

**Tegucigalpa, septiembre 2016**

**Consultora: María Teresa Vázquez S.**

* + 1. **Analisis de Capacidad Institucional de ICF y SEFIN**
    2. **y**
    3. **Propuestas de Arreglos de Ejecución del Programa Manejo Sostenible de Bosques (HO-L1179)**

**CONTENIDO**

[Glosario i](#_Toc462159905)

[I. Antecedentes 1](#_Toc462159906)

[II. Enfoque Técnico y Metodológico 1](#_Toc462159907)

[2.1 Análisis de Involucrados 1](#_Toc462159908)

[2.2 Mecanismo de evaluación 2](#_Toc462159909)

[2.3 Propuesta y Plan de Acción 5](#_Toc462159910)

[2.4 Resumen de Evaluación de Módulos y Condiciones de Ejecutabilidad 6](#_Toc462159911)

[2.5 Resultados del Análisis de Capacidades 8](#_Toc462159912)

[2.5.1 Hallazgos de la Evaluación de ICF 8](#_Toc462159913)

[2.5.2 Hallazgos de la Evaluación a UAP de SEFIN 10](#_Toc462159914)

[2.6 Propuestas de Arreglos de Ejecución 24](#_Toc462159915)

[2.6.1. Arreglos de ejecución del Programa 24](#_Toc462159916)

[2.6.2. Coordinación operativa y de seguimiento del Proyecto 26](#_Toc462159917)

[2.6.3. Recomendaciones 27](#_Toc462159918)

[III. Anexos 28](#_Toc462159919)

[Anexo 1: Listado de Entrevistados 28](#_Toc462159920)

# Glosario

|  |  |
| --- | --- |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CC | Capacidad de Control |
| CE | Capacidad de Ejecución de Actividades Programadas y Organizadas |
| CG | Coordinador General |
| CME | Coordinación Monitoreo Evaluación |
| CPO | Capacidad de Programación y Organización |
| GAC | Gerencia de Adquisiciones |
| GAF | Gerencia Administrativo - Financiero |
| GOH | Gobierno de Honduras |
| ICF | Instituto de Conservación Forestal |
| POA | Plan Operativo Anual |
| RO | Reglamento Operativo |
| PACI | Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional |
| UAFCE | Unidad Administradora de Fondos de la Cooperación Externa |
| UAP | Unidad Administradora de Proyectos de SEFIN |
| UGEFCC | Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático |
| IAIP | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| SDP | Secretaría del Estado del Despacho Presidencial |
| SECI | Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (BID) |
| SEFIN | Secretaria de Finanzas |
|  |  |

# Antecedentes

El apoyo con incentivos forestales focalizados en las zonas afectadas por la plaga del gorgojo sistémicas permitirá que los distintos actores responsables de la administración del bosque puedan realizar de forma oportuna las inversiones en MSF que aseguren la recuperación de un bosque resiliente, maximizando la producción de bienes y servicios. Por otro lado el fortalecimiento del servicio de sanidad forestal permitirá que exista un manejo proactivo de las plagas que evite las pérdidas en el futuro y asegure la sostenibilidad de las inversiones en el MFS. El apoyo en acciones de planificación estratégica para mejorar los incentivos del sector y la creación de un mecanismo de financiero para el acceso financiamiento climático sentará las bases para asegurar una sostenibilidad de la inversión en el MFS.

El Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra preparando una nueva operación de préstamo por US$25 millones, denominado Programa de Manejo Sostenible de Bosques (HO-L1179), cuyo objetivo será recuperar y mantener los servicios ecos sistémicos de los bosques en cuencas prioritarias afectadas por la plaga del gorgojo. Objetivos específicos: (i) restaurar las zonas afectadas por el gorgojo tanto en bosques públicos como privados; (ii) fortalecer el sistema de sanidad forestal del Gobierno y generar alternativas de manejo de los recursos naturales adaptadas a los posibles impactos del cambio climático y la variabilidad climática y (iii) mejorar la gobernanza de la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático (adaptación y mitigación).

El objetivo del presente documento presenta los resultados principales de la evaluación de capacidad institucional de las potenciales ejecutoras y proponer los arreglos de gestión para la ejecución del Programa a partir de dichos resultados.

# Enfoque Técnico y Metodológico

## Análisis de Involucrados

Mediante entrevistas estructuradas con los principales involucrados de las áreas administrativas y la Dirección Ejecutiva de ICF, y la Unidad Administradora de Proyectos (UAP) de SEFIN se identificó entre otros:

1. Expectativa en la participación de la ejecución.
2. Instancias internas relacionadas.
3. Otros arreglos institucionales y/o de ejecución esperados.
4. Expectativas de coordinación técnica esperada.

A partir de lo anterior, sin ser limitativo, se analizó la capacidad institucional actual de ambas instituciones, tomando en cuenta su historial de ejecución, capacidad instalada, compromisos de ejecución actuales, etc., evaluando las condiciones existentes para implementar las expectativas institucionales y explorando otras opciones de arreglos de ejecución factibles.

## Mecanismo de evaluación

Para realizar esta evaluación, a cada uno de los potenciales ejecutores de la operación actualmente en diseño, se tomó como referencia la metodología SECI[[1]](#footnote-1) utilizando los módulos y Condiciones de Ejecutabilidad establecidos en la metodología PACI[[2]](#footnote-2). Es decir, se analizaron las diferentes capacidades de los potenciales Organismos Ejecutores en cuanto a su Capacidad de Programación y Organización, Capacidad de Ejecución y Capacidad de Control, desde la perspectiva de los módulos y condiciones de ejecutabilidad respectivamente. Las condiciones de ejecutabilidad de cada módulo son:

**Marco Legal**

* Condición 1: El marco legal da al Organismo Ejecutor (OE) la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto.
* Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente.
* Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

**Entorno General**

* Condición 1: El OE tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos.
* Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general.

**Gobernanza y Entorno Institucional**

* Condición 1: La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario no obstaculiza la ejecución del Proyecto.
* Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE no presenta obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto.
* Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados.
* Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas.

**Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas**

* Condición 1: El OE cuenta con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilita la implementación y sostenibilidad del Proyecto.
* Condición 2: Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto.
* Condición 3: El OE cuenta con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes.

**Gestión de Adquisiciones**

* Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco.
* Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente.
* Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables.
* Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos.
* Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión.

**Administración de Proyectos**

* Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país facilitan una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos.
* Condición 2: El OE cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto
* Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE promueven una adecuada ejecución y control del Proyecto.
* Condición 4: El OE tiene lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos.

**Gestión Financiera**

* Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco.
* Condición 2: El OE cuenta con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos.
* Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos).
* Condición 4: Existen mecanismos de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros.
* Condición 5: Existen mecanismos de control interno satisfactorio para la gestión financiera de recursos del OE.
* Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente.

Las diferencias entre las metodologías SECI y la Plataforma de Evaluación de la Capacidad Institucional (PACI) se detallan a continuación:

Para cada módulo establecido en el PACI se analizará las “condiciones de ejecutabilidad” que se considera debe satisfacer cada uno de los ejecutores de la operación. Esas condiciones se analizarán en función de “Preguntas Apreciativas” elaboradas a juicio del consultor y a partir de sus respuestas se clasificaron como:

1. Mínimas: La respuesta se traduce en una debilidad significativa de la condición, que implica que se considera como “No satisfecha” la condición de ejecutabilidad.
2. Adicionales y
3. No evaluables (informativas): Asimismo, cada pregunta según su respuesta, puede indicar áreas de debilidad, de oportunidad o de fortaleza del ejecutor.

Para cada módulo se valoró en puntaje las diferentes respuestas a las condiciones de elegibilidad de acuerdo a su clasificación, estableciendo rangos con lo que se estableció el estatus actual de la condición de ejecutabilidad de la siguiente manera:

**Debilidades:** Condiciones que constituyen aspectos fundamentales para la ejecución del Proyecto que no se cumplen y/o presentan debilidades significativas en el OE.

**Áreas de oportunidad:** Condiciones que presentan debilidades en aspectos deseables para la ejecución del Proyecto pero que no son fundamentales para su éxito.

**Fortalezas:** Condiciones que se cumplen adecuadamente en el OE y por tanto, pueden facilitar la ejecución del proyecto.

## Propuesta y Plan de Acción

Se realizaron, entrevistas con actores clave de la operación en preparación de los potenciales organismos ejecutores, con el objetivo de identificar el desempeño en condiciones similares, también se analizó la percepción de otros funcionarios que estarían involucrados en la nueva operación, a partir de las valoraciones anteriores, y aplicando el juicio de experto, se clasificó las condiciones de ejecutabilidad con el fin de poder proponer:

1. Arreglos de ejecución factibles, indicando para cada uno de ellos fortalezas, debilidades y riesgos.
2. Propuesta de estructura operativa recomendada, incluyendo, número de profesionales, competencias generales y niveles jerárquicos recomendados.
3. Borrador de propuestas de arreglos de ejecución, definiendo los roles y responsabilidades de las unidades de soporte técnico, administrativo, financiero y de las adquisiciones
4. Apoyos requeridos

## Resumen de Evaluación de Módulos y Condiciones de Ejecutabilidad

Los resultados obtenidos en la evaluación de cada condición de ejecutabilidad, se resumen en la siguiente matriz, a partir de la cual se han desarrollado conclusiones individuales y generales de cada uno de los diferentes sistemas.

Adicionalmente, se han caracterizado dichas condiciones de elegibilidad en términos de fortalezas, riesgos, oportunidades y condiciones de contexto.

| **Capacidad** | **Módulos - Estatus** | **Condiciones de ejecutabilidad - Estatus** | |
| --- | --- | --- | --- |
| Capacidad de Programación y Organización | Marco Legal | El marco legal da al Organismo Ejecutor (OE) la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto. |  |
| El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente. |  |
| Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente |  |
| Entorno General | El OE tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos. |  |
| El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general. |  |
| Gobernanza y Entorno Institucional | La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario no obstaculiza la ejecución del Proyecto. |  |
| El modelo de dirección y gestión del OE no presenta obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto. |  |
| Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados. |  |
| El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas. |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Capacidad** | **Módulos - Estatus** | **Condiciones de Ejecutabilidad - Estatus** | |
| Capacidad de Ejecución de Actividades | Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas | El OE cuenta con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilita la implementación y sostenibilidad del Proyecto. |  |
| Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto. |  |
| El OE cuenta con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes. |  |
| Gestión de Adquisiciones | El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco. |  |
| El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente. |  |
| Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables. |  |
| La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos. |  |
| Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión. |  |
| Administración de Proyectos | Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país facilitan una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos |  |
| El OE cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto |  |
| Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE promueven una adecuada ejecución y control del Proyecto. |  |
| El OE tiene lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos. |  |

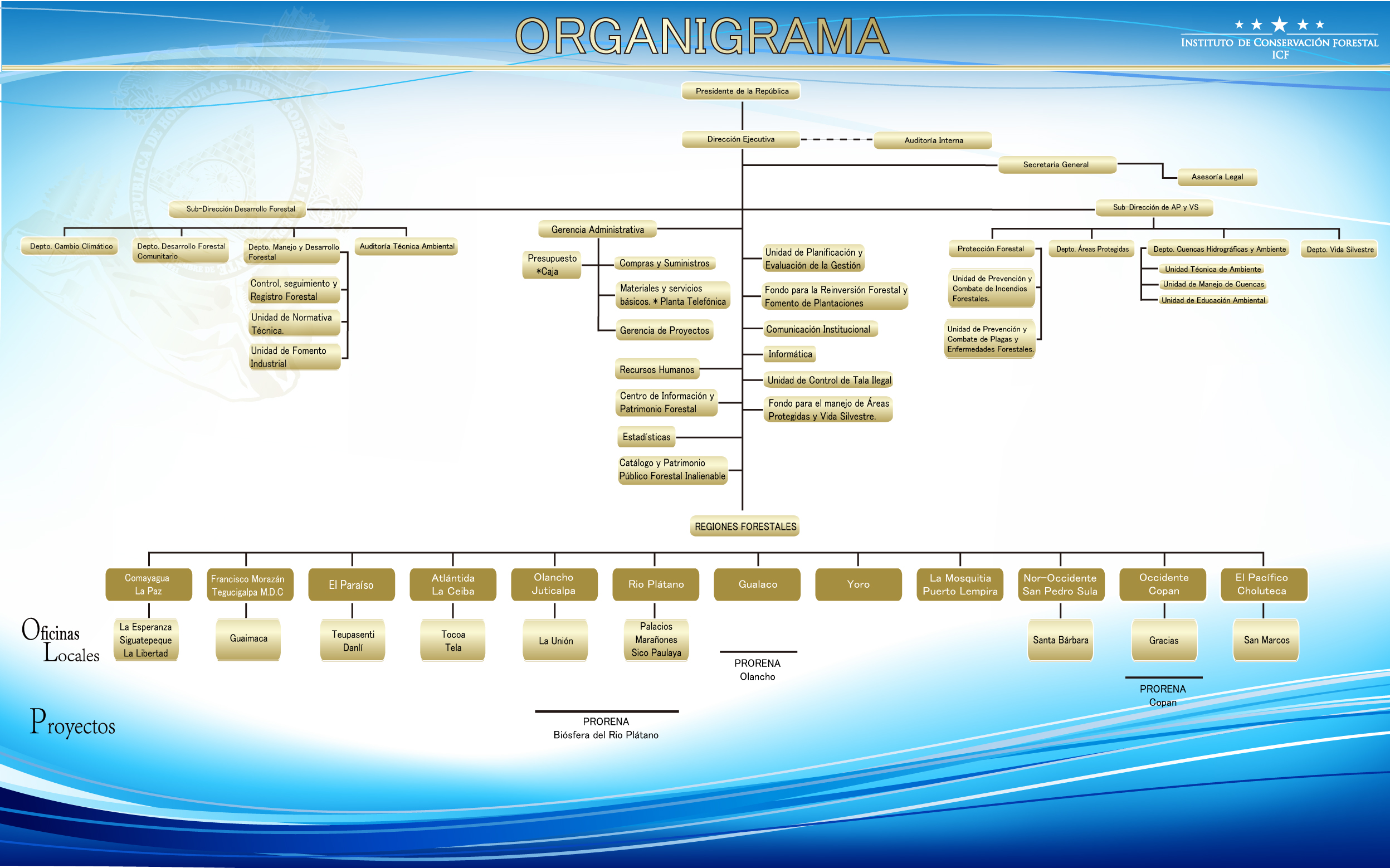
|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Capacidad** | **Módulos - Estatus** | **Condiciones de ejecutabilidad - Estatus** |  |
| Capacidad de Control | Gestión Financiera | El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco. |  |
| El OE cuenta con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos. |  |
| El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos). |  |
| Existen mecanismos de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros. |  |
| Existen mecanismos de control interno satisfactorio para la gestión financiera de recursos del OE. |  |
| Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente. |  |

## Resultados del Análisis de Capacidades

### Hallazgos de la Evaluación de ICF

De acuerdo a la aplicación de la herramienta PACI se encontraron fortalezas, debilidades, y áreas de oportunidad en las siete dimensiones de análisis:

1. **Marco Legal.** En general, el ICF cuenta con las atribuciones legales adecuadas para la implementación del proyecto, en tanto que es su competencia “Administrar el recurso forestal público para garantizar su manejo racional y sostenible; regular y controlar el recurso natural privado para garantizar la sostenibilidad ambiental; velar por el fiel cumplimiento de la normativa relacionada con la conservación de la biodiversidad; promover el desarrollo del Sector en todos sus componentes sociales, económicos, culturales y ambientales en un marco de sostenibilidad; y, los objetivos de la Ley Forestal de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.”[[3]](#footnote-3);.
2. **Gobernanza y Entorno Institucional.** En cuanto a su esquema de gobernanza se encontró como fortaleza que cuenta con una estructura de gobernanza clara y no compleja conformada por una dirección ejecutiva (que tiene dependencia directa de Presidencia y es miembro del Consejo Económico de Ministros), dos subdirecciones técnicas (de desarrollo forestal y de áreas protegidas y vida silvestre), una gerencia administrativa y los concejos consultivos como instancias de participación ciudadana y consulta.



1. **Entorno General.** Se identificaron riesgos externos significativos derivados del alto grado de inseguridad pública que afecta al país.
2. **Recursos Humanos y Capacidades Técnicas y Gerenciales**. Respecto a los Recursos Humanos de ICF, se identificó como debilidad que no cuentan experiencia en la ejecución de proyectos con financiamiento externo. También se debe destacar que para ejecutar el programa, ICF, tendría que fortalecer con nuevo RRHH dado que el personal con el que cuentan actualmente ya se encuentra sobrecargado.
3. **Administración de Proyectos.** En cuanto a la capacidad para administrar proyectos se encontró que la institución no tiene experiencia en la ejecución de este tipo de proyectos. Como fortaleza se identifica el que cuente con los consejos consultivos y la presencia de oficinas territoriales. Para proyectos con fondos nacionales, se ejecutan a través de las unidades técnicas correspondientes con el apoyo de las áreas administrativas. También se identificaron áreas susceptibles de mejora en torno a las instalaciones en las que los espacios se encuentran bastante limitados como consecuencia del incendio de las instalaciones originales.
4. **Gestión de Adquisiciones.** Respecto a la gestión de adquisiciones, si bien se identificaron fortalezas en el marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del ICF y en la administración de contratos, el presente análisis encontró las siguientes debilidades: no están definidos los mecanismos de trabajo de los comités de evaluación y no se cuenta con un sistema de información para la gestión de adquisiciones que genere reportes confiables para los procesos de contrataciones y las ejecuciones de contratos. Como área de oportunidad se considera necesaria una mayor capacitación del personal en temas de adquisiciones principalmente en políticas de instituciones de financiamiento externo.
5. **Gestión Financiera**. En el módulo de gestión financiera no se encontraron debilidades, aunque existen áreas de oportunidad principalmente relacionadas con la revisión y actualización del flujograma de procesos contables, financieros y administrativos. Así como la creación de políticas o procedimientos internos para la generación de información financiera.

### Hallazgos de la Evaluación a UAP de SEFIN

De acuerdo a la aplicación de la herramienta PACI se encontraron fortalezas, debilidades, y áreas de oportunidad en las siete dimensiones de análisis:

1. **Marco Legal.** En general, la UAP-SEFIN cuenta con las atribuciones legales relacionadas con el objetivo de su creación “Implementar un sistema central único de ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de cooperación internacional ejecutados por la Secretaría de Finanzas, a fin de optimizar los recursos humanos, materiales y financieros logrando mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de los mismos, de acuerdo con los compromisos establecidos en los convenios suscritos con los Organismos de Cooperación internacional, a fin de replicar la experiencia en las demás Secretarías de Estado.”[[4]](#footnote-4). SEFIN cuenta con un mandato específico que la otorga la ley de Cambio Climático en el apoyo en la gestión de programas enmarcados en la política de Cambio Climático y está en proceso de acreditación ante el Fondo Verde para el Clima (FVC) como Entidad Nacional Implementadora (ENI).
2. **Gobernanza y Entorno Institucional.** La Unidad Administradora de Proyectos es una dependencia de la Dirección General de Inversión Pública como un esfuerzo de racionalización de los recursos humanos y materiales de administración y ejecución de los proyectos adscritos a la Secretaría de Finanzas, financiados con recursos externos, sean préstamos de inversión, programas sectoriales o donaciones.



1. **Entorno General.** Se identificaron riesgos externos significativos derivados del alto grado de inseguridad pública que afecta al país.
2. **Recursos Humanos y Capacidades Técnicas y Gerenciales**. Respecto a los Recursos Humanos de la UAP-SEFIN, se tiene experiencia en la ejecución administrativa de los proyectos pero no cuentan con personal especializado en el tema forestal.
3. **Administración de Proyectos.** Se identifica como debilidad, que si bien cuentan con experiencia en la ejecución de proyectos con financiamiento externo al momento del análisis se encuentra con una alta carga de proyectos activos, lo que está impactando en su ejecución.
4. **Gestión de Adquisiciones.** La planificación de las adquisiciones es realizada apropiadamente, incluye las etapas de los procesos y los responsables; para el caso de proyectos financiados por el BID, tienen experiencia adecuada del cargado del Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones (SEPA).
5. **Gestión Financiera**. En el módulo de gestión financiera no se encontraron debilidades, dado que se cuenta con toda la normativa presupuestaria actualizada y la documentación de los procesos.

El Cuadro 1 presenta una valoración de las condiciones de ejecutabilidad del ICF. En el Cuadro 2 se presenta una valoración de las condiciones de ejecutabilidad de la UAP de la SEFIN en ambos casos según las respuestas proporcionadas durante la aplicación de cada módulo de la PACI.

De los resultados de este análisis se debe destacar que, en el ámbito de la administración de proyectos, en el ICF se tendría que crear una unidad especializada y capacitar a todo el recurso humano vinculado con la ejecución en el uso de las políticas del BID incluyendo a la Unidad de Control Interno, por lo que el Programa podría generar una disminución en la capacidad de ejecución.

**Cuadro 1 Valoración de las condiciones de ejecutabilidad de ICF según las respuestas proporcionadas durante la aplicación de cada módulo de la PACI**

| **Organismo Analizado:**  **Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Módulo** | **Debilidades** | **Áreas de oportunidad** | **Fortalezas** |
| **Módulo I. Marco Legal** | * No se identificó ninguna condición con debilidades. | * No se identificó ninguna condición con debilidades. | * **Condición 1: El marco legal ofrece la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto** * **Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente** |
| **Módulo II. Gobernanza y Entorno Institucional** | * **Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE podría presentar obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto** * El actual modelo de dirección y gestión no conocen otro mecanismo de ejecución más que el del gobierno. | * **Condición 1: La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario podría obstaculizar la ejecución del Proyecto.** * La dependencia de Presidencia le ofrece una oportunidad de obtener el apoyo de otras instituciones con mayor facilidad. | * **Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, no viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados** * El ICF cuenta con las relaciones necesarias para viabilizar la ejecución del Programa a través de los Consejos Consultivos y sus oficinas territoriales. * **Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas** |
| **Módulo III.**  **Entorno General** | * **Condición 1: El OE no tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos** * La probabilidad de ocurrencia de inseguridad pública en el país es alta; sin embargo, el impacto de dicha inseguridad en la gestión del ICF, de llegar a ocurrir, sería moderado. | * No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad. | * **Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general** |
| **Módulo IV.**  **RR.HH. y capacidades gerenciales y técnicas** | * No se identificó ninguna condición de debilidades. | * **Condición 1: El OE podría no contar con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilite la implementación y sostenibilidad del Proyecto** * Ante un eventual aumento temporal de la carga de trabajo, no existe flexibilidad para incrementar la plantilla de personal de forma no permanente. * Teniendo en cuenta los requerimientos para la sostenibilidad y mantenimiento de los resultados del Proyecto, se considera que las características de la dotación del personal presentan algunos retos para la ejecución del Proyecto. * Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del ICF, la demanda de sus servicios, su ámbito de acción y el alcance de sus actividades, la distribución de sus RRHH se consideran parcialmente adecuadas. * **Condición 2: Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE no muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto** * El ICF se encuentra en proceso de documentación la Gestión de Recursos Humanos delimitando las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos entre las distintas gerencias, o que describan los principales procesos a seguir para planificar e implementar la Gestión de Recursos Humanos, para la contratación y despido de personal, o para el desarrollo del personal. * **Condición 3: El OE podría no contar con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes** * La carga de trabajo adicional que supone el ejercicio de la gerencia general del Proyecto hace necesaria la contratación de personal adicional | * No se identificó ninguna condición con fortalezas. |
| **Administración de Proyectos** | * **Condición 2: El OE no cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto** * El ICF no cuenta con experiencia en administración de proyectos financiados con recursos y políticas del BID. | * **Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país podrían no facilitar una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos** * Todos los procesos de gestión financiera se encuentran formalizados y documentados. * **Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE podrían no promover una adecuada ejecución y control del Proyecto** * El ICF no cuenta con un sistema informático para la planificación y administración de proyectos. * El ICF cuenta con un sistema de archivo y registro de la documentación soporte de los proyectos pero este no sirve como fuente de información y de soporte de las decisiones tomadas; ni permite demostrar cuentas de todas las actividades/productos desarrollados durante los proyectos. * **Condición 4: El OE podría no tener lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos** * El ICF cuenta con una metodología parcialmente adecuada para evaluar los resultados de desarrollo de los proyectos ejecutados. * El ICF si bien cuenta con el control interno de la gestión, no está sujeto a la evaluación de impacto por parte de alguna instancia del sector público o de la sociedad civil. | * No se identificó ninguna condición con fortalezas. |
| **Modulo VI.**  **Adquisiciones** | * **Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE no se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco** * El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones a nivel nacional no ha sido aceptado por el BID para su uso en las operaciones que financia. * **Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE no se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables** * No están definidos los mecanismos de trabajo de los Comités de Evaluación y las calificaciones apropiadas según la naturaleza de la contratación. * **Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones no permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión** * El ICF no cuenta con un sistema de información para la gestión de adquisiciones que genere reportes confiables, oportunos y fidedignos para los procesos de contrataciones y las ejecuciones de los contratos. | No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad. | * **Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos** |
| **Módulo VII.**  **Gestión financiera** | No se identificó ninguna condición con debilidades. | * **Condición 2: El OE podría no contar con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos** * El ejercicio de planificación y presupuesto que realiza el ICF de acuerdo a los lineamientos de SEFIN permite vincular la planificación y el presupuesto anual por actividad, y realiza planes y presupuestos anuales. Sin embargo, el ICF no realiza planes multianuales a nivel financiero. * **Condición 4: Es posible que no existan mecanismos apropiados de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros** * El ICF genera información financiera oportuna y confiable mediante normas contables y catálogos de cuentas, pero no cuenta con procedimientos y/o políticas internas. * Aunque el ICF dispone de un sistema de archivo físico que da soporte a las transacciones financieras y no financieras; y permite referenciar e identificar en forma directa, el archivo podría mejorar y actualizar sus condiciones. * **Condición 5: Existen mecanismos de control interno para la gestión financiera de recursos del OE que podrían no ser satisfactorios** * El ICF cuenta con flujogramas de los procesos contables, financieros y administrativos en el Manual de Procesos y Procedimientos. Sin embargo, es necesario hacer una revisión del mismo para optimizar recursos. Además, dicho flujograma debe indicar claramente la asignación diferenciada de funciones, la asignación de roles y tiempos de cumplimiento. | * **Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco** * **Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos)** * **Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente** |

**Cuadro 2 Valoración de las condiciones de ejecutabilidad de la UAP de SEFIN según las respuestas proporcionadas durante la aplicación de cada módulo de la PACI**

| **Organismo Analizado:**  **Unidad Administradora de Proyectos de SEFIN (UAP)** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Módulo** | **Debilidades** | **Áreas de oportunidad** | **Fortalezas** |
| **Módulo I. Marco Legal** | * No se identificó ninguna condición con debilidades. | * No se identificó ninguna condición con debilidades. | * **Condición 1: El marco legal ofrece la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto** * **Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente** |
| **Módulo II. Gobernanza y Entorno Institucional** | * **Condición 1: La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario podría obstaculizar la ejecución del Proyecto.** * La dependencia de SEFIN no ofrece facilidades para la ejecución a nivel territorial. * **Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, no viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados** * La UAP no cuenta con presencia territorial. | * **Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE podría presentar obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto.** * El actual modelo de dirección y gestión ha desarrollado capacidades en el manejo de diversidad de proyectos | * **Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas** |
| **Módulo III.**  **Entorno General** | * **Condición 1: El OE no tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos** * La UAP administra los riesgos relacionados con los procesos fiduciarios pero no así con los riesgos externos. * No se cuenta con experiencia en la implementación de mejoras que la gestión operativa implica dado que el programa afectara algunos sectores importantes asociados especialmente a las áreas forestales. * La gestión de los riesgos a través de la UAP ha sido limitada ya que frecuentemente requieren un manejo de alto nivel gerencial, para lo cual no tienen el peso institucional y/o de influencia en las otras instancias. | * No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad. | * **Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general.** * Se cuenta con mecanismos administrativos de mitigación de riesgos fiduciarios. |
| **Módulo IV.**  **RR.HH. y capacidades gerenciales y técnicas** | * **No se identificó ninguna condición de debilidad.** | * **Condición 1: El OE podría no contar con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilite la implementación y sostenibilidad del Proyecto** * Ante un eventual aumento temporal de la carga de trabajo, no existe flexibilidad para incrementar la plantilla de personal de forma no permanente. * Teniendo en cuenta los requerimientos para la sostenibilidad y mantenimiento de los resultados del Proyecto, se considera que las características de la dotación del personal presentan algunos retos para la ejecución del Proyecto. * Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de la UAP, la demanda de sus servicios, su ámbito de acción y el alcance de sus actividades, la distribución de sus RRHH se consideran parcialmente adecuadas. | * **Condición 2: Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE no muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto** * **Condición 3: El OE podría no contar con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes** |
| **Administración de Proyectos** |  | * **Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE podrían no promover una adecuada ejecución y control del Proyecto** * La UAP no cuenta con un sistema informático para la planificación y administración de proyectos. * Se cuenta con un sistema de archivo y registro de la documentación soporte de los proyectos. | * **Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país podrían no facilitar una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos** * Todos los procesos de gestión financiera se encuentran formalizados y documentados. * **Condición 2: El OE no cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto** * La UAP cuenta con experiencia en administración de proyectos financiados con recursos y políticas del BID. * **Condición 4: El OE podría no tener lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos** * La UAP cuenta con una metodología adecuada para evaluar los resultados de desarrollo de los proyectos ejecutados. * Se cuenta con el control interno de la gestión de los proyectos. |
| **Modulo VI.**  **Adquisiciones** | * **Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE no se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco** * El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones a nivel nacional no ha sido aceptado por el BID para su uso en las operaciones que financia. | * **No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad.** | * **Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables** * **Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión** * **Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos** |
| **Módulo VII.**  **Gestión financiera** | * **No se identificó ninguna condición con debilidades.** | * **Condición 2: El OE podría no contar con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos** * El ejercicio de planificación y presupuesto se realiza de acuerdo a los lineamientos de SEFIN y permite vincular la planificación y el presupuesto anual por actividad, y realiza planes y presupuestos anuales. * **Condición 4: Es posible que no existan mecanismos apropiados de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros** * La UAP genera información financiera oportuna y confiable mediante normas contables y catálogos de cuentas, pero no cuenta con procedimientos y/o políticas internas. * La UAP dispone de un sistema de archivo físico que da soporte a las transacciones financieras y no financieras; y permite referenciar e identificar en forma directa, pero este podría mejorar y actualizar sus condiciones. * **Condición 5: Existen mecanismos de control interno para la gestión financiera de recursos del OE que podrían no ser satisfactorios** * La UAP cuenta con flujogramas de los procesos contables, financieros y administrativos en el Manual de Procesos y Procedimientos. Sin embargo, es necesario hacer una revisión del mismo para optimizar recursos. Además, dicho flujograma debe indicar claramente la asignación diferenciada de funciones, la asignación de roles y tiempos de cumplimiento. | * **Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco** * **Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos)** * **Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente** |

## Propuestas de Arreglos de Ejecución

Con base en los resultados del ejercicio participativo de aplicación del PACI practicado en la UEP-SEFIN, si bien la entidad muestra capacidad de ejecutar múltiples programas inclusive con financiamiento externo, presenta debilidades y oportunidades de mejora en los siete módulos analizados. Lo que es más importante, no tiene experiencia comprobada en la ejecución de programas complejos a nivel territorial, inclusive con participación de otros poderes del Estado, Sociedad Civil y sector empresarial, e incluso gobiernos locales como sería el caso del programa de Manejo Sostenible de Bosques cuya finalidad es recuperar y mantener los servicios eco sistémicos de los bosques en cuencas prioritarias afectadas por la plaga del gorgojo que involucra a 23 municipios.

ICF, es una unidad adscrita formalmente de la Presidencia, tiene fundamentos legales y jurídicos que la convierten en un ente presupuestario con autonomía funcional y financiera que muestra una experiencia de gestión en el ámbito forestal. Adicionalmente cuenta con mecanismos institucionales que preservan la naturaleza técnica colectiva y la protegen de influencias que pudiesen afectar la sostenibilidad de sus cometidos. En el análisis de la entidad resultó evidente que la entidad satisface sin necesidad de ajustes estructurales los requisitos de capacidad técnica institucional para la ejecución del programa, no así en lo referente a las capacidades administrativas necesarias para la ejecución de la operación.

Con base en los antecedentes resumidos, el análisis de distintas opciones de arreglos de ejecución que reflejasen las complejidades del Programa y la garantía de sostenibilidad, permitió definir los arreglos de ejecución siguientes:

* + 1. **Arreglos de ejecución del Programa**

**Recomendación de selección del Organismo Ejecutor.** El análisis institucional independiente realizado de ICF muestra que aunque tiene capacidades técnicas, no tiene capacidades en aspectos administrativos financieros y de adquisiciones de proyectos con financiamiento del Banco. En otro orden, su mandato se relaciona con la regulación del sector forestal y no con la ejecución de acciones. Crear una unidad para ejecutar el proyecto en el ICF no contribuiría a fortalecer la institucionalidad del sector ni seria sostenible, dado que el ICF no tiene el mandato de ejecutar, sino de regular. El control de plagas y monitoreo forestal, que el Programa tiene previsto apoyar, son parte del mandato institucional de ICF; es decir, ICF será beneficiario del programa, y realizará su función institucional en colaboración con el Programa, pero no administrara recurso de la operación. Existen algunas acciones regulatorias que son competencia del ICF, como la aprobación de los planes de manejo y la verificación de su cumplimiento, y el programa ha establecido mecanismos (convenio, apoyo con personal) para que el ICF las pueda llevar a cabo. Otras acciones, como la elaboración de planes de manejo o la asistencia técnica a las organizaciones comunitarias, son aspectos que el ICF supervisa, pero cuya ejecución quedaría a cargo de una firma consultora. En otro orden, la SEFIN cuenta con experiencia como ejecutor de programas del Banco. El fortalecimiento de la UAP con personal adicional para la ejecución del programa es una acción que contribuye al fortalecimiento de la gobernanza para el acceso al financiamiento climático que es clave para la sostenibilidad del programa, pues coadyuva a la creación de un mecanismo financiero y operativo que se ha identificado como una necesidad para hacer más eficiente la ejecución de financiamiento climático en Honduras y en este sentido la propia ejecución del programa se convierte en un fortalecimiento institucional para el país.

No obstante lo anterior, la UAP deberá ser dotada de la capacidad técnica y administrativa complementaria necesaria para la gestión del programa y ejercer las responsabilidades de adquisiciones, gestión administrativa- financiera y monitoreo y evaluación (M&E); la UAP*,* incorporará en el equipo de trabajo personal con dedicación directa al programa.

* + 1. **Recomendaciones**

Previo al inicio del Programa se debe asegurar que se cuenta con:

1. La creación y puesta en operación *de la Unidad Ejecutora;*
2. Considerar para las condiciones previas al primer desembolso: (i) evidencia de que se haya designado al Coordinador, Especialista Financiero, Especialista en Adquisiciones, y Especialista en Planificación y Monitoreo, quienes integraran a la UAP de SEFIN, y al Especialista Social y Especialista Ambiental quienes se integraran al ICF; (ii) aprobación y entrada en vigencia del Manual Operativo del Programa de acuerdo con los términos acordados con el Banco; y, (iii) la suscripción y entrada en vigencia de un convenio de cooperación interinstitucional entre el OE y el ICF en el que se determinen las obligaciones de cada uno durante el proceso de implementación de las actividades del Programa y
3. Considerar para la condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) evidencia de que se haya contratado a una firma especializada que apoyara en la ejecución del Componente 1, previo al inicio de las actividades identificadas en dicho componente; (ii) que se haya presentado, a satisfacción del Banco, el piloto de incentivos diseñado, previo al inicio de la actividad de implementación del mismo identificada en el inciso (iii) del Componente 1; (iii) que se haya creado el Departamento de Sanidad Foresta en la órbita del ICF, previo al inicio de las actividades identificadas en el inciso (i) del Componente 2; y (iv) que se haya presentado a satisfacción del Banco, la EAS y el PGAS del Programa actualizados, previo al inicio de las actividades identificadas en el Componente 1.

# Anexos

## Anexo 1: Listado de Entrevistados

| **Nombre de entrevistado** | **Institución** | **Unidad** |
| --- | --- | --- |
| Donis Zuaso | ICF | Dirección Ejecutiva |
| Alba Murillo | ICF | Secretaría General |
| Alba Murillo | ICF | Patrimonio Natural |
| Carmen Garcia | ICF | Planificación |
| Luis Fernando Archaga | ICF | Administración y Finanzas |
| Jackeline Molina | UAP-SEFIN | Dirección de Inversión |
| Cinthya Michelle Araujo | UAP-SEFIN | Auditoría Interna |
| Ismael Martínez | UAP-SEFIN | Auditoría Interna |
| Alejandro Apricano | UAP-SEFIN | Subdirección UAP |

1. Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional [↑](#footnote-ref-1)
2. Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional [↑](#footnote-ref-2)
3. DECRETO No. 98-2007 [↑](#footnote-ref-3)
4. Acuerdo Ejecutivo No. 0271 del 29 de abril de-2004 [↑](#footnote-ref-4)