

**PROGRAMA DE TRANSICIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL
(HO-0145)
RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario y Garante:	República de Honduras	
Organismo Ejecutor:	Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial por intermedio de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)	
Monto y Fuente:	IDB: (FOE, divisas)	US\$ 30.0
	Total:	US\$ 30.0
Plazos y Condiciones Financieras:	Plazo de Amortización:	40 años
	Período de Desembolso:	18 meses
	Período de Gracia:	10 años
	Tipo de Interés:	1% durante 10 años y 2% después
	Inspección y Vigilancia:	1% del monto del préstamo
	Comisión de compromiso:	0.5% anual sobre el saldo no desembolsado.
Objetivos:	<p>La meta del Programa es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población materialmente pobre. En el contexto post-Mitch, las iniciativas más relevantes para lograr esta meta son las que contribuyen a la reconstrucción y la transformación del sector social en consistencia con los siguientes tres objetivos.</p> <p>Por un lado, se evitará que la crisis fiscal provocada por el huracán interrumpa el proceso de transformación del sector social iniciado antes del Huracán Mitch, hacia modelos de mayor eficacia y participación en la provisión de los servicios. Por el otro, se encaminará un aumento significativo en la capacidad de gerencia y de ejecución en el sector sin lo cual no será posible ni proveer los niveles de servicios sociales requeridos ni iniciar nuevas reformas. Finalmente, se impulsará la formulación de un marco de políticas para el sector que lo embarque en un rumbo de mayor coordinación, participación y transparencia.</p>	
Descripción:	<p>En años pasados varias iniciativas en el sector social no lograron ejecutarse satisfactoriamente por la débil capacidad de los ministerios de línea, y por la falta de un marco de políticas adecuado. El huracán solo empeoró la situación. Dentro de este contexto, el Programa utiliza una modalidad sectorial de rápido desembolso para apoyar un conjunto de medidas concretas y decisiones de política enfocadas hacia la preservación de los avances ya logrados en el proceso de transformación, al mismo</p>	

tiempo que encamina medidas de gerencia y de eficiencia que luego darán lugar a una reforma más profunda del sector y a aumentos en la calidad y la cobertura de servicios sociales.

El Programa ha sido estructurado: para asegurar que los avances anteriores no se pierdan; para impulsar medidas que reducirán las debilidades gerenciales y de ejecución de los ministerios de línea; y para introducir y para crear la capacidad institucional que permita un uso más racional y transparente de los recursos públicos.

Los componentes se describen a continuación.

(i) Protección de Programas Prioritarios: En momentos de profundos problemas fiscales, como el que ha sido provocado en Honduras por el Huracán Mitch, los programas de inversión y las iniciativas de reforma son generalmente más vulnerables a recortes que los gastos recurrentes. Por lo tanto, este componente busca asegurar que no se interrumpan programas específicos que ponen en manifiesto la transición del sector a la provisión más eficaz de servicios y la participación más amplia de la población. Para tal efecto, se cumplirán metas de financieras y físicas en las áreas de educación, salud y asistencia social para lograr, en general, aumentos reales sobre los niveles alcanzados durante el año anterior.

(ii) Mejoramiento de la Capacidad Gerencial: Antes del huracán la limitada capacidad de absorción de los ministerios de línea en el área social ya representaba un cuello de botella tanto para la ejecución de proyectos que introducen nuevas modalidades y procesos, como para el lanzamiento de nuevas iniciativas de reforma o la expansión de la provisión de servicios. La situación empeoró con el Mitch, aumentándose las demandas al mismo tiempo que disminuyó aún más la capacidad de ejecución de los ministerios. Por lo tanto, este componente establecerá estrategias para implementar medidas de eficiencia. Se dependerá de programas existentes para dar continuidad a las medidas de eficiencia lanzadas por este Programa.

(iii) Marco de Políticas: Es necesario institucionalizar la coordinación en el sector, especialmente en un período de reconstrucción y transformación a nivel nacional. Por lo tanto, se creará una nueva instancia con el propósito exclusivo de impulsar la formulación y la implementación de políticas sociales. Esa instancia fomentará el desarrollo de estrategias sectoriales, establecerá metas globales, concertará mecanismos y procedimientos y mantendrá espacios de concertación para maximizar el impacto de las iniciativas a ser lanzadas. Además, una vez que haya sido consultado con los involucrados, el

**Relación del
proyecto con la
estrategia
sectorial y de país
del Banco:**

Gobierno pondrá en marcha un Plan de Desarrollo Municipal, que establecerá estrategias para consolidar metodologías, asignar funciones, desarrollar procesos que garanticen la amplia participación de involucrados, e implanten mecanismos de monitoreo y evaluación.

Este Programa es consistente con el mandato de la Octava Reposición en lo que concierne a la prioridad del sector social y a los préstamos en apoyo a reformas de políticas en dicho sector, los cuales deberán asociarse al compromiso del país de suministrar recursos internos para ciertos programas prioritarios. Además, es consistente con el mandato de hacer hincapié en las reformas del sector público, incluyendo políticas presupuestarias y de gasto. (AB-1704, párrafos 2.52 y 2.54)

Este Programa es consistente con el Documento de País que se encuentra en trámite de aprobación por el Directorio Ejecutivo del Banco. Este Programa sectorial refleja el programa de apoyo para el período 1999-2001, presentado por el Gobierno de Honduras al Banco, que asigna alta prioridad a los esfuerzos de apoyo al fortalecimiento institucional de las unidades responsables de la ejecución de los proyectos que financia el Banco.

El Programa es consistente con la estrategia del Documento de País porque promoverá mejoras en la capacidad de acción de las unidades ejecutoras en el sector social. Esta operación también es consistente con el objetivo de aliviar la pobreza mediante acciones para facilitar el acceso de los grupos vulnerables a los servicios sociales y reducir la pobreza rural. La operación también es parte de la acción coordinada del Banco con el Fondo Monetario y el Banco Mundial para apoyar la reconstrucción y transformación del país con énfasis en la estabilidad macroeconómica, la consolidación de las reformas en los sectores sociales y la protección de los grupos más vulnerables. (Par. 1.20-1.25)

**Revisión
ambiental/
social:**

En lo referente a los aspectos de género, el papel de la población indígena y la protección ambiental, el proyecto dependerá de los arreglos ya establecidos para los programas y proyectos sociales que serán apoyados por esta operación. En las áreas de educación, salud y asistencia social se trata en la mayoría de los casos de proyectos y programas que han sido elaborados con la participación de entidades internacionales, incluyendo el BID, el Banco Mundial, GTZ, AID etc. y por lo tanto incorporan las normas de estas instituciones sobre aspectos ambientales y sociales. Además, todos los programas cumplen con las normas y procedimientos ambientales del país. (Par. 4.11)

Cabe resaltar las iniciativas que se tomarán para establecer procedimientos consensuados para la formulación de políticas y la

definición de prioridades. En este sentido, el Programa contribuirá, de manera fundamental, a la apertura de nuevos espacios para la participación de la sociedad civil tanto en la formulación de estrategias como en la ejecución de actividades en el sector social. Además, el componente de protección de programas prioritarios apoyará iniciativas por la Secretaría de Salud y para dedicar parte de su presupuesto a cubrir los costos de mantenimiento de la infraestructura y al tratamiento de desechos hospitalarios (Par. 4.12)

Beneficios:

El Programa contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de la población materialmente pobre por medio de medidas que aseguren que no se interrumpan programas que en su mayor parte están enfocados hacia la provisión de servicios y asignaciones sociales a los grupos menos atendidos y más necesitados. Esto resultará en una mayor equidad en la provisión de los servicios sociales. (Par. 4.15)

El enfoque sobre un aumento en la capacidad de gestión es de suma importancia en este momento, en vista de que el Huracán Mitch aumentó las demandas al mismo tiempo que disminuyó la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras de los programas sociales. El Programa dotará a los ministerios de línea con estrategias comprensivas para aumentar su capacidad, lo cual ampliará la viabilidad de cualquier iniciativa preexistente o nueva en el sector. (Par. 4.16)

Las iniciativas en el área del marco de políticas del sector social son de muy alta prioridad para el país, dado que la falta de coordinación efectiva es aún más importante en este momento, cuando se está montando un esfuerzo de reconstrucción y transformación al nivel nacional y cuando se están anticipando intervenciones nuevas en cada área. El Programa no solamente establecerá lazos de intercambio y colaboración inter-institucional, sino también fortalecerá a los mecanismos de consenso con los involucrados tanto en la formulación de la política del sector social, como en su implantación. (Par. 4.17)

Riesgos:

Consistencia de Estrategias: La estrategia de reconstrucción del Gobierno es consistente con el concepto del Programa de preservar los avances en la transformación del sector social y establecer las bases para nuevas mejoras. Sin embargo, hay fuertes demandas de actuar inmediatamente para rectificar los daños causados por el Huracán Mitch, aunque sea al costo de las reformas logradas anteriormente. La alta presión política creada por esas demandas representa un riesgo palpable para el logro de las metas del Programa, que contempla un avance más deliberado basado en la formulación de consenso sobre políticas de desarrollo, la formulación de proyectos que reflejen las lecciones aprendidas y el aprovechamiento de la reconstrucción masiva para encaminar el país en un nuevo rumbo de desarrollo. Por esta razón, se asigna

una alta importancia al compromiso pleno del Gobierno con las metas del Programa y es relevante resaltar las iniciativas ya tomadas para establecer medidas de coordinación, y seguimiento que sean eficaces y que sirvan para evitar desviaciones de las condiciones acordadas. (Par.4.18)

Condiciones contractuales especiales:

- (i). El préstamo será desembolsado en dos tramos por el monto de US\$20,0 y US\$10,0 millones respectivamente. Como condición previa al desembolso de cada tramo el Prestatario presentará evidencia satisfactoria al Banco en relación a: (i) la consistencia del entorno macroeconómico con los objetivos del Programa; (ii) el cumplimiento de las condiciones establecidas para los componentes del mismo, las cuales se indican en la matriz de condicionalidad que se adjunta como el Anexo I de este documento. (Par. 3.26)
- (ii). Además de los informes estándares, la UNAT deberá presentar el informe final que se describe en la Sección E del Capítulo 3.

Reducción de la pobreza y clasificación social:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. (Documento AB-1704).

Excepciones a la política del Banco:

Ninguna

Adquisiciones:

No se aplica por lo expresado en los párrafos 3. 33-3.36.

I. ANTECEDENTES

A. Los Retos en el Sector Social

- 1.1 Esta década se inició con aproximadamente el 75% de los hondureños viviendo por debajo de la línea de pobreza, y a pesar de todos los esfuerzos del Gobierno Hondureño, esa proporción se presume que será aún más alta en 1999. Los así denominados “pobres” se caracterizan por estar normalmente encerrados en el círculo vicioso que supone una mala nutrición, alta exposición al riesgo sanitario, escasas y poco diferenciadas habilidades para el trabajo debido a una educación insuficiente y poco pertinente y bajos ingresos. Esas mismas carencias resultan en una muy limitada capacidad para romper autónomamente el ciclo intergeneracional de la pobreza y por lo tanto requieren de intervenciones externas, en este caso del Estado, para mejorar los niveles de vida.
- 1.2 El limitado avance en la reducción de la pobreza se explica, en parte, por la relativa inhabilidad del país en lograr un crecimiento equitativo y, por desajustes e ineficiencias en los modelos y mecanismos para canalizar el gasto social.
- 1.3 Entre 1990 y 1997 el PIB per capita (en US\$ constantes del año 1990) sólo subió unos modestos US\$14 pasando de US\$686 a US\$700. En adición, los escasos avances en el crecimiento económico se diluyeron no beneficiando significativamente a los pobres dada la distribución desigual de los ingresos (coeficiente de Gini de 0.54) y el alto ritmo de crecimiento de la población (3% anual). La combinación de estos factores implica que, de mantenerse el ritmo de crecimiento económico a tasas históricas (2.4% anual), se tardará más de 20 años para lograr que la mitad la población esté por encima de la línea de pobreza.
- 1.4 En referencia a los servicios sociales, se lograron algunos avances importantes en la cobertura de la educación primaria y en los servicios de atención médica preventiva, al tiempo que se verifica una sensible disminución en la tasa de mortalidad. Desde 1990, la participación relativa del gasto social en el gasto total del Gobierno Central subió ligeramente del 28% al 29%. Es importante señalar que este incremento no refleja una expansión en el gasto de los ministerios de línea, sino la introducción de dos programas especiales –el FHIS y el PRAF- nacidos en 1990 para superar las dificultades de los ministerios en atender las necesidades de los más necesitados. El FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social) es desde entonces el encargado de la construcción de la infraestructura social básica en las áreas más pobres habiendo verificado al mismo tiempo alentadoras mutaciones hacia modelos de mayor participación comunitaria; y, el PRAF (Programa de Asignaciones Familiares) provee incentivos para mejorar la nutrición, la salud materno-infantil y la asistencia escolar entre las familias más necesitadas. En adición, un punto de inflexión se verifica en 1993 con la aprobación de la Ley de Municipalidades, que aumentó la transferencia de recursos a los municipios para la provisión de servicios a nivel local.
- 1.5 El cuadro que sigue presenta la participación relativa de los actores institucionales del sector social en el gasto total del Gobierno en los años 1990 y 1997. Es notable observar que la participación relativa en el gasto social de los dos ministerios principales (educación y salud) disminuyó durante el período para dar lugar a los programas especiales FHIS y PRAF.

Distribución del Gasto Social como (Porcentaje) del Gasto Total del Gobierno

Area	1990	1997
Educación	16.2	15.7
Salud	10.4	8.1
FHIS	0.3	3.1
PRAF	0	1.4
Transferencias a Municipalidades	0.7	1.1
Total	27.6%	29.4%

Fuente: Cifras del Ministerio de Finanzas, 1999.

- 1.6 El hecho de que los programas especiales como el FHIS y el PRAF tuvieran mayor éxito en proveer soluciones a las poblaciones más necesitadas enfatiza la factibilidad y la necesidad de modificar los modelos que aplican los ministerios de línea para la ejecución de su gasto. Esto implica cambios tanto en los sistemas de manejo administrativo y financiero como en los modelos técnicos de atención a beneficiarios.
- 1.7 De hecho los modelos y sistemas aplicados por los ministerios de línea en la gestión de su gasto y en la provisión de servicios sociales se caracterizaba por: (i) asignar casi la totalidad de los recursos a gastos de operación, limitando los montos disponibles para la expansión de servicios; (ii) concentrar la toma de decisiones en el nivel central; (iii) un manejo financiero ineficiente debido, entre otros, a la falta de independencia de la Secretaría de Finanzas; (iv) una entrega de servicios inequitativa que discrimina en contra de las áreas rurales y los bolsones de pobreza; y (v) entidades que no cuentan con sistemas y procedimientos que permitan un manejo administrativo eficiente.
- 1.8 Como parte de un esfuerzo para iniciar la transformación de estos ministerios, en los últimos años se han lanzado una serie de iniciativas para reestructurar los ministerios de línea, mejorar la provisión de servicios de nivel primario y acercar el poder de decisión al punto de entrega del servicio. En este sentido, también cabe enfatizar esfuerzos iniciales de descentralización que buscan fortalecer mecanismos de participación y aumentar la eficiencia y la sensibilidad a la demanda a través de la transferencia de responsabilidades y de recursos a los municipios y a las comunidades.
- 1.9 Con referencia a las transferencias a los municipios, la legislación nacional requiere que estas alcancen el 5% de los recursos fiscales. Sin embargo, en los últimos años la debilidad gerencial por parte de las municipalidades y la escasez de recursos al nivel central no han permitido al Gobierno alcanzar la meta del 5%. En este sentido, cabe resaltar que la mayoría de los municipios no tienen la capacidad interna de generar montos significativos de recursos y por lo tanto, esas transferencias tienen una gran importancia para el manejo de dichos municipios, la viabilidad de delegarles mayores responsabilidades, y para la provisión de servicios básicos a las comunidades. El papel protagónico que tienen los municipios para avanzar el proceso de delegación de responsabilidades al nivel local y para atender a las necesidades básicas de las comunidades hace pertinente la incorporación del tema del desarrollo municipal en el contexto de este Programa sectorial.

- 1.10 En vista de la importancia de las transferencias para la gran mayoría de los 298 municipios es relevante notar que en la Carta de Políticas (Anexo II) el Gobierno ha indicado su intención de fortalecer paulatinamente a las municipalidades mediante el incremento del aporte anual correspondiente hasta llegar al 5%. En adición, existe una iniciativa para modificar la legislación para aumentar la proporción de las transferencias que se asignan a los municipios más necesitados. Además, está en trámite un cambio legislativo para establecer mayor permanencia en la carrera administrativa para lograr mayor permanencia de los equipos técnicos que normalmente son reemplazados cada vez que hay un cambio en el gobierno municipal. Estas dos últimas iniciativas contribuirán a la eliminación de obstáculos importantes a mayores transferencias de recursos y de responsabilidades al nivel local.
- 1.11 A través de los años se ha experimentado un crecimiento paulatino en el número de municipios. El problema es que en muchos casos los nuevos municipios no tienen una base financiera sólida que permite una gerencia adecuada y limita su capacidad de proveer servicios a las comunidades. Durante la preparación del presente Programa sectorial se identificó el beneficio potencial de fortalecer el contexto normativo referente a los criterios necesarios para la creación de nuevos municipios que son financieramente viables. Sin embargo, por la situación que actualmente enfrenta Honduras a raíz del Huracán Mitch se vió necesario postergar la consideración del tema para una futura etapa. Lo que se consideró relevante y viable en este contexto, es la creación de nuevos mecanismos para asociar los municipios existentes con la finalidad de compartir costos y crear economías de escala.
- 1.12 El presente Programa sectorial incorpora medidas que contribuirán al fortalecimiento de la transparencia y de la eficiencia de las actividades conducentes al desarrollo de los municipios más pobres. Además, apoyará nuevas modalidades para la asociación de municipios pobres.

B. El Impacto del Huracán

- 1.13 El proceso de transición fue interrumpido de manera dramática al final de 1998, cuando el Huracán Mitch azotó el país con una potencia devastadora, haciendo retroceder gran parte de los avances logrados y debilitando la capacidad ya limitada del sector público para atender a las necesidades sociales.
- 1.14 La emergencia, obligó al Gobierno a reorientar radicalmente sus estrategias. En esencia, se antepuso una agenda de reconstrucción nacional sobre todos los planes y estrategias anteriores. Es un momento determinante en la historia de Honduras ya que la reconstrucción no trata simplemente de reemplazar lo dañado, sino de considerar la crisis como una oportunidad para encaminar al país a un nuevo rumbo de desarrollo. En este sentido, existe un acuerdo generalizado de que los modelos que caracterizaron en el pasado a las intervenciones del Estado, tendrán que modificarse de modo de incorporar progresivamente dimensiones de eficiencia, transparencia, descentralización, equidad, participación activa de la sociedad civil, y mitigación de la vulnerabilidad ambiental.
- 1.15 En este sentido, el Gobierno formuló planes específicos para cada sector, los cuales fueron consolidados en un Plan Maestro de Reconstrucción Nacional. El plan fue

presentado al Grupo Consultivo en Estocolmo el pasado mayo, con el propósito de promover el apoyo de países donantes al esfuerzo de reconstrucción y transformación nacional. El Gobierno, sin embargo, todavía tiene que fortalecer su capacidad para ejecutar las nuevas iniciativas presentadas a los donantes para los diferentes sectores.

- 1.16 En este sentido existe un reconocimiento explícito tanto por parte de las autoridades como de las instituciones multilaterales, de la necesidad imprescindible de continuar con el proceso de mejora de la capacidad gerencial de los ministerios de línea lo cual posibilitará emprender con mayor éxito nuevos programas de inversión.

C. El Programa Macroeconómico

- 1.17 Antes del huracán, el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estaban prontos a formalizar un Acuerdo de Facilidad Ampliada (conocido por su acrónimo inglés: ESAF). Sin embargo, la magnitud de las distorsiones provocadas por el desastre alteró de manera decisiva las condiciones que sustentaban el programa de desarrollo económico y social. El 26 de marzo de 1999, se aprobó una versión modificada del ESAF que establece los lineamientos macroeconómicos para el manejo de la economía del país. Un objetivo del ESAF es mejorar la administración y la gestión del gasto público para satisfacer las apremiantes necesidades sociales.
- 1.18 El reto que enfrenta el Gobierno es muy grande. Se anticipa que el impacto sobre la producción se reflejará en una caída del PIB de entre 1 y 2% durante 1999, la inflación superará el 14% y se registrará un déficit de cuenta corriente de más de US\$600.0 millones. A estos efectos se suma la pesada deuda externa cuyo servicio representa el 11% del PIB, más del 22% de las exportaciones y casi un tercio del gasto público. Más de la mitad de la deuda de US\$3.9 billones no puede ser reprogramada por tratarse de créditos con organismos internacionales (el BID es el acreedor principal con el 23% del total).
- 1.19 La situación financiera es tal que, a pesar de las transferencias de donaciones externas y la condonación parcial del pago de la deuda, el Gobierno aún tendrá que recurrir a financiamiento adicional por la vía de nuevos créditos y por la vía de incrementos en el déficit fiscal. Sin financiamiento externo adicional no será posible mantener el nivel de servicios esenciales y simultáneamente enfrentar las demandas urgentes de reconstrucción.

D. La Estrategia del Banco

- 1.20 En 1996, el Banco aprobó una operación sectorial (967/SF-HO) que apoya un programa de reforma del sector público, lo cual incorporó medidas para lograr un crecimiento en la proporción de los gastos globales de las Secretarías de Educación y de Salud Pública que se destinan al nivel primario. En adición, a través de una cooperación técnica paralela (968/SF-HO) la iniciativa buscó iniciar la reorganización de la estructura institucional de la mismas secretarías con la finalidad de aumentar su eficiencia. Con referencia al sector social, esta iniciativa pretendía contribuir al inicio de un proceso prolongado de reforma de las áreas de educación y salud y estaba diseñado para depender de subsecuentes operaciones para avanzar el proceso.

- 1.21 Según esta estrategia, en 1997 y 1998, el Banco aprobó préstamos 1000/SF-HO y 1005/AF-HO que apoyan, respectivamente al Programa Alternativo de Educación y al Programa de Reorganización Institucional y Reorganización de los Servicios Básicos del Sector Salud. Ambos proyectos buscan la introducción de nuevas modalidades y modelos para sentar las bases del proceso de transición del sector y son complementarias a las acciones iniciadas con la cooperación técnica para la Reforma del Sector Público.
- 1.22 El nuevo programa sectorial (HO-0145) fue diseñado tomando en cuenta la experiencia del Banco con estas tres operaciones. El primer componente del nuevo programa también comprende metas financieras pero, en vez de buscar aumentos en los gastos globales en educación y salud a nivel primario, esta enfocada hacia la protección de programas específicos de inversión que no solamente proveen servicios al nivel primario sino que también están focalizados hacia los grupos más vulnerables, buscan mayor descentralización, protegen el medio ambiente y aumentan el mantenimiento. El segundo componente del nuevo programa incluye como parte integral las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de ejecución y de gerencia de los ministerios de línea. En esencia, el componente asegura la continuidad de estas medidas a través de la reformulación de los dos proyectos existentes (1000/SF-HO y 1005/SF-HO) para que reflejen mejor las demandas generadas por el Huracán Mitch, para acelerar su ejecución, y para aumentar su contribución al proceso de transición. El tercer componente introduce nuevos temas que reflejan las prioridades señaladas en el reciente Grupo Consultivo de Estocolmo, o sea, la necesidad de: institucionalizar la coordinación del sector social, avanzar el proceso de descentralización y aumentar la participación de la sociedad civil.
- 1.23 Este Programa es consistente con el mandato de la Octava Reposición en lo que concierne a la prioridad del sector social y a los préstamos en apoyo a reformas de políticas en dicho sector, los cuales deberán asociarse al compromiso del país de suministrar recursos internos para ciertos programas prioritarios. Además, es consistente con el mandato de hacer hincapié en las reformas del sector público, incluyendo políticas presupuestarias y de gasto.(AB-1704, párrafos 2.52 y 2.54)
- 1.24 Este Programa sectorial es consistente con el Documento de País que se encuentra en trámite de aprobación por el Directorio Ejecutivo del Banco. Dicho documento refleja el programa de apoyo para el período 1999-2001, presentado por el Gobierno de Honduras al Banco, que asigna alta prioridad a los esfuerzos de apoyo al fortalecimiento institucional de las unidades responsables de la ejecución de los proyectos que financia el Banco.
- 1.25 El Programa es consistente con la estrategia del Documento de País porque promoverá mejoras en la capacidad de acción de las unidades ejecutoras en el sector social. Esta operación también es consistente con el objetivo de aliviar la pobreza mediante acciones para facilitar el acceso de los grupos vulnerables a los servicios sociales y reducir la pobreza rural. La operación también es parte de la acción coordinada del Banco con el Fondo Monetario y el Banco Mundial para apoyar la reconstrucción y transformación del país con énfasis en la estabilidad macroeconómica, la consolidación de las reformas en los sectores sociales y la protección de los grupos más vulnerables.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Metas y Objetivos

- 2.1 La meta del Programa es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población materialmente pobre. En el contexto post-Mitch, las iniciativas más relevantes para lograr esta meta son las que contribuyen a la reconstrucción y la transformación del sector social en consistencia con los siguientes tres objetivos.
- 2.2 Por un lado, se evitará que la crisis fiscal provocada por el huracán interrumpa el proceso de transformación del sector social iniciado antes del Mitch hacia modelos de mayor eficacia y participación en la provisión de los servicios. Por el otro, se encaminará un aumento significativo en la capacidad de gerencia y de ejecución en el sector sin lo cual no será posible ni proveer los niveles de servicios sociales requeridos ni iniciar nuevas reformas. Finalmente, se impulsará la formulación de un marco de políticas para el sector que lo embarque en un rumbo de mayor coordinación, participación y transparencia.

B. Descripción

- 2.3 En años pasados varias iniciativas en el sector social no lograron ejecutarse satisfactoriamente por la débil capacidad de los ministerios de línea, y por la falta de un marco de políticas adecuado. El huracán solo empeoró la situación. Dentro de este contexto, el Programa utiliza una modalidad sectorial de rápido desembolso para apoyar un conjunto de medidas concretas y decisiones de política enfocadas hacia la preservación de los avances ya logrados en el proceso de transformación, al mismo tiempo que encamina medidas de gerencia y de eficiencia que luego darán lugar a una reforma más profunda del sector y a aumentos en la calidad y la cobertura de los servicios sociales.
- 2.4 Basado en lo anterior el Programa ha sido estructurado: para asegurar que los avances anteriores no se pierdan; para impulsar medidas que reducirán las debilidades gerenciales y de ejecución de los ministerios de línea; y para introducir y para crear la capacidad institucional que permita un uso más racional y transparente de los recursos públicos.
- 2.5 El Programa utiliza una modalidad sectorial de rápido desembolso para apoyar un conjunto de medidas concretas y decisiones de política. Está fundamentada en la carta de políticas (Anexo II) que establece los grandes lineamientos y los objetivos globales. Las condiciones específicas están incorporadas en la matriz de condicionalidad (Anexo I) las cuales se reflejarán en el contrato de préstamo. Las actividades detalladas para lograr el cumplimiento con cada condición se presentan en el capítulo tres de este documento.
- 2.6 **La Matriz:** Cabe notar que tanto los análisis de los problemas como la especificación de las medidas correctivas que se presentan en la matriz han sido desarrollados conjuntamente con las entidades responsables de su cumplimiento y con la Unidad Coordinadora del Programa que coordinará su implantación. En todos los casos se ha confirmado la viabilidad del cumplimiento de cada condición dentro de los plazos previstos y la disponibilidad oportuna de los recursos necesarios para apoyar su ejecución.

2.7 **El contexto Macroeconómico:** El Programa se ejecutará en el contexto macroeconómico definido por el ESAF. La estabilidad y el crecimiento económico son elementos esenciales para mejorar los niveles de vida de la población pobre, especialmente con referencia al control de la inflación y la generación de empleo. Una condición global que se aplicará al Programa en su conjunto es que se haya mantenido un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa. Las otras condiciones se han agrupado en tres componentes que se describen a continuación.

2.8 **Los Componentes:** El primero está enfocado en fijar metas concretas para programas existentes cuya continuación ininterrumpida es clave para preservar los avances logrados en la transformación del sector. Otro componente apoya la formulación de estrategias que orientan el lanzamiento de medidas de eficiencia, que permitirán reformas subsecuentes más profundas, las cuales serán ejecutadas con otros programas ya existentes. El tercer componente fortalecerá el marco de políticas del sector y las estructuras institucionales que lo implantarán.

1. Componente Uno: Protección de Programas Prioritarios

2.9 Antes del huracán, el Gobierno ya había reconocido la necesidad de modificar los mecanismos tradicionales para la provisión de los servicios sociales. Consecuentemente, se optó por introducir programas especiales focalizados exclusivamente a los grupos más necesitados y se inició la transferencia gradual de recursos y responsabilidades a los municipios. Es esencial que estas medidas de transición del sector no sean interrumpidas debido a la crisis fiscal provocada por el huracán.

2.10 En momentos de profundos problemas fiscales, como el que ha sido provocado en Honduras por el Huracán Mitch, los gastos recurrentes asociados a la prestación de servicios tradicionales (principalmente salarios y otros rubros operacionales) son rígidos dadas las estructuras legales y administrativas, lo que dificulta su reducción a corto plazo. Por el contrario, los programas innovadores y los gastos de inversión, son generalmente más vulnerables a recortes de presupuesto. Por lo tanto, existen riesgos de interrumpir aquellos programas innovadores, de deteriorar la calidad del gasto y por ende, de discontinuar o aminorar el ritmo de la transición del sector.

2.11 Por estas razones, el objetivo de este componente es asegurar que no se interrumpan programas específicos que ponen de manifiesto la transición del sector. Para tal efecto, en un trabajo de equipo con los respectivos ministerios y entidades públicas, se ha identificado una lista de los programas prioritarios a ser protegidos en las áreas de educación, salud y asistencia social para lograr, en general, aumentos reales sobre los niveles alcanzados durante el año anterior.

2.12 En el capítulo tres se presenta la lista de programas seleccionados. Los criterios de selección consistieron esencialmente en: (i) provisión de servicios sociales a nivel básico primario; (ii) iniciativas de tipo piloto para ensayar nuevos modelos, estructuras y sistemas; (iii) atención prioritaria a los grupos más vulnerables; (iv) atención focalizada al medio rural; (v) delegación de funciones a instancias locales, a los municipios, a las comunidades y a entidades de la sociedad civil; (vi) esfuerzos para mantener la infraestructura física; y (vii) iniciativas para mitigar el

impacto negativo sobre el medio ambiente. En todos los casos los programas seleccionados son financiados, por lo menos parcialmente, con recursos nacionales.

- 2.13 En los Anexos Técnicos del Programa hay documentación sobre cada programa seleccionado, la cual comprende: los objetivos y descripción de cada uno; las fuentes de financiamiento (discriminando recursos fiscales nacionales de los de origen externo); las metas físicas y las metas financieras correspondientes. Dichas metas han sido consensuadas tanto con cada entidad directamente responsable de la ejecución oportuna de las actividades necesarias para el cumplimiento de las condiciones contractuales, como con la Secretaria de Finanzas y la Secretaria de Estado en el Despacho de la Presidencia. Esta última ha sido delegada con la responsabilidad de la coordinación del Gabinete Especial de la Reconstrucción Nacional y por lo tanto está idealmente situada para asegurar amplia coordinación y el cumplimiento oportuno de las metas acordadas.
- 2.14 De cumplirse las condiciones físicas y financieras de todos los programas prioritarios, se habrá logrado mantener el ritmo del proceso de transición, preservar los equipos técnicos de cada programa; y evitar la interrupción de servicios a los grupos más necesitados. En vista de que se prevé una disminución sensible de la profundidad de la crisis fiscal en el año 2000, el Programa habrá apoyado la prioridad asignada a estos programas durante un período de alto riesgo.

2. Componente Dos: Mejora de la Capacidad Gerencial

- 2.15 El Huracán Mitch ha significado para el pueblo hondureño una dolorosa experiencia pero a la vez produjo un despertar a una nueva realidad. La nueva realidad es, que lo que se hacía en un mes debe hacerse ahora en una semana. El interés está allí, existe pujanza, pero falta una estructura de gobierno y los cuadros técnicos debidamente preparados que canalicen eficientemente el entusiasmo por el cambio.
- 2.16 Antes del huracán la limitada capacidad de absorción de los ministerios de línea ya representaban un cuello de botella tanto para la ejecución de proyectos que introducen nuevas modalidades y procesos, como para el lanzamiento de nuevas iniciativas de reforma o la expansión de la provisión de servicios. El huracán empeoró la situación, aumentando las demandas y debilitando incluso, en algunos casos, la capacidad de ejecución de los ministerios. Es esencial aprovechar del momento de la reconstrucción para modificar los sistemas que tanto limitaron la ejecución en el pasado, y que ciertamente la continuarán frenando en el futuro.
- 2.17 Es notable que históricamente, los ministerios de Educación y Salud no lograban ejecutar todos los recursos asignados a través del presupuesto nacional. Además, se experimentaban demoras significativas en la implantación de programas de inversión financiados por fuentes externas.
- 2.18 Existe un reconocimiento generalizado de que no es recomendable lanzar nuevas iniciativas de transformación, ni expandir la provisión de servicios sin mejoras previas en la capacidad de gerencia y de ejecución de los ministerios de línea. Pero a pesar de la urgencia de lanzar las mejoras, no es posible iniciarlas sin primero llevar a cabo diagnósticos de las estructuras institucionales, identificar las áreas críticas a modificar y formular planes de acción para implantar las mejoras. Este componente está enfocado en asegurar que se efectúe el trabajo preparatorio y a

poner en marcha las medidas iniciales de transformación, las cuales serán continuadas a través de la reorientación de otros programas ya existentes.

- 2.19 Se ha trabajado en estrecha colaboración con las entidades involucradas para identificar las mejoras más apremiantes. Estas dotarán a los entes del sector con el marco de estrategia necesario para ordenar e impulsar medidas concretas de mejora que serán implantadas con recursos de otros programas. Un análisis más profundo de la situación de cada entidad pública del sector; el vínculo entre las medidas propuestas y programas existentes; y el impacto esperado en cada área al final de este componente se presenta a continuación.

i. Educación

- 2.20 La situación del país post-Mitch y en particular del sector educativo, demanda un uso más eficiente de los recursos. Para ello se necesita una transformación integral del sistema educativo comenzando por una reforma administrativa/ funcional que cambie radicalmente la capacidad de gestión tanto a nivel central como departamental.
- 2.21 El BID aporta al sector educación US\$6,5 millones a través del Proyecto 1000/SF-HO de Apoyo a Programas Alternativos de Educación Básica y al Tercer Ciclo de Educación Básica. Este Programa fue aprobado en diciembre de 1997 y se encuentra próximo a ser elegible para desembolsos. El objetivo es mejorar la calidad de la educación y aumentar el nivel de escolaridad de la población. En el cumplimiento de sus objetivos el proyecto prevé financiamiento para: (i) Componente I: el fortalecimiento de programas alternativos de educación básica en tres departamentos con participación del sector no público; y (ii) Componente II: fortalecimiento y evaluación de 35 centros de educación básica que constituyen un novedoso modelo piloto de expansión del acceso a los grados 7 a 9 en zonas rurales y urbano- marginales.
- 2.22 En un seminario auspiciado por el Banco que se realizó en febrero del corriente año, los directivos de la SE y miembros del Fondo Nacional de Convergencia tuvieron la oportunidad de expresar su visión de cuales debían ser los tópicos más importantes de una reforma en educación y la identificación de los factores que actuarían como barrera para la implantación de una reforma sectorial.
- 2.23 Los participantes acordaron en la necesidad de una reforma educativa que logre mejorar su pertinencia y calidad y profundice y consolide el proceso de desconcentración. Se destacaron como prioritarios los problemas institucionales comenzando por la alta centralización administrativa dentro de la SE, y financiera (fuera de la SE) en la Secretaría de Finanzas. Surgió allí la clara visión de que los esfuerzos fiscales realizados hasta el momento para mejorar los aspectos técnicos y académicos eran lentos e inconducentes, como consecuencia de una Secretaría débil que no sabía establecer prioridades y donde las iniciativas se veían frustradas por la falta de capacidad de gestión de la institución.
- 2.24 El mensaje fue claro: existe la necesidad de aumentar la capacidad gerencial de la SE. Al interior de la SE hay una baja definición de las funciones a desempeñar e identificación de los perfiles deseados para cada puesto. Estas características condujeron a que la burocracia sea alta y concentrada a nivel central.

- 2.25 En otras palabras la SE muestra debilidad institucional tanto a nivel central como en las recientemente creadas Direcciones Departamentales y Distritales. Esta situación actúa como barrera a la ejecución de proyectos destinados a resolver los problemas de calidad y cobertura. La lenta ejecución de los proyectos de cooperación técnica y de préstamos multilaterales, como así también la ineficiencia de los sistemas administrativos y presupuestarios, llevan a la conclusión de que el fortalecimiento institucional en todos sus niveles es una actividad a la que deben dar prioridad tanto la SE como la comunidad de donantes para mejorar la eficiencia.
- 2.26 Tal como se desprende de lo anterior, el análisis efectuado durante la preparación de este Programa Sectorial (HO-O145) llevó a las autoridades del país y al Banco a la conclusión de que las actividades del primer componente del Proyecto financiado con el préstamo 1000/SF-HO no guardan suficiente relevancia con las demandas actuales en el área de educación. Esto se debe en gran parte al impacto que tuvo el huracán en reducir la capacidad operativa de la Secretaría de Educación y en intensificar las necesidades de la población. Esta realización llevó a la decisión del Gobierno de solicitar al Banco la reformulación del componente para reorientarlo hacia actividades que aumenten la capacidad de gestión de la Secretaría de Educación (SE) antes de iniciar nuevas innovaciones en el área de educación. No se modificará el segundo componente dado que es un piloto que ensayará un nuevo modelo para la educación básica lo cual será implantada en su mayoría por el FHIS, una entidad con una capacidad amplia de ejecución.
- 2.27 Para asegurar la consistencia entre el concepto y el cronograma de ejecución del componente reformulado y las metas del Programa sectorial (HO-0145), el Gobierno ha presentado una solicitud formal de reformulación según los siguientes lineamientos. El componente reformulado será enfocado hacia las Direcciones Departamentales y Distritales y a los Centros Educativos, según los siguientes lineamientos: (i) hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento de la estructura orgánica- administrativa; (ii) ajustar la estructura orgánica funcional; (iii) rediseñar los procesos administrativos; (iv) rediseñar y automatizar la administración de recursos humanos que sea compatible con el sistema a nivel central; (v) hacer la reingeniería de la gestión presupuestaria, financiera y contable; (vi) diseñar y equipar la mesa de entradas única; y (vii) capacitar al personal en cada una de las acciones anteriores y en planificación estratégica. La meta es no solamente formalizar la modificación contractual que corresponde a la reformulación aún durante la ejecución del Programa sectorial (HO-0145) sino también iniciar la ejecución de las nuevas actividades que serán introducidas por la reformulación.
- 2.28 Las actividades comprendidas por el proyecto reformulado (1000/SF-HO) serán complementadas por unas iniciativas importantes que se llevarán a cabo en el contexto de un proyecto de cooperación técnica (968/SF-HO) asociado al programa sectorial de Reforma del Sector Público (967/SF-HO), cofinanciado por el Banco Mundial y por el BID. La cooperación técnica fue aprobada en 1996 simultáneamente con el programa sectorial (967/SF-HO) y está orientada por un plan de acción que establece las metas, presupuestos y cronogramas de las actividades a llevarse a cabo en la SE. La ejecución de la CT está programada a completarse al final de este año.

- 2.29 La ejecución de la cooperación técnica es la responsabilidad del CPME (Comisión Presidencial de Modernización del Estado). La CPME, con fondos cofinanciados por el BM y el BID, ha iniciado en 1996 el proceso de reforma institucional de la SE. Bajo este proyecto fue reformada la estructura orgánica de la SE en 1998. En una segunda etapa, CPME hizo los estudios previos para montar un sistema de administración de recursos humanos docentes y no docentes y formuló un plan para crear un sistema integrado de informática y de administración financiera (SIAFI). La SE ha iniciado un proyecto piloto de descentralización financiera a través del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). La SE conjuntamente con la CPME, están realizando las siguientes acciones: (i) la Dirección de Modernización de la SE evaluará la estructura organizativa a nivel Central de la misma institución; (ii) la CPME contratará en el mes de julio los servicios de consultoría para implantar un sistema integrado de informática que contenga información estadística educativa, recursos humanos, financieros, materiales y servicios generales y evaluación estudiantil; (iii) la SF implementará el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI); (iv) la CPME complementará el diseño de la Mesa de Entradas unificada con la estructura orgánica funcional de la SE, con el sistema integrado de informática de la SE y con el SIAFI; (v) la Unidad de Cooperación Externa se fortalecerá; y (vi) la CPME diseñará un Sistema de Clasificación de Puestos.
- 2.30 Las metas de este Programa sectorial (HO-0145) comprenden metas que serán implantadas a través de la reformulación del préstamo 1000/SF-HO y del proyecto de cooperación técnica (968/SF-HO). Al cumplirse las metas del segundo tramo del Programa sectorial, la SE habrá ganado en eficiencia de algunos de sus procesos administrativos y tendrá diseñados otros para su inmediata implantación. También se habrá avanzado en la administración de los recursos humanos con el diseño de un sistema de clasificación de los puestos. El sistema presupuestario de la SE estará enlazado a la Red del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), con lo cual la SE contará con nuevas normas y regulaciones presupuestarias a seguir en la ejecución del gasto. Estas acciones apuntan a una mayor desconcentración de la administración presupuestaria que brindarán mayor independencia de la SF, y darán mayor eficiencia y transparencia al manejo del presupuesto.
- 2.31 El fortalecimiento institucional de la SE continuará después de cumplirse las metas del segundo tramo, completando las actividades iniciadas anteriormente. El informe final del programa sectorial (HO-0145) será presentado 18 meses después del primer desembolso e incorporará el grado de avance de dichas actividades.

ii. Salud

- 2.32 En adición a la protección de programas específicos en el área de salud también es importante aumentar la equidad a través de la provisión de un paquete básico de servicios focalizados a la población en extrema pobreza. Para lograrlo, Honduras necesita racionalizar el gasto público en salud modernizando la institución de manera de incluir las siguientes funciones: regulación, financiamiento, información, organización y protección de los consumidores. La SS debe aliviar su rol operacional y su red de servicios, principalmente en el sector terciario,

transfiriendo responsabilidades a la sociedad civil y fortaleciendo la gestión de los servicios de salud a nivel municipal.

- 2.33 En consecuencia de lo anterior y en vista del impacto del Huracán Mitch existe un reconocimiento de la necesidad de reorientar y agilizar la entrega más eficaz de servicios. Por lo tanto, el Gobierno ha propuesto lanzar un proceso de transformación sectorial que requerirá de varias etapas para llevarse a cabo.^{1/} Los instrumentos principales que se utilizan para implantar dicha transformación son el Programa de Reorganización Institucional y Extensión de Servicios de Salud (financiado por el BID con el préstamo 1005/SF-HO) y el Proyecto de Cooperación Técnica (968/SF-HO) cofinanciado por el Banco Mundial y el BID que apoya el Programa de Reforma del Sector Público. Adicionalmente USAID tiene acciones programadas hasta el año 2000 en sus proyectos: (i) Sector Salud II para servicios de atención primaria (inmunizaciones, control de enfermedades diarreicas y saneamiento ambiental rural), (ii) Sector Poblacional III, con actividades de planificación familiar y (iii) apoyo al programa de acceso de la SS.
- 2.34 El Banco Mundial, por otro lado, financió el programa de nutrición y salud rural el cual se encuentra en una etapa complementaria de 1 año de duración y que comprende apoyo al PRAF en actividades de alimentación, instalación de sistemas de saneamiento básico rural, suministro de medicamentos a nivel primario, construcción de 30 nuevos centros de salud y rehabilitación de 130 más. Otras agencias apoyan actividades puntuales de la SS incluyendo el programa de acceso (Cooperación Sueca y OPS).
- 2.35 El Programa financiado con el préstamo 1005/SF-HO (US\$40.0 millones) fue aprobado en agosto del 1998 y fue declarado elegible para los desembolsos durante el mes de Julio del presente año. La operación se conceptualiza como un proyecto de transición y largo alcance que desarrollará la reforma institucional de la SS, que complementa acciones iniciadas con la cooperación técnica 968/SF-HO, soluciona problemas actuales de salud y prepara la capacidad institucional para la futura reforma del sector. En particular, el proyecto 1005/SF-HO tiene como objetivos: (i) contribuir a establecer las bases (institucionales, metodológicas y gerenciales) para que la Secretaria de Salud (SS) pueda en el mediano plazo, diseñar e implantar la reforma del sector; y (ii) en el corto plazo, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer la promoción y educación en salud a través de la extensión del acceso a servicios de atención primaria.
- 2.36 En vista de que se dependerá del proyecto 1005/SF-HO para implantar las medidas a ser definidas a través del Programa sectorial (HO-1045), es necesario reformularlo para reflejar formalmente el compromiso de ejecutar dichas medidas. Por lo tanto, el Gobierno de Honduras presentó al Banco, una solicitud formal de reformulación. La reformulación tendrá como finalidad lo siguiente: (i) el fortalecimiento institucional de la Secretaria de Salud (SS); (ii) la descentralización administrativa hacia las regiones sanitarias y las áreas de salud; (iii) la extensión de la cobertura en los servicios básicos de salud; (iv) la modernización de la gestión

^{1/} Gobierno de la República de Honduras. Secretaría de Salud. Transformación del sector salud en la reconstrucción nacional. Lineamientos de políticas 1999 – 2001. Tegucigalpa, 1999.

en los hospitales públicos; y (v) la transformación del modelo de atención sanitaria, con participación social y una nueva mezcla público-privada.

- 2.37 Con respecto a la 968/SF-HO , una cooperación técnica que apoya el Programa de Reforma del Sector Público (CTPRSP), los objetivos principales son: (i) la reestructuración institucional de la SS; (ii) la elaboración del censo del personal de salud; (iii) el desarrollo del sistema de suministros; (iv) la desconcentración de la ejecución presupuestaria; (v) la reasignación gradual del presupuesto de la SS en favor de los servicios de atención primaria; y (vi) la integración del Instituto Hondureño de Rehabilitación de Minusválidos dentro de la nueva estructura de la SS.
- 2.38 Hasta la fecha la CTPRSP ha desarrollado actividades preliminares que tienen el propósito de permitir el inicio del proceso de reorganización de la Secretaría de Salud y homologar las estructuras de la administración pública. Las actividades que ha ejecutado la SS a este respecto incluyen las siguientes: (i) la reestructuración institucional de la SS con base en la emisión de la Ley de Administración Pública de 1996; (ii) la elaboración del Censo del Personal de Salud; (iii) el desarrollo de un Sistema básico de Suministros, en particular, la creación de la Unidad de Proveeduría Especial; (iv) la reasignación gradual del presupuesto de la SS en favor de los servicios de atención primaria, que alcanzó el 53% del presupuesto de salud en 1999; y (v) la integración del Instituto Hondureño de Rehabilitación de Minusválidos dentro de la nueva estructura de la SS.
- 2.39 Cabe notar que la mayoría de dichos avances han sido logrados sin utilizar los recursos del Banco asignados a los mismos. Aún así, es de resaltar que durante el segundo semestre de 1999 se anticipa una aceleración del ritmo de utilización de los recursos del Banco para financiar asistencia técnica a la SS en las áreas de suministros y adquisiciones y garantía de calidad. Los logros iniciales de la SS constituyen una sólida base para implementar las actividades contempladas en la reformulación del préstamo 1005/SF-HO. Con el propósito de actualizar las metas de la cooperación técnica el Banco propone trabajar en estrecha coordinación con la SS y CTPRSP en una reprogramación de los recursos del Banco asignados a esta parte de la cooperación técnica para apoyar la ejecución de las actividades reformuladas del préstamo 1005/SF-HO en los aspectos prioritarios para el desarrollo institucional de la SS.

3. Asistencia Social

i. Fondo Hondureño de Inversión Social

- 2.40 El FHIS es la herramienta más importante del Gobierno para reducir el déficit de infraestructura básica en áreas pobres. Su efectividad y transparencia se debe al uso de un mapa de pobreza para focalizar los recursos hacia las áreas más pobres y un sistema eficiente para evaluar y ejecutar los proyectos. El mapa de pobreza se basa en la información recogida a través del censo nacional
- 2.41 La actuación del FHIS es importante para el sector social dado que la infraestructura que construye es esencial para aumentar el impacto de los servicios provistos por los ministerios de línea. Por eso es notable que el huracán destruyó gran parte de la infraestructura que el FHIS venía construyendo desde 1990,

asignándole el doble mandato de recuperar lo perdido sin postergar demasiado la reducción del déficit que enfrentaba antes del huracán.

- 2.42 Inmediatamente después del huracán, el FHIS suspendió la aplicación del mapa y dedicó la gran mayoría de los recursos que tenía disponibles a la satisfacción de las necesidades urgentes directamente causadas por el huracán. El criterio básico que se aplicó fue un esfuerzo de cubrir, en estrecha colaboración con las municipalidades afectadas, todos los daños. Ahora que se ha superado esa fase, el FHIS pretende revertir a la asignación de recursos según el grado de falta de acceso a los servicios sociales básicos.
- 2.43 A revertir al sistema de asignación anterior, el FHIS utilizará una nueva modalidad basada en la planificación del gasto al nivel local. Con respecto al manejo del ciclo de proyecto, se pretende delegar esta función al máximo posible a nivel municipal.
- 2.44 El Huracán afectó la relevancia del mapa de pobreza. En algunas áreas geográficas se profundizó la pobreza y en otras áreas se crearon nuevos bolsones de pobreza. Estos efectos disminuyeron significativamente la relevancia del mapa. En respuesta, el FHIS ha logrado mantener la transparencia a través de una auditoria externa permanente, la intensificación de la supervisión y la producción más frecuente de informes. Aún así, en vista de que el FHIS ha sido seleccionado para canalizar una parte importante de los recursos destinados a la reconstrucción física, es esencial que cuente con un mecanismo transparente y eficaz para asignar recursos en el corto plazo.
- 2.45 En diciembre de 1998 el Banco aprobó un proyecto (HO-0131) para apoyar las actividades del FHIS. En ese momento no se podía prever el grado en que el mapa de pobreza había sido afectada por el desastre ni era posible definir un plan para revertir al sistema tradicional para asignar los recursos. Ahora que se han evaluado y registrado las dimensiones de los daños es posible introducir al mapa, de manera sistemática, un factor que refleja el incremento relativo de pobreza causado por el huracán (factor Mitch). Esto solucionará el problema en el corto y mediano plazo pero no quita la necesidad de mantener el cronograma previsto para actualizar el mapa basado en el próximo censo nacional.
- 2.46 De cumplirse las metas de este Programa sectorial se habrá contribuido a la transparencia de las operaciones del FHIS lo cual complementará los objetivos del proyecto existente (HO-0131). Específicamente, se introducirá un sistema para continuar actualizando el llamado 'factor Mitch' e incentivará el cumplimiento del cronograma para la actualización del mapa con el censo nacional en el año 2000.

ii. Programa de Asignación Familiar (PRAF)

- 2.47 Antes del huracán, el PRAF solo tenía recursos suficientes para cubrir la tercera parte de su población meta. Más aún, la falta de eficiencia en el mecanismo de focalización del PRAF, en su primera fase, redujo aún más la cobertura. Aproximadamente el 40% de los bonos que el PRAF otorgaba a las madres e infantes y el 30% de los bonos para incentivar la asistencia a la escuela, se destinaron a beneficiarios en quintiles más altos de ingreso que los de la población meta. La necesidad de mejorar la efectividad de su mecanismo de focalización es aún más urgente dado que el huracán expandió la población meta.

- 2.48 Las medidas propuestas en el contexto de este Programa son complementarias a las actividades programadas originalmente en el proyecto que el Banco actualmente ejecuta con la institución (HO-0132). Al final de 1998, dicho proyecto comprende recursos para mejorar la efectividad de su mecanismo de focalización y para evaluar su impacto. Desde ese momento el Huracán Mitch ha obligado al PRAF a enfocarse casi exclusivamente a la expansión de sus operaciones lo cual eclipsa las medidas de cambio estructural. Este programa sectorial contribuirá, a enfocar la atención de la institución en la necesidad de mejorar tanto su mecanismo de focalización como también sus mecanismos de evaluación de impacto.
- 2.49 Debido al alto grado de pobreza en Honduras, agravado por el advenimiento del Huracán, la presión es grande de utilizar todos los fondos disponibles para incrementar el número de beneficiarios. El Programa sectorial viene a salvaguardar el mejoramiento de la focalización y evaluación en el entendimiento de que éste es un esfuerzo necesario para hacer más eficiente la operación de la red de protección social disminuyendo los errores en las asignaciones y creando un terreno fértil, por sus características de eficiencia y transparencia en las operaciones, para la participación de otros donantes.

4. Componente Tres: Marco de Políticas del Sector

- 2.50 **Política Social:** El sector social requiere institucionalizar la formulación de un marco de políticas adecuado para orientar las actividades. En vez de la coordinación de actividades, se depende de cada entidad para fijar sus propias estrategias. Además, las intervenciones impulsadas por las ONG nacionales o por organismos externos se llevan a cabo sin lineamientos adecuados para su actuación. El resultado ha sido la duplicación de esfuerzos, el impulso de actividades no necesariamente consistentes, la infructuosa utilización de recursos y la aplicación de metodologías dispersas para las mismas finalidades.
- 2.51 La ausencia de esta coordinación es aún más grave en este momento cuando se está montando un esfuerzo de reconstrucción al nivel nacional y cuando se están anticipando intervenciones nuevas en cada área. No solamente hay que establecer lazos de intercambio y colaboración inter-institucional, sino también hay que fortalecer los mecanismos de consenso con los interesados tanto en la formulación de la política del sector, como en su implantación.
- 2.52 Una vez que se hayan cumplido las condiciones del Programa se habrá creado una nueva instancia permanente con el propósito exclusivo de impulsar la formulación y la implantación de la política social. Esto incluirá el establecimiento de metas globales, concertación de mecanismos y procedimientos y el mantenimiento de espacios de concertación. Además, la instancia habrá desarrollado nuevas estrategias en áreas prioritarias preestablecidas y la unidad de apoyo habrá fortalecido su capacidad específicamente en el campo de la política social.
- 2.53 **Plan de Desarrollo Municipal:** La debilidad del marco de políticas también afecta el proceso de desarrollo municipal que es un elemento que abarca todas las áreas enfocadas por este Programa. Las medidas de eficiencia previstas para las áreas de educación, salud y asistencia social comprenden la delegación de funciones a los municipios pero estas iniciativas se llevan a cabo sin un contexto global. Es esencial mejorar la coordinación de las diferentes iniciativas siendo programadas

para expandir el papel de los municipios en la reconstrucción y transición del país. Además, como fue descrito en el Capítulo I, existe una necesidad de fortalecer el marco normativo correspondiente a la creación de nuevos municipios que no son financieramente viables.

- 2.54 La Secretaría de Gobernación y Justicia es la entidad pública con la responsabilidad principal para la formulación y seguimiento de la estrategia global para el desarrollo municipal, el proceso de descentralización y el desarrollo local. La Dirección General de Asistencia Técnica Municipal (DGATM) ha elaborado un borrador de un Plan de Desarrollo Municipal, sin embargo, no es el único plan existente en Honduras para la misma finalidad. Además de buscar una manera de coordinar los diferentes planes, se ha señalado la necesidad de revisar el plan de la DGATM en consulta con los involucrados y profundizarlo en algunas áreas prioritarias antes de ponerlo en marcha.
- 2.55 Al final del Programa se contará con un Plan de Desarrollo Municipal que ha sido consultado con los involucrados. Esto significa que se habrá logrado concertar las diferentes políticas para el desarrollo municipal y que se habrá logrado enfocar los esfuerzos hacia los temas de más alta prioridad. Estos pueden incluir la consolidación de metodologías; asignación de roles; coordinación de mecanismos de focalización; introducción de sistemas permanentes de seguimiento y monitoreo; y mecanismos de lograr economías de escala para municipios pobres. Además, se habrá logrado desarrollar procesos para garantizar la amplia participación de los involucrados y se habrá fortalecido a la DGATM para que cumpla de manera más eficaz con las responsabilidades normativas que le están asignadas.
- 2.56 Por otro lado se habrán formalizado convenios entre la DGATM, y las principales entidades públicas y con las ONG's activas en el área de desarrollo municipal y comunitario. El acuerdo con el FHIS permitirá una consolidación de metodologías para el desarrollo municipal, una división de funciones entre las entidades, y la formulación de intervenciones conjuntas. El acuerdo con AHMON (La Asociación Hondureña de Municipios) permitirá la consolidación de estrategias y planes para el desarrollo municipal y la concertación de mecanismos de focalización y de metodologías y materiales de instrucción. Los acuerdos con entidades de la sociedad civil formarán las bases para la división de labores, y el inicio de un sistema para establecer normas con respecto a metodologías y resultados.

C. Costo y Financiamiento

- 2.57 El Programa se financiará con los recursos de un préstamo de US\$30.0 millones en divisas con cargo al Fondo para Operaciones Especiales del Banco. Las condiciones financieras del préstamo se presentan a continuación. Por ser de modalidad sectorial el Programa no requiere de la contribución de recursos de contrapartida por parte del Gobierno.

Condiciones Financieras	
Fuente	FOE
Monto	30.0 millones
Plazos	
• Amortización	40 años
• Gracia	10 años
• Desembolsos	18 meses
Tasa de interés	1% durante el período de gracia y 2% después
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Comisión de Compromiso	0.5% anual sobre el saldo no desembolsado

III. EJECUCIÓN

A. Prestatario y Ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Honduras. Con respecto a la ejecución, la ausencia de arreglos institucionales existentes para coordinar las actividades de las distintas entidades responsables del sector social hace necesario la asignación de una unidad coordinadora especial. La responsabilidad de la ejecución será de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial por intermedio de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT). El Banco está apoyando el fortalecimiento de la UNAT para que tenga la capacidad para actuar, de manera eficaz, como la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).
- 3.2 Para facilitar la coordinación entre las entidades que tienen responsabilidades directas en el cumplimiento de las condiciones de la matriz, se formalizaron cartas de compromiso por parte de cada una de dichas entidades, las cuales reflejan el compromiso de trabajar en forma coordinada con la Unidad Coordinadora del Programa (UCP). Dichas entidades incluyen la Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, FHIS, PRAF, y la Secretaría de Gobernación y.

B. Condiciones Contractuales y Actividades para su Cumplimiento

- 3.3 Con respecto al entorno macroeconómico para efectos del Primer Tramo, el acuerdo entre el prestatario y el Fondo Monetario Internacional (ESAF) constituirá la evidencia del cumplimiento con la condición correspondiente. Con respecto al Segundo Tramo dicho cumplimiento se evidenciará con el informe más actualizado de evaluación del ESAF aprobado por el Fondo Monetario Internacional.
- 3.4 En esta sección se presentan las condiciones contractuales que se relacionan con cada componente del Programa y las actividades que se llevarán a cabo para lograr el cumplimiento de cada una

1. Componente Uno: Protección de Programas Prioritarios

i. Primer Tramo

- 3.5 La condición contractual para el primer tramo de este componente es que haya entrado en vigencia la ley que aprueba el presupuesto fiscal para 1999, que demuestre el nivel de asignación de recursos acordados para cada programa social prioritario; en los casos aplicables, dicha asignación representará un aumento real, per cápita sobre los niveles de 1998.
- 3.6 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) presentación del presupuesto aprobado; y (ii) señalar los aumentos que se anticipa para cada programa. Dado que la población crece a aproximadamente el 3% por año y se anticipa una inflación de aproximadamente el 14% durante 1999, se ha fijado como meta aumentar los gastos nominales en un mínimo del 17% sobre los niveles alcanzados durante 1998. Esto aplica únicamente a los programas que ya estaban siendo ejecutados el año pasado y que continuarán ejecutándose después de 1999. Por una parte, no es posible calcular tal porcentaje para los programas que fueron iniciados durante este año. Además, no tiene sentido fijar estas metas para programas que terminan de ejecutarse este año. En estos dos últimos casos se han fijado metas para este año sin relacionarlas al año anterior.

ii. Segundo Tramo

- 3.7 La condición contractual para el segundo tramo de este componente es la demostración, para cada programa prioritario, del cumplimiento de las metas de ejecución financieras y físicas establecidas previamente con el Banco. Dichas metas serán analizadas y, en su caso, podrán ser ajustadas de común acuerdo entre el Gobierno y el Banco durante las evaluaciones periódicas del Programa, siempre que dicho ajuste sea consistente con los objetivos del Programa.
- 3.8 Para cumplir con esta condición el Prestatario logrará que las Secretarías de Educación y Salud, el FHIS y el PRAF ejecuten las actividades presentadas en el cuadro siguiente. Para demostrar dicho cumplimiento el Prestatario presentará documentación, oficializada por cada ministerio y entidad participante, que demuestre que se lograron las metas establecidas para cada programa. Las metas físicas cubrirán el período entre principios de junio y fines de diciembre de 1999. La meta financiera se refiere al compromiso de recursos y no a su desembolso. A continuación se presentan las metas acordadas para cada área.

Programas	Metas Físicas Programadas de junio a diciembre	Metas Financieras miles de Lempiras enero-dic.
EDUCACIÓN		
PROMEB: Mejoramiento de la calidad de la educación, fortaleciendo los dominios cognoscitivos, afectivos y motores que requieren los docentes y el fortalecimiento del sistema de evaluación y apoyo técnico y financiero de la Secretaría de Educación.	Capacitar 2,000 docentes; transformar 6 escuelas; imprimir y distribuir 2,000 libros; adquirir y distribuir 4,000 paquetes didácticos; construir y remodelar 13 Direcciones Departamentales; comprar 17 vehículos y 124 motocicletas; comprar 200 computadoras realizar 6 transferencias a Dir. Depts y Distr. (proyectos de emerg.)	145,935
PROHECO: Es un nuevo modelo de servicios administrativos de la educación preescolar y básica que fomenta la participación de las comunidades organizadas para mejorar la eficiencia interna en la administración de los recursos y prestación de servicios educativos.	Contratación y capacitación de 50 promotores y 4 coordinadores; adquisición de mobiliario y equipo de oficina, transporte y cómputos; capacitar 1.400 directores; transferencias a AECOS	29,616
EDUCATODOS: Es un programa de Educación Básica para jóvenes y adultos que no han tenido la oportunidad de ingresar o terminar su educación primaria. Utiliza materiales impresos (cartillas, libros), Radio Interactiva Y Facilitadores voluntarios.	Reorganizar 3,500 centros de estudio; matricular 34,400 participantes; certificar 50,000 participantes; capacitar 3,000 facilitadores.	27,903
Producción en colegios vocacionales de Honduras: Mejorar la calidad de la educación técnica a	Capacitar 20 directores de centros educativos, 20 coordinadores de área y 10 funcionarios del nivel central; dotar de materiales y suministros a 20	2,420

Programas	Metas Físicas Programadas de junio a diciembre	Metas Financieras miles de Lempiras enero-dic.
través de proyectos de inversión tanto en el área Agrícola, Industrial y de Servicios. Se proporcionan los medios e insumos de producción y se capacita el recurso humano para la sostenibilidad de los proyectos.	centros educativos; maquinarias y equipos para 5 centros; instalar sistemas de agua para 4 centros agrícolas; insumos agrícolas para 10 centros.	
Programa de Apoyo de Educación Básica: Ensayar, a través de un proyecto piloto, un modelo para fortalecer la educación básica del séptimo al noveno grado en el área rural.	Organización de la Unidad Coordinadora de Proyecto; Capacitar 105 profesores de los centros de educación básica; capacitar 16 técnicos de la Secretaría; capacitar 35 directores de los centros de educación básica e iniciar obras de adecuación de 35 centros de educación básica.	12,800
Subtotal		218,674
SALUD		
ALA 86/20: Dotación de agua adecuada para el consumo humano con la construcción de acueductos, disposición adecuada de excretas por medio de la instalación de letrinas en todas las comunidades rurales, fosas sépticas en las escuelas de área, excavación de pozos para bombas manuales y eléctricas.	377 acueductos rehabilitados y 421 construidos; 100 pozos perforados y excavados; mantenimiento de 195 pozos y 151 rehabilitados. Construcción de 294 letrinas, 430 restituidas, 618 mejoradas y mantenimiento de 46,977 letrinas.	19,118
ALA 91/33: Reducir el peligro de desechos hospitalarios. Compra de equipo e infraestructura y capacitación para reducir los factores de riesgo.	Recepción de equipo para el tratamiento de desechos hospitalarios sólidos; capacitación de personal hospitalario y rehabilitación de bodegas para desechos sólidos. Plantel de incineración.	2,814
Proyecto Salud Preventiva para Adolescentes en Honduras:	Capacitación de 5,000 jóvenes y 40% del personal; 5,000 paquetes educativos; intervención entre redes.	20,114
Nutrición y Salud: Apoyar a los centros de capacitación en lactancia materna, formación de consejeras comunitarias en lactancia materna, atención integral al menor de 5 años con énfasis en lo nutricional. Fortalecimiento de los servicios de salud: rehabilitación de Centros de Salud, clínicas y hospitales.	51 talleres de capacitación; rehabilitación de 2 centros de salud; 4 estudios de establecimientos de salud; una campaña de control de vectores; 300 campañas de vacunación; 148 pozos rehabilitados; 1,750 letrinas; 18 estaciones de agua y 105 juntas de agua.	41,946
FHIS		
Inversiones de Reconstrucción	1,585 proyectos	610,830
Inv. Soc. Municipal		
Educación	1,025 proyectos	30,800
Salud	10 proyectos	4,200

Programas	Metas Físicas Programadas de junio a diciembre	Metas Financieras miles de Lempiras enero-dic.
Agua y saneamiento	35 proyectos	16,100
Municipal	30 proyectos	11,900
Medio ambiente	NA	2,000
Necesidades Básicas	75 proyectos	28,000
Necesidades participación grupos étnicos	800 proyectos	91,000
Fortalecimiento Institucional	Renovación de vehículos y equipos	35,700
Gastos operativos	Mantener el máximo de gastos operativos como porcentaje de las inversiones	42,700
Subtotal		873,230
PRAF		
Bono Escolar	416,755 bonos	25,181
Bono Escolar Ampliado	194,418 bonos	11,748
Bono Materno Infantil	385,938 bonos	28,607
Bono Nutricional	50,376 bonos	7,500
Bono Tercera Edad	22,232 bonos	3,350
Bolsón Escolar	47,885 bonos	4,413
Di- Mujer	5,830 bonos	14,803
Subtotal		95,602
TOTALES		1,271,498

2. Componente Dos: Mejoramiento de la Capacidad Gerencial

- 3.9 Inmediatamente a continuación de cada condición se presentan las actividades que el Prestatario llevará a cabo para lograr el cumplimiento de las condiciones contractuales de este componente. Dichas actividades han sido elaboradas en cada caso con la entidad responsable de su implantación y representan en su conjunto un plan de ejecución indicativo, pero no obligatorio, siempre y cuando se cumpla la condición contractual correspondiente.

i. Educación: Primer Tramo

- 3.10 **Reorganización Administrativa y Presupuestaria:** La condición contractual es que el Gobierno de Honduras presentará una propuesta de lineamientos de política para el fortalecimiento institucional de la SE de acuerdo con los principios previamente acordados con el Banco. Ver párrafos 2.22 y 2.24.
- 3.11 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) contratar servicios de consultoría en administración de proyectos y en reingeniería

de procesos para la elaboración de un plan integral de mediano y largo plazo para la transformación administrativa de la SE; (ii) aprobar por la SE un plan integral de mediano y largo plazo de transformación administrativa que incluya sistemas administrativos, de informática, y de capacitación; (iii) contratar servicios de consultoría para el diagnóstico de las capacidades técnicas y de infraestructura que posee cada Dirección Departamental y Distrital; y (iv) elaboración de un plan que constituya la base técnica de las actividades que serán financiadas con recursos del Proyecto 1000/SF-HO un vez que sea reformulado. Esto último es esencial para poder diseñar iniciativas futuras para la delegación eventual de funciones a dichas direcciones.

ii. Educación: Segundo Tramo

- 3.12 **Reorganización Administrativa y Presupuestaria:** La condición contractual es: haber iniciado la implantación de los planes de fortalecimiento institucional. Ver párrafos 2.27 y 2.30.
- 3.13 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) poner en operación los nuevos procesos administrativos estandarizados y contar con una certificación de la validez de los mismos; (ii) implantar un sistema de clasificación de puestos; (iii) poner en operación el sistema de mesas de entrada unificado; (iv) haber fortalecido la unidad de administración de proyectos y presentar un informe de los resultados de su funcionamiento; (v) incorporar a la SE la red de informática presupuestaria (SIAFI); y (vi) haber publicado la invitación a licitación de los servicios de consultoría para el fortalecimiento a nivel desconcentrado en los procesos administrativos y financieros.

iii. Salud: Primer Tramo

- 3.14 La condición contractual es presentar una propuesta de lineamientos de política para la transformación del sector salud que guarde consistencia con los principios descritos en el Capítulo II (par. 2.36).
- 3.15 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición comprenden: (i) la presentación de una solicitud formal de reformulación del préstamo 1005/SF-HO según los principios previamente acordados con el Banco, y (ii) la presentación de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría para apoyar al Prestatario en la preparación de un Plan de Transformación del Sector Salud y en particular de propuestas de planes de acción correspondientes a los años 2000 a 2003 que comprenden las áreas descritas en el párrafo 2.32.

iv. Salud: Segundo Tramo

- 3.16 La condición contractual es que se haya iniciado la implantación de un Plan de Transformación del sector salud, con base en los lineamientos de política y principios descritos en el Capítulo II (par. 2.36).
- 3.17 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) haber presentado a satisfacción del Banco los planes de acción específicos para la transformación del sector en los años 2000 a 2003; y (ii) haber iniciado el proceso de selección y contratación de las consultorías y estudios correspondientes a la ejecución del plan de acción para el año 2000.

v. Asistencia Social: Primer Tramo

- 3.18 La condición contractual es: (i) presentar la versión modificada del mapa de pobreza del FHIS que refleje el impacto del Huracán Mitch. (ii) presentar propuestas para mejorar el mecanismo de focalización del PRAF y la evaluación de su impacto.
- 3.19 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) presentar el mecanismo de focalización que se utilizó para determinar la asignación de recursos para cubrir los daños causados por el Huracán Mitch; (ii) presentar el mecanismo de focalización que se pretende utilizar para determinar la asignación de recursos durante el período posterior a la emergencia. Esto comprenderá los ajustes efectuados al mapa de pobreza para reflejar los cambios provocados por el huracán. La actividad del plan de ejecución para el PRAF es presentar los términos de referencia para una consultoría de evaluación de impacto y de efectividad de los mecanismos de focalización. Se utilizarán los recursos de un proyecto del Banco actualmente ejecutado por el PRAF.

vi. Asistencia Social: Segundo Tramo

- 3.20 La condición contractual es: (i) presentar evidencia de que se está aplicando la versión modificada del mapa de pobreza del FHIS y presentar un plan para actualizar el mapa con el censo nacional del año 2000; (ii) establecer las bases para el censo de beneficiarios del PRAF y para evaluar el impacto del mecanismo de focalización.
- 3.21 Las actividades del plan de ejecución, a realizarse por el FHIS, relacionadas con esta condición son: (i) presentar evidencia de haber puesto en marcha el nuevo mecanismo de focalización que comprende la incorporación de los ajustes necesarios al mapa de pobreza para reflejar el impacto del huracán sobre la distribución relativa de la pobreza. Esto incluirá una actualización de la información sobre las medidas tomadas por el FHIS y por otras entidades para corregir los daños sufridos para poder apreciar el grado en que sea todavía necesario modificar el mapa; y (ii) presentar una propuesta para actualizar el mapa de pobreza, basado en una encuesta de hogares a ser implantada a nivel nacional. Se utilizarán los recursos de un proyecto siendo ejecutado con el FHIS para financiar la consultoría correspondiente.
- 3.22 Las actividades del plan de ejecución, a realizarse por el PRAF, relacionadas con esta condición son: (i) tener levantada una muestra de aproximadamente 2.400 familias que dará lugar a la ficha de focalización siguiendo el procedimiento estadístico de "Proxy Mean Test"; (ii) tener definidos los municipios donde se aplicará la ficha de focalización de acuerdo con el censo de edad y talla; (iii) haber contratado los servicios de consultoría para el análisis de la encuesta y el seguimiento posterior de las actividades de focalización y de evaluación; (iv) haber comenzado el diseño de la ficha de focalización para ser aplicada a modo de censo en los municipios seleccionados; (v) presentar términos de referencia para la contratación de las ONG que llevarán a cabo el censo; y (vi) haber elaborado los adendos y los convenios con las Secretarías de Educación y de Salud para reflejar la nueva modalidad de focalización.

3. Componente Tres: Marco de Política del Sector

- 3.23 Inmediatamente a continuación de cada condición de este componente se presentan las actividades que el Prestatario llevará a cabo para lograr el cumplimiento de dichas condiciones. Las actividades han sido elaboradas en cada caso con la entidad responsable de su implantación y representan en su conjunto un plan de ejecución indicativo, pero no obligatorio, siempre y cuando se cumpla la condición contractual correspondiente.

i. Política Social: Primer Tramo

- 3.24 La condición contractual es: establecer una nueva instancia permanente con el propósito exclusivo de formular e implantar la política social; y presentar un plan de fortalecimiento de la UNAT como su Unidad de Apoyo Técnico.
- 3.25 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) acuerdo con el Banco sobre los lineamientos básicos de una instancia nueva conformada por las Secretarías de Salud, Educación, Gobernación y Justicia y por los programas claves en el sector. Esto también incluirá la descripción de un equipo técnico que apoyará, de manera permanente, en la ejecución de las decisiones de la nueva instancia; (ii) poner en vigencia el Decreto Ejecutivo para la operación adecuada de la nueva instancia; y (iii) acuerdo con el Banco sobre las actividades necesarias para fortalecer a la entidad que funcionará como el equipo técnico de la instancia de política social.

ii. Política Social: Segundo Tramo

- 3.26 La condición contractual es: que se haya dotado a la UNAT con el personal y equipo necesario para dar apoyo técnico adecuado a la formulación e implantación de políticas sociales y que el Prestatario haya presentado al Banco y el Banco haya aceptado, propuestas de estrategia de política social que incluyan, entre otras, las siguientes: (i) la consolidación de mecanismos de focalización hacia las áreas geográficas y los grupos de población más vulnerables; (ii) la coordinación de estrategias de descentralización; (iii) la vinculación entre la asignación de recursos y resultados; (iv) la implantación de mecanismos de monitoreo y seguimiento.
- 3.27 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) demostrar que la instancia esté funcionando; (ii) haber contratado consultorías y haber adquirido equipos y materiales para fortalecer el equipo técnico que apoya la instancia nueva; y (iii) presentar propuestas de estrategia en las áreas de consolidación de los mecanismos de focalización hacia las áreas geográficas y los grupos más vulnerables; coordinación de estrategias de descentralización, el la vinculación entre la asignación de recursos y resultados y la implantación de mecanismos de monitoreo y seguimiento.

iii. Desarrollo Municipal: Primer Tramo

- 3.28 La condición contractual es: (i) que el Prestatario haya presentado al Banco y el Banco haya aceptado, un plan para consultar con la personas, grupos y entidades interesadas sobre la revisión del Plan Nacional de Desarrollo Municipal para profundizarlo en las áreas descritas en el párrafo 3.29 (1- a, e) a continuación; (ii) formalizar convenios de colaboración entre la Secretaria de Gobernación y Justicia y las entidades identificadas en el párrafo 3.29 (3.)

3.29 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son:

1. Contratación de servicios de consultoría para elaborar estudios sobre los siguientes temas a ser desarrollados como parte del proceso de revisión del Plan Nacional de Desarrollo Municipal. Lo que se pretende es profundizar el plan en áreas prioritarias a través del desarrollo de acuerdos y estrategias específicas. Las áreas son las siguientes:
 - a. Definición de los roles y áreas de trabajo de cada entidad activa en el sector, incluyendo el rol de la Dirección General de Asistencia Técnica Municipal (DGATM). Lo que se busca aquí es una clarificación del concepto básico de la intervención del sector público que debería ser principalmente de índole normativo ya que la ejecución directa debería llevarse a cabo por el sector público solo cuando no reemplaza las intervenciones de las entidades de la sociedad civil;
 - b. Consolidación de mecanismos de categorización de acuerdo al perfil de cada municipio para una mejor asignación de recursos. Actualmente existen varios sistemas para categorizarlos. Lo que se pretende es consolidar los mecanismos como parte de una iniciativa de desarrollar un mecanismo común para focalizar la ayuda a los municipios;
 - c. Estadarización de sistemas, procedimientos y métodos de trabajo para el fortalecimiento institucional municipal y procesos de participación comunitaria. Se pretende reducir la proliferación de metodologías dispersas para las mismas finalidades. Además, se busca establecer normas para los resultados esperados del fortalecimiento;
 - d. Desarrollo de modalidades para la consolidación o asociación operacional de los municipios más débiles. Existen municipios que no tienen una base económica que les permita ser financieramente viables sin asociarse con sus municipios vecinos para lograr economías de escala;
 - e. Desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo. Actualmente, no existe un mecanismo para la identificación sistemática de éxito o fracasos en el fortalecimiento municipal. Se busca establecer tales mecanismos que permitirán evaluar de manera transparente la capacidad de los proveedores de servicios, la eficacia de metodologías y el avance de los municipios.
2. Presentación de una propuesta para fortalecer a la DGATM para responsabilizarse de la coordinación de la estrategia de la Secretaría. Se pretende asignar a una sola oficina la responsabilidad de impulsar el proceso y habrá que fortalecerlo para esa finalidad.
3. Formular y celebrar convenios de coordinación firmados entre la Secretaría y el FHIS; la AHMON; FUNDEMUN; ASONOG; y PROLANCHO (par. 2.56)

iv. Desarrollo Municipal: Segundo Tramo

3.30 Las condiciones contractuales son: presentar el Plan Nacional de Desarrollo Municipal revisado por lo menos en las áreas acordadas (par. 3.29 1 – a,e), y que se

está ejecutando un piloto para ensayar nuevas modalidades de asociación entre los municipios más pobres para lograr economías de escala.

- 3.31 Las actividades del plan de ejecución relacionadas con esta condición son: (i) haber efectuado un taller para revisar la versión actual del Plan Nacional de Desarrollo Municipal y profundizarlo en las áreas arriba especificadas (ver párrafo 3.26); (ii) elaboración de una versión revisada del Plan Nacional de Desarrollo Municipal que refleja las precisiones logradas a través de los estudios en cada área prioritaria y por medio de los talleres que se llevarán a cabo en el contexto del foro; y (iii) haber contratado los servicios de consultoría para un piloto que ensaye nuevos mecanismos para asociar a los municipios pobres con la finalidad de lograr economías de escala.

C. Desembolsos

- 3.32 El Programa será desembolsado en dos tramos: el primero será de US\$20.0 millones y el segundo de US\$10.0 millones. Se ha establecido el plazo de desembolsos en 18 meses.
- 3.33 Como condición previa a cada desembolso, el Prestatario presentará evidencia satisfactoria al Banco en relación a la consistencia del entorno macroeconómico con los objetivos del Programa. El Banco consultará con el Fondo Monetario Internacional sobre este aspecto.
- 3.34 El desembolso de recursos para cada uno de los tramos estará sujeto a la presentación de documentación que evidencie el cumplimiento de las condiciones establecidas para los componentes del mismo y presentadas en la matriz de condicionalidad.
- 3.35 Los recursos del préstamo para el Programa se utilizarán para financiar el costo total en divisas de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Los nuevos procedimientos simplificados del Banco para préstamos sectoriales deberán aplicarse en este caso de acuerdo con el documento GN-2001-2. Los desembolsos se efectuarán previa solicitud del Prestatario acompañada de las evidencias que demuestren el cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas.
- 3.36 El Prestatario, a través de la Secretaría de Finanzas, es responsable de mantener los registros de contabilidad y de la preparación de las solicitudes de desembolso. El Prestatario presentará una solicitud sencilla en virtud de la cual el Banco desembolsará recursos del préstamo para el uso del Prestatario. Los recursos del préstamo deberán ser depositados en una cuenta separada. El Banco requerirá al Prestatario mantener registros apropiados de los fondos desembolsados del préstamo; y se reserva el derecho de requerir al Prestatario informes auditados sobre los fondos desembolsados.

D. Supervisión

- 3.37 El Banco mantendrá una colaboración estrecha con la UCP durante la ejecución para apoyar la misma y a sus contrapartes en cada entidad involucrada.

E. Informes

- 3.38 En adición a la documentación presentada para demostrar el cumplimiento con las metas de cada tramo, el Prestatario también presentará un informe final, 18 meses después del primer desembolso. Dado que varias de las actividades comprendidas en la matriz continuarán ejecutándose aún después del último desembolso, el informe proveerá una apreciación más completa del impacto de las medidas de la matriz. Además comprenderá el status de las actividades financiadas con programas ya existentes que darán continuidad a las medidas lanzadas por este Programa.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad

- 4.1 El Programa contribuirá a la estabilidad económica, al mantenimiento de los niveles de atención de los servicios sociales y a una mayor eficiencia en la provisión de aquellos. Además, proveerá un marco de política esencial para la selección y direccionamiento de las inversiones, en este momento clave para Honduras.
- 4.2 Con respecto a la estabilidad económica el programa se ejecutará en el contexto macroeconómico definido por el ESAF. La estabilidad y el crecimiento económico son elementos esenciales para mejorar los niveles de bienestar de la población pobre. En este sentido, la estabilidad económica y en particular el control de la inflación, al mismo tiempo que disminuyen las contribuciones regresivas de la población pobre al déficit fiscal, proveen un marco de disminución de la incertidumbre y, consecuentemente, una mayor credibilidad en un eventual plan de autoayuda.
- 4.3 Los instrumentos de seguimiento y control son compatibles con los requerimientos del Banco. El mecanismo institucional para la ejecución del Programa se apoya en el compromiso de todas las entidades directamente involucradas a través de cartas de compromiso de cada una (ver párrafo 3.2) que fueron presentados a la UNAT. Esta última tendrá la responsabilidad de coordinar e impulsar las actividades que sean necesarias para cumplir con las metas incluidas en la matriz. En adición, la UNAT estará apoyada por un equipo técnico que se encuentra en proceso de formación. Esto asegurará que habrá una contraparte con la capacidad adecuada para acompañar la ejecución del Programa y el cumplimiento oportuno de las metas.
- 4.4 Sobre la viabilidad técnica de las medidas acordadas, es importante notar que cada meta fue especificada en estrecha coordinación tanto con la entidad responsable de la actividad asociada al cumplimiento de aquella, como con la Secretaría de Finanzas y con la UNAT. El consenso sobre la viabilidad de las medidas, su factibilidad de ser instrumentadas dentro de los plazos previstos y el compromiso correspondiente del Gobierno con las mismas se demuestra en el texto de la Carta de Políticas.
- 4.5 Se han identificado fuentes de financiamiento para todas las medidas incluidas en la matriz que así lo requieran.
- 4.6 **Educación:** Se utilizarán los recursos de la cooperación técnica ligada al programa CPME para financiar la mayoría de las medidas propuestas. Las medidas adicionales identificadas a través de la preparación de este Programa sectorial serán financiadas con recursos de la reformulación parcial del préstamo 1000/SF-HO.
- 4.7 **Salud:** Las actividades necesarias para cumplir con los objetivos del Programa Sectorial se financiarán con cargo al proyecto de reorganización institucional y extensión de los servicios básicos del sector salud (1005/SF-HO).
- 4.8 **FHIS y PRAF:** En ambas instituciones se utilizarán recursos ya disponibles provenientes de préstamos del Banco, para financiar las medidas propuestas con referencia a la mejora de sus respectivos mecanismos de focalización.

- 4.9 **Coordinación de Política Social:** Se utilizarán los recursos del presupuesto administrativo de las respectivas entidades del sector público para cubrir los costos de la formación y operación del Gabinete Social que formulará e implantará la política social. Con respecto a la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) que dará apoyo técnico a la formulación e implantación de las políticas y estrategias que apruebe el Gabinete, esta entidad ya existe y las mejoras necesarias para que se asuman las nuevas funciones con respecto a la política social serán financiadas con donaciones internacionales y con recursos del presupuesto administrativo de dicha entidad.
- 4.10 **Desarrollo Municipal:** La Secretaría de Gobernación y Justicia financiará el fortalecimiento de la DGATM con recursos de su presupuesto administrativo. El taller y la formulación de estrategias en áreas prioritarias serán financiados con donaciones internacionales y recursos administrativos de la Secretaría y de las otras entidades del sector público y de la sociedad civil (AMHON y ONG) involucradas en el proceso.

B. Impacto Ambiental y Social

- 4.11 En lo referente a los aspectos de género, el papel de la población indígena y la protección ambiental, el proyecto dependerá de los arreglos ya establecidos para los programas y proyectos sociales que serán apoyados por esta operación. En las áreas de educación, salud y asistencia social se trata en la mayoría de los casos de proyectos y programas que han sido elaborados con la participación de entidades internacionales, incluyendo el BID, el Banco Mundial, GTZ, AID etc. y por lo tanto incorporan las normas de estas instituciones sobre aspectos ambientales y sociales. Además, todos los programas cumplen con las normas y procedimientos ambientales del país.
- 4.12 Cabe resaltar las iniciativas que se tomarán para establecer procedimientos consensuados para la formulación de políticas y la definición de prioridades. En este sentido, el Programa contribuirá, de manera fundamental, a la apertura de nuevos espacios para la participación de la sociedad civil tanto en la formulación de estrategias como en la ejecución de actividades en el sector social. Además, el componente de protección de programas prioritarios apoyará iniciativas de la Secretaría de Salud para dedicar parte de su presupuesto a cubrir los costos de mantenimiento de la infraestructura y al tratamiento de desechos hospitalarios.

C. Clasificación sobre Equidad Social y Reducción de la Pobreza

- 4.13 Este Programa clasifica como una operación que promueve la equidad social dado que está enfocada hacia el mejoramiento de programas y procesos cuyos beneficiarios son mayoritariamente de bajos ingresos y que pertenecen a los grupos más vulnerables y menos atendidos. Además cabe señalar que el proyecto especifica indicadores explícitos de desempeño para medir la reducción de pobreza y mejoramiento de la equidad social. Dichos indicadores se encuentran tanto en la Matriz de Condicionalidad (Anexo I), como en las listas de actividades relacionadas a cada condición contractual (Capítulo III).
- 4.14 A pesar de su orientación explícita a medidas y decisiones que resultarán en una reducción de la pobreza, por ser una operación sectorial de rápido desembolso, este Programa no es elegible para ser clasificado por el sistema que el Banco utiliza

para medir ese factor (PTI). Además, por ser una operación sectorial, no se requiere la contribución de aporte local al financiamiento del Programa y, por lo tanto, la opción de financiamiento adicional no es aplicable y por ende no será utilizada por el Prestatario.

D. Beneficios

- 4.15 El Programa contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de la población materialmente pobre por medio de medidas que aseguren que no se interrumpan programas que en su mayor parte están enfocados hacia la provisión de servicios y asignaciones sociales a los grupos menos atendidos y mayor necesitados. Esto resultará en mayor equidad en la provisión de los servicios sociales.
- 4.16 Un enfoque sobre un aumento en la capacidad de gestión es de suma importancia en este momento, en vista de que el Huracán Mitch aumentó las demandas al mismo tiempo que disminuyó la capacidad de gestión de las entidades. El Programa dotará a los ministerios de línea con estrategias comprensivas para aumentar su capacidad, lo cual ampliará la viabilidad de cualquier iniciativa preexistente o nueva en el sector.
- 4.17 Las iniciativas en el área del marco de políticas del sector son de muy alta prioridad dado que la coordinación efectiva es aún más importante en este momento, cuando se está montando un esfuerzo de reconstrucción y transformación al nivel nacional y cuando se están anticipando intervenciones nuevas en cada área. El Programa no solamente establecerá lazos de intercambio y colaboración inter-institucional, sino también fortalecerá a los mecanismos de consenso con los involucrados tanto en la formulación de la política del sector, como en su implantación.

E. Riesgo

- 4.18 **Consistencia de Estrategias:** La estrategia de reconstrucción del Gobierno es consistente con el concepto del Programa de preservar los avances en la transformación del sector y establecer las bases para nuevas mejoras. Sin embargo, hay fuertes demandas de actuar inmediatamente para rectificar los daños causados por el Huracán Mitch utilizando sistemas preexistentes aunque sea al costo de las reformas logradas anteriormente. Estas demandas representan un riesgo palpable para el logro de las metas del Programa que contempla un avance más deliberado basado en la formulación de consenso sobre políticas de desarrollo, la formulación de proyectos que reflejen las lecciones aprendidas y el aprovechamiento de la reconstrucción masiva para encaminar el país en un nuevo rumbo de desarrollo. Por esta razón, se asigna una alta importancia al compromiso pleno del Gobierno con las metas del Programa y es relevante resaltar las iniciativas ya tomadas para establecer medidas de coordinación y seguimiento que son eficaces y que sirvan para evitar desviaciones de las condiciones acordadas.

**PROGRAMA DE TRANSICION Y PROTECCION SOCIAL
(HO-0145)**

MATRIZ DE CONDICIONALIDAD

PROBLEMA	ACCIONES	IMPACTO	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO
A. CONTEXTO MACROECONOMICO				
Eventual inestabilidad de los precios o demoras en la ejecución de la actividad económica tendrían un impacto negativo en la población pobre.	Mantener el Acuerdo de Facilidad Ampliada (ESAF) con el FMI que busca mantener un manejo fiscal y monetario conducente a la estabilidad macroeconómica.	Contribuir a la estabilidad macroeconómica.	Mantenimiento de un contexto macroeconómico consistente con los objetivos del Programa. (Par. 3.3)	Mantenimiento de un contexto macroeconómico consistente con los objetivos del Programa. (Par. 3.3)
B. PROTECCION DE PROGRAMAS PRIORITARIOS				
La inestabilidad fiscal provocada por el déficit en Mitch pone en riesgo los programas prioritarios de inversión en las áreas de: educación, salud y asistencia social durante 1999.	Asegurar que no se interrumpan programas que sean la manifestación del proceso de transformación en el sector social en el corto plazo.	Mantener el proceso de transformación en áreas prioritarias para lograr una provisión más eficaz de los servicios sociales.	Que haya entrado en vigencia la ley que aprueba el presupuesto fiscal para 1999, que demuestre el nivel de asignación de recursos acordados para cada programa social prioritario (par3.5)	Demostrar para cada programa prioritario el cumplimiento de la ejecución financieras y físicas en el cuadro incluido en el programa.
C. MEJORA DE LA CAPACIDAD GERENCIAL				
Educación: La gestión administrativa, contable y financiera de la Secretaría de Educación (SE) es altamente burocratizada e ineficiente.	Establecer el marco estratégico para (i) lograr medidas de eficiencia; (ii) reorientar programas ya existentes para que implanten las medidas de eficiencia correspondientes; y (iii) implantar reformas en áreas preestablecidas.	Mayor capacidad gerencial y de ejecución para expandir programas y lanzar nuevas reformas en el área de la educación.	Presentar una propuesta de lineamientos de política para el fortalecimiento institucional de la SE que guarde consistencia con los principios previamente acordados con el Banco (par 3.10)	Haber iniciado la implantación de planes de fortalecimiento institucional (par 3.12)
Salud: La utilización de los recursos es ineficiente y la capacidad gerencial es limitada. Existe una alta concentración de los servicios en la Secretaría de Salud (SS).	Establecer el marco estratégico para la transformación sectorial, lo cual incluye la reorientación de programas existentes para que implanten las medidas de eficiencia correspondientes.	Mayor capacidad de gerencia y ejecución para expandir la cobertura de servicios básicos de salud y para aumentar la eficiencia del gasto público en salud.	Presentar una propuesta de lineamientos de política para la transformación del sector salud que guarde consistencia con los principios descritos en el párrafo 2.36.	Haber iniciado la implantación de la Transformación del sector salud base en los lineamientos descritos en el párrafo 2.36

PROBLEMA	ACCIONES	IMPACTO	PRIMER TRAMO	SEGUNDO TRAMO
Asistencia Social: El impacto del Huracán Mitch, anulizó el mecanismo del PRAF para focalizar hacia los pobres. Además, los mecanismos de focalización y de evaluación del PRAF no son efectivos.	Mejorar y actualizar los mecanismos de focalización de los programas de asistencia social para asegurar la transparencia y su enfoque sobre las poblaciones meta.	Mayor equidad y transparencia en las transferencias hacia los grupos más necesitados.	(i) Presentar la versión modificada del mapa de pobreza del FHIS que refleje el impacto del Huracán Mitch (Par. 3.18) (ii) Presentar propuestas para mejorar el mecanismo de focalización del PRAF y de evaluación de su impacto. (Par. 3.18)	(i) Presentar evidencia de pobreza aplicando la versión modificada de pobreza del FHIS y presentarla para actualizar el mapa de pobreza nacional del año 2000 (Par. 3.19) (ii) Establecer las bases para la focalización de beneficiarios del PRAF y utilizarlos para evaluar el impacto del PRAF en la focalización. (Par.3.20)

D. MARCO DE POLITICAS DEL SECTOR

Política Social: No se cuenta con una política social coherente ni una entidad de coordinación. Esto ha resultado en una duplicación de esfuerzos, la falta de coordinación entre actividades y una ejecución subóptima de los recursos.	1. Establecer una instancia permanente para coordinar la formulación e implantación de la política social. 2. Iniciar el proceso de formulación de una política social.	Mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para el sector.	Establecer una nueva instancia permanente con el propósito exclusivo de formular e implantar la política social y presentar un plan de fortalecimiento de UNAT como su Unidad de Apoyo Técnico. (Par. 3.24)	(i) Que se haya dotado a la instancia de personal y equipo necesario para el apoyo técnico adecuado a la formulación e implantación de políticas sociales. (ii) Que se haya presentado propuesta de política social en las áreas prioritarias descritas en el párrafo 3.26
Desarrollo Municipal: El contexto de políticas ha cambiado la proliferación de municipios no financieramente viables; la falta de focalización; la falta de metodologías; y la poca participación de las autoridades en la planificación municipal.	Actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Municipal en consulta con los involucrados y profundizarlo en materia de focalización, estandarización de metodologías, definición de roles, mecanismos de categorización y consolidación de municipios pobres.	Mayor transparencia y eficiencia en la provisión de recursos de apoyo a los municipios más débiles.	(i) Presentar un plan para consultar con las personas, grupos y entidades interesadas sobre la revisión del Plan Nacional de Desarrollo y Municipal para profundizarlo en las áreas descritas en el párrafo 3.29 1 a-e (Par. 3.28) (ii) Formalizar convenios de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y Justicia y las entidades identificadas en el párrafo 3.29	Presentar el Plan Nacional de Desarrollo Municipal, revisado, por los municipios en las áreas acordadas (Par. 3.29) y que se esté ejecutando un piloto para probar nuevas modalidades de asociación entre los municipios más pobres y las economías de escala. (i) (Par. 3.30)



*Secretaría de Estado del
Despacho Presidencial*

OFICIO No. SDP-0856-99

08 de Junio, 1999

Señor

Enrique Iglesias V.

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo BID

Su Despacho

Estimado Señor Presidente:

Como es de su conocimiento actualmente Honduras, registra una serie de problemas estructurales, que trascienden ya varias décadas, así como otros coyunturales, que han sido agravados recientemente, como consecuencia del desastre provocado por el huracán Mitch. La caída en la producción en 1999, no sólo implicará un estancamiento en el desarrollo de nuestro aparato productivo, sino que también, generará una reducción del ingreso per cápita, un ensanchamiento en los niveles de pobreza y un deterioro en el bienestar de los grupos más vulnerables del país.

Si bien antes del Mitch, se habían registrado avances sustantivos en el área económica, como consecuencia de la implementación de un amplio programa de reforma y ajuste estructural, que cimentaba las bases para iniciar el despegue económico, la economía ha sufrido un retroceso que requiere de un doble esfuerzo; por una parte recuperar lo perdido y por otra, avanzar conforme a lo programado.

En reformas estructurales, los logros alcanzados durante la década han sido considerables y se evidencian en la actualidad, tanto en el área fiscal como financiera, y también en sectores estratégicos como el de energía, agrícola y otros. Con el propósito de continuar profundizando las transformaciones estructurales y de encausar el proceso de reconstrucción y recuperación económica en un marco coherente de políticas, así como potenciar la actividad gubernamental, con énfasis en el sector social, el Gobierno ha suscrito un Acuerdo ESAF por un período de tres años, con el Fondo Monetario Internacional, FMI.

Dos firmas manuscritas en tinta, una a la izquierda y una a la derecha, que parecen ser las de los funcionarios que autorizan o firman el documento.



*Secretaría de Estado del
Despacho Presidencial*

No obstante los logros en el área económica y estructural, al analizar el comportamiento en los sectores sociales, aunque se evidencian mejoras sustanciales, los resultados no han sido tan exitosos como los alcanzados en otros países de la región e inclusive antes del Mitch, alrededor de dos tercios de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, la tasa de analfabetismo es alta, 27% a nivel nacional y 45% en el área rural, el 53% de la población no tiene acceso a una conexión domiciliaria de agua, el 44% está sin servicio de alcantarillado. Todo ello, hace que a Honduras se le clasifique en el 116 lugar de Índice de Desarrollo Humano, superando únicamente a dos países de América Latina, Haití y Bolivia.

Actualmente, los efectos del Huracán y Tormenta Tropical Mitch han conllevado a un deterioro en el aparato productivo, aspecto que incide en una contracción de la Economía (2%), una ampliación del déficit fiscal (8.4%), y una insostenibilidad de la deuda, manifestada por su fuerte carga fiscal; sin lugar a dudas, los problemas en el sector social señalados con anterioridad, se han acrecentado, alcanzando magnitudes considerables. La situación en este sector se ha tornado más delicada y sensitiva, ya que al mismo tiempo que aumentan las necesidades de la población y se acentúan los problemas, se ha debilitado la capacidad del Gobierno para poder satisfacerlas. Contribuyendo este panorama al incremento de la violencia y la inseguridad.

En el sector educación, a pesar de haberse expandido la cobertura en la enseñanza primaria, de un 78% a más de un 90%, no se han registrado avances en la tasa de analfabetismo (27%), y todavía persiste el grave problema de reinserción y repetición. En el Sector Salud, si bien, el acceso a los servicios se amplió beneficiando al 80% de la población total, en la zona rural donde se concentra nuestra mayor pobreza, esta cobertura es de sólo 51%. Sin embargo, debe reconocerse el esfuerzo de focalización hacia el nivel primario, con énfasis en los servicios preventivos que han coadyuvado al aumento de las inmunizaciones, mejoramiento en dotación de agua, dando como resultado una mejora en los índices de mortalidad y de incidencia en las enfermedades contagiosas. No obstante, las expectativas de vida sólo han mejorado de 66 a 67 años y el 19% de todos los niños menores de 5 años, siguen evidenciando desnutrición.

En el sector social, el FHIS ha constituido un mecanismo ágil para focalizar los recursos hacia las áreas más pobres, al dotarlas de infraestructura social básica. Importante también, es el hecho de que a través de ésta institución, se ha abierto un mayor espacio para promover el desarrollo local, con el involucramiento directo de sus autoridades y pobladores. Con lo acontecido con el Mitch, y los daños registrados en la mayoría de los municipios, el FHIS ha constituido el ente gubernamental idóneo, que ha utilizado el Gobierno para canalizar una parte importante de los recursos destinados a la reconstrucción física de las comunidades. Cabe destacar que el FHIS conjuntamente con el Programa de Asignación Familiar PRAF, que fue

[Firmas manuscritas]



*Secretaría de Estado del
Despacho Presidencial*

creado para incentivar mejores niveles de nutrición, mejoras en la salud materno infantil, y una mayor asistencia a la escuela, han constituido las dos iniciativas especiales, implementadas a partir de 1990 para combatir la pobreza.

En general, los problemas sociales ya mencionados no son distintos a los que enfrentan otros países pobres, pero en nuestro caso, se han agravado como consecuencia del Mitch. Teniendo ahora un doble reto, ya que paralelamente, a la necesidad de reactivar el aparato productivo y lograr la estabilidad macroeconómica, para encausarla en un sendero de mayor crecimiento, se tiene que redoblar esfuerzos en el sector social, con el agravante de la limitación de recursos financieros, para hacer frente a una gran demanda de carencias. Es por ello, que el Gobierno ha diseñado una estrategia en la que se priorizan varios ejes fundamentales, como ser la focalización, la desconcentración, la descentralización, la participación comunitaria y el fortalecimiento de las instancias de coordinación y en la que se incluyen también lineamientos estratégicos para los distintos sectores.

En el marco de esta estrategia, se han iniciado ya algunas medidas que tienden hacia cambios en conducta administrativa de los entes responsables del Gasto Social, para que respondan a un proceso sistemático eficiente y eficaz del aparato institucional, logrando establecer mayores niveles de cobertura y de atención con calidad de los servicios sociales. Adicionalmente se está promoviendo el proceso de desconcentración y descentralización de dichos servicios, para permitir que las municipalidades conjuntamente con la comunidad y otros centros, concierten sus necesidades mas sentidas, a través de una plena participación de la sociedad civil.

Si embargo, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en los recursos destinados al sector social, es indispensable contar con una mayor coordinación de la política social. Si bien los Gobiernos han realizado esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de la sociedad hondureña y en especial de aquellos grupos marginados del crecimiento económico, mediante amplias deliberaciones para sentar las bases de una política social de largo alcance, ésta todavía no se ha materializado, existiendo solamente esfuerzos aislados. El Gobierno consciente de ello, ha llevado a cabo acciones concretas que permitan una mayor interrelación y complementariedad entre las políticas sociales y económicas, pero aún falta consolidarlas.

Además como iniciativas de política, existe la intencionalidad del Gobierno Central de fortalecer paulatinamente a las municipalidades mediante el incremento del aporte anual correspondiente hasta llegar al 5%; esta determinación, estará acompañada de mecanismos que permitan hacer un uso eficaz, eficiente y transparente de estos recursos, priorizando y jerarquizando las inversiones en proyectos comunitarios seleccionado con el concurso de los beneficiarios.

Dos firmas manuscritas en tinta negra, una a la izquierda y una a la derecha, que parecen ser iniciales o nombres de las autoridades responsables.



*Secretaría de Estado del
Despacho Presidencial*

Creemos Señor Presidente, que si bien la tragedia que nos ha acontecido es de una magnitud considerable, tenemos ahora la oportunidad para reconstruir y transformar una nueva Honduras, mediante una política social más agresiva e innovadora y un gasto social más equitativo y sostenible.

Por lo anterior, y buscando dotar de un mayor nivel de concreción a la estrategia planteada, el Gobierno ha decidido implantar un programa de Transición y Protección Social, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre, con ello, se busca asegurar que no se interrumpan las intervenciones que contribuyan tanto a la esencia del proceso de transición, como a mejorar la eficiencia y eficacia y gestión del sector social.

Con este programa, pretendemos apoyar un conjunto de medidas y decisiones de política en el sector social, que amortigüen los efectos de corto plazo, que puedan arriesgar la viabilidad del plan de reconstrucción nacional del país. La afluencia de mayores demandas, y la reducida capacidad de respuesta, podrían poner en riesgo tanto la estabilidad económica, como la capacidad para mantener el nivel de inversiones, y el proceso de transición en el sector social.

En virtud de lo anterior, es indispensable no sólo apoyar la toma de decisiones que protejan los programas transicionales, sino también incentivar medidas de política que conlleven a una expansión palpable e inmediata de la capacidad de gestión de los actores principales de éste sector, así como contar con los mecanismos claves para focalizar los esfuerzos hacia los sectores más vulnerables.

El Programa de Transición y Protección Social se ha estructurado en tres partes; i) metas financieras y cuantitativas para programas prioritarios, destinados a implantar medidas de transición; ii) medidas para aumentar la eficiencia de las principales entidades responsables de proveer los servicios sociales; y iii) consolidación del marco institucional para la formulación de políticas.

Respecto al componente de protección de programas prioritarios, su objetivo es asegurar la continuidad de estos durante la transición, para ello, el Gobierno mantendrá el financiamiento y la ejecución física de ciertos programas prioritarios, en las áreas de educación, salud y asistencia social, durante 1999, los cuales se han seleccionado con base en los siguientes criterios:

- ⇒ Provisión de servicios sociales a nivel primario.
- ⇒ Iniciativas de tipo piloto para ensayar nuevas estructuras y sistemas.
- ⇒ Atención prioritaria a los grupos más vulnerables.
- ⇒ Atención al medio rural.



Secretaría de Estado del
Despacho Presidencial

- ⇒ Delegación de funciones a los Municipios, a las comunidades y a entidades de la sociedad civil.
- ⇒ Esfuerzos para mantener la infraestructura física.

En cuanto al componente de eficiencia y gestión, o mejora de la capacidad gerencial; el propósito fundamental es fortalecer sustancialmente la limitada capacidad gerencial que actualmente tienen las entidades públicas responsables de proveer los servicios sociales, lo que constituye un obstáculo para el avance del proceso de transición. El Huracán Mitch no sólo aumentó las demandas de los Ministerios, sino que también dañó sus sistemas e infraestructura, disminuyendo su limitada capacidad de gerencia, por lo que se torna urgente su fortalecimiento, para llevar a cabo con eficiencia, eficacia y transparencia, los programas de inversión que el proceso de reconstrucción demanda. Para lo anterior, se han identificado las acciones más urgentes a ser implementadas en el corto plazo en las Secretarías de Educación, Salud, y en el Área de Asistencia Social, orientadas hacia la reorganización administrativa e institucional.

En lo relativo al componente de políticas del sector, es también urgente lograr una mayor coordinación de las actividades del sector social. Actualmente, se carece de un marco adecuado, que interrelacione las políticas del sector con las participaciones de las ONG's u organismos externos, para evitar la duplicidad de esfuerzos, y el impulso de actividades no necesariamente consistentes, así como su coordinación con las políticas macroeconómicas contempladas en el Programa de Gobierno. Con el Programa de Transición y Protección Social, se pretende establecer lazos de intercambio y colaboración institucional, superen estas restricciones y se logre la concreción de políticas sociales coherentes, oportunas y eficaces. En la Matriz de Políticas, que se adjunta a esta carta, se establece con mayor detalle las acciones para cada uno de los componentes, así como las intervenciones a realizar para cada uno de los tramos, y el impacto esperado.

En cuanto al componente de eficiencia y gestión el propósito fundamental es sentar las bases para la transformación de los sectores de salud y educación. En los dos casos, el Gobierno está desarrollando, con el financiamiento del BID, los proyectos de apoyo a programas alternativos de educación básica y el tercer ciclo de educación básica (100/SF-HO) y de reorganización institucional y extensión de los servicios de salud (100/SF-HO). Para apoyar la implantación de la estrategia de reforma de éstos sectores el Gobierno solicitará antes de la presentación del Proyecto HO-0145 al Directorio del Banco, la reformulación de los dos proyectos antes mencionados según los lineamientos establecidos en el Informe del Programa.

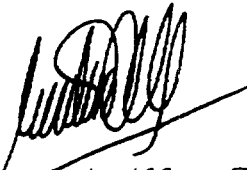



*Secretaria de Estado del
Despacho Presidencial*

Finalmente, deseo reafirmar a usted que el Gobierno de la República está profundamente comprometido con la ejecución de esta estrategia y del Programa que contiene esta carta de políticas y confía en que, con el respaldo del Banco así como de otras instituciones y gobiernos interesados en apoyar al sector social del país, sea posible llevar adelante los objetivos que se han trazado.

Con muestras de mi consideración y estima.




Gustavo A. Alfaro Z.
Secretario de Estado en el Despacho
Presidencial


Gabriela Nuñez de Reyes
Secretaria de Estado en el Despacho de
Finanzas y Gobernadora de Honduras
ante el BID

Apéndice I
RGII-HO171P
HO-0145
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

HONDURAS. PRESTAMO ____/SF-HO A LA REPUBLICA DE HONDURAS
(Programa de Transición y Protección Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Transición y Protección Social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$30.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de Honduras, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.