a la creación de las direcciones presidenciales. En ese momento era crucial llevar a cabo un proceso de selección del personal basado en las competencias necesarias para comprender, apropiarse, comunicar y acompañar la implementación del modelo. Es decir, se debía definir un perfil adecuado y vincular al personal conforme a esas necesidades específicas.

Asimismo, la gestión del cambio, al ser un proceso prolongado, debió haberse iniciado en esta etapa de preparación, antes de implementar el modelo. Esto resulta de especial relevancia debido a sus implicaciones, especialmente en lo que respecta a las transformaciones necesarias para el mejoramiento continuo de los procesos. Solo de esta

manera se logrará que los empleados comprendan, se identifiquen y se comprometan efectivamente con una gestión orientada a resultados.

Sin duda, inspirar este cambio requiere comunicar y visibilizar los beneficios de una gestión enfocada en los resultados, así como realizar esfuerzos sostenidos en formación tanto para los equipos directivos como para el personal de apoyo, con el fin de que adopten los nuevos paradigmas. Es evidente que entre 2014 y 2017 no se avanzó en esta dirección, y la EAGP llegó tarde, sin lograr cumplir el objetivo de cualificar las capacidades de los servidores públicos en función del modelo de GpR.

Disponibilidad de un plan para la implementación del modelo

El Plan Estratégico de la SCGG, elaborado en 2016 para el período 2017-2020, constituye un elemento clave en el proceso de alistamiento. Sin embargo, por sí solo no es suficiente para guiar de manera ordenada y articulada la implementación del modelo. En relación con esto, Efraín Corea comentaba en la entrevista:

Lo primero que teníamos que hacer para implementar el modelo de GpR era hacer el plan estratégico de la SCGG y fijar las acciones que cada dirección presidencial debía emprender, y se hizo, con apoyo del ministro al inicio. A nosotros el Plan nos sirvió mucho como una guía, pero después cada dirección presidencial siguió haciendo lo suyo y no se hizo seguimiento a las intervenciones.

El PEI 2017-2020 no solo responde al imperativo de que la entidad encargada de la GpR en el país sea coherente con la aplicación del modelo y se convierta en un referente para las instituciones del Estado, sino también a la necesidad de definir una estrategia para el diseño y desarrollo de los contenidos y herramientas que permitan su estandarización y apropiación. En otras palabras, el Plan Estratégico de la SCGG es un instrumento clave en el proceso de alistamiento, pero es fundamental operacionalizar esta estrategia mediante un plan de implementación detallado. Al respecto, Manuel Ramírez comenta en la entrevista:

El Plan Estratégico de la SCGG lo miré más como un plan institucional que como un plan de implementación del modelo de GpR, es decir, un plan para resolver los problemas que tenía al interior la Secretaría de Coordinación, no para implementar el enfoque de gestión para resultados a nivel de todo el Gobierno. Hizo falta un plan para definir cómo vas a implementar el modelo y es entonces cuando empiezas a hacer los cambios. Pero acá nos saltamos etapas y al final no logramos una adecuada articulación entre lo que queríamos hacer y cómo hacerlo.

En línea con lo anterior, el PEI 2017-2020 de la SCGG, en el capítulo IX incorporó un plan operativo para el período 2016-2017, en el cual se definieron una serie de productos asociados a los 17 proyectos que componen la estrategia del plan. Estos proyectos tenían como objetivo fortalecer la capacidad de la SCGG para implementar la GpR en la Administración pública hondureña. Entre estos productos se incluye la “Formulación e implementación de la Ley de Planificación y Presupuesto por Resultados”, cuyo propósito fue proponer una normativa que regulara la GpR y su articulación con el presupuesto. Sin embargo, considerando que esta norma se concebía para regular globalmente el modelo de GpR, su implementación dentro del plazo establecido en el POA (2016-2017) resultaba inviable.

Asimismo, el POA 2016-2017 contemplaba entre sus productos la “Implementación del Modelo de GpR en 10 casos piloto”. Sin embargo, este resultó inviable no solo porque la SCGG carecía de las capacidades necesarias para llevarlo a cabo en tan poco tiempo y en un número elevado de instituciones, sino también por la falta de un diseño completo del modelo, tanto en términos de guías conceptuales como metodológicas. Ante la ausencia de este prerrequisito, los esfuerzos de implementación de la SCGG fueron parciales y descoordinados. Cada dirección presidencial actuó de manera independiente, lo cual se reflejó en la implementación apresurada de los procesos de monitoreo sin contar con un plan estratégico institucional. Como consecuencia, estos esfuerzos desarticulados tuvieron un impacto limitado en las instituciones.

Por otro lado, el POA 2016-2017 incluía productos relacionados con el diseño del modelo, como la “Metodología y normativas de planificación por niveles y ámbitos”, el “Diseño del marco conceptual y metodológico de los procesos de monitoreo, validación y evaluación” y la “Política pública de modernización”. Obtenerlos era un prerrequisito para la implementación del modelo. Sin embargo, el POA no se organizó en etapas que establecieran un orden secuencial lógico en la consecución de los productos. Además, era imprescindible que los equipos técnicos de la SCGG se apropiasen del modelo y adquirieran el dominio conceptual y metodológico necesario antes de ofrecer acompañamiento a las instituciones públicas. En consecuencia, el POA 2016-2017 careció de una secuencia lógica en sus productos, lo que en lugar de facilitar la organización y coordinación del trabajo en equipo ocasionó confusión y descoordinación.

De manera similar, los problemas de secuencialidad en el POA 2016-2017 se evidencian en el producto “Programas institucionales evaluados a nivel de diseño, desempeño y resultado”. Esta intervención se incluyó sin contar previamente con las guías metodológicas necesarias para la aplicación de la evaluación, las cuales formaban parte de los productos propuestos en el mismo POA.

Por otro lado, el producto “Escuela de Alta Gerencia Pública diseñada e implementada” fue incluido en el POA 2016-2017 sin un análisis previo de las capacidades reales de la SCGG para cumplir con esta meta, ni de los riesgos asociados a los procesos de aprobación de los cooperantes involucrados, que generalmente son lentos. Además, no se consideraron adecuadamente los plazos requeridos para las aprobaciones presupuestarias en SEFIN ni para la aprobación de una normativa legal para la creación de la Escuela. Como resultado, la creación de la EAGP solo se concretó en 2018 (PCM 019), el nombramiento de su directora se hizo en 2019 y el primer curso se impartió en 2020.

En este contexto, el aporte del POA 2016-2017 a la implementación del modelo de GpR fue mínimo. De ahí que la SCGG careció de un plan de implementación que estableciera una ruta de trabajo detallada, con etapas, actividades, responsables y metas claras, que orientara y coordinara los esfuerzos de las direcciones presidenciales hacia un objetivo común: instaurar la GpR en la Administración pública del país. Este plan no solo era fundamental para organizar el trabajo interno de la SCGG, sino para estimar con precisión los recursos necesarios para su implementación y coordinar el apoyo de la cooperación internacional.

Además de la ausencia de un plan de implementación adecuadamente estructurado, fue evidente la falta de una instancia encargada de coordinar el proceso de poner en marcha el modelo dentro de la SCGG. No existió una figura delegada por la máxima autoridad de la SCGG que asumiera el rol de “orquestador” de este proceso, como podría haber sido un asesor de alto nivel del despacho ministerial o un viceministro de coordinación de la GpR. Esta figura debió contar con una visión integradora de los esfuerzos institucionales, alineados con el PEI 2017-2020, y con el poder de convocatoria necesario para diseñar el plan de implementación en colaboración con las tres direcciones presidenciales, utilizándolo como una herramienta para avanzar de manera coherente y articulada hacia la apropiación interna del modelo y su despliegue en las instituciones de la Administración pública.

Debido a la falta de ese plan y la ausencia de un “orquestador”, cada dirección presidencial adoptó su propia ruta de trabajo, lo que condujo a un desarrollo desequilibrado del modelo. Los pilares de planificación estratégica y de monitoreo y evaluación fueron los que progresaron con mayor rapidez. El primer pilar avanzó en la planificación global, especialmente en el plan estratégico de gobierno, así como en la planificación institucional, mediante la formulación de planes estratégicos en diversas entidades. El segundo pilar, por su parte, logró avances en la creación de las bases para el sistema de monitoreo y evaluación, el desarrollo de la plataforma correspondiente y la integración de información para el seguimiento del desempeño de las instituciones públicas. Sin embargo, estos avances se dieron de manera desarticulada, como si ambos pilares no estuvieran alineados dentro de un mismo modelo.

Los pilares de modernización y presupuesto por resultados fueron los que registraron el mayor rezago. En el caso de la modernización, se desarrollaron algunas guías metodológicas, pero como se mencionó en los errores de diseño, estas no estaban vinculadas al plan estratégico institucional mediante un análisis de capacidades. Por su parte, el presupuesto por resultados no alcanzó avances significativos debido a su falta de integración con la planificación estratégica.

El plan de implementación era crucial no solo para organizar el trabajo de las direcciones presidenciales, sino también para establecer acuerdos sobre cómo articular los esfuerzos entre ellas y facilitar su llegada a las instituciones implementadoras. La ausencia de este plan constituyó una deficiencia significativa en el proceso de alistamiento para la implementación del modelo.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Las conclusiones derivadas de los hallazgos de la investigación, respecto a los errores de diseño en la arquitectura del modelo de GpR y las deficiencias en la estrategia de alistamiento, respaldan las hipótesis planteadas en el estudio. A continuación, se presentan de manera esquemática.

Errores de diseño

Los resultados de la investigación revelan que durante la década 2010-2020, el modelo de GpR adoptado en Honduras presentó fallas de diseño tanto en sus pilares y componentes como en la estructuración de las instituciones clave encargadas de implementarlo, tales como la SCGG, los GS, las UPEG y la EAGP. Asimismo, se detectaron errores en las interconexiones entre los pilares del modelo y en los instrumentos metodológicos utilizados. Este conjunto de deficiencias contribuyó significativamente al bajo nivel de implementación del modelo de GpR en la década analizada.

En los pilares y componentes, la investigación identifica como errores de diseño incluir la planificación territorial como un componente del modelo y no como un componente transversal; omitir el ciclo de gestión integral de proyectos como un pilar clave; y concebir el pilar de modernización como una caja de herramientas en lugar de un conjunto de arreglos institucionales destinados a alinear la operación con la estrategia en un ciclo continuo enfocado en los resultados. Además, se identifica como error tratar la transparencia como un pilar independiente, en vez de considerarla un componente transversal que debe impregnar todos los pilares del modelo, siguiendo la lógica de la cadena de valor.

Estos errores también están relacionados con un defecto de diseño estructural: la adopción de un modelo modular en lugar de un ciclo continuo por etapas, enfocado en los resultados. En vez de fomentar la integración y la articulación a lo largo de etapas sucesivas, la estructura modular ha generado desarticulación, fragmentación y una pérdida de enfoque en los resultados, lo que ha sido un factor clave en el bajo nivel de adopción del modelo.

Por su parte, la institucionalidad encargada de implementar el modelo de gestión para resultados (GpR) en Honduras funcionó de manera desarticulada, con debilidades en sus capacidades y roles poco claros. La SCGG, como entidad rectora, sufrió de descoordinación interna y confusión de roles entre sus direcciones, lo que redujo su efectividad. Además, la asunción de nuevas responsabilidades no alineadas con su misión principal debilitó aún más su capacidad de gestión. Los gabinetes sectoriales y las unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión se volvieron entidades operativas y disfuncionales, incapaces de contribuir efectivamente al modelo. Finalmente, la creación de la EAGP como un órgano desconcentrado dependiente de la SCGG limitó su independencia y flexibilidad, impidiendo que cumpliera su rol crucial en la formación de la alta gerencia y el apoyo a la sostenibilidad del modelo a largo plazo. Estos problemas estructurales y organizacionales fueron factores clave en la fallida implementación del modelo GpR.

La investigación también permite concluir que una serie de errores de diseño en las interconexiones e instrumentos del modelo de gestión para resultados impidieron su implementación efectiva. Estos errores incluyen la baja incidencia y la falta de alineación del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) con las instituciones encargadas de implementar el modelo, la desarticulación entre el PEG y los planes estratégicos institucionales (PEI), y la falta de coherencia entre la planificación estratégica, la inversión pública y el presupuesto. Además, la concentración excesiva de poder en la SEFIN debilitó la planificación estratégica y se creó un sistema de monitoreo y evaluación que, aunque técnico, no influyó en la toma de decisiones ni en la corrección de políticas.

En síntesis, los errores identificados en la investigación limitan considerablemente la capacidad de desempeño del modelo, ya que impiden construir y mantener de manera efectiva la cadena de valor público necesaria para alcanzar los resultados e impactos esperados. Como consecuencia, no se lograron integrar con coherencia todos los elementos del modelo en un ciclo continuo por etapas orientado a los resultados, como lo propone el modelo Publix. Así, los esfuerzos de implementación fueron poco efectivos para pasar de la forma tradicional de gestionar la administración pública del país a una gestión orientada a resultados.

En los términos expuestos, la investigación confirma la hipótesis H1, que sostiene que, *“durante la década analizada, el diseño de la arquitectura del modelo de gestión para resultados presentó fallos en la estructuración de los pilares,*

componentes, interconexiones, instituciones y roles, lo cual contribuyó a explicar el bajo nivel de implementación observado”.

Deficiencias en la estrategia de alistamiento

Respecto de la estrategia de alistamiento, la investigación permite concluir que no se establecieron las condiciones necesarias para una implementación adecuada del modelo de GpR. Las condiciones se reflejan en cuatro factores cuyo desarrollo en el período de estudio demostró ser insuficiente. Estos factores son: la existencia de un marco normativo del modelo de GpR con rango de ley de imperativa adopción para la Administración pública; el compromiso y apropiación de las autoridades políticas y la alta gerencia con el modelo de GpR; las capacidades del recurso humano para apropiar y desplegar el modelo; y la disponibilidad de un plan para la implementación del modelo.

Respecto al primer factor, se concluye que la falta de un marco normativo sólido y de mayor jerarquía para el modelo de gestión para resultados representó un obstáculo clave para su implementación en Honduras. El respaldo normativo se limitó a un acuerdo ejecutivo de bajo nivel, que lo hizo susceptible a los cambios de gobierno y produjo inestabilidad en el proceso de apropiación del modelo en la Administración pública, dificultando su consolidación y continuidad.

En relación con el segundo factor, la conclusión es que la falta de compromiso y apropiación por parte de las autoridades políticas y la alta gerencia, especialmente del presidente de la República y los ministros de la SCGG, obstaculizó la implementación efectiva del modelo GpR. A pesar de algunas menciones en discursos, no se evidenció un respaldo real ni un enfoque estratégico para integrarlo en las decisiones gubernamentales. La sobrecarga de tareas y la falta de prioridades claras relegaron la implementación del modelo, lo que resultó en un desinterés generalizado y en la ausencia de un liderazgo firme que promoviera su adopción en la Administración pública.

Respecto al tercer factor relacionado con las capacidades del recurso humano, la evidencia permite concluir que antes de implementar el modelo, es fundamental evaluar las competencias y habilidades del personal, promover su mejora continua y diseñar una estrategia para adecuar las competencias y habilidades. Además, la implementación debe iniciarse en áreas con menor resistencia y mejores condiciones para asegurar una

transición exitosa y un impacto positivo en la gestión pública. A mediano plazo, la implementación del modelo de GpR requiere un enfoque integral en el desarrollo de las capacidades del recurso humano y un cambio cultural profundo dentro de las instituciones.

Finalmente, respecto al cuarto factor la investigación permite concluir que la falta de un plan sólido, coherente y bien estructurado para implementar el modelo de gestión para resultados fue una de las principales deficiencias en el proceso de alistamiento. Aunque se desarrolló un plan estratégico institucional y un POA, estos no fueron lo suficientemente completos ni coordinados para guiar efectivamente su puesta en marcha a mediano plazo. La falta de coherencia entre las actividades y la actuación independiente de las direcciones presidenciales dificultaron el avance equilibrado y ordenado del modelo, lo que resultó en una apropiación superficial por parte de las instituciones públicas y en la imposibilidad de crear las capacidades necesarias para asegurar la sostenibilidad del modelo a largo plazo.

Dado lo expuesto anteriormente, la investigación confirma la hipótesis H2, que sostiene que, *“durante la década 2010-2020, la estrategia de alistamiento para implementar el modelo de gestión para resultados mostró deficiencias en la disposición de los factores críticos de éxito, necesarios para su efectiva ejecución”*.

La prueba de las dos hipótesis de la investigación permite concluir que los errores de diseño y las deficiencias en la estrategia de alistamiento están estrechamente interrelacionados y, en conjunto, tuvieron un impacto negativo relevante en la implementación efectiva del modelo de GpR en Honduras durante la década estudiada. Esto generó un entorno inapropiado para la transformación de la cultura organizacional necesaria para un modelo de esta naturaleza, dado que un buen diseño por sí solo no es suficiente sin una estrategia de alistamiento que cree las condiciones necesarias para su implementación efectiva, y viceversa.

Reflexiones

El principal desafío de la administración pública contemporánea es, sin duda, avanzar de una gestión tradicional, centrada en la producción de bienes y servicios, hacia una gestión más eficaz, orientada a resultados. El propósito de este cambio es producir un mayor valor público y contribuir al desarrollo de los países. No se trata de restar importancia a los productos, procesos e insumos, sino de asegurar que estén

integrados en una cadena de valor que permita alcanzar los resultados esperados en las políticas públicas. Lograr esta conexión y coherencia entre la forma de operar y los resultados obtenidos se traduce en un mayor “valor público”. Este es, en esencia, el objetivo del modelo de gestión para resultados y el reto primordial de la gerencia pública.

Para Honduras, uno de los países con los niveles de pobreza más altos y de menor desarrollo en América Latina, adoptar la gestión para resultados como modelo de gestión pública es, cuando menos, una necesidad urgente. La experiencia acumulada en la década de 2010 debe servir como una lección para evitar la repetición de los mismos errores y prepararse de manera más efectiva para lograr la adecuada apropiación e implementación del modelo. Si se consigue implementar correctamente, la GpR podría lograr, a mediano y largo plazo, una mejora sustancial tanto en la calidad del gasto público como en la efectividad de la acción gubernamental para abordar los problemas del desarrollo.

No obstante, el desarrollo de la GpR no depende exclusivamente de sí mismo, sino que requiere un entorno institucional favorable. En ausencia de dicho entorno, la efectividad y sostenibilidad del modelo resultan impredecibles. La continuidad y consolidación del modelo a lo largo del tiempo dependen de una institucionalidad sólida y madura, en la que las instituciones públicas y sus políticas avancen progresivamente, consolidando lo que se ha hecho bien y construyendo sobre los logros alcanzados. En contraste, una institucionalidad débil, vulnerable a los cambios de gobierno y a intereses políticos no ofrece las condiciones necesarias para consolidar y garantizar la sostenibilidad del modelo de GpR. Por ello, su implementación debe ser vista también como una oportunidad para avanzar en la creación de un marco institucional que propicie un entorno estable y robusto para la gestión orientada a resultados.

REFERENCIAS

- Alonso, V. Armijo, M., Morano, M. y Moreno, F. (2017). *Honduras, mejora de la presupuestación informada por desempeño. Informe de asistencia técnica*. Fondo Monetario Internacional [FMI].
- Asociación para una Sociedad más Justa [ASJ] (s. f.). Estado de país: Honduras 2022. Gestión de los recursos humanos. ASJ.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2011). Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable n.º ATN/OC-12691-HO “Apoyo a la Implementación de un Sistema de Gestión Basado en Resultados”.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2007, octubre). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Reforma y Democracia* (39), pp. 149-210. <https://acortar.link/GEYi5f>.
- Bulla, G. (2020). La Declaración del Milenio. Naturaleza, principios y valores. *OASIS*, (15), pp. 281-300.
- Falcão, H. y Marini, C. (2010). *Una guía de gobernanza para resultados en la Administración pública*. Instituto Publix. <https://acortar.link/14977h>.
- García, M. y García, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. <https://acortar.link/EdsHkd>.
- García, M. y García, R. (2015). Aspectos conceptuales y metodológicos. En: J. Kaufmann, M. Sanginés y M. García (eds). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (cap. 1, pp. 1-23). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/ffk3o>.
- Hernández-Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación científica* (6.º ed.). McGraw Hill.
- Kaplan, R. y Norton, D. (2001). *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Harvard Business School Press.

- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Naciones Unidas (2000, 13 de septiembre). Declaración del Milenio. Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General, 8.ª sesión plenaria. <https://acortar.link/chSvn>.
- Oberholzer, R. (2017). Metodología para la definición de estructuras presupuestales. SCGG.
- Oberholzer, R. (2018, enero). Informe final de consultoría: Acompañamiento en la implementación del marco de gasto de mediano plazo y presupuestos por resultados.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]-Banco Mundial (2007). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. OCDE-Banco Mundial. <https://acortar.link/2irDjh>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2023). *Public Governance Reviews: Honduras. Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes, OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing.
- “Renuncia el secretario coordinador general de Gobierno, José Ramón Hernández Alcerro” (2018, 19 de marzo). *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.hn/honduras/renuncia-el-secretario-coordinador-general-de-gobierno-jorge-ramon-hernandez-alcerro-OBEH1161708>.
- República de Honduras, Congreso Nacional (1986). Ley General de la Administración Pública, Decreto 146-86.
- República de Honduras, Congreso Nacional (1990). Ley de Municipalidades, Decreto 134 de 1990.
- República de Honduras, Congreso Nacional (2004). Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto Legislativo 83 de 2004.
- República de Honduras, Congreso Nacional (2009). Decreto Legislativo 286 de 2009. Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. <https://acortar.link/Oeg5aH>.

- República de Honduras, Congreso Nacional (2013). Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno, Decreto 266 de 2013.
- República de Honduras, Congreso Nacional (2020). Procedimiento para priorización de nuevos programas y proyectos de inversión pública. Disposiciones generales de presupuesto. *La Gaceta* 35.137.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2014). Decreto Ejecutivo PCM 01. *La Gaceta*, n.º 33.362. <https://acortar.link/OFqBFt>.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2014). Decreto Ejecutivo PCM 02. *La Gaceta*, n.º 33.367.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2014). Decreto Ejecutivo PCM 006. *La Gaceta*, n.º 33.402.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2014). Decreto Ejecutivo PCM 019. *La Gaceta*, n.º 34.083.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2015). Decreto Ejecutivo PCM 028. *La Gaceta*, n.º 33.750.
- República de Honduras, Congreso Nacional (2016). Decreto Legislativo 25, “Ley de Responsabilidad Fiscal”. *La Gaceta* n.º 34.024. <https://acortar.link/PSJKxd>.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2018). Decreto Ejecutivo PCM 09. *La Gaceta*, n.º 34.600. <https://acortar.link/ON4qjc>.
- República de Honduras, Presidencia de la República en Consejo de Ministros (2017). Decreto Ejecutivo PCM 017. *La Gaceta*, n.º 34.294.
- República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2015). Acuerdo Ministerial 378. *La Gaceta* 33.901.
- República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2016a, 12 de enero). Plan Estratégico Institucional 2017-2020.

<https://es.scribd.com/document/604932353/Plan-Estrategico-Institucional-Secretaria-de-Coordinacion-General-de-Gobierno>.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2016b). Diseño conceptual del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras. SCGG.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2016c). Planes Estratégicos Municipales de Gestión por Resultados. SCGG.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2018a). Marco general del modelo de gestión por resultados en Honduras. SCGG-Dirección Presidencial de Planificación, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2018b). Fundamentos conceptuales de la planificación estratégica institucional con enfoque de resultados. SCGG-Dirección Presidencial de Planificación, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2018c). Plan Estratégico de Gobierno: Orientaciones Metodológicas para su Formulación. SCGG-Dirección Presidencial de Planificación, Presupuesto por Resultados e Inversión Pública.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2018d). Informe Anual de Gestión Institucional. SCGG.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2020a). Acuerdo Ejecutivo 035-2020. *La Gaceta*, n.º 35.358. <https://hn.vlex.com/vid/acuerdo-ejecutivo-numero-035-1053521532>.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2020b). Informe Anual de Gestión Institucional. SCGG.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2020c). Marco normativo de planificación del desarrollo municipal de gestión

por resultados. Acuerdo SCGG-0046-2020. *La Gaceta*, n.º 35.340.
<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-SCGG-00046-2020.pdf>.

República de Honduras, Secretaría de Coordinación General de Gobierno [SCGG] (2020). Instrumento para medir el avance en la implementación del modelo de gestión por resultados en una institución. Guía de aplicación.

República de Honduras (2010). Visión de País 2010-2028 y Plan de Nación 2010-2022, presentado para consideración del Congreso Nacional.
<https://acortar.link/rSwY5F>.

Sierra, R. (coord.) (2016, septiembre). Reforma del Estado hondureño 1990-2015. Una agenda de investigación para la UNAH. Universidad Nacional Autónoma de Honduras [UNAH].

ANEXO 1: PREGUNTAS ABIERTAS Y COMPLEMENTARIAS

Preguntas abiertas

¿Presenta el modelo de gestión para resultados (GpR) de Honduras errores de diseño?

¿Cuáles son esos errores? Explique.

¿Se diseñó y ejecutó una estrategia de alistamiento para la implementación del modelo de gestión para resultados que incluyera los factores de éxito explicados?

Preguntas complementarias

Respecto de los errores de diseño del modelo GpR:

- ¿El despliegue de las prioridades y los resultados del Gobierno se llevó a cabo como un proceso formal para definir responsabilidades y acuerdos con las instituciones implementadoras?
- ¿Se establecieron previa y formalmente acuerdos institucionales para mejorar las capacidades de implementación de las prioridades gubernamentales?
- ¿Hubo una articulación adecuada entre los programas estratégicos y los programas presupuestarios a nivel institucional para asegurar la trazabilidad de las prioridades gubernamentales?
- ¿Se cumplieron los roles de las instituciones en el nivel macroinstitucional?

Respecto de las deficiencias en la estrategia de alistamiento:

- ¿Cree que dicha estrategia era necesaria para el éxito sostenido del modelo de gestión para resultados? ¿Por qué?
- ¿Qué factores críticos de éxito pudieron afectar la implementación del modelo?
- ¿La Escuela de Alta Gerencia Pública (EAGP) logró cumplir sus objetivos de profesionalizar la gestión de la alta gerencia de gobierno e institucionalizar la gestión para resultados como parte integral de la cultura organizacional?
- ¿Cuáles fueron las principales deficiencias de la EAGP?
- ¿Cree que las instituciones conocían ampliamente el modelo de gestión para resultados?

ANEXO 2: MATRIZ DE LAS MARCACIONES DE LAS ENTREVISTAS

Categorías (codificación abierta)

ED: Errores de diseño

PC: Pilares y componentes.

IR: Instituciones y roles.

II: Interrelaciones e instrumentos.

FCE: Factores críticos de éxito

DMN: Disponibilidad de un marco normativo de ley para el modelo de GpR.

ACAP: Apropiación y compromiso de las autoridades políticas y la alta gerencia.

CRH: Capacidades del recurso humano para el despliegue y apropiación del modelo.

DPO: Disponibilidad de un plan operativo para la implementación del modelo.

Las entrevistas se pueden consultar en el siguiente link:

<https://drive.google.com/drive/folders/11i2qU0dYlxum755n8k93XCOI9dblCxaw>

Entrevistado	Manuel Ramírez	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Presupuesto por resultados y Ley Orgánica de Presupuesto	18´	ED - II
Pilar de proyectos	22´	ED - PC
Planificación estratégica institucional	24´:20	ED - PC
Plan de gobierno	26´	ED - II
Centro de gobierno	29´	ED - IR
Fragmentación en el modelo	42´	ED - PC
Transparencia y rendición de cuentas	42´	ED - PC
Pilares del modelo	42´ en adelante	ED - PC
Descentralización	44´:10	ED - IR
Apoyo político para el modelo	53´	ED - II

Liderazgo gerencial	55´	FCE - ACAP y CRH
Plan de implementación del modelo	1h:6´	FCE - DPO

Entrevistado	Efraín Corea	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Liderazgo político	17´	FCE - ACAP
Liderazgo de los directores presidenciales	20´	FCE - ACAP
Plan Estratégico de Gobierno	33´ y 37´	ED - II
Presupuesto por resultados	38´	ED - PC
Inversión pública	41´	ED - II
Monitoreo y evaluación	41´:60	ED - II
Certificado de alineamiento de proyectos	51´	ED - II
Certificados de alineamiento de la inversión	53´	ED - II
Cadena de valor público	56´	ED - II
POA	1h:01´	ED - II
Gabinetes sectoriales	1h:07´	ED - IR
Alistamiento factores de éxito	1h:30´	FCE - DMN, ACAP, CRH y DPO
La estructura de la SCGG	1h:43´	ED - IR
EAGP	1h:45´	ED - IR
Plan de implementación	1h:52´	FCE - DPO

Entrevistado	César Gonzáles	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Nota de alineamiento inversión pública	0:12´	ED - II
Concentración de poder en la SEFIN	0:20´	ED - IR

Entrevistado	Magdalena García	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Pilar de proyectos	15´ y 46´	ED - PC
Vender modelo e importancia de la GpR	16´	FCE - ACAP
Modernización	16´	ED - PC
No había interrelación entre los pilares	18´	ED - II
Presupuesto por resultados	18´:50	ED - PC
Excesiva concentración de poder en la SEFIN	19´	ED - IR
Monitoreo y evaluación	21´	ED - PC
Plan de gobierno	30´	ED - II

Entrevistado	Alvin Aguilar	
Tema	Minuto grabación	Categoría
POA y presupuesto	5´	ED - II
UPEG con estructuras no estandarizadas	25´	ED - IR
UPEG estancadas	30´:25	ED - IR

Entrevistado	Carlos Borjas	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Compromiso político	20':08, 26' y 39'	FCE - ACAP
Capacidad gerencial	26'	FCE - ACAP

Entrevistado	Oneyda Jiménez	
Tema	Minuto grabación	Categoría
EAGP no debió quedar adscrita a la SCGG	1':56	ED - IR
EAGP como un instituto público	2':13	ED - IR

Entrevistado	Orlando Sierra	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Gabinetes sectoriales a nivel más operativo que estratégico	38'	ED - IR

Entrevistado	Norma Pérez	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Orientaciones metodológicas para la formulación del PEG	1':30 en adelante	ED - II

Entrevistado	Adolfo del Cid	
Tema	Minuto grabación	Categoría
Monitoreo y evaluación	Respuestas a entrevista archivo PDF	ED - PC