



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

PROJECT COMPLETION REPORT – PCR

Memorando del Banco

Nombre del Proyecto: Reforma del Sector Público

Número de Proyecto: HO0101

Préstamo (s): 968/SF-HO

Tabla de Contenido

Página

1. Información General

- 1.1. Objetivo de Desarrollo
- 1.2. Datos básicos
- 1.3. Resumen de calificaciones
- 1.4. Cronología del proyecto
- 1.5. Documentos de referencia

2. Memorando del Banco

- 2.0. Antecedentes
- 2.1. Análisis de resultados (productos, efectos e impactos)
 - 2.1.1. Productos (*outputs*) obtenidos
 - 2.1.2. Efectos (*outcomes*) e impactos del proyecto
- 2.2. Análisis de la implementación
 - 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto
 - 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)
 - 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto
 - 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas
- 2.3. Análisis de sostenibilidad
 - 2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional
 - 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto
- 2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor
- 2.5. Bases para la evaluación ex post
- 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

5. Anexos

- Anexo 1A – Fuente de Financiamiento
- Anexo 1B – Calendario de Inversiones
- Anexo 1C – Información Financiera y Estados Financieros Auditados

Nota:

Este documento presenta las secciones 1 y 2 del PCR, así como el anexo 1.
La sección 3 (Memorando del Organismo Ejecutor) se presenta en documento separado.
La sección 4 corresponderá a las Minutas del CRG
De la sección 5 (anexos), no se incluyen los anexos 2 y 3 por ser conexiones automáticas del sistema PCR.
En documentos separados se presentan el anexo 4 (Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto) y el anexo 5 (anexo documental opcional)

Información General

1.1. Objetivo de Desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo del Proyecto fueron apoyar el proceso de modernización del Estado, para eliminar los problemas estructurales causantes de desbalances fiscales recurrentes.

1.2. Datos básicos del proyecto

Nombre del proyecto: Reforma del Sector Público

Número del proyecto: HO0101

Número de Préstamo / CT: 968/SF-HO

Nombre del Organismo Ejecutor: Comisión Presidencial para la Modernización del Estado

Monto de Préstamo / CT Original: \$5,000,000.00 (968/SF-HO)

Monto de Préstamo / CT Actual: \$4,825,070.15 (968/SF-HO)

Monto Cancelado del Préstamo / CT: \$174,929.85 (968/SF-HO)

Autor del Memorando del Banco: lorenar

Fecha del Taller de Inicio (Arranque): no aplica

Fecha de Evaluación de Medio Término: no aplica

Fecha del Taller de Terminación de Proyecto: 13 de abril de 2004

Memorando del Banco

2.0 ANTECEDENTES

En 1992 el Gobierno de Honduras, como complemento a las reformas económicas iniciadas en 1990, decidió emprender un programa de modernización del sector público. Esta decisión fue apoyada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que oportunamente se convirtió en las operaciones de crédito IDA-2814-HO e IDA-2816-HO y BID No.967/SF-HO (Préstamo Sectorial por la suma de US\$155,000,000.00) y No.968/SF-HO (Préstamo de Cooperación Técnica por la suma de US\$ 5,000,000.00, objeto del presente PCR).

Los objetivos de las operaciones (apoyo a la formulación de políticas que respondan a las reformas deseadas y apoyo a la ejecución de las políticas y acciones) mantuvieron congruencia con los objetivos del programa del Gobierno (corregir algunas debilidades estructurales que afectan el desempeño fiscal, incrementar la transparencia en la gestión pública y elevar la eficiencia en el suministro de los servicios públicos).

Los objetivos generales del Programa se plasmaron en objetivos específicos claramente definidos, aunque involucraron un número posiblemente muy amplio de componentes y subcomponentes que pusieron a prueba una débil capacidad institucional de ejecución del Gobierno.

Asimismo, un programa multisectorial con amplia participación de agentes tanto a nivel de decisión de políticas como de ejecución de acciones, presentó numerosas dificultades, cuyo conocimiento resulta indispensable para lograr entender los resultados que a lo largo del presente documento serán planteados, y que se resumen a continuación:

1. El tema de modernización del Estado en Honduras fue inicialmente tratado por el Banco Mundial (BM) mediante un programa de amplias reformas administrativas en casi todas las Secretarías de Estado. Para apoyar estas actividades el BM aprobó un préstamo por la suma de US\$55 millones y una cooperación técnica por la suma de US\$5 millones para apoyar la preparación del préstamo.
2. El Gobierno solicitó al BID un Préstamo Sectorial en el área de modernización del Estado por la suma de US\$ 155 millones con los cuales pagaría parte del servicio de la deuda, incrementado en ese momento por un préstamo ordinario previamente otorgado para la construcción de la Represa el Cajón. Adicionalmente al sectorial, el Banco aprobó un Préstamo de Cooperación Técnica por US\$ 5 millones para apoyo al cumplimiento de las condicionalidades del sectorial.
3. En el diseño final de las mencionadas operaciones hubieron marcadas diferencias entre el BID y el Banco Mundial. La Vice Presidencia del BID solicitó incluir condicionalidades focalizadas en temas que permitiesen mejorar la situación fiscal del país (privatizaciones y reformas al servicio civil).
4. La flexibilidad demostrada por el Banco Mundial en relación con el préstamo de apoyo a la reforma de US\$5 millones les permitió realizar contratación de gastos

recurrentes de las posiciones claves y gastos flexibles para el cumplimiento de las reformas. Esto incentivó al Ejecutor a hacer mayor uso de los recursos del BM.

5. Por otra parte, se considera que durante la ejecución de ambos Préstamos (967 y 968/SF-HO) hubo baja coordinación del ejecutor con los ministerios e instituciones sujetos a la reforma. Esto limitó la socialización de las reformas y dificultó su apropiación y el consenso requerido para poder avanzar más ágilmente. De igual forma la coordinación entre la Sede y la Representación durante la etapa de ejecución fue escasa, salvo al final del Proyecto.
6. La presencia de una unidad coordinadora que inicialmente contó con respaldo pleno representó una ventaja para sobrevenir algunos de los problemas que se presentaron. Sin embargo, este beneficio se vio contrarrestado por la alta rotación de responsables en los distintos niveles.
7. Aunque los objetivos globales se mantuvieron, factores exógenos indujeron a cambios de prioridad o ritmo de ejecución de acciones, pero siempre enmarcados en la concepción original del Programa. Particularmente, el Huracán Mitch ocurrido en 1998, modificó las prioridades del país y forzó los desembolsos. El ambiente para algunas reformas, se vio afectado y se prolongó el tiempo de ejecución. Para apoyar al país a financiar parcialmente los costos iniciales de la reconstrucción económica y social, por los daños causados por el huracán Mitch, el Directorio del Banco aprobó el desembolso del segundo tramo de los recursos del financiamiento. En tal ocasión, se dispensaron cuatro condiciones que formaban parte del Subprograma de Reforma de los Servicios Públicos en los sectores de Telecomunicaciones, Aviación Civil y Electricidad.

Los desembolsos del Préstamo Sectorial No.967/SF-HO fueron programados en tres tramos, y se cumplieron según el siguiente cuadro:

TRAMO	CONDICIONES	OBSERVACIONES
1er.	Cumplidas en su totalidad	S/O
2do.	Dispensadas cuatro	Asistencia post Mitch
3ro.	Dispensadas dos	Avance general satisfactorio

El Préstamo Sectorial BID No.967/SD-HO fue desembolsado en su totalidad, con dispensa al Prestatario del cumplimiento de cuatro condiciones pendientes (una parcialmente cumplida), todas ellas relativas al subprograma de Reforma de los Servicios Públicos, específicamente en las áreas de aeronáutica civil, telecomunicaciones y electricidad. A su respecto, con excepción de las acciones acordadas para el sector eléctrico, el Gobierno de Honduras ha alcanzado en alguna medida los objetivos del Programa, especialmente en los esfuerzos relacionados con la incorporación del sector privado en la provisión de los servicios de infraestructura. Las evidencias presentadas, muestran que en el sector telecomunicaciones las acciones contempladas en el programa han permitido avanzar en el logro de los objetivos deseados, y en el de aviación civil, los tres objetivos logrados con relación al marco legal fueron alcanzados con instrumentos alternativos a los contemplados en el Programa.

En el caso del Préstamo 968/SF-HO, puede afirmarse que los resultados son mixtos: satisfactorios en unos componentes e insatisfactorios en otros. Sin embargo, una clasificación general nos obliga a tomar en cuenta sus ambiciosos alcances, la diversidad de áreas que abarcaba, la naturaleza de las reformas propuestas, los productos esperados, y los tiempos previstos para su implementación, para concluir que en varios de los componentes del Programa se llenaron las expectativas, en otros se ha avanzado lo suficiente como para asegurar continuidad en las reformas, mientras que en otros el nivel de comprensión de la situación es mayor contándose con instrumentos identificados para proceder a concretar reformas.

Considerando las circunstancias mencionadas durante la etapa de diseño y aprobación y los elementos que al final quedaron incluidos en el Préstamo (plazo, número de componentes, etc.) debemos decir que el proyecto fue Efectivo al producir resultados que han permitido al Gobierno avanzar en ciertas áreas con muy buen suceso. Una circunstancia que influye particularmente en esta clasificación, es que durante la etapa final de ejecución se definieron estrategias de reforma en sectores considerados clave para el actual Gobierno. Como resultado de estas estrategias se redefinió el rumbo de algunas reformas y se incluyeron actividades indispensables para complementar los planes de acción. Esta estrategia fue plenamente apoyada por el Banco y permitió adecuar actividades en función del objetivo central del Préstamo para lograr un mayor impacto.

2.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

2.1.1. Productos (*outputs*) obtenidos. Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto. Registre los indicadores de los productos obtenidos en cada componente usando los mismos indicadores de producto (*outputs*) que aparecen en el ISDP / PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del ISDP / PPMR). Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia

COMPONENTE I: REFORMA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO, SubPrograma 1: Reestructuración y Modernización del Sector Telecomunicaciones – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
a. Sancionada y vigente nueva Ley Marco del Sector Telecomunicaciones (mayo 1995) b. Empresa Estatal de Comunicaciones racionaliza su plantilla de funcionarios y optimiza sus procedimientos operativos (enero 2000). c. Empresa Estatal de Comunicaciones convoca a licitación pública para inversor y operador privado (octubre 2000). d. Empresa Estatal de Comunicaciones inicia operaciones con sector privado asociado (enero 2001).	a. La Ley Marco del Sector Telecomunicaciones fue aprobada (Decreto Legislativo No.185-95 del 31 de octubre de 1995); posteriormente se aprobó su Reglamento (Decreto Ejecutivo 89-97 del 27 de mayo de 1997). En virtud de lo dispuesto en la Ley Marco, inició operaciones la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), ente regulador del sector. b. A octubre de 2002, la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) efectuó una reducción de un 16% de su planilla laboral. c. Se elaboró y puso en ejecución un plan de acción para la capitalización de HONDUTEL, para lo cual fue necesario aprobar dos nuevos decretos legislativos que

	<p>hiciesen viable el proceso (Decreto No.244-98 del 19 de septiembre de 1998 y Decreto No.89-99 del 25 de mayo de 1999); se contrataron firmas internacionales legales y financieras para asesorar al Gobierno en el proceso de capitalización. Finalmente, la licitación pública internacional realizada el 16 de octubre de 2000, se declaró fracasada debido a que la única oferta recibida (US\$ 106 millones) no alcanzó el precio mínimo establecido en US\$ 300 millones por el 51% de las acciones de COHONDETEL (sociedad anónima creada para operar sistemas de telecomunicaciones).</p> <p>d. El Gobierno otorgó a CELTEL (Sociedad Anónima) mediante convenio de concesión, la explotación del servicio de telefonía móvil celular en la Banda A (Decreto No.37-96 del 25 de abril de 1996). Posteriormente otorgó a MEGATEL (Sociedad Anónima), la concesión para explotación de servicios de telefonía PCS. El Gobierno ha definido una nueva estrategia para asociarse con un privado, que incluye una tercera concesión para servicios de telefonía móvil y otros servicios que HONDUTEL presta en exclusividad, mediante la participación minoritaria del sector privado en la operación de HONDUTEL, manteniendo ésta el control de su gestión y permitiendo la entrega de servicios de telefonía fija mediante la suscripción de contratos de comercialización a suboperadores. Actualmente se prepara el proceso de licitación pública internacional.</p>
--	--

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

→ El proceso de privatización/capitalización padeció numerosas vicisitudes, idas y venires entre la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, reformas y contrarreformas del casi siempre inestable marco jurídico, influencias regresivas del estamento político y de los grupos de presión social y, debe agregarse, cierta incomprensión y hostilidad de la mayoría de los medios de comunicación. Estas circunstancias parecían anunciar futuras dificultades para captar el interés de los inversionistas y para la licitación final. La preocupación, no obstante, no provenía tanto de esas circunstancias conflictivas, que, en general, en mayor o menor grado están asociadas a todo proyecto de privatización, cuanto del tiempo que se desperdiciaba y de la consiguiente potencial pérdida del momento oportuno de mercado.

Siete firmas precalificaron en noviembre de 1999, pero en mayo del 2000 cuatro de ellas se retiraron del proceso. Finalmente, Teléfonos de México S.A. compareció al acto del 16 de octubre como único postor. Sin embargo la Licitación Pública Internacional fue declarada fracasada debido a la diferencia entre el precio mínimo exigido (US\$ 300 mill) y la oferta presentada (US\$106 mill).

Lo relevante no es tanto la considerable diferencia entre el precio mínimo y la oferta, sino las circunstancias que condujeron al fracaso. El primer intento de privatización (HONDUCOM) fue comenzado y abortado en 1995, época en la que Bolivia logró una excelente venta de una empresa de telecomunicaciones muy similar a las características de HONDUTEL. Es entonces preciso deducir que el momento de mercado escogido para la licitación de octubre del 2000 fue extemporáneo en demasía.

Pero el desperdicio de tiempo no afectó solamente el momento de mercado -se pasó de un mercado de compradores a un mercado de vendedores-, sino también el momento tecnológico. En 1995 la telefonía celular no estaba tan extendida en América Latina e Internet no era una opción de bajo costo para el fax o para las llamadas telefónicas internacionales. En octubre del 2000 se ofrecía telefonía fija en parte todavía analógica en un mercado donde la telefonía celular representaba casi el 50% de la telefonía fija instalada.

Se considera que las últimas acciones emprendidas por el actual Gobierno (adjudicación de servicios a terceros y la preparación del proceso de licitación pública internacional que permitirá la participación privada minoritaria en HONDUTEL, proceso cuya continuidad está asegurada mediante financiamiento del Banco Mundial), permiten expresar que hubo una ejecución satisfactoria al final del Programa.

**COMPONENTE I: REFORMA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO, Sub Programa 2:
Reestructuración del Sector de Aviación Civil – Indicadores de producto**

PLANEADO	LOGRADO
a. Sancionada y vigente Política de Cielos Abiertos (septiembre 2000). b. Sancionada y vigente nueva Ley de Aeronáutica Civil (junio 2003). c. Adjudicada la licitación pública internacional para la concesión de los cuatro aeropuertos internacionales del país (marzo 2000). d. Concesión en vigencia y nueva empresa operando los cuatro aeropuertos internacionales (octubre 2000).	a. Mediante Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000 el Congreso Nacional aprobó la Ley de Cielos Abiertos, que otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago. Además de la Ley de Cielos Abiertos se aprobó el marco normativo que reguló el proceso de concesión de aeropuertos: Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional (Decreto Legislativo No.283-98 del 20 de noviembre de 1998, conocida también como Ley de Concesiones); también se aprobó el Reglamento de la Ley de Concesiones (Acuerdo No.001265 de octubre de 1999); y posteriormente el Reglamento de la Superintendencia de Concesiones y Licencias, ente regulador del contrato de concesión, fue aprobado mediante Acuerdo No.100/2000-CGR del 16 de marzo del 2000. b. El anteproyecto de nueva Ley de Aeronáutica Civil fue aprobado en mayo de 2004 por el Congreso Nacional.

	<p>c. La licitación pública internacional para la concesión de los cuatro aeropuertos internacionales de Honduras, Toncontín en Tegucigalpa, Ramón Villena Morales en San Pedro Sula, Golosón en La Ceiba y Juan Manuel Gálvez en Roatán, fue adjudicada en marzo de 2000 al consorcio Interairports S.A., conformado por firmas de Honduras, Suiza, Estados Unidos, Perú y Portugal y cuyo operador designado es una firma subsidiaria del Aeropuerto Internacional de San Francisco, cuarto aeropuerto en el mundo con mayor número de pasajeros.</p> <p>d. El Contrato de Concesión suscrito entre el Gobierno de Honduras e Interairports fue aprobado por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 46-2000 y publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000, fecha a partir de la cual entró en vigencia. Una vez cumplidas ciertas condiciones previas durante un período de transición previsto en el Contrato, Interairports inició operaciones en octubre del 2000.</p>
--	--

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

➔ El proceso de concesionamiento de los aeropuertos internacionales de Honduras ha demostrado que la constante histórica del retraso en las reformas, puede ser convertida en una variable más, conocida y manejable, si se logra la coincidencia entre la voluntad política, los intereses de la nación y los más específicos intereses del sector privado.

En 1995 el Gobierno de Honduras decidió otorgar mediante Licitación Pública Internacional, una concesión para la operación, administración y explotación económica de los cuatro aeropuertos internacionales. El Pliego fue adquirido por nueve operadores internacionales y dos firmas locales. En 1999 varias de estas firmas desistieron de participar en la licitación porque dirigían esfuerzos al concesionamiento del Aeropuerto de Lima, Perú, un proyecto más atractivo que concentraba en un solo aeropuerto un tráfico de pasajeros superior al de los cuatro hondureños. Ante esta situación, el Gobierno decidió posponer la licitación hasta febrero del año 2000 y efectuar una gira promocional, adicional a la gira original de presentación del proyecto, para mantener el interés de los operadores. Este esfuerzo rindió resultados positivos. En enero del año 2000, tres firmas de operadores iniciaron sus procesos de “due diligence”.

El 9 de marzo fueron abiertos los sobres que contenían las propuestas técnicas y económicas de las tres firmas precalificadas. La concesión fue adjudicada a Interairports, que ofreció el 39.6789% de los Ingresos Brutos como canon de concesión. El canon mínimo exigido por el Pliego de Condiciones era el 10% de tales ingresos.

La falta de experiencia en el país en el tema de concesiones ha dado lugar a que los primeros resultados de la concesión sean desfavorables: Hay una evidente descoordinación entre la Superintendencia de Concesiones y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC); Interairports no ha ejecutado ciertas obras de infraestructura previstas en el contrato; el Gobierno ha incumplido condiciones contractuales, dando lugar a que la concesionaria incumpla otras. A consecuencia de estas disputas, el contrato de concesión ha sido renegociado recientemente y las modificaciones han sido aprobadas por el Congreso Nacional en diciembre de 2003. Se espera que como producto de la renegociación del Contrato, los resultados de la concesión sean visibles en los próximos meses.

De acuerdo con las actividades logradas puede expresarse que la ejecución de este Componente fue satisfactoria.

**COMPONENTE I: REFORMA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO, Sub Programa 3:
Reestructuración del Sector de Puertos – Indicadores de producto**

PLANEADO	LOGRADO
a. Sancionada y vigente nueva Ley de Puertos (enero 2000).	a. Se elaboró el anteproyecto de la nueva Ley de Puertos, que será sometido a la aprobación del

<p>b. Preparada la estrategia de impacto de la participación privada en la prestación de los servicios portuarios (enero 2000).</p> <p>c. Definida la política de participación privada en la prestación de los servicios portuarios (enero 2000).</p>	<p>Congreso Nacional en 2004. Esta Ley es esencial para el Gobierno debido a que define, entre otros temas, las distintas modalidades de participación privada en la prestación de los servicios portuarios.</p> <p>b. En el 2003 el Gobierno diseñó una estrategia de reforma portuaria que incluye los alcances y perspectivas de un corredor logístico en Puerto Cortés, el puerto más importante de Honduras y que prevé una licitación pública internacional para la adjudicación de la concesión de ese Puerto.</p> <p>c. Como parte de la estrategia, el Gobierno ha decidido iniciar la reforma con la concesión de Puerto Cortés y en una etapa posterior definir el mecanismo de participación privada en el resto de puertos. Previendo la importancia de la regulación en el caso de los servicios prestados por particulares, se ha propuesto convertir la Superintendencia de Concesiones y Licencias en regulador del sector transporte, aprovechando la institucionalidad existente, pero debiendo previamente fortalecerla mediante modificaciones a su ley, para asegurarle una mayor autonomía.</p>
--	--

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

→ La actual política en este sector está focalizada en el concesionamiento de Puerto Cortés, y para lograrlo se dispone de la documentación necesaria (bases de licitación pública internacional). Se contrató un estudio sobre actividades logísticas y ventajas potenciales vinculadas al Puerto, que constituye un punto importante del proceso de concesión porque describe sus extensas oportunidades de negocio, volviendo más atractivo el proceso. El Gobierno pretende de esta forma transformar Puerto Cortés en un puerto de tercera generación, con valor agregado. En una etapa posterior al concesionamiento de Puerto Cortés, se pretende concesionar el resto de puertos del sistema nacional, comenzando con Roatán.

Está pendiente de aprobación por parte del Congreso Nacional la nueva Ley General de Puertos, que definiría las competencias de las instituciones involucradas (Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Dirección General de la Marina Mercante, Empresa Nacional Portuaria y operadores privados). La nueva Ley es un requisito indispensable para iniciar el proceso de participación privada en los puertos. El Presidente del Congreso Nacional ha manifestado la voluntad de ese órgano de aprobar la Ley tan pronto esta sea remitida por el Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, para regular el funcionamiento de los servicios de transporte, se requiere un organismo con una visión multisectorial (transporte terrestre, marítimo, y aéreo). Se han analizado las posibilidades de convertir a la Superintendencia de Concesiones y Licencias en regulador del transporte, aprovechando la institucionalidad existente. Sin embargo, para que la regulación que esta ejerza sea efectiva, es necesario reformar la normativa aplicable y darle la autonomía necesaria.

En términos generales y teniendo en cuenta el objetivo propuesto en el Contrato de Préstamo y los resultados (aunque tardíos) alcanzados, se puede indicar que los productos obtenidos son satisfactorios y su continuidad está garantizada mediante recursos del Banco Mundial que actualmente financia el proceso de certificación de Puerto Cortés para mejorar su seguridad y en consecuencia su competitividad.

COMPONENTE II: REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
a. Sancionada y vigente nueva Ley General de la Administración Pública (noviembre 1996).	a. El Congreso Nacional aprobó las reformas a la Ley General de la Administración Pública mediante Decreto No. 218-96 publicado en La Gaceta el 30 de

	<p>diciembre de 1996. Posteriormente el Poder Ejecutivo aprobó el Reglamento de la ley reformada, denominado “Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo”, mediante Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997.</p> <p>Dentro de las acciones de simplificación y desburocratización que se enmarcan en el proceso de modernización del Estado, en agosto de 2002 se aprobó la Ley de Simplificación Administrativa, mediante Decreto No. 255-2002, publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002.</p>
--	--

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

➔ Las reformas a la Ley General de la Administración Pública de diciembre de 1996, redefinieron las funciones de algunas Secretarías de Estado, principalmente en el área de economía, finanzas y planificación.

Se creó la Secretaría de Finanzas para el manejo integrado de las áreas de ingreso, gasto e inversión pública. Con funciones de promoción del comercio y la inversión privada, nacional y extranjera, fue creada la Secretaría de Industria y Comercio. Se derogó la Ley de Planificación (Decreto 179-86) y se eliminó la Secretaría de Planificación (SECPLAN). Se creó el Gabinete Económico, coordinado directamente por el Presidente de la República, como órgano responsable de la formulación de la política económica, de los planes y programas de Gobierno y de las prioridades del gasto e inversión pública; este gabinete asumió las funciones del Consejo Superior de Planificación Económica. También se creó la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO).

En 1997, se aprobó el Reglamento de la ley reformada, y se creó al interior de las Secretarías de Estado, las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG), las Unidades de Modernización y la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) al Presidente de la República, al Gabinete Económico y gabinetes sectoriales.

La desaparición de la Secretaría de Planificación debilitó la coordinación interinstitucional, provocando la pérdida de la vinculación entre planes, proyectos y presupuestos sectoriales e institucionales de cara a las prioridades nacionales. Es importante apuntar que en el diseño final de esta operación, y según se mencionara en los Antecedentes de este PCR, hubieron diferencias con el Banco Mundial por cuanto el BID pensaba que no se debían fusionar los Ministerios de Finanzas, Desarrollo y Planificación ya que tenían funciones muy particulares y era muy riesgoso planificar con criterio fiscalista. No se logró evitar la eliminación del Ministerio de Planificación a pesar que un estudio contratado para analizar las ventajas y desventajas de una y otra acción, mencionaba explícitamente las dificultades de planificación a través de finanzas.

En el año 2002 se aprobó la Ley de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo es establecer las bases para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos.

Podemos concluir que en relación con este Componente las actividades previstas se cumplieron en tiempo satisfactorio, no obstante se ha observado algunas consecuencias negativas de la reforma, particularmente como consecuencia de la eliminación de SECPLAN, a lo cual el Banco se opuso según se ha mencionado en anteriores apartados.

COMPONENTE III: ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
a. Niveles netos de reducción de empleo sostenidos (diciembre 2001).	a. Durante el período de enero de 1994 a diciembre de 1997, la reducción de plazas permanentes del Gobierno

<p>b. Sistema integrado de administración de los recursos humanos en funcionamiento.</p> <p>c. Nueva Ley de Servicio Civil en vigencia (diciembre 2001).</p>	<p>Central fue de 14.3%, y en las instituciones descentralizadas fue de 12.3%. A fines del 2000 el Gobierno Central mostraba una reducción del 17% en el número de plazas con respecto a enero de 1994, y las instituciones descentralizadas reportaron una reducción del 16%.</p> <p>Como parte de los acuerdos que el Gobierno negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a finales de 2004 se aprobó la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (Decreto 219-2003, publicado el 12 de enero 2004), que prohíbe la creación de nuevas plazas de trabajo durante 2004, 2005, 2006 y pone topes salariales a los funcionarios en la Administración Pública.</p> <p>b. Se implementó en la Secretaría de Educación, un módulo del (SIARH) para el manejo de planillas.</p> <p>c. Se espera que en el 2004 sea sometida a la consideración y aprobación del Congreso Nacional el Proyecto de Ley de la Función Pública.</p>
--	--

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

➔ Durante el diseño de esta operación el Banco planteó una reforma integral de los recursos humanos, especialmente en los sectores de educación y salud que ocasionaban los déficit más grandes. Debido a la sensibilidad del tema el Gobierno aceptó solamente la racionalización de las plazas, lo cual coincidía con el planteamiento del Banco Mundial.

En 1999 la firma CINCORP-HAY completó el diseño para el sistema de administración financiera de recursos humanos, que incluía un diseño institucional para la Dirección General del Servicio Civil, un Sistema de Clasificación de Puestos, el Estudio de Mercado Redistributivo y Plan de Remuneraciones, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Plan para el Desarrollo del Sistema Informático. Todos estos productos incluyeron una propuesta de implementación. En junio de 2000 se inició la preparación de la nueva Ley del Servicio Civil. Estos esfuerzos no prosperaron.

El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos se implementó parcialmente en la Secretaría de Educación (orientado solamente al manejo de planillas de pago).

Durante la presente Administración una Ley de Gestión Pública se ha promovido sin resultados. Su aprobación ha recibido fuerte oposición por parte de los gremios de maestros y personal de salud, particularmente los médicos, por la inclusión del tema salarial de estos gremios que cuentan con su propio estatuto salarial. Estas reformas son fundamentales frente a los compromisos con el FMI, y por ello el Gobierno prepara una nueva versión del anteproyecto de Ley. Con esta Ley se intenta promover la estabilidad y la carrera del servidor público, la selección por mérito, la capacitación y la evaluación del desempeño.

Se considera que los resultados obtenidos en este Componente son insatisfactorios.

<p>COMPONENTE IV: ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA Y PROGRAMACION DE INVERSIONES, Sub Programa 1: Administración Financiera Integrada – Indicadores de producto</p>	
<p>PLANEADO</p>	<p>LOGRADO</p>
<p>Sistema Integrado de Administración Financiera en funcionamiento (marzo 2001).</p>	<p>a. El Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) ha sido aprobado por el Congreso Nacional durante 2004.</p> <p>Actualmente se trabaja en las últimas fases de la</p>

	expansión de la red del SIAFI, incluyendo el Tribunal Superior de Cuentas.
Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):	
<p>➔Hasta el momento se ha avanzado en tres áreas con el Sistema: 1. Simplificación de normas y procedimientos de pagos en las Secretarías; 2. Descentralización de la parte operativa de la ejecución presupuestaria; y 3. Sistemas de información para autorización de pagos.</p> <p>El SIAFI se encuentra instalado en todas las Secretarías de Estado pero hasta la fecha no se ha expandido al interior de las organizaciones, esto alimenta la distancia de las unidades ejecutoras frente al sistema y la tendencia a sostener sistemas paralelos de administración, como ocurre en la Secretaría de Salud que mantiene un sistema propio denominado SIGAF. Por otra parte las restricciones en su estructura lo hacen poco amigable sobre todo en el tratamiento del cierre y la apertura de ejercicios, y débil a la hora de proporcionar los reportes requeridos por los usuarios. Tampoco se sigue un régimen adecuado de administración de las tablas básicas del sistema, obligando de esta forma a realizar transacciones sin la debida integralidad en su registro.</p> <p>La falta de integración entre el SIAFI y otros sistemas alienta la falta de oportunidad de los registros en éste, requiriéndose la elaboración de planillas fuera del sistema para el seguimiento de las cuentas públicas.</p> <p>La expansión y la actualización funcional del SIAFI en todas las entidades y en sus distintos niveles de apertura resulta indispensable.</p> <p>Se considera que los resultados obtenidos en este Componente son satisfactorios. Tanto el BID como el Banco Mundial han aprobado sendas operaciones de préstamo que incluyen el apoyo a la gestión fiscal y que se espera profundicen algunas de las acciones iniciadas, incluyendo la expansión y/o migración del SIAFI.</p>	

COMPONENTE IV: ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA Y PROGRAMACION DE INVERSIONES, Sub Programa 2: Programación de Inversiones – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
Establecidos los mecanismos operativos que viabilicen el traspaso de programación, seguimiento y evaluación de las inversiones públicas a la autoridad financiera que permita la progresiva institucionalización del SISPU (agosto 2001).	a. El Sistema de Inversiones Públicas (SISPU) avanzó hasta convertirse en una instancia de información y recolección de datos, pero aún no funciona como herramienta de evaluación y asignación de recursos del sector público.
Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):	
<p>➔La Dirección de Inversión Pública (DIP) administra el SISPU con escasa capacidad de análisis de la información. Esto limita su intervención en la toma de decisiones sobre la elegibilidad y seguimiento de los proyectos que alimentan el sistema. La coordinación con la Dirección General de Presupuesto (DGP) al momento de formular presupuestos se limita a las gerencias de administración de las entidades y, las solicitudes de información sobre proyectos anuales se superponen con las que requieren la DGP y la DIP.</p> <p>La mayor parte de la inversión pública del país es financiada externamente. Un porcentaje considerable de la misma es financiado por medio de donaciones coordinadas por la Secretaría de Cooperación Externa (SETCO). Esto contribuye a la desorganización del proceso de definición de necesidades, aspecto que no se ve facilitado por una clara división de responsabilidades en la planificación de la inversión a escala nacional. El Programa de Reingeniería del Sector Público actualmente financiado con recursos del Banco Mundial, ha recomendado la transferencia de SETCO a otra dependencia gubernamental a fin de contrarrestar este problema. Se debe apoyar el proceso de coordinación/integración de SETCO y sus sistemas al SISPU y demás sistemas de SEFIN.</p> <p>Se considera que los resultados obtenidos en este Componente son insatisfactorios.</p>	

COMPONENTE V: REFORMA DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
a. Nuevo marco legal de compras y contrataciones aprobado y vigente (junio 2000). b. Normas reglamentarias aprobadas (diciembre 2001). c. Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones funcionando (enero 2002).	a. El Congreso Nacional aprobó la Ley de Contratación del Estado mediante Decreto No.74-2001, publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001. b. El Poder Ejecutivo aprobó el Reglamento de la Ley de Contratación del Estado mediante Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002, publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002. c. La Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (ONCAE) comenzó a funcionar a mediados de 2003, adscrita a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME).
<p>Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):</p> <p>➔ Este componente buscaba la implementación de un nuevo sistema de adquisiciones públicas. Con el apoyo tanto del Préstamo 968, como de varios organismos cooperantes y diferentes operaciones del Banco, se ha logrado: la aprobación de una nueva Ley de Contratación del Estado y su Reglamento; la organización de una Oficina de Registro de Contratistas; y la organización de la Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (ONCAE).</p> <p>El área de transparencia en las compras del Estado se ha fortalecido por medio del Contrato de Préstamo No.1059/SF-HO, Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, que a la fecha presenta resultados notables. El objetivo general del Programa es promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante la modernización de las instituciones del sector público involucradas, del marco jurídico en que estos procesos se desenvuelven y de los instrumentos operativos y organizacionales de que se valen.</p> <p>Se espera en un corto plazo, contar con un nuevo modelo de contratación y adquisiciones para el sector público. La ONCAE es una Unidad adscrita a la CPME, y su función es dictar normas y elaborar manuales, guías o instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación administrativa en los aspectos operacionales, técnicos y económicos, prestar asesoría y coordinar actividades que orienten y sistematicen los procesos de contratación en la administración centralizada, descentralizada y demás órganos del Estado.</p> <p>Aún cuando el mayor avance en esta área se ha logrado por medio del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, se considera que los productos obtenidos con el apoyo del Préstamo 968 han sido muy satisfactorios.</p>	

COMPONENTE VI: REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE PENSIONES – Indicadores de producto	
PLANEADO	LOGRADO
a. Preparada una estrategia para la reforma de los sistemas de seguridad social y de pensiones (diciembre 1997). b. Aprobada una Ley que regule los sistemas de seguridad social y de pensiones (diciembre 1998).	a. El avance de la reforma de los sistemas de pensiones (IHSS, INJUPEMP, IMPREMA), ha sido mínimo. La reforma del sistema de pensiones se ha convertido en un problema fiscal debido a sus implicaciones financieras para el Estado, y se ha incluido en el programa de reformas financieras acordado con el FMI. b. Se modificó la Ley de Seguridad Social, lo que permitirá al IHSS incrementar su cobertura y se separaron los fondos de pensiones y de salud del IHSS.

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

➔ En su enfoque original el objetivo del componente era apoyar al Gobierno en el desarrollo de una estrategia de modernización del sistema de seguridad social y reforma del sistema de pensiones. Este componente tuvo un avance muy insatisfactorio y no recibió la atención necesaria por parte del Gobierno.

La Ley de Pensiones que se sometió en pasadas Administraciones a la consideración del Congreso Nacional, proponía que el sistema de pensiones fuese manejado por el sector privado. Esta propuesta no avanzó y el Gobierno solamente se comprometió a la reforma del seguro social (salud).

COMPONENTE VII: FORTALECIMIENTO AMBIENTAL – Indicadores de producto

PLANEADO	LOGRADO
<p>a. Organismos estatales, municipales y sociedad civil, trabajando coordinadamente (diciembre 1997).</p> <p>b. Manuales de procedimientos ambientales aplicándose (junio 1998).</p>	<p>a. El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) no ha cumplido la misión para el cual fue originalmente creado y su actividad en los últimos años ha sido mínima.</p> <p>b. La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), por medio de la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (DECA) aprueba el otorgamiento de licencias ambientales, previo estudio de impacto ambiental, realizado a través de empresas o profesionales individuales debidamente registrados. Se contrató una consultoría con el objeto de apoyar la modernización de los reglamentos correspondientes al sistema de evaluación de impacto ambiental, que sirvió de base para realizar modificaciones al sistema de análisis ambiental de proyectos, al procesamiento de licencias ambientales y a la gestión descentralizada ambiental con una mayor participación de las Municipalidades.</p>

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

➔ Este componente estaba dirigido a fortalecer la capacidad de gestión ambiental de las instituciones vinculadas con el manejo de los recursos naturales y el ambiente. La principal actividad prevista giraba en torno a la preparación del Plan para la institucionalización del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) como ente coordinador de políticas, y el establecimiento de los mecanismos de coordinación entre los distintos actores del ámbito estatal y la sociedad civil que concurren en el sector. Sin embargo, no se logró que CONADES cumpliera esa función.

La estrategia para el sector en la actual Administración, incluyó la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003, publicada el 30 de diciembre de 2003), que define el ordenamiento territorial como el proceso político administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que con la participación de la sociedad pueda gestionar el desarrollo sostenible.

En 1998, se presentó ante el Congreso Nacional el anteproyecto de Ley de Aguas, que finalmente está siendo revisado por el Congreso Nacional, conjuntamente con la instancia de diálogo y consulta denominada “Plataforma del Agua de Honduras”.

Considerando el tiempo transcurrido desde el inicio del Programa, los resultados pudieron ser más amplios, sin embargo se considera que los productos obtenidos son satisfactorios.

2.1.1.2. Identificación de los productos logrados. Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (*key outputs*) obtenidos por este proyecto

- 1 Aprobada la Ley Marco del Sector Telecomunicaciones y su Reglamento.
- 2 Creado el ente regulador de las telecomunicaciones (CONATEL).
- 3 Operadores privados prestando servicios de telefonía móvil en Banda A y PCS.
- 4 Apertura a la comercialización de servicios de telefonía fija.
- 5 Aprobada Ley de Concesiones y su Reglamento.
- 6 Creada y en funcionamiento la Superintendencia de Concesiones y Licencias, ente regulador de servicios públicos e infraestructura nacional.
- 7 Concesionados los cuatro aeropuertos internacionales del país.
- 8 Aprobada la Ley de Cielos Abiertos.
- 9 Aprobada la Ley de Aeronáutica Civil.
- 10 Definido el alcance de la Reestructuración de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) en unidades de negocios para su separación legal.
- 11 Preparada Estrategia que incluye la participación privada en la administración/operación de la Empresa de Correos de Honduras (HONDUCOR) ; y elaborado el borrador de nueva Ley Marco del Sector Postal.
- 12 Aprobadas reformas a la Ley General de la Administración Pública y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo.
- 13 Aprobada la Ley de Contratación del Estado y su Reglamento.

2.1.2. Efectos (*outcomes*) e impactos del proyecto. Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (*outcome*). Registre los indicadores del logro del Objetivo de Desarrollo (*outcome*) usando los mismos indicadores de efecto (*outcome*) del ISDP/PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del ISDP / PPMR). Compare los indicadores de los efectos Logrados y Planeados. Si existe una diferencia significativa entre ellos, explique brevemente los factores responsables de la diferencia.

OBJETIVO DE DESARROLLO Indicadores de Efecto (Propósito)	
PLANEADO	LOGRADO
Apoyar el proceso de Modernización del Estado, para eliminar los problemas estructurales causantes de desbalances fiscales recurrentes.	1. Traspaso al sector privado de la prestación y gestión de algunos servicios públicos, creando para ello el marco legal adecuado (aprobación de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones, Ley de Aeronáutica

	<p>Civil y Ley de Concesiones); creación o fortalecimiento del ente regulador de servicios públicos (Superintendencia de Concesiones y Licencias y CONATEL); desarrollo de los correspondientes procesos de licitación pública internacional (HONDUTEL, telefonía móvil, aeropuertos, Puerto Cortés); adjudicación de licitaciones para concesión de servicios públicos (Banda A, PCS, comercialización de telefonía fija, aeropuertos).</p> <p>2. Reestructuración de las instituciones del Estado mediante la aprobación de una nueva Ley General de la Administración Pública y su desarrollo normativo.</p> <p>3. Supresión de cargos públicos innecesarios.</p> <p>4. Aprobación de la nueva Ley de Contratación del Estado y su correspondiente reglamentación, que permita la racionalización de los procesos de contratación del Estado.</p>
<p>Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):</p> <p>➔ 1. Los logros alcanzados en algunos casos han sido importantes: En telecomunicaciones, han sido trasladados al sector privado los servicios móviles en Banda A, PCS y sub operadores privados brindan telefonía fija. En aviación civil, como resultado de la concesión de los aeropuertos el Gobierno ha recibido importantes sumas en concepto de canon de concesión y ha dejado de invertir en infraestructura aeroportuaria. En materia portuaria, se espera que una vez adjudicada la concesión de Puerto Cortés, se generen empleos y crecimiento en el Puerto, principalmente por medio de las actividades planteadas como parte de la zona logística. Los temas postal y energético no fueron contemplados como una actividad de éste componente, sin embargo se utilizaron recursos para establecer las bases para la reorientación estratégica de la empresa postal hacia una visión empresarial, y para definir el alcance de las unidades de negocios a ser creadas por la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).</p> <p>2. Como consecuencia de la aprobación de la Ley General de la Administración Pública se reformaron varias instituciones del Estado mediante planes de reestructuración institucional (PRI's). Un efecto adverso fue la supresión de la Secretaría de Planificación (SECPLAN). Por su parte, las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) no cumplen el rol que el Programa de Modernización buscaba.</p> <p>3. A diciembre de 2000 se había logrado reducir en el Gobierno Central 17% del número de plazas con respecto a enero de 1994, según datos aproximados, mientras que las instituciones descentralizadas reportaron una reducción del 16%. La aprobación de la Ley de Servicio Civil ha encontrado férrea oposición y en consecuencia el régimen de servicio civil no ha sido mejorado.</p> <p>4. La Ley de Contratación del Estado y su normativa, junto con la Ley de Simplificación Administrativa, promueven la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado y la modernización de las instituciones del sector público involucradas.</p>	

2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (*outcomes*) e impactos iniciales. Considerando los productos (*outputs*) logrados por el proyecto, en la medida de lo posible, identifique los efectos (*outcomes*) intermedios y los impactos iniciales logrados hasta el momento

- ➔ **1. Efectos Intermedios:** (i) el Gobierno ha preparado estrategias para llevar a cabo, o en su caso completar, reformas en diferentes servicios públicos (telecomunicaciones, energía, puertos, correos);
- (ii) el Gobierno ha elaborado leyes cuya aprobación y entrada en vigencia es esencial para el país: la Ley de Aviación Civil permitirá la certificación de los aeropuertos por parte de la OACI; la Ley SIAFI, normará la adecuada implementación del Sistema; la Ley de Puertos permitirá el traspaso al sector privado de los servicios portuarios;
- (iii) La normativa vigente en materia de contratación permite regular con mayor eficiencia y transparencia las compras y adquisiciones de bienes y servicios del Estado.
- 2. Impactos iniciales:** (i) Varios servicios públicos están siendo prestados por particulares (telefonía fija y móvil, aeropuertos, correos);

- (ii) la desaparición de SECPLAN en virtud de las reformas aprobadas a la Ley afecta seriamente la planificación por parte del Gobierno;
- (iii) El Programa de Eficiencia y Transparencia ha iniciado su ejecución bajo el amparo de la normativa de contratación aprobada.

2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (*outcomes*) e impactos. Considerando los productos (*outputs*) que fueron obtenidos, identifique los futuros efectos e impactos que se espera obtener y describa de qué manera los productos contribuyen al logro de esos efectos e impactos

- 1. Se prevé que para el primer semestre de 2005, las telecomunicaciones en el país operarán bajo un esquema privado mediante: tres operadores privados de telefonía móvil; una empresa asociada a HONDUTEL prestando servicios de telefonía móvil, fija y otros servicios, y sub operadores privados operando telefonía fija. Todo ello impactará directamente en la competitividad del país.
2. El país obtendrá la certificación de sus aeropuertos. Como consecuencia de la reducción en las tarifas renegociadas con el concesionario, se espera que incremente el tráfico de líneas aéreas y que éstas a su vez bajen los precios de los boletos, incrementando así el número de pasajeros y el turismo.
3. De ejecutarse la estrategia de concesión de Puerto Cortés, éste podría convertirse en uno de los puertos más competitivos de Centroamérica.
4. La cobertura del SIAFI y de la Cuenta Única del Tesoro se extenderán a todas las entidades que reciben recursos del presupuesto.
5. La Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones operará regularmente.

2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos). Enumere las condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto y explique por qué son necesarias

- Es preciso que técnicos y políticos, empresarios y funcionarios públicos, comprendan la esencia del proceso de modernización y la impulsen más allá del discurso superficial. Los estamentos mencionados representan el liderazgo de la sociedad. Si no comparten esa convicción, la sociedad y la opinión pública temerán los cambios y los verán como ajenos a sus propios intereses. Es evidente que las realidades políticas, económicas y culturales hacen imposible una concepción y un accionar uniformes de esos estamentos líderes en la conducción de la reforma, pero un consenso mínimo sobre objetivos fundamentales y trascendentes respecto de los propósitos sectoriales, y una comunicación fluida entre los equipos técnicos, los equipos administrativos y los centros de decisión política en los poderes Ejecutivo y Legislativo, resultan indispensables. Independientemente de los intercambios de intereses e influencias que caracterizan el juego político de toda sociedad, es preciso que entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo haya un entendimiento conjunto de la naturaleza jurídica de toda legislación relacionada, aunque sea en forma parcial, con la economía y el mercado globalizados.

2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 – (En construcción). Opcional para operaciones con *PCR due date* anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR) ¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

- No aplica.

2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (En construcción). Opcional para operaciones con *PCR due date* anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR) ¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el

medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

→ No aplica.

2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR) Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace

→ No aplica.

2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR) ¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

→ No aplica.

2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR). Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

→ No aplica.

2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica. Si el proyecto incluyó ex ante otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

→ No aplica.

2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD). Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 2.1.1. y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo

☒ Efectivo

☐ Poco Efectivo

☐ Inefectivo

(Explique su calificación)

→ No obstante el proyecto ha tenido resultados mixtos a través de cada uno de los momentos de su larga ejecución (fue aprobado en 1995 y concluyó en el 2004), satisfactorios en unos casos e insatisfactorios en otros, lo cual dificulta una clasificación general, consideramos que si tomamos en cuenta sus ambiciosos alcances, la diversidad de áreas que abarcaba, la naturaleza de las reformas propuestas, los productos esperados, y los tiempos previstos para su implementación (que se vieron alargados por los momentos históricos y las coyunturas políticas y económicas ocurridas en un lapso de casi diez años), en términos de su Objetivo de Desarrollo, el proyecto fue Efectivo, y se considera que existe una alta probabilidad de lograr efectos e

impactos futuros en el proceso de reforma iniciado.

2.2. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación. En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (<i>outcomes</i>) e impactos esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (<i>outcomes</i>) esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (<i>outcomes</i>) esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (<i>outputs</i>) esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input checked="" type="checkbox"/> N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

Debido a la antigüedad de la fecha en que fue diseñado, momento en el cual para el Banco no resultaba de particular importancia estas metodologías, el Proyecto no incluyó elementos de monitoreo y evaluación.

No se llevó a cabo evaluación intermedia.

La administración de la operación estuvo a cargo de cuatro diferentes especialistas en la Representación y la ejecución se efectuó por tres diferentes administraciones de Gobierno, lo cual dificultó, prolongó y al final impidió que se estableciera un sistema de monitoreo por ninguna de las partes (Banco/Ejecutor).

La jefe de equipo que diseñó el proyecto no fue involucrada en la ejecución y por lo tanto no hubo una coordinación Sede-Representación para el monitoreo y/o seguimiento de la ejecución, salvo al final del Proyecto, cuando la Jefe de Equipo fue invitada a participar en el Taller de Cierre.

2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño. Considerando los elementos del diseño del proyecto evaluados en el punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (positiva y/o negativa) en la medición de su desempeño

→ 1. La naturaleza y el alcance del programa fueron muy ambiciosos por las razones señaladas en la Sección

2.0, Antecedentes de este Documento. Teniendo en cuenta esos elementos hubiese sido necesario dedicar recursos para efectuar un análisis de los escenarios políticos en los que se desarrollaría la ejecución, particularmente por la necesidad de apoyo legislativo que las reformas exigían.

2. El recurso humano técnico capacitado que el Programa suponía para lograr una buena ejecución fue insuficiente para llevar a cabo una reforma tan amplia.

3. Las numerosas áreas y participantes, y la complejidad de las reformas propuestas, requerían el apoyo hasta el final del programa, del personal inicialmente contratado y en consecuencia capacitado, sin embargo la inestabilidad laboral del país impidió que esto ocurriese y el personal de la UE fue removido con cada cambio de Gobierno.

2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas). Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño del proyecto

→ Llegado el penúltimo año de ejecución (y el primero de un nuevo Gobierno), el préstamo solamente había ejecutado US\$2.7 millones de los US\$5 disponibles. Ante una seria posibilidad de paralizar actividades la CPME (unidad ejecutora integrada casi en su totalidad por nuevos funcionarios del Gobierno que inició en enero de 2002, desde el Secretario Ejecutivo hasta los especialistas y staff administrativo), decidió focalizar los recursos del préstamo en el área de servicios públicos, lo cual impactó de manera positiva y dio resultados concretos.

Por otra parte, el Organismo Ejecutor fue fortalecido mediante especialistas en cada una de las áreas en las que se concentraban los esfuerzos de modernización, lo cual permitió disponer de la experiencia y el conocimiento necesarios para ejecutar las reformas en los ámbitos seleccionados.

2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas). Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos

→ 1. Deben establecerse líneas de base.

2. Es importante establecer indicadores finales e intermedios.

3. Considerando el alcance de las reformas es importante llevar a cabo una consulta con los principales beneficiarios.

Cabe señalar que no obstante las operaciones que actualmente se diseñan y aprueban en el BID incluyen los elementos antes indicados, en la época en que este Proyecto fue diseñado no eran un requisito y mucho menos se disponía de los recursos para ejecutar las actividades previas que tales elementos implican.

4. En este tipo de reformas es esencial tener en cuenta la variable política.

En el diseño de una operación de esta naturaleza (y muy probablemente de cualquiera otra), que involucra reformas estructurales de vasto alcance y profundidad, que atraviesan en todas direcciones a los poderes públicos, con alto impacto en los gremios, funcionarios y en la ciudadanía, y para cuya implementación se requieren intervenciones del Poder Legislativo, parece necesario destinar recursos y procedimientos adicionales (y eventualmente novedosos en la operativa tradicional del Banco), a efectos de establecer con mayor precisión los escenarios políticos en los que se desarrollaría la ejecución. Puede aventurarse que este es un déficit común a buena parte de las operaciones del Banco. En efecto, del esquema habitual resulta que, por una parte, los préstamos se suscriben con el Poder Ejecutivo; y por otra, se establecen condiciones que requieren la sanción de medidas legislativas. Se sugiere discutir este tema al momento de preparación de los proyectos (en el “check list”) e incluir indicadores específicos en el Marco Lógico.

2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto. En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)

Baja ← [] [] [] [] [] → Alta [x] N/A

2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja	← [] [] [] [] [] →	Alta	[x] N/A
3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja	← [] [] [] [] [] →	Alta	[x] N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre recursos disponibles y actividades realizadas	Baja	← [] [x] [] [] [] →	Alta	[] N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Baja	← [] [x] [] [] [] →	Alta	[] N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Baja	← [] [x] [] [] [] →	Alta	[] N/A

Cabe resaltar que las calificaciones antes otorgados se refieren al período de ejecución total (1995-2004), y por consiguiente no califican solamente el desempeño del actual Organismo Ejecutor, que inició actividades (2002) y se ha visto imposibilitado a elaborar y o mantener disponibles, datos históricos del proyecto.

2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación. Considerando los procesos del punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (negativa o positiva) en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación

→ El Contrato de Préstamo no previó, y el Organismo Ejecutor no pudo establecer debido a los numerosos cambios al interior del mismo y a la falta de recursos destinados para tales propósitos, un sistema de seguimiento y evaluación de resultados del proyecto. En consecuencia se conocen productos concretos, pero no se dispone de mecanismos que permitan comparar los resultados actuales con los existentes al momento de aprobarse el Préstamo.

Otro factor negativo lo constituyó la alta rotación del personal jerárquico, tanto político como técnico, en las entidades participantes (incluyendo como ya se ha mencionado, el mismo Organismo Ejecutor) que provocó además de la pérdida de tiempo en capacitación para nuevo personal, la pérdida de la memoria histórica del proyecto.

2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas). Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas a fin de obtener la información necesaria (en cantidad y calidad) para medir el desempeño del proyecto

→ 1. Debido a que el préstamo fue aprobado desde 1995 y ejecutado durante diferentes Gobiernos, con diferentes técnicos dentro del Organismo Ejecutor, y diferentes especialistas dentro del mismo Banco, fue difícil establecer indicadores de desempeño. Sin embargo las reuniones con los especialistas de la CPME y las Visitas de Inspección fueron intensificadas con el propósito de tener un claro entendimiento del rumbo que se pretendía dar al Programa y apoyar de la mejor forma las actividades propuestas por el actual Gobierno.

2. En este proyecto quedó de manifiesto la necesidad y la importancia de mantener una buena relación Sede-Representación tanto en la etapa de diseño, como durante la ejecución. El excelente trabajo efectuado al final del proyecto en el cual hubo muy buena coordinación entre la Jefe de Equipo y la Especialista Sectorial para efectuar el Taller de Cierre y para la elaboración y revisión del PCR, ratifican esa necesidad de colaboración.

2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas). Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño durante la implementación de futuros proyectos

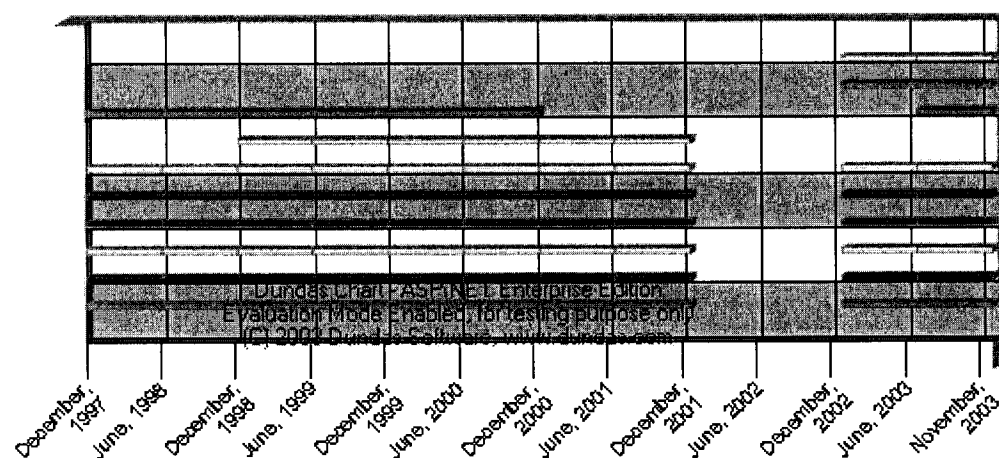
- 1. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación conjunto entre el Banco y el Organismo Ejecutor.
- 2. Capacitar al organismo ejecutor en monitoreo y evaluación de proyectos.
- 3. Desarrollar un vínculo entre el Marco Lógico, el Informe de Seguimiento de Proyecto (ISDP), el Informe Semestral y el PCR de forma tal que el Organismo Ejecutor reporte información que alimente todos esos

documentos de forma simultánea.

2.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP/PPMR)

(Como información útil para contestar las preguntas de la sección 2.2.3. conviene revisar los factores que afectaron la ejecución del proyecto y que fueron registrados en el ISDP/PPMR).

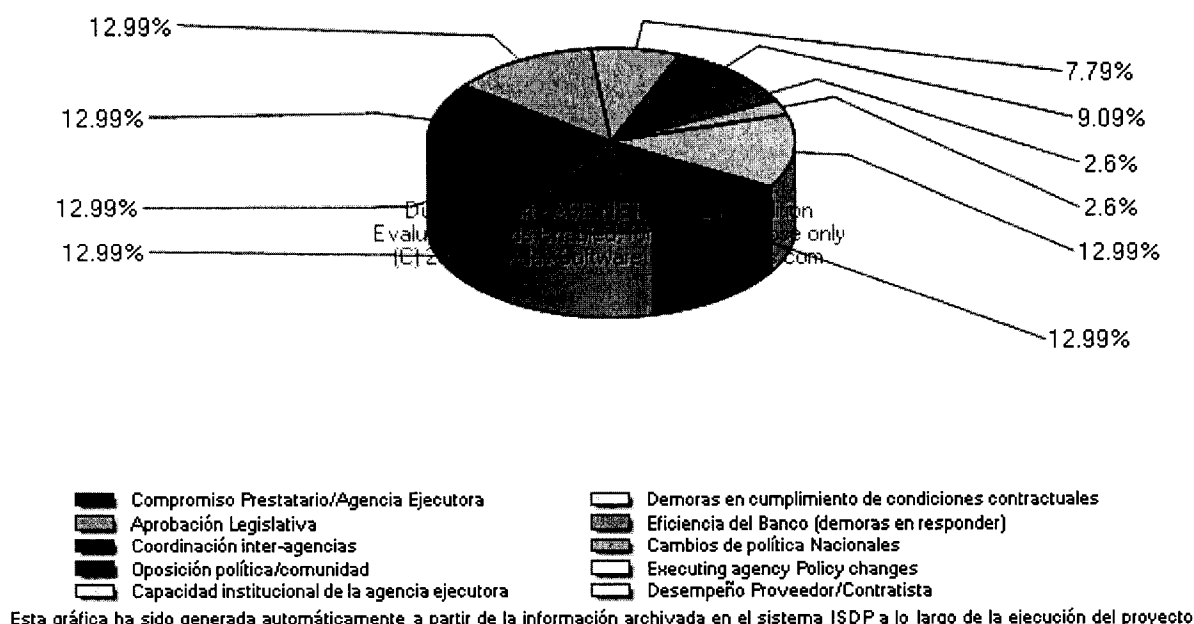
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP



- | | |
|---|--|
| Aprobación Legislativa | Desempeño Proveedor/Contratista |
| Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora | Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales |
| Capacidad institucional de la agencia ejecutora | Eficiencia del Banco (demoras en responder) |
| Oposición política/comunidad | Cambios de política Nacionales |
| Coordinación inter-agencias | Executing agency Policy changes |

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

Factores críticos para la obtención de los productos (*outputs*)

2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos. Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto y la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

➔ 1. Diseño ambicioso. El diseño del proyecto abarcó una reforma demasiado amplia, que obedeció a los factores indicados en los Antecedentes de este PCR (Sección 2.0), al tamaño de ambas operaciones (967 y 968, que sumaron US\$160 millones) y al propósito fiscal que se perseguía. También puede anotarse como un factor negativo en la ejecución, la ocurrencia del Huracán Mitch en 1998 que afectó la ejecución de algunos de los componentes más importantes, para el caso las telecomunicaciones, cuya infraestructura sufrió severos daños. En los otros sectores, si bien es cierto no hubo daños físicos que afectaran directamente la ejecución, si puede decirse que la concentración de los esfuerzos y políticas del Gobierno en el proceso de Reconstrucción Nacional, desviaron la atención de las reformas planteadas en Programas como el 968SF/HO.

2. Socialización del proceso de modernización. Los problemas en el aparato estatal, tienen profunda raigambre histórica y su solución, en consecuencia, irá más encaminada por lentos procesos de educación y cambios en la mente colectiva. Pero una manera de acelerarlos y de dotar los programas de modernización de mejor entorno político hubiese sido que el Estado y la sociedad definiesen de una buena vez cómo convenía mejor a Honduras el desarrollo de su economía de mercado y su inserción en los mercados internacionales, y cuáles cambios habría de hacer en su Derecho y en sus Instituciones Públicas para que ese ingreso fuese legítimo ante el pueblo hondureño y válido ante la comunidad internacional. Este proceso hubiese llevado a la Concertación del Programa.

3. Vínculo con el Poder Legislativo. La comunicación entre ambos Poderes (Legislativo y Judicial) debió haberse mejorado e incrementado mediante una Comisión Legislativa de Modernización, integrada por

Diputados razonablemente afines a los cambios buscados.

2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos. Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que contribuyeron positivamente a la implementación de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

- ➔ 1. Las circunstancias internacionales actuales (globalización de la economía), han hecho que los ingredientes objetivos y subjetivos que de una forma u otra faltaron en los experimentos de reforma iniciados en 1995, confluyesen en el presente, y han facilitado la conclusión exitosa de algunas de las reformas planteadas en el préstamo.
- 2. La orientación reformista de la actual Administración (2002-2005) y el énfasis que han puesto en aumentar la competitividad del país, ha permitido promover la inversión extranjera en las empresas de servicio público hondureñas.
- 3. La especialización de los funcionarios que trabajan en el Organismo Ejecutor y su compromiso con las reformas ha permitido, en la medida en que las demás circunstancias políticas también lo permitieron, obtener productos de calidad técnica.

Factores críticos para la obtención de los efectos (*outcomes*)

2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (*outcomes*). Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente el logro de los efectos (*outcomes*) del proyecto y analice por qué

- ➔ 1. En materia de servicios públicos, los procesos estuvieron marcados en el inicio del proyecto por un ambiente contrario a las reformas, produciendo demoras y en muchos casos la pérdida de momentos clave en la economía mundial para la inversión.
- 2. La capacidad de respuesta institucional tanto de los organismos ejecutores, como de los participantes (prácticamente todas las secretarías de Estado), se vio severamente mermada en el curso de la ejecución por la alta rotación de sus mandos, así políticos como técnicos. En adición, la CPME renunció en varios momentos de la ejecución y retomó en otros, a sus atribuciones como diseñadora de estrategias y rectora del proceso de reforma.
- 3. El diseño contaba con organismos ejecutores técnica y políticamente robustos, así como con la oportuna aprobación por parte del Parlamento de una serie de medidas legislativas, supuestos que no se cumplieron. Sobre esta base, se planteó una marcada dispersión de subprogramas y/o componentes que, cuando quedaron de manifiesto las debilidades institucionales, se tornaron de muy compleja ejecución.

2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (*outcomes*). Describa cuáles fueron, en perspectiva, los principales factores que contribuyeron positivamente a la posibilidad de lograr a tiempo los efectos del proyecto (*outcomes*) y analice por qué

- ➔ 1. Durante la etapa final de ejecución se definieron estrategias de reforma en sectores considerados clave para el Gobierno.
- 2. Como resultado de estas estrategias se redefinió el rumbo de algunas reformas y se incluyeron actividades indispensables para complementar los planes de acción.
- 3. La creatividad por parte del Organismo Ejecutor en redefinir el rumbo del programa de modernización y la flexibilidad del Banco para adecuar actividades en función del objetivo central del Préstamo permitieron lograr un mejor impacto.

2.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas

2.2.4.1. Análisis de gestión (medidas adoptadas). Identifique y analice la efectividad de las medidas adoptadas para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas con el análisis de

factores críticos y explique cómo fueron llevadas a la práctica

➔ Por una parte la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) dejó de funcionar como un órgano colegiado durante la última de sus cuatro administraciones, y se convirtió en el brazo técnico de las reformas del Ministerio de la Presidencia; por otra parte en la etapa final se generó un apoyo político directo al Programa, tanto del Ministro de la Presidencia, como del propio Presidente de la República. La fusión de la Comisión Consultiva de Privatización (antes dentro de la Secretaría de Finanzas), a la CPME también incrementó el apoyo en las reformas que específicamente en el sector de servicios públicos, ésta venía ejecutando. Puede interpretarse entonces que el apoyo político al más alto nivel resultó esencial, aún cuando una concertación de las reformas en el seno de la CPME hubiese sido deseable.

2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas). Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta la efectividad de las medidas adoptadas mencionadas en el análisis de gestión, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para enfrentar los problemas que puedan surgir durante la implementación de futuros proyectos similares a este.

➔ Deben definirse los foros donde se discutan las reformas y mantener diálogos constantes con los involucrados.

Es indispensable fortalecer las relaciones con el Congreso Nacional, sindicatos, y otros actores involucrados en las reformas.

Es necesario fortalecer la capacidad institucional de los ejecutores.

Calificación de la implementación del proyecto (IP)

2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto. Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Insatisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

(Explique su calificación)

➔ El plazo de ejecución (1995-2004) fue muy largo y obligó al Banco a otorgar varias prórrogas, generales y especiales, para completar desembolsos y algunas de las actividades en marcha. Debido a que el Programa se ejecutó durante varias Administraciones de Gobierno, los miembros de la Unidad Ejecutora fueron removidos por razones políticas en varias oportunidades. Dichos cambios afectaron significativamente la ejecución de las actividades por la necesidad de capacitar a los nuevos funcionarios tanto en el objeto del Programa, como en las normas y procedimientos del Banco.

Sin embargo, según se ha indicado anteriormente, varios de los productos obtenidos son muy satisfactorios, en tanto que en otros el interés por parte del Gobierno fue mínimo, generando resultados muy pobres. En el caso de las telecomunicaciones, si se hubiesen efectuado las acciones en los tiempos inicialmente previstos, el 51% de las acciones de una nueva empresa (COHONDETEL), podría estar en este momento en manos privadas debido a la capitalización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, sin embargo hay dos operadores privados brindando telefonía celular y PCS, varios operadores privados brindando servicios de telefonía fija por medio de contratos de comercialización, y se prepara una licitación pública internacional para lograr una participación minoritaria en HONDUTEL. En el caso de los puertos, el Gobierno está concentrando sus esfuerzos en Puerto Cortés, y en la preparación de una nueva Ley General de Puertos, sin embargo los retrasos producidos en este sector han restado competitividad a los puertos hondureños, particularmente a Puerto Cortés. En el área de recursos humanos, la falta de una nueva Ley de Servicio Civil continúa ocasionando problemas al Gobierno debido a la inexistencia de una carrera del funcionario público que le permita a su vez estabilidad, promoción por mérito, capacitación y evaluación, y ha también ocasionado la proliferación de estatutos laborales. Al menos

en la presente Administración, no se prevé una solución a este problema. En la administración financiera, la aprobación de la nueva Ley SIAFI, permitirá avanzar rápidamente en la implementación del nuevo Sistema cuyos módulos y enlaces se encuentran en pleno proceso de elaboración (aún cuando el SIAFI actualmente está funcionando, se trabaja en una nueva plataforma que permita obtener mejores y más rápidos resultados y lograr una mejor integración de los subsistemas de tesorería, crédito público, contabilidad, presupuesto y la articulación con los sistemas de inversión pública, compras y contrataciones, y recursos humanos). En materia de compras y contrataciones, el Programa de Eficiencia y Transparencia (PET) está logrando articular e implementar las normas legales y reglamentarias aprobadas y/o apoyadas por el Préstamo 968.

Teniendo en cuenta que la Calificación de la Implementación del Proyecto incluye la consideración de factores en razón de calidad y cantidad (que ha sido satisfactoria según se ha indicado en la sección 2.1.1, donde 7 de los 10 Productos esperados reciben calificación satisfactoria y/o muy satisfactoria en términos de la calidad de los productos), y que debe también tomarse en consideración el tiempo y costos, que de acuerdo con la metodología planteada en el sistema del PCR deben ser “razonables”, al final la combinación de estos factores nos permite otorgar una Calificación Satisfactoria a la Implementación.

Se espera que las medidas mencionadas permitirán, aún fuera de los tiempos originalmente previstos, cumplir, y en algunos casos sentar las bases, para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Programa.

2.3. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto. Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Area Institucional / Organizacional	Si	No	N/A	Nivel		
				Nacional	Regional	Local
1. Marco legal y regulatorio	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
3. Capacidad						
3.1. Capacidad de la alta gerencia	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	[x]	[]	[x]	[x]	[]	[]
3.3. Capacidad de sistemas de información	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M&E)	[]	[x]	[]	[]	[]	[]
3.5. Servicio al cliente	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
4. Estructura funcional y organizacional	[x]	[]	[]	[x]	[]	[]
5. Planeación	[]	[x]	[]	[]	[]	[]
6. Presupuestación / gestión financiera	[]	[x]	[]	[]	[]	[]
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	[]	[x]	[]	[]	[]	[]

8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría & rendición de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país. Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país

- ➔ 1. El sector telecomunicaciones fue fortalecido con la emisión de una nueva Ley Marco y la creación del ente regulador.
2. Se creó la Superintendencia de Concesiones y Licencias, institución que regula actualmente la operación privada de todas aquellas obras y servicios públicos que no cuentan con su propio marco regulatorio.
3. Varias empresas públicas se han visto fortalecidas mediante aprobación de nuevas leyes (Dirección General de Aeronáutica Civil), propuesta de reformas a leyes vigentes (Empresa Nacional Portuaria) y/o reestructuración de la administración (Empresa de Correos de Honduras).

2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor. Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el Organismo Ejecutor. Describa la situación antes-después del proyecto

- ➔ 1. Se ha integrado un amplio equipo técnico dentro del organismo ejecutor, de alto nivel profesional y fuerte especialización. Este equipo no existía al inicio del proyecto. De igual forma los funcionarios han recibido capacitación en su área de responsabilidad.
2. Los funcionarios de la UE han recibido sendas capacitaciones sobre normas y políticas del Banco para adquisición de bienes y servicios.
3. El compromiso y la responsabilidad con la cual se han ejecutado algunas de las reformas han otorgado al Organismo Ejecutor la credibilidad necesaria para que otros cooperantes, bien sea mediante préstamos o cooperación técnica no reembolsable, aporten recursos para que la CPME continúe su programa de modernización.

2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO

☐ Muy Relevante (MR) ☒ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

(Explique su calificación)

➔ El proyecto ha fortalecido significativamente la capacidad del país en materia de regulación y ha apoyado la reestructuración de varias empresas de servicio público (Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), Empresa Nacional Portuaria (ENP), Empresa de Correos de Honduras (HONDUCOR), y Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)).

Adicionalmente, por medio de las reformas establecidas en la Ley General de la Administración Pública y Ley de Contratación del Estado, diversos entes de la Administración Pública central y descentralizada se han visto fortalecidos.

Finalmente, el fortalecimiento de la misma Comisión Presidencial de Modernización del Estado ha permitido que ésta se convierta en un ente técnico que dispone del respaldo de la Presidencia y de otros cooperantes.

2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto. En consulta con las autoridades del Organismo Ejecutor, defina qué acciones, servicios y/o productos deberían seguir siendo sostenibles, y durante

cuánto tiempo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos esperados del proyecto

➔ Telecomunicaciones: monitoreo de la segunda fase de reestructuración de Hondutel S.A. y Hondutel Holding, (2006);
 Puertos: consolidación del nuevo esquema institucional una vez se apruebe la Ley de Puertos y regulación de la concesión de Puerto Cortés (2005);
 Correos: traspaso al sector privado de los servicios postales y aprobación de una nueva Ley del Sector Postal (2004);
 Reestructuración institucional: implementación de la segunda fase del proceso de reingeniería del Estado (2005);
 Implementación de todos los módulos del SIAFI (2004-2005).
 Mejoramiento del SISPU a fin de disponer de un solo sistema de seguimiento de las inversiones e interfase de éste con el SIAFI y el SIERP (2005-2006)

2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad. En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 2.3.2.1.

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja ← [] [] [] [x] → Alta [] N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja ← [] [x] [] [] → Alta [] N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja ← [] [] [x] [] → Alta [] N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja ← [] [] [x] [] → Alta [] N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja ← [] [] [x] [] → Alta [] N/A
6. Personal idóneo	Baja ← [] [] [] [x] → Alta [] N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja ← [] [] [x] [] → Alta [] N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja ← [] [x] [] [] → Alta [] N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Baja ← [] [x] [] [] → Alta [] N/A

2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad. Con base en el punto anterior, y considerando los posibles factores que puedan afectar la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 2.3.2.1 pueden no ser sostenibles, y explique por qué

➔ El actual Gobierno, que ha manifestado ideas reformistas y que en la medida de sus posibilidades técnicas ha apoyado la ejecución de varias de las actividades previstas en el Programa, termina su administración a finales del 2005. El país ha entrado en el 2004, en un proceso pre-electoral que frenará las posibilidades de reformas que signifiquen un alto costo político y que puedan influir negativamente en las campañas electorales. Por esta razón se anticipa una paralización no solamente de las reformas, sino también del engranaje burocrático durante el 2005.

2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad. Con base

en los previos análisis y considerando los posibles factores que puedan contribuir a la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 2.3.2.1. pueden ser sostenibles, y explique por qué

➔ Varias de las reformas iniciadas son compartidas por la población beneficiaria debido a que se trata de mecanismos para hacer más competitivo al país (puertos y telecomunicaciones) o de mejorar la gestión fiscal (SIAFI).

El Gobierno ya ha gestionado la aprobación de nuevos financiamientos con distintos cooperantes, y ha contraído obligaciones plasmadas en sendos convenios de préstamo, dando así mayor seguridad a la sostenibilidad de las acciones que deberán ejecutarse.

2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas). Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas adoptadas en su diseño y/o su implementación que fueron eficaces para mejorar la sostenibilidad del proyecto y explique cómo se llevaron a la práctica

➔ Llegado el tercer período de Gobierno dentro del cual se ejecutaba el Préstamo y el último año de ejecución después de numerosas prórrogas otorgadas por el Banco, se autorizaron transferencias entre categorías para focalizar los esfuerzos en determinadas reformas que el Gobierno pretendía iniciar.

Los recursos del Préstamo no resultaban suficientes para concretar dichas reformas, pero sí permitieron en algunos casos concluir los procesos, o en otros contratar las consultorías que diseñasen las estrategias o preparasen el marco legal para continuar con financiamiento de otros cooperantes hasta llegar al cierre. Este apoyo ha resultado clave para la CPME y para la sostenibilidad de las reformas.

2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas). A partir de su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas alternativas que recomienda tener en cuenta durante el diseño y/o la implementación para mejorar la sostenibilidad de futuros proyectos

➔ Un sistema de indicadores de seguimiento y/o de cumplimiento de objetivos de desarrollo es relevante en este tipo de proyectos. La Unidad Ejecutora considera que su papel termina una vez se concretan los procesos de reforma y no efectúa un seguimiento de los resultados.

El Banco debe dar capacitaciones intensivas sobre efectividad en el desarrollo tanto a los ejecutores, como a los mismos especialistas en la Sede y en las Oficinas de País involucrados en el diseño y administración de los proyectos.

2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad. Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 2.3.2.1.

➔ El Banco debiera mantener un proceso de coordinación tanto con el resto de organismos de cooperación internacional que actualmente apoyan programas de modernización del Estado, como al interior mismo de la institución para asegurarse que las nuevas operaciones que se están aprobando en la materia guarden continuidad y coherencia con las actividades hasta el momento desarrolladas, y asegurarse además que estas nuevas operaciones incluyan líneas de base e indicadores intermedios y finales para medir la efectividad y la sostenibilidad de las reformas que con éste préstamo se han logrado.

2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto. Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)

☒ Probable (P)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (I)

(Explique su calificación)

→ La Secretaría de la Presidencia ha gestionado con la debida anticipación recursos que permitirán financiar la continuidad de las reformas iniciadas.

La Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), no es un Organismo Ejecutor creado ad-hoc para éste Préstamo, sino mediante una normativa formal lo cual permite prever la continuidad de su trabajo una vez concluido el Préstamo.

Hemos mencionado en varios apartados de este documento que persisten las circunstancias que desde sus inicios desviaron el proyecto del cumplimiento de sus objetivos en tiempo y forma: régimen de servicio civil débil, que implica cambio de ejecutores y sus contrapartes en cada Gobierno; inexistencia de una planificación a largo plazo; falta de concertación en cuanto a los propósitos esenciales de los programas de modernización del Estado. Tales factores ponen en riesgo la sostenibilidad una vez inicie el nuevo Gobierno (2006), razón por la cual mantenemos una expectativa de “razonable” probabilidad.

2.4. DESEMPEÑO DEL EJECUTOR

2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas. Evalúe el desempeño del Organismo Ejecutor (incluyendo co-ejecutores y la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto) en las siguientes áreas:

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial y proceso de toma de decisiones de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
6. Cumplimiento oportuno de políticas, procedimientos del Banco y cláusulas contractuales	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, calidad de los EFAs, etc.)	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
8. Oportunidad y eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia del Organismo Ejecutor, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> → Alta	<input type="checkbox"/> N/A

2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas). A partir de su experiencia en este proyecto, identifique qué medidas adoptadas respecto

a la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como los perfiles de su personal resultaron eficaces y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

➔ Actualmente la Unidad Ejecutora funciona adecuadamente. Los mayores problemas en cuanto al personal continúan siendo los bajos salarios que el Gobierno ofrece y la inestabilidad laboral que provoca los cambios de Gobierno, temas que impactan directamente en éste ente adscrito a la Secretaría de la Presidencia.

La contratación de técnicos en áreas especializadas permitió un análisis más profundo de los cambios requeridos.

La capacitación constante tanto en temas especializados relacionados con las reformas, como en las normas del BID permitieron, en la medida de lo posible por los cambios de Gobierno, disponer de técnicos calificados y acelerar las reformas en la etapa final del préstamo.

2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas). Con base en su experiencia durante la implementación de este proyecto, si en un futuro proyecto tuviera la posibilidad de rediseñar la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como los perfiles de su personal, que medidas alternativas recomendaría para mejorar su desempeño.

➔ La Ley de Modernización del Estado (Decreto No.190-91) crea la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado de Honduras (CPME). La Ley asigna al proceso de modernización del Estado las calidades de esfuerzo permanente, indispensable y estratégico para el desarrollo nacional y para fortalecer su posición en los ámbitos regional e internacional. El Presidente de la República preside la CPME y, según la forma en la que ésta queda integrada, se abre el camino para el diálogo y la consulta con diversos sectores de la sociedad, con el Primer Mandatario y su Gobierno (no obstante durante la actual Administración, no se han producido reuniones de la CPME).

La indeterminación de los requisitos que debe llenar el Secretario Ejecutivo de la CPME ha conducido a que, en las dos últimas Administraciones, los cargos de Secretario de la Comisión y de Ministro de la Presidencia sean ejercidos por la misma persona, mezclando así las difícilmente compatibles funciones políticas del Ministro con las esencialmente técnicas del Secretario, en perjuicio inevitable de éstas. Se presume que éste tema obligó a la renuncia del Ministro de la Presidencia como Sec. Ejecutivo en el actual Gobierno.

El proceso recorrido por el Programa deja de manifiesto la imperiosa necesidad, particularmente en el caso de programas de modernización del Estado, de insertar la Unidad Ejecutora en una entidad que pueda dar el respaldo político y promover la concertación necesaria para llevar adelante las reformas.

2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor. Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☐ Satisfactorio (S)

☒ Insatisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

(Explique su calificación)

➔ Debido a los numerosos cambios producidos al interior de la Unidad Ejecutora durante el extenso período de ejecución, podemos indicar que el desempeño del ejecutor fue diverso, según el momento en que se analice. En algunos períodos y desde el punto de vista administrativo, financiero y procedimental, resultó altamente eficiente y eficaz, cumpliendo los compromisos contractuales en tiempo y forma. Eficiencia que disminuía considerablemente durante el período de transición producido con cada cambio de Gobierno, que normalmente implicaba la sustitución de funcionarios y el consiguiente período de aprendizaje de las normas y procedimientos del Banco.

En su papel esperado de coordinación de políticas, en cambio, el paulatino deterioro de su institucionalidad impidió, a la postre, que pudiera cumplir a satisfacción.

La utilización de consultores se realizó con criterios ajustados a las necesidades. Los aportes y recomendaciones de los consultores, en tiempos tan vastos y materias tan discímiles, fueron de toda calidad. Las recomendaciones

fueron diversamente tenidas en cuenta por las entidades participantes (buena parte de las Secretarías de Estado).

La relación entre el ejecutor y las varias entidades participantes fue dispareja, y disparejos por tanto fueron sus resultados. Ya se dijo que un marcado obstáculo que tuvo el programa para su mejor implementación, fue la alta rotación del personal jerárquico, tanto político como técnico, en las entidades participantes.

Es evidente la dificultad de otorgar una evaluación general al desempeño de una Unidad Ejecutora que ha funcionado bajo tres gerencias, con estilos administrativos, propósitos políticos y equipos técnicos completamente disímiles. Sin embargo es de justicia señalar que el apoyo político otorgado por la Secretaría de la Presidencia (ausente en la mayor parte de los procesos anteriores) y la integración de un equipo muy especializado y comprometido en las áreas prioritarias para el Gobierno que inició en el 2002, permitieron disponer de una Unidad Ejecutora con un desempeño Muy Eficiente al final del Programa, logrando así optimizar los aportes del programa y concretar avances sustanciales en su gestión.

2.5. BASES PARA LA EVALUACION EX POST

2.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post. Si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

☒ No ☐ Si

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha comienzo: DD MM AA
Fecha terminación: DD MM AA

3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

☐ Banco ☐ Prestatario

4. ¿Cuánto es el costo estimado?

USD\$

5. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para la evaluación ex post?

☐ Recursos de préstamo BID
☐ Recursos del Prestatario
☐ Otra Fuente

Si los recursos provienen de otra fuente, especifique cuál:

→ no aplica

2.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post. Analice la capacidad del Organismo Ejecutor, así como su infraestructura y procesos de información para recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos e impactos del proyecto, y los principales factores que puedan facilitar u obstaculizar esta evaluación

→ no aplica

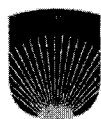
2.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En forma adicional a las lecciones aprendidas ya registradas en las secciones anteriores de este reporte, a continuación puede registrar otras lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño y/o la implementación de nuevos proyectos:

La presente recomendación no se refiere al diseño e implementación del Proyecto mismo, sino más bien al formato del PCR. Debido a que el PCR presentado a la consideración del CRG se elaboró

respetando el formato y los limitados espacios de caracteres disponibles en la versión en línea del Informe, no se consideró la posibilidad de incluir una sección de antecedentes. Sin embargo, se recibieron numerosas observaciones en las que se solicitaba incorporar los antecedentes del proyecto, con el propósito de facilitar la lectura del documento y aclarar las dudas generadas por la relación existente entre el Préstamo de Asistencia Técnica No.968 SF/HO y el impacto que tuvo el Préstamo Sectorial 967/SF-HO en los resultados del primero.

En tal sentido se recomienda que en el futuro se incorpore al formato del PCR una sección obligatoria de antecedentes que se constituya en una guía para que el lector pueda entender desde el inicio el origen y los posteriores obstáculos que atraviesan los proyectos, desde la etapa de diseño hasta la finalización de la ejecución.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

PROJECT COMPLETION REPORT – PCR

Anexo 1

Anexo 1-A: Fuente de Financiamiento

Anexo 1- B: Calendario de Inversiones

Anexo 1- C: Información Financiera y Estados Financieros Auditados

Reforma del Sector Público

HO-0101

Anexos 1A y 1B
Financiamiento del Proyecto

Anexo 1-A
Fuente de Financiamiento
(Montos en millones de USD\$)

Categoría de Inversión	Original				Actual				Brecha como % del Original			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
	(1)	(2)	(3) AIF	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
01.00.00 REFORMA DE SERVICIOS PUBLICOS	1,105.4	400.00	2,300.0	3,805.4	2,143,735.50							
02.00.00 REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL	1,322.2	241.0	259.6	1,822.8	1,764,123.23							
03.00.00 ADMINISTRACIÓN	1,255.8	320.0	1,033.2	2,609.0	133,601.84							

¹ No ha sido posible obtener la información por parte del Prestatario debido a que no mantienen memoria histórica del Programa y en consecuencia no es posible completar el presente cuadro (Anexo 1-A) sin éste dato.

87.01.00 FIV	49.5	00.00	00.00	00.00	49.5	50,000.00											
87.01.01 FIV						50,000.00											
87.3 COMISION DE CREDITO	00.00	00.00	25.0	25.0	25.0												
88.00.00 PENDIENTE	00.00	00.00	00.00	00.00	00.00	00.00											
89.00.00 REVOLVING FUND	00.00	00.00	00.00	00.00	00.00	00.00											
98.00.00 IMPREVISTO	158.3	00.00	316.5	474.8	00.00	00.00											
TOTAL	5,000,000.00	2,075.0	9,600.0	16,675.0	4,825,070.00												

Anexo 1- B
Calendario de Inversiones
(Montos en millones de US\$)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID ² (1)	Prestatario (2)	Otros (3)	Total (4)	BID (5)	Prestatario (6)	Otros (7)	Total (8)	(8)- (4) (9)
1996					271,000.00	00.00	00.00	271,000.00	
1997					512,000.00	191,000.00	00.00	703,000.00	
1998					214,053.00	379,000.00	00.00	593,000.00	
1999					1,299,948.00	1,064,000.00	00.00	2,364,000.00	
2000					684,723.00	882,000.00	00.00	1,567,000.00	
2001					229,219.00	64,000.00	00.00	293,000.00	
2002					315,254.00	182,000.00	00.00	497,000.00	
2003					717,135.00	00.00	00.00	717,135.00	
2004					581,738.00	00.00	00.00	581,738.00	
TOTAL					4825,070.00	2,762,000.00	00.00	7,586,873.00	

² No ha sido posible obtener la información y en consecuencia no es posible completar el presente cuadro (Anexo 1-B) sin éste dato.

Anexo 1- C

Información Financiera y Estados Financieros Auditados

(Para ser completado por el Especialista Financiero)

1. Capacidad del Organismo Ejecutor. Evalúe en términos generales la capacidad del Organismo Ejecutor para administrar los recursos del proyecto en forma eficiente y transparente (sistemas de información, procedimientos, capacidad del personal, etc).

➔ La capacidad institucional de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, no cumplió los requerimientos del Banco, y lo demuestra el tiempo de ejecución del proyecto (nueve años). Cabe mencionar que hubo periodos de ejecución donde el avance fue mayor, pero la rotación de funcionarios afectó en alguna medida que el mismo no se ejecutara dentro de los plazos establecidos.

2. Sistema Contable y Control Interno. Evalúe la eficacia de los sistemas contable y de control interno que utilizó el Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto para producir información financiera confiable y en forma oportuna.

➔ Se considera que durante los últimos dos años de ejecución los sistemas contables y de control interno, perdieron calidad como consecuencia de la rotación de personal. Los sistemas contables producían información en dólares americanos y lempiras, recibidos con algún atraso.

3. Calidad de la información financiera. Evalúe la calidad de la información financiera que el Organismo Ejecutor presentó al Banco durante la implementación del proyecto (Informes de Progreso, Informe de Fondo Rotatorio, Estados Financieros, etc.).

➔ La información financiera recibida del ejecutor es considerada de regular calidad. La ejecución financiera era controlada mediante un sistema contable computarizado que facilitaba el seguimiento de las inversiones.

4. Estados Financieros Auditados. Teniendo en cuenta la historia registrada en el LMS sobre las calificaciones de los Estados Financieros Auditados (Limpia, Salvedades, Negación, Abstención), evalúe en términos generales la calidad y oportunidad de los EFAs.

➔ Durante la ejecución del programa el ejecutor contrató los servicios profesionales de firmas auditoras aceptables para el Banco y en ningún momento hubo opiniones calificadas de su parte. Los estados fueron recibidos con pequeños atrasos, derivado en algunas ocasiones por la contratación tardía de la firma auditora.

5. Lecciones Aprendidas. Registre las principales lecciones aprendidas a partir de la ejecución de esta operación relevantes para mejorar la administración financiera y contable de futuras operaciones.

- 1. La utilización de un sistema de contabilidad unificado es importante.
2. Requerir a la UE el uso del sistema financiero del Banco (SAFO-BID).

Reg. N° 02347 Fecha: 6/mayo
PO-968/SF-HO-Rpts
Clasificación de Archivo



Presidencia de la República
Comisión Presidencial de Modernización del Estado
Secretaría Ejecutiva
Honduras, C.A.

CPME-UCP 462/2004

Tegucigalpa, M.D.C.
5 de mayo de 2004

Doctora Lorena Rodríguez
Especialista Sectorial
Banco Interamericano de Desarrollo
Su Oficina

Ref.: Informe de Cierre Crédito BID 968/SF-HO

Estimada Doctora:

En el marco del Crédito 968/SF-HO, adjunto encuentre el Informe de Cierre del Crédito y el Plan de Sostenibilidad del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Público. Agradeceré cualquier comentario final al respecto

Atentamente,


Ricardo Callejas Zaca
Director/coordinador



Adjunto: Informe de cierre y plan de sostenibilidad del Crédito 968/SF-HO

Memorando del Prestatario/Agencia Ejecutora (MPAE)

Datos básicos del Proyecto

Nombre del Proyecto: Apoyo al Programa de Reforma del Sector Público

Número del Proyecto: HO0101

Número de Préstamo/CT: 968/SF-HO

Nombre del Organismo Ejecutor: Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)

Nombre del autor del Memorando del Ejecutor: Ricardo Callejas

Posición (cargo) en el Organismo Ejecutor: Director-Coordenador de la CPME

3.1. Análisis de Resultados (productos, efectos e impactos)

3.1.1 Productos (outputs) esperados:

Descripción de los productos por componente y análisis de factores que afectaron la ejecución

3.1.1.1 Análisis de indicadores de producto

Registre los indicadores de los productos obtenidos en este componente usando los mismos indicadores de producto (outputs) importados del PPMR. Compare los indicadores en las columnas logrado y planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia.

Componente I : REFORMA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO

Componente I. Sub programa 1: Reestructuración y Modernización del Sector Telecomunicaciones

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Sancionada y vigente la Nueva Ley Marco del Sector Telecomunicaciones (mayo 1995)	El Gobierno aprobó la Ley Marco del Sector Telecomunicaciones y su Reglamento por Decreto Ejecutivo 89-97 del 27 de mayo de 1997, (Publicada en La Gaceta Oficial del 2 de agosto de 1997)
Indicador No. 2 Empresa Estatal de Comunicaciones racionaliza su plantilla de funcionarios y optimiza sus procedimientos operativos (enero 2000)	Para octubre 2002 HONDUTEL ha tomado las medidas administrativas para reducir en un 16% de su planilla laboral durante abril y mayo de 2001 (Ver Crédito 967/SF-HO, informe de elegibilidad desembolsos tercer tramo)
Indicador No. 3 Empresa Estatal de Comunicaciones convoca a licitación pública para inversor y operador privado (Octubre 2000)	La licitación pública internacional, realizada el 16 de octubre de 2000, se declaró fracasada por cuanto la única firma que presentó oferta, Teléfonos de México S. A. no alcanzó el precio mínimo establecido en US\$ 300 millones por el 51 % de las acciones de COHONDETEL. La única oferta presentada fue por US\$ 106 millones.
Indicador No. 4 Empresa estatal de comunicaciones inicia operaciones con	Se estima que los servicios del sector privado en telefonía móvil, alcanzan a 420,000 abonados y en el año 2004 los suboperadores privados servirán

sector privado asociado (enero 2001)

telefonía fija a 70,000 abonados, proyectándose que en los años siguientes podrá darse este tipo de servicio a más de 200,000 abonados adicionales. La presente administración de gobierno, ha definido una nueva estrategia para asociarse con un privado, previa la revisión del marco legal, la cual contempla una tercera concesión para servicios de telefonía móvil y otros servicios actualmente exclusivos de HONDUTEL mediante, la participación del sector privado en la operación de HONDUTEL. (Reestructuración y Modernización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, Hondutel). A través del programa Telefonía para Todos, Modernidad para Todos, se permitirá la entrega de servicios de telefonía fija, mediante la suscripción de contratos de comercialización a suboperadores.

Análisis

Describe los logros de este componente y explique brevemente los factores que determinaron la brecha entre lo planeado y lo logrado.

Aunque el gobierno en tres distintas administraciones ha realizado acciones administrativas y técnicas para su cumplimiento, no fue posible concluir la transacción para que un privado iniciara las operaciones de prestación completa de los servicios de telecomunicaciones en Honduras. En 1999, el gobierno promulgó una reforma significativa a las condiciones de transferencia de las telecomunicaciones al sector privado (decreto No. 89-99 del 30 de junio de 1999) que entre otros aspectos, cambió la modalidad de transferencia, desde una capitalización, a una venta combinada con capitalización. El número de acciones del Estado y de acciones de nueva emisión que se ofrecerían al inversionista privado, en conjunto corresponderían al 51% de la filial de HONDUTEL (denominada COHONDETEL) que se transferiría al sector privado.

En febrero de 2000 se hicieron los análisis de las propuestas presentadas por 13 firmas oferentes, de las cuales 7 fueron precalificadas y 6 quedaron al margen. La licitación pública internacional, realizada el 16 de octubre de 2000, se declaró fracasada por cuanto la única firma que presentó oferta, Teléfonos de México S. A. no alcanzó el precio mínimo establecido en US\$ 300 millones por el 51 % de las acciones de COHONDETEL. La única oferta presentada fue por US\$ 106 millones.

En la presente administración de gobierno, se ha definido una nueva estrategia para el sector que incluye i) el otorgamiento de una nueva concesión para servicios de telefonía móvil (ya otorgada en 2003 a la empresa Megatel); ii) fortalecimiento del papel regulador del Estado y estimular la mayor participación de sector privado en la prestación de servicios; iii) revisión del marco legal existente para asegurar el desarrollo de los servicios en un ambiente de competencia; iv) introducir la participación minoritaria del sector privado en la operación de HONDUTEL con el control de su gestión; v) introducir la provisión de servicios, actualmente en exclusividad de HONDUTEL mediante la suscripción de contratos de comercialización y vi) crear e implementar un fondo de desarrollo y acceso a los servicios de telecomunicaciones, dando énfasis en un servicio universal que incluya el acceso a los sistemas de información.

Para implementar esta estrategia se aplicará el modelo denominado "Reestructuración y Modernización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, Hondutel" basado en la creación de una subsidiaria de Hondutel con la figura de Sociedad Anónima, al mismo tiempo se licita un contrato de Administración para Hondutel con la finalidad de preparar la empresa para competir ella sola o en sociedad, con miras al término de su exclusividad en ciertos servicios al final del año 2005.

Por otra parte, la subsidiaria de HONDUTEL, que se menciona en el párrafo, operará la Banda PCS que fue otorgada por el CN a Hondutel, la cual la utilizará un tercer operador de telefonía móvil y telefonía fija asociado a Hondutel (Inversionista Privado, con un porcentaje de participación en la S.A., quien la desarrollará y operará, la parte móvil a partir de diciembre de 2005 y la parte fija, una vez que se convierta en suboperador). El tercer operador móvil, si es el mismo que administra HONDUTEL actual, tendrá ventaja competitiva porque podrá aprovechar la infraestructura existente de Hondutel. El mismo inversionista u otro que gane la licitación suscribirá un contrato de administración de servicios con Hondutel. Para ello se necesita la aprobación por parte del CN, de este contrato. Se va a crear en Hondutel una unidad de seguimiento del convenio.

Asimismo, como resultado del Decreto PCM 018-2003 se estableció el programa de comercialización denominado "Telefonía para todos. Modernidad para Honduras", para otorgar contratos de telefonía fija a suboperadores privados para atender la demanda insatisfecha de servicio.

Componente I. Subprograma 2: Reestructuración del Sector Aviación Civil

Planeado	Logrado
Indicador No.1 Sancionada y Vigente política de cielos abiertos (septiembre 2000)	El Congreso Nacional mediante Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000, aprobó la política de cielos abiertos, la cual otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago
Indicador No. 2 Sancionada y vigente nueva Ley de aeronáutica civil (junio 2003)	El Proyecto de Ley se encuentra en trámite de aprobación en el CN y debe ser aprobada para mayo de 2004, debido a que es requisito para que la OACI certifique los aeropuertos del país.
Indicador No. 3 Adjudicada la licitación pública internacional para la concesión de los cuatro aeropuertos internacionales del país (marzo 2000)	El programa de concesión de infraestructura aeroportuaria de Honduras culminó en marzo de 2000 (Decreto de Contrato de Concesión No. 46-2000) publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000
Indicador No. 4 Concesión en vigencia y nueva empresa operando los cuatro aeropuertos internacionales (octubre 2000)	Interairports S.A. opera los cuatro aeropuertos internacionales desde el 1 de octubre de 2000

Análisis

De acuerdo a las actividades establecidas para este subcomponente en el Anexo A del convenio de crédito, la normativa de la reforma del sector de aviación civil, requería su vinculación a lo establecido por la legislación internacional. Sin embargo, ésta es todavía una materia pendiente.

La aprobación de la Ley de Aviación Civil, se ha venido intentando de administraciones anteriores, pero su retraso más que a falta de decisión política se debe en gran medida a la falta de conocimiento de las ventajas que daría de contar con este instrumento. No se puede confirmar por el momento la fecha de discusión de la Ley de Aviación Civil, sin embargo se considera que la presión existente por la certificación de los aeropuertos va a generar mayor atención al tema.

Las personas que han dirigido anteriormente este sector en el gobierno manejaron la idea que era suficiente con aplicar los 18 anexos de la OACI y que no era necesario repetirlos en una ley. Asimismo, que se requería en el subsector más apoyo financiero y de recursos humanos, pero en general no estuvo entre las prioridades del Gobierno.

Desde octubre de 2000 los cuatro aeropuertos internacionales del país son operados por la empresa INTERAIRPORTS mediante contrato de concesionamiento acordado con el Estado de Honduras. La falta de experiencia del país en el manejo de este tema ha dado como resultado una serie de problemas, especialmente en el aspecto regulativo, que acarrea su manejo por parte de un privado. Por ejemplo falta de coordinación entre la Superintendencia de Concesiones y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Como resultado de esta concesión el gobierno ha recibido en concepto de canon 206.1 millones de lempiras correspondientes a los años 2001 y 2002 y en Impuesto sobre la Renta L. 16.2 en el mismo período. Asimismo en impuestos municipales el monto llegó a L. 1,387,000. En cuanto a inversiones realizadas por el Concesionario, hasta el año 2002 alcanzaban L. 101.0 millones, la mayoría de ellas en el aeropuerto de La Ceiba.

Recientemente, el contrato de concesión de los aeropuertos ha sido objeto de renegociación con la empresa concesionaria y las modificaciones al contrato fueron aprobadas en diciembre de 2003 por el Congreso Nacional, a fin de flexibilizar algunas condiciones. Se espera que en el primer semestre de 2004 la concesionaria envíe al gobierno el borrador de contrato con un nuevo operador para su análisis y aprobación por parte del poder ejecutivo.

Como consecuencia de la renegociación del contrato de concesión suscrito con Interairports, las tarifas aeronáuticas han sido reducidas en un 40% abaratando los costos y en consecuencia volviendo más competitivos los aeropuertos hondureños. Por otra parte, se ha abierto la posibilidad de que el Gobierno desarrolle para efectos turísticos infraestructura aeroportuaria adicional a la existente) ejemplo, el Aeropuerto de Copan Ruinas).

Componente I. Subprograma 3: Reestructuración del sector puertos

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Sancionada y vigente la nueva Ley de Puertos (enero 2000)	Esta nueva ley será sometida al CN en abril de 2004 y una vez aprobada reestructurara el sector mediante la definición de los roles que desempeñara cada ente involucrado en el sector, e incluye un capítulo relacionado con la seguridad integral en los puertos, y prevé la posibilidad de participación privada en las actividades portuarias bajo diferentes modalidades.
Indicador No. 2 Preparada la estrategia de impacto de la participación privada en la prestación de los servicios portuarios (enero 2000)	En el 2003 el gobierno diseño una estrategia de reforma portuaria en la que se toma en cuenta los alcances, perspectivas de la Zona libre, que administra la Empresa Nacional portuaria, para convertirse en una zona de actividades logística.
Indicador No. 3 Definida la política de participación privada en la prestación de los servicios portuarios (enero 2000)	La actualización de las políticas para la participación privada en la prestación de servicios se diseñaron en el transcurso de 2003

Análisis

El objetivo original de reforma en este subsector establecía el fortalecimiento institucional del gobierno y el apoyo de acciones de reforma, que contemplaban el desarrollo de mecanismos para la participación de operadores del sector privado. No obstante, la política de la presente administración va más allá y apunta al concesionamiento completo de Puerto Cortés. Ya se dispone de toda la documentación necesaria para llevar a cabo una licitación pública internacional para el concesionamiento completo total del Puerto. El BID financió un estudio sobre actividades logísticas y ventajas potenciales vinculadas al puerto, lo que constituye uno de los principales atractivos del proceso de concesión.

En el tema de puertos, el gobierno mantiene una visión de transformar a Puerto Cortés en un puerto de tercera generación, con valor agregado. Esto significa sumar a las actividades propiamente portuarias en una zona libre como base para actividades logísticas. En la actual administración se ha notado el interés del gobierno en este tema ya que se ha tecnificado el proceso y se ha creado un equipo de trabajo específico para ello.

Esta por ser sometida a la aprobación por parte del Congreso Nacional (CN) la nueva Ley General de Puertos, que definiría las competencias de las instituciones actualmente involucradas (Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Marina Mercante, Empresa Nacional Portuaria y Operadores Privados). Esta nueva ley será sometida al CN en abril de 2004 y una vez aprobada daría apertura para convocar a la licitación para el concesionamiento del puerto.

Componente I. Subprograma 4: Subsector Eléctrico

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Definida Estrategia para reestructuración de la Empresa nacional de Energía Eléctrica (ENEE)	Se ha definido el alcance de un proceso de reestructuración de la ENEE en unidades de negocios listas para ser sometidas a un proceso de separación legal.

Análisis

Originalmente este tema no fue contemplado como una actividad de este componente. Sin embargo el ejecutor solicitó en julio de 2002 una transferencia entre categorías a la que el Banco accedió. Debido a que el Gobierno de Honduras propuso un Plan Estratégico para la reestructuración y privatización de la ENEE, producto de lo cual se crearían empresas operando con participación privada. El Banco apoyó una consultoría para definir el alcance de las unidades de negocios a ser creadas.

Componente I. Subprograma 5: Correos

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Definida la reorientación estratégica de la Empresa Hondureña de Correos (HONDUCOR)	Con apoyo de fondos residuales del crédito se contrataron consultores de correos de España con las cuales se establecieron las bases para la reorientación estratégica de la empresa postal hacia una visión empresarial.

Análisis

Desde el gobierno anterior ya se tenía la decisión de estudiar la concesión de los servicios postales. La empresa HONDUCOR (autónoma) se deterioró muy rápido y el Gobierno de Honduras carece de capacidad para enfrentar el continuo déficit fiscal que enfrenta la Institución.

Históricamente los Gobiernos no han otorgado a este sector la prioridad necesaria, Sin embargo la presente Administración ha elaborado estudios importantes para la reestructuración del sector.

Actualmente se tienen los documentos de estudios del sector y los estudios de mercado postal y la empresa se ha reducido. Mediante consultorías contratadas con Correos de España se implementa la nueva estructura. (operaciones-mercadeo). La CPME provee el pago de los gerentes (3) para que la empresa tenga más holgura financiera para financiar sus actividades.

Se ha elaborado una Ley Marco del Sector Postal que regulara las relaciones entre sector público y privado.

Componente II: REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Sancionada y vigente nueva Ley General de la Administración Pública (noviembre 1996)	Las reformas a la Ley General de la Administración Pública, fueron aprobadas por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 218-96 publicado en La Gaceta el 30 de diciembre de 1996

Análisis

Las reformas a la Ley General de la Administración Pública de diciembre de 1996, redefinieron las funciones de las instituciones centralizadas (secretarías de Estado) creando una nueva estructura orgánica y funcional en las áreas de economía finanzas y planificación.

Se crea la Secretaría de Finanzas para el manejo integrado de las áreas de ingreso, gasto e inversión pública. Con funciones de promoción del comercio y la inversión privada, nacional y extranjera, en especial el turismo se crea la Secretaría de Industria y Comercio. Asimismo se deroga la Ley de Planificación (Decreto 179-86), se elimina la Secretaría de Planificación (SECPLAN) y se crea el Gabinete Económico, coordinado directamente por el Presidente de la República como órgano responsable de la formulación de la política económica, de los planes y programas de gobierno y de las prioridades del gasto e inversión pública. Este gabinete asume las funciones del Consejo Superior de Planificación Económica. También se establece la secretaría Técnica y de Cooperación Internacional.

En 1997, se aprueba el reglamento de dicha ley denominado "Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997) mediante el cual se crean en las Secretarías de Estado, las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG), las

Unidades de Modernización. Dicho reglamento también crea la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) como apoyo al Presidente de la República, al Gabinete Económico y a los gabinetes sectoriales.

En el año 2000 se aprobó la Ley de Simplificación Administrativa (Decreto No. 255-2002) publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002, cuyo objetivo es establecer las bases para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos y apunta, entre otros, a reducir la multiplicidad de unidades ejecutoras de servicios administrativos y de apoyo.

Con Recursos del Banco Mundial se ejecuta el procesos de reestructuración institucional y reingeniería del Estado a efecto de simplificar trámites públicos y procedimientos administrativos, facilitar el acceso ciudadano a la información, reducir la dimensión gubernamental y la masa salarial y promover la gestión privada de funciones tradicional pero innecesariamente públicas

Componente III: ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Niveles netos de reducción de empleo sostenidos (diciembre 2001)	Desde enero de 1994 a diciembre de 1997, la reducción de plazas permanentes del gobierno central fue de 14.3% y de 12.3% para instituciones descentralizadas. Al cerrar el año 2000 el gobierno central mostraba una reducción del 17% en el número de plazas con respecto a enero de 1994, mientras las instituciones descentralizadas reportaron una reducción del 16% en el mismo periodo.
Indicador No. 2 Sistema Integrado de administración de los recursos humanos en funcionamiento (S/F)	Se implementó en la Secretaría de Educación, un módulo del (SIARH) solamente para el manejo de planillas
Indicador No. 3 Nueva Ley de Servicio Civil en vigencia (diciembre 2001)	En diciembre de 2003 se aprobó la Ley de Salarios y se espera que en presente año sea sometida para su aprobación en el CN un Proyecto de Ley de la Función Pública.

Análisis

El objetivo original del componente apuntaba a sentar las bases para la racionalización del empleo y régimen de salarios definidos en la reforma Administrativa del Programa de Modernización del Estado de recursos humanos y control de gastos.

En 1999 la firma CINCORP-HAY completó del diseño para el sistema de administración financiera de recursos humanos, que incluía un diseño institucional para la Dirección General del Servicio Civil, un Sistema de Clasificación de Puestos, el Estudio de Mercado Redistributivo y Plan de Remuneraciones, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Plan para el desarrollo del Sistema de Informática. Todos estos productos incluyeron una propuesta de implementación. En junio de 2000 se inició la preparación de la nueva Ley del Servicio Civil, pero estos esfuerzos no prosperaron en al anterior administración.

Una nueva Ley del Servicio Civil o Ley de Gestión Pública como se denomina ahora, se ha promovido desde el inicio de la actual administración, pero se ha vuelto conflictiva con los gremios de maestros y personal de salud, sobre todo médicos, por la inclusión del tema salarial de estos gremios (que cuentan con su propio estatuto salarial), lo cual dificultó políticamente hasta hoy su aprobación por parte del Congreso Nacional. Debido a que estas reformas son fundamentales frente a los compromisos con el FMI, se prepara por parte del gobierno una nueva versión del anteproyecto de ley que no incluya los aspectos salariales, dejando esa tarea en manos de la Secretaría de Finanzas. Con esta ley se pretende por otra parte, promover la estabilidad y la carrera del servidor público, la selección por mérito, la capacitación y la evaluación del desempeño.

La nueva Ley de Servicio Civil será concertada por medio del FONAC y posteriormente sometida a consideración del Congreso Nacional.

Se ha logrado clasificar puestos y salarios en al menos siete Secretarías de Estado, previo a la reestructuración final que se pretende lograr en 15 Secretarías de Estado durante la actual Administración.

Respecto al Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos se implementó parcialmente en la Secretaría de Educación (orientado solamente al manejo de planillas de pago) y se prepara una propuesta para relanzarlo sobre la base de esta experiencia.

Por otra parte los niveles de reducción de personal se vienen realizando y el número de empleados. Las Secretarías de Estado han revisado su estructura operativa administrativa y de servicio a fin de eliminar posiciones duplicadas y personal supernumerario instituciones. En 2002 se redujeron el 60% de las plazas vacantes exceptuando las del área docente, salud y seguridad y se redujo el pago del tiempo extraordinario en un 40% con respecto al año anterior (Ver Memoria de SEFIN, 2002)

Componente IV: ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

Subprograma 1: Administración Financiera Integrada

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Sistema Integrado de Administración Financiera en funcionamiento (marzo 2001)	Se ha avanzado en tres temas: 1. Simplificación de normas y procedimientos de pagos en las Secretarías; 2. Descentralización de la parte operativa de la ejecución presupuestaria, 3. Sistemas de información para pagos y autorizaciones de pagos

Subprograma 2: programación de Inversiones

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Establecidos los mecanismos operativos que viabilicen el traspaso de programación, seguimiento y evaluación de las Inversiones públicas a la autoridad financiera que permita la progresiva institucionalización del SISPU (agosto 2001)	El SISPU Avanzó hasta ser una instancia de información y recolección de datos de información pero no ha avanzado a convertirse en herramienta de evaluación y asignación de recursos del sector público.

Análisis

Apoyar la implementación de un sistema de administración financiera integrado y una programación de inversiones dentro de un nuevo marco institucional ha sido una de las tareas de la Secretaría de Finanzas, desde el inicio del proceso de reformas.

No obstante los avances no han ido tan rápido como la administración pública lo requiere para operar con mayor eficiencia. Desde 1997 se comenzó a desarrollar la Implantación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Inicialmente se implantó la descentralización de la ejecución presupuestaria en cinco secretarías como prueba piloto.

Para finales de 2001 se había logrado descentralizar la ejecución presupuestaria en 51.7% de las transacciones que se realizaban en el gobierno Central. En 2002 se mantuvo la interfase entre el Sistema de Información Pública (SIP) y el SIAFI para procesar las planillas del gobierno central, debido a que no se contaba con un módulo que trabaje en línea con el Sistema Integrado de Información Financiera. Se elaboró un Plan de Acción para consolidar el Banco Integrado de Proyectos (BIP) como única fuente de información para el seguimiento y evaluación de programas y proyectos de inversión del sector público. Asimismo, se ingresaron al BIP 77 perfiles de proyectos vinculados a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). En 2002 se realizaron los ajustes conceptuales e informáticos a distintas aplicaciones de tipo gerencial como la conciliación bancaria, programación financiera, administración de bienes nacionales y evaluación y control de la evaluación presupuestaria. (Ver Memoria SEFIN 2002 y la página Web de SEFIN WWW.sefin.gob.hn)

No obstante la complejidad del SIAFI, con recursos del Banco Mundial se pretende lograr el fortalecimiento del recurso humano y continuar con la implementación de los módulos.

El anteproyecto de Ley del SIAFI, aun no se discute en el pleno del CN, sin embargo esta siendo objeto de consideración por la Comisión de Dictamen y se espera su aprobación para el segundo semestre de 2004.

Componente V: REFORMA DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Nuevo marco legal de compras y contrataciones aprobado y vigente (junio 2000)	Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001
Indicador No. 2 Normas reglamentarias aprobadas (diciembre 2001)	Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002
Indicador No. 3 Oficina normativa de Adquisiciones y Contrataciones funcionando (enero 2002)	Comenzó a funcionar a mediados de 2003, dependiendo de la CPME.

Análisis

Orientado a apoyar la implementación de un nuevo sistema de adquisiciones públicas. Se ejecutó más de lo previsto inicialmente como actividades del componente. La aprobación de una nueva Ley de Contratación del Estado y su Reglamento y la organización de una Oficina de Registro de Contratistas, así como la organización de la Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones, no estaba en las actividades previstas y muestra que en ese tema ha habido interés del gobierno.

Adicionalmente, el tema de la transparencia en las compras del Estado se ha reforzado con el apoyo del Banco a través del crédito 1059/SH-HO Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado.

Se pretende trasladar el Registro de Contratistas que actualmente maneja la Oficina Normativa, al sector privado y fortalecer la función de control y seguimiento de contratos por parte del Estado.

Con recursos del Préstamo 1059 y futuras operaciones con el Banco Mundial, se están elaborando políticas en materia de e'procurement con el apoyo de firmas consultoras.

Componente VI: REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE PENSIONES

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Preparada una estrategia para la reforma de los sistemas de seguridad social y de pensiones (diciembre 1997)	El avance de la reforma de los sistemas de pensiones (IHSS, INJUPEMP, IMPREMA), llevó inicialmente a separar lo estrictamente de pensiones y lo de salud; posteriormente el tema de reforma de pensiones se convierte en un problema fiscal, por las implicaciones financieras para el Estado, quedando el tema bajo el marco general de las reformas financieras que se han acordado con el FMI.
Indicador No. 2 Apoyar una ley que regule los sistemas de seguridad social y pensiones (diciembre 1998)	Se ha modificado la Ley de Seguridad Social lo que permitirá al IHSS incrementar su cobertura y se separaron los fondos de pensiones y de salud del IHSS.

Análisis

En su enfoque original el objetivo del componente era fortalecer al gobierno en el desarrollo de una estrategia de modernización del sistema de seguridad social y reforma del sistema de pensiones. Al parecer este componente tuvo una atención marginal.

Componente VII: FORTALECIMIENTO AMBIENTAL

Planeado	Logrado
Indicador No. 1 Organismos estatales, municipales y sociedad civil, trabajando coordinadamente (diciembre 1997)	La función prevista para el CONADES no fue implementada y este organismo ha tenido una participación limitada en los últimos años.
Indicador No. 2 Manuales de procedimientos ambientales aplicándose (junio 1998)	La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) a través de la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (DECA) aprueba el otorgamiento de licencias ambientales, previa el estudio de impacto ambiental, realizado a través de empresas o profesionales individuales en el tema, debidamente registrados.

Análisis

Este componente apunta a revisar y racionalizar el marco de políticas públicas en torno al manejo de los recursos naturales y la gestión ambiental, fortalecer la capacidad de gestión ambiental de las instituciones vinculadas con el manejo de los recursos naturales y el ambiente, y promover la reingeniería de las instituciones de regulación y gestión ambiental, en tanto necesaria para permitir el logro de los dos anteriores objetivos.

En 1998, se presentó ante el Congreso Nacional el anteproyecto de Ley General de Aguas, el cual finalmente está siendo revisado por el Congreso Nacional, con el apoyo de la instancia de diálogo y consulta denominada "Plataforma del Agua de Honduras". Se considera que por sí misma dicha ley tendría poco efecto si no se tiene el marco de políticas definido que proponga las directrices generales de cómo la nueva legislación sobre el uso y valoración del agua se pondrá en vigor. En 2000 se presentó ante el mismo Congreso el proyecto de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento, misma que no fue aprobada sino hasta la segunda mitad de 2003 (Decreto No. 118-2003, publicado el 8 de octubre de 2003). Esta ley rige específicamente para las consideraciones de suministro de agua potable y servicios de saneamiento ambiental a las poblaciones; por lo tanto debería haber sido aprobada después de tener una idea clara de la gestión del recurso agua, a través de la Ley General de Aguas. No obstante, dada la premura por racionalizar los servicios indicados se procedió al revés.

Puesto que se reconoce que los problemas del sector se han ido acumulando, la CPME comenzó formalmente a coordinar acciones en este componente a partir de agosto de 2003, incorporando a un Especialista Sectorial en este tema. Esta administración considera que la política clave gira en torno al tema del agua, por ser éste a su vez un tema directamente vinculado con la gestión ambiental en general, es decir, la disponibilidad y calidad del agua está influenciada por lo que en los otros sectores de interés ambiental suceda. Se reconoce, por lo tanto, una ventana de oportunidad para que a la vez que se aborden los temas de política hídrica en particular, se busque ordenar las políticas e instituciones en la regulación ambiental en general en el país. Por ello, se ha identificado el tema de la construcción de una política nacional de recursos hídricos y cuencas hidrográficas como el tema prioritario del accionar del Sector, bajo los preceptos antes indicados.

Los principales otros temas de seguimiento se refieren a:

- El ordenamiento territorial, como marco general ordenador del uso de los recursos naturales, y especialmente el suelo en el territorio nacional, habiéndose aprobado la Ley de Ordenamiento Territorial en 2003 con apoyo de la CPME;
- la definición de políticas públicas en consideraciones como el manejo sostenible de los recursos forestales, agropecuarios, marino-costeros y mineros, y una política ambiental urbana orientada a abatir los actuales niveles de contaminación especialmente de los cauces naturales de agua asociados a los vertidos de efluentes municipales e industriales. Se realizó un encuentro a finales de enero de 2004 en el cual se gestó una estrategia para la definición de dicho marco de políticas y se creó un grupo de técnicos del sector público que serán responsables de la promulgación participativa de ésta;
- el análisis institucional estratégico tendiente a impulsar la reforma en las organizaciones de gestión y regulación ambiental nacional, habiéndose realizado el diagnóstico institucional de la Dirección General de Recursos Hídricos del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente, que estableció pautas concretas para la reforma institucional tal que las funciones de administración y manejo sustentable del recurso hídrico puedan articularse de formas coherentes con las reformas propuestas;

El apoyo a procesos de otros sectores, particularmente en lo tocante a la revisión de los términos de referencia y conducción de la selección de formas para el estudio medioambiental de Puerto Cortes en el marco de la

reforma al Sector Puertos y Postal, y el apoyo a la reforma institucional de la Comisión Permanente de Contingencias.

3.1.1.2 Identificación de los productos logrados

Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes de proyecto, describa sintéticamente los productos clave (key outputs) obtenidos por este proyecto.

Durante la ejecución del proyecto se obtuvieron los siguientes productos clave:

Componente I:

En Telecomunicaciones:

Ley Marco del Sector Telecomunicaciones 89-97, publicada el 27 de agosto de 1997

Decreto No. 89-99 del 30 de junio de 1999, aprueba la capitalización de Hondutel

Contrato de concesión de la telefonía celular 1

Contrato de Concesión Banda PCS de telefonía celular

Decreto Ejecutivo PCM-018-2003 que aprueba la comercialización de los servidores de telecomunicaciones de Hondutel mediante suboperadores

En Aviación Civil:

Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000, aprobó la política de cielos abiertos que otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago

El programa de concesión de infraestructura aeroportuaria de Honduras culminó en marzo de 2000 (Decreto de Contrato de Concesión No. 46-2000) publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000 Interairports S.A. opera los cuatro aeropuertos internacionales desde el 9 de octubre de 2000

En Puertos

Estrategia de Reforma Portuaria

Documentos para licitación Puerto Cortes

Componente II

Decreto No. 218-96: Reformas a la Ley general de la Administración Pública

Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo

Decreto No. 255-2002, publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002: Ley de Simplificación Administrativa

Componente III

Estudio de la CINCORPO-HAY, Diseño del sistema de administración financiera de los recursos humanos (1999).

Componente IV

Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)

Componente V

Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001

Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002.

Oficina Normativa de Adquisiciones en operación (Segundo semestre de 2003)

Componente VI

Se ha modificado la Ley de Seguridad Social lo que permitirá al IHSS incrementar su cobertura y se separaron los fondos de pensiones y de salud del IHSS.

Componente VII:

Ley de Ordenamiento territorial (Decreto 180-2003, publicada el 30 de diciembre de 2003)

Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003, publicado el 8 de octubre de 2003)

3.1.2 Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

3.1.2.1 Análisis de Indicadores de efecto (outcome)

Descripción de los logros de proyecto en relación con su Objetivo de desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

Planeado	Logrado
Indicador No. 1. Traspaso al sector privado de la prestación y gestión de servicios públicos, creando para ello un marco legal adecuado (aprobación de nueva Ley de Concesiones dentro de los primeros doce meses del proyecto, creación o fortalecimiento del ente regulador y desarrollo de los correspondientes procesos de licitación pública internacional)	Los avances fueron: Concesionamiento de la telefonía celular 1 Concesionamiento de la telefonía celular 2 Concesionamiento de los aeropuertos Se creó el ente regulador de la concesión aeroportuaria
Indicador No. 2 Reestructuración de las instituciones del Estado, aprobando para ello una nueva Ley General de la Administración Pública, dentro de los primeros 18 meses del proyecto.	Se realizaron las reformas a la ley general de la Administración Pública que fue estaba vigente desde 1986.
Indicador No. 3 Supresión de cargos públicos innecesarios y mejoramiento del régimen de empleo público, aprobando para ello medidas de reducción de empleo y una nueva Ley de Servicio Civil, dentro de los 2 primeros meses del proyecto	Desde 1994 se ha ido logrando reducciones al nivel de empleados del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas. En años recientes se han tomado medidas de congelamiento de plazas vacantes y reducción del pago de horas extraordinarias. La nueva Ley de Servicio Civil está pendiente de aprobación
Indicador No. 4 Racionalización de los procesos de contratación del Estado y su correspondiente reglamentación, dentro de los 2 primeros meses del proyecto.	Se aprobaron: La Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001 El Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002. Se organizó la Oficina Normativa de Adquisiciones en operación (Segundo semestre de 2003)

3.1.2.2 Identificación de los efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

Productos/ Efecto Intermedio e Inicial

Telecomunicaciones

Ley Marco del Sector Telecomunicaciones 89-97, publicada el 27 de agosto de 1997

Decreto No. 89-99 del 30 de junio de 1999, aprueba la capitalización de Hondutel

Contrato de concesión de la telefonía celular 1

Contrato de Concesión Banda PCS de telefonía celular

Decreto Ejecutivo PCM-018-2003 que aprueba la comercialización de los servidores de telecomunicaciones de Hondutel mediante suboperadores

- **Efecto Intermedio**

Se sentaron las bases para el ordenamiento del sector y posteriormente se fueron generando los espacios primero para la capitalización de la empresa hondureña de telecomunicaciones, y posteriormente para comenzar a abrir el sector, permitiendo dos empresas operadoras privadas de telefonía móvil; posteriormente se han sentado las bases de una estrategia factible para llegar a encontrar un socio estratégico para prestar determinados servicios dentro del sector y en lo inmediato, establecer un programa de comercialización denominado "Telefonía para todos. Modernidad para Honduras, que otorgará contratos de telefonía fija a suboperadores privados.

- **Impacto Inicial**

De acuerdo a los especialistas de la UCP se ha logrado "desmitificar" a HONDUTEL como la única entidad prestadora de servicios de telecomunicaciones en el país y se espera que para el primer semestre de 2005, las telecomunicaciones en el país operarán bajo un nuevo esquema operativo, básicamente privado, bajo un contrato de administración licitado.

Aviación Civil

Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000, aprobó la política de cielos abiertos que otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago

El programa de concesión de infraestructura aeroportuaria de Honduras culminó en marzo de 2000 (Decreto de Contrato de Concesión No. 46-2000) publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000 Interairports S.A. opera los cuatro aeropuertos internacionales desde el 9 de octubre de 2000

- **Efecto Intermedio**

El principal efecto fue el traslado a un operador privado el manejo de los aeropuertos del país, lo cual generó inicialmente entre la población usuaria de los servicios grandes expectativas.

- **Impacto Inicial**

En la práctica, el funcionamiento de los servicios en manos de un operador privado ha producido desaliento y frustración, por la baja calidad de los servicios y el alto costo alcanzado, generando hasta disputas legales entre el estado y el Concesionario.

Puertos

Estrategia de Reforma Portuaria

Documentos para licitación Puerto Cortes

- **Efecto Intermedio**

La actual administración ha tomado conciencia de la importancia de la reforma y actualización del sector y ha trabajado seriamente en el tema

- **Impacto Inicial**

Se cuenta con los instrumentos legales y técnicos para concluir con al meta establecida finalmente de

concesionar el principal puerto del país

Reestructuración Institucional

Decreto No. 218-96: Reformas a la Ley general de la Administración Pública

Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo

Decreto No. 255-2002, publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002: Ley de Simplificación Administrativa

- Efecto Intermedio

No obstante la aprobación legislativa y ejecutiva de leyes y reglamentos, existe una sensación de logro incompleto. En el informe de consultoría de Achard-González (2002), se señala que aunque se aprobaron las reformas a la Ley General de Administración Pública, "...los programas de reestructuración Institucional de los distintos sectores (educación, salud, obras públicas y recursos naturales) no consiguieron pasar de la etapa de "anteproyectos". En la mayor parte de estos casos no se trató de simples demoras sino de una imposibilidad política de obtener el apoyo parlamentario (un caso típico es el anteproyecto de regulación de la participación del sector privado en la educación)".

- Impacto Inicial

Estudio de la CINCORPO-HAY, Diseño del sistema de administración financiera de los recursos humanos (1999).

Administración Financiera Integrada y programación de Inversiones

- Efecto Intermedio

Con Recursos del Banco Mundial se ejecuta el procesos de reestructuración institucional y reingeniería del Estado a efecto de simplificar trámites públicos y procedimientos administrativos, facilitar el acceso ciudadano a la información, reducir la dimensión gubernamental y la masa salarial y promover la gestión privada de funciones tradicional pero innecesariamente públicas.

- Impacto Inicial

Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)

Reforma De los sistemas de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios

Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001

Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002.

Oficina Normativa de Adquisiciones en operación (Segundo semestre de 2003)

- Efecto Intermedio

Se cuenta con instrumento actualizado para regular las compras y adquisiciones d bienes y servicios del Estado, ahora lo que se requiere es darle apoyo (técnico-financiero) para que funcione de acuerdo a la norma establecida

- Impacto Inicial

Ha hecho más visible la necesidad de contar con reglas del juego transparentes para las compras del Estado, y a la vez ha creado expectativas favorables.

Fortalecimiento Ambiental

Ley de Ordenamiento territorial (Decreto 180-2003, publicada el 30 de diciembre de 2003)

Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003, publicado el 8 de octubre de 2003)

- Efecto Intermedio

Se ha promovido recaudar la legislación, regulación y estrategia de desarrollo en materia ordenamiento territorial, forestal, derecho de aguas y servicio de agua potable y saneamiento

- Impacto Inicial

En 1998, se presentó ante el Congreso Nacional el anteproyecto de Ley General de Aguas, el cual finalmente está siendo revisado por el Congreso Nacional, con el apoyo de la instancia de diálogo y consulta denominada "Plataforma del Agua de Honduras".

3.1.2.3 Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

Telecomunicaciones

Ley Marco del Sector Telecomunicaciones 89-97, publicada el 27 de agosto de 1997

Decreto No. 89-99 del 30 de junio de 1999, aprueba la capitalización de Hondutel

Contrato de concesión de la telefonía celular 1

Contrato de Concesión Banda PCS de telefonía celular

Decreto Ejecutivo PCM-018-2003 que aprueba la comercialización de los servidores de telecomunicaciones de Hondutel mediante suboperadores

- Efecto Futuro

Esta previsto que para el primer semestre de 2005, las telecomunicaciones en el país operarán bajo un nuevo esquema operativo, básicamente privado, bajo un contrato de administración licitado.

- Impacto Futuro

Los servicios de telecomunicaciones en el país, estarán para finales de 2005, siendo restados por tres operadores privados de telefonía móvil, una empresa asociada a HONDUTEL prestando servicios de telefonía móvil, fija y otros servicios y suboperadores privados operando telefonía fija.

Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000, aprobó la política de cielos abiertos que otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago

El programa de concesión de infraestructura aeroportuaria de Honduras culminó en marzo de 2000 (Decreto de Contrato de Concesión No. 46-2000) publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000 Interairports S.A. opera los cuatro aeropuertos internacionales desde el 9 de octubre de 2000

Aviación Civil

- Efecto Futuro

Si se aprueba la Ley de Aviación Civil la normativa aeroportuaria será actualizada y los aeropuertos probablemente operarán con mayor eficiencia y tendrán acceso a intercambio con mayor número de ciudades de distintos países.

- Impacto Futuro

Se pudiera esperar una mejora en al calidad de los servicios actuales.

Puertos

Estrategia de Reforma Portuaria

Documentos para licitación Puerto Cortes

- Efecto Futuro

Con la aprobación de la Ley General de Puertos y la concesión exitosa de Puerto Cortés, se estaría creando una nueva estructura operativa para el sector que podría extenderse a otros puertos en el país.

- Impacto Futuro

El país contaría con un puerto marítimo de tercera generación y su impacto en el comercio internacional de Honduras y otros países de Centroamérica implicarían el ahorro de costos y tiempo en las transacciones, mejorando con ello la competitividad del país.

Reestructuración Institucional

Decreto No. 218-96: Reformas a la Ley general de la Administración Pública

Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo

Decreto No. 255-2002, publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002: Ley de Simplificación Administrativa

- Efecto Futuro

Ninguno. Probablemente se requiera contar con los resultados del proceso de reingeniería del Estado y luego proponer nuevas reformas para relanzar una nueva propuesta de Impacto para modernizar la administración pública.

- Impacto Futuro

Estudio de la CINCORPO-HAY, Diseño del sistema de administración financiera de los recursos humanos (1999).

Con Recursos del Banco Mundial se ejecuta el procesos de reestructuración institucional y reingeniería del Estado a efecto de simplificar trámites públicos y procedimientos administrativos, facilitar el acceso ciudadano a la información, reducir la dimensión gubernamental y la masa salarial y promover la gestión privada de funciones tradicional pero innecesariamente públicas.

Administración Financiera Integrada y Programación de Inversiones

- Efecto Futuro

Puede servir de referencia para actualizar un estudio similar.

- Impacto Futuro

Desarrollo e implementación de un sistema de administración integrado de administración financiera del sector público

Reforma de los sistemas de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios

Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001

Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002.

Oficina Normativa de Adquisiciones en operación (Segundo semestre de 2003)

- Efecto Futuro

Mayor transparencia y eficiencia en las compras y adquisiciones de bienes y servicios del Estado.

- Impacto Futuro

La administración pública reduce las posibilidades de ser un foco corrupción e ineficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Fortalecimiento Ambiental

Ley de Ordenamiento territorial (Decreto 180-2003, publicada el 30 de diciembre de 2003)

Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003, publicado el 8 de octubre de 2003)

- Efecto Futuro

Contribuye a la orientación de los esfuerzos para el desarrollo sostenible de los recursos naturales.

- Impacto Futuro

Habr  mejorado la administración de los recursos renovables y no renovables

3.1.2.4 Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

Ley Marco del Sector Telecomunicaciones 89-97, publicada el 27 de agosto de 1997

Decreto No. 89-99 del 30 de junio de 1999, aprueba la capitalización de Hondutel

Contrato de concesión de la telefonía celular 1

Contrato de Concesión Banda PCS de telefonía celular

Decreto Ejecutivo PCM-018-2003 que aprueba la comercialización de los servidores de telecomunicaciones de Hondutel mediante suboperadores

El gobierno continuará sustentando los modelos de reforma en el sector, ya que est  convencido que estos son muy importantes para mejorar la competitividad del país; los suboperadores tratarán de ser eficientes en su participación del segmento de servicio de telefonía fija; la oferta del gobierno para un posible socio estratégico será bien manejada y suficientemente atractiva para cerrar el contrato; y sobre todo, la reformas legales que dependen del Poder Legislativo serán aprobadas oportunamente.

Decreto No. 23-2000 del 31 de mayo de 2000, aprobó la política de cielos abiertos que otorga en forma irrestricta a todos los países la tercera, cuarta y quinta libertades del aire reconocidas por el Convenio de Chicago

El programa de concesión de infraestructura aeroportuaria de Honduras culminó en marzo de 2000 (Decreto de Contrato de Concesión No. 46-2000) publicado en La Gaceta el 30 de junio de 2000 Interairports S.A. opera los cuatro aeropuertos internacionales desde el 9 de octubre de 2000

Los servicios aeroportuarios serán manejados eficientemente ya que el concesionario encontr  un nuevo operador y el Gobierno lo har  cumplir con el contrato de la Concesión, ya que le interesa mejorar la eficiencia en estos servicios para que el país tenga costos operativos más bajos y mejores servicios, para competir en el rubro.

Estrategia de Reforma Portuaria

Documentos para licitación Puerto Cortes

El proceso está muy avanzado y los distintos agentes beneficiarios con la operación eficiente de los puertos, importadores, exportadores, gobiernos y empresarios de países vecinos y el gobierno mismo tienen muchas expectativas en que este sector tenga éxito.

Decreto No. 218-96: Reformas a la Ley general de la Administración Pública

Decreto Ejecutivo PCM-08-97 del 2 de junio de 1997: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo

Decreto No. 255-2002, publicado en La Gaceta el 10 de agosto de 2002: Ley de Simplificación Administrativa

La actualización de las reformas se dará como resultado del avance de los demás sectores, aunque serán los próximos gobiernos que retomarn  esta actividad.

Estudio de la CINCORPO-HAY, Diseño del sistema de administración financiera de los recursos humanos (1999).

Por presiones sobre todo del FMI, el gobierno tendrá que finalmente aprobar un regulatorio para los recursos humanos y los niveles salariales del sector público.

Ley de Contratación del Estado (decreto 74-2001) publicado en La Gaceta el 17 de septiembre de 2001

Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo No. 55-2002) publicado en La Gaceta el 29 de mayo de 2002.
Oficina Normativa de Adquisiciones en operación (Segundo semestre de 2003)

El Gobierno continuará manteniendo su interés de mejorar la imagen del país sobre todo por las publicaciones de organismos que miden la corrupción en los distintos países como la organización Transparencia Internacional.

Ley de Ordenamiento territorial (Decreto 180-2003, publicada el 30 de diciembre de 2003)
Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003, publicado el 8 de octubre de 2003)

El tema ambiental adquirirá cada vez más importancia en las políticas de gobierno, sobre todo por el tema de agua y el tema adquirirá mayor prioridad nacional.

3.1.2.5 Pregunta Piloto No. 1 (En Construcción) Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR

No aplica (N/A)

3.1.2.6 Pregunta Piloto No. 2 (En Construcción) Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR

N/A

3.1.2.7 Pregunta Piloto No. 3 (En Construcción) Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR

N/A

3.1.2.8 Pregunta Piloto No. 4 (En Construcción) Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR

N/A

3.1.2.9 Recálculo de la Tasa Interna de Retorno

N/A

3.1.2.10 Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

N/A

3.1.2.11 Calificación de la efectividad del proyecto en términos de sus objetivos de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en esta sección 3.1.1 y 3.1.2 califique la efectividad del proyecto en términos de desarrollo

Muy Efectivo (ME) _ Efectivo (E) **X** Poco efectivo (PE) _ Inefectivo (I) _

Explicación:

El proyecto ha tenido algunos resultados satisfactorios en unos casos e insatisfactorios en otros. Asimismo, avanzó en algunos temas más allá de lo previsto inicialmente. Si tomamos en cuenta que el proyecto se diseñó como un "proyecto ambicioso" tanto en términos de producto como en tiempos, con una gran cantidad de objetivos específicos y una larga lista de serie de resultados esperados, sobre modificaciones importantes que afectan toda la sociedad nacional, en general podemos considerar que la mayoría de objetivos esperados se lograron. Asimismo, la probabilidad de mantener y mejorar el flujo de beneficios en los temas de mayor avance es alta; por otra parte, se mantiene vigente una alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros en el proceso de reforma.

3.2 Análisis de la Implementación

3.2.1. Medición del desempeño del proyecto

3.2.1.1 Elementos para monitoreo y evaluación

En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Bajo ← ① ② ③ ④ X → Alto	[] N/A
2. Estrategia de Intervención	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados)	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
4. identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
6. Indicadores de Productos (outputs) esperados	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ← ① ② ③ X ④ → Alto	[] N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A

3.2.1.2 Análisis de factores críticos del diseño

Antecedente:

El diseño inicial preveía un desembolso por parte del BID de \$160 millones, que luego se redujeron a 155. A esto se sumarían \$55 millones aportados por el Banco Mundial, reducidos después a US \$ 9.6 millones y otros 30 millones de Cooperación Técnica del BID, de los que resultaron aprobados US \$ 5.0 millones, correspondientes al Crédito 968/SF-HO que nos ocupa. El crédito 967/SF-HO por US \$ 155.0 millones, tenía tres tramos de desembolso cuya liberación estaba atada al cumplimiento de las condicionalidades establecidas para cada tramo. Por lo tanto, el Proyecto implicaba los siguientes niveles de coordinación:

- Entre el BID y el Banco Mundial
- Entre ambos Bancos y la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), dependiente de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial Modernización del Estado (CPME)
- Entre la Unidad de Coordinación del Programa y las instituciones ejecutoras de la operación

Factores negativos:

Cuando se diseñó el proyecto, existieron dos supuestos implícitos que a la vez asumían un alto riesgo: "se asume que (1) el gobierno de Honduras está en condiciones políticas de llevar adelante las reformas, sin más limitaciones que su propia voluntad de hacerlo; existen además algunos "riesgos" específicos, que por su tratamiento parecen asimilables al riesgo de mal funcionamiento de una pieza de una maquinaria, y (2) que la estructura estatal hondureña es un instrumento adecuado para la aplicación inmediata de las decisiones políticas adoptadas por el gobierno. Ambos supuestos parecen equivocados, y condicionan desde el principio las posibilidades de éxito del proyecto." (Achard y González, 2002)

La definición inicial de objetivos sufrió algunos cambios luego de la ocurrencia del Huracán Mitch en 1998, que obligó a reorientar fondos y trajo aparejado algunos *waivers* de condiciones a cumplir.

3.2.1.3 Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

Durante los primeros años de la ejecución del proyecto a las condicionalidades no se les asignaron fecha límites de cumplimiento por tratarse de acciones que no estaban en el control del Poder Ejecutivo, como la aprobación de leyes. Sin embargo, el Banco no adoptó medidas para ajustar los indicadores de cumplimiento a la realidad del ambiente político de cada una de las dos administraciones de gobierno anteriores.

3.2.1.4 Lecciones aprendidas para el diseño (Medidas alternativas)

En proyectos similares que involucren un fuerte contenido político y a la vez un volumen considerable de recursos (desde el punto de vista del prestatario), deberían contar con un estudio previo de viabilidad política. En contextos comparables al hondureño, estos estudios deberían considerar las características generales de los procesos de toma de decisiones en el país prestatario, incluyendo: fragmentación y polarización ideológica del sistema de partidos; fraccionamiento y disciplina interna de los partidos; formas usuales de constitución de mayorías parlamentarias; estabilidad de las eventuales coaliciones parlamentarias; niveles tradicionales de productividad parlamentaria; prácticas usuales en materia de *lobby*, y niveles de corrupción de las elites políticas. Esto normalmente puede hacerse sobre la base de información secundaria ya disponible (aunque sea prudente hacerlo teniendo en cuenta los objetivos y aspectos específicos del proyecto estudiado).

En otro plano, sería útil que las metodologías de diseño de proyectos del Banco minimizaran el riesgo de desperdiciar los "aprendizajes institucionales". En particular, esos instrumentos deberían asegurar que las principales conclusiones de los diagnósticos previamente realizados operen como insumo de la reflexión estratégica del Banco.

Las metodologías de diseño deberían distinguir explícitamente entre "proyectos ambiciosos" y "proyectos grandes" (en el sentido de una simple adición o yuxtaposición de un gran número de acciones y productos esperados). Los proyectos ambiciosos deberían explicitar una estrategia de reforma coherente y convincente, por ejemplo, servirse de las tareas de capacitación de personal técnico y administrativo para construir "actores internos" a los organismos estatales que operen como contrapeso a los lógicas de instrumentación política.

3.2.1.5 Información disponible durante la implementación del proyecto

En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición del desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Bajo ← ① ② X ③ ④ → Alto	[] N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
3. Recolección de información de línea de base de productos	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas	Bajo ← ① ② X ③ ④ → Alto	[] N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Bajo ← ① ② X ③ ④ → Alto	[] N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Bajo ← ① X ② ③ ④ → Alto	[] N/A

3.2.1.6 Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

A juzgar por la documentación revisada, la Unidad Ejecutora realizó de manera apropiada las actividades previstas para encaminarse al logro de las condicionalidades.

Desde el punto de vista administrativo financiero y de procedimientos el ejecutor fue altamente eficiente y eficaz. En su papel de coordinador de políticas, el paulatino deterioro de la institucionalidad impidió al ejecutor, a la postre, que pudiera cumplir a satisfacción. Otro problema fue la alta rotación del personal jerárquico tanto político como técnico en las entidades participantes. Sin embargo, hay que reconocer que muchos procesos tenían un alto componente político que estaba fuera del control de la CPME y hasta del propio Poder Ejecutivo y las actividades se postergaban reiteradamente con ampliaciones de plazos. En el caso del préstamo 967/SH-HO alrededor del cual giraba la mayor cantidad de recursos y por lo tanto de la capacidad de presión del Banco para el cumplimiento de las condicionalidades de la reforma, se observa que, en cada caso el Banco decidió desembolsar las cantidades previstas, en el entendido de que los avances realizados habían sido suficientes. En algunos casos, el cumplimiento de las condicionalidades se postergaba en el tiempo. En otros casos, se dispensaba al gobierno hondureño de su cumplimiento.

3.2.1.7 Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

Para obtener información necesaria (en cantidad y calidad) para mejorar la medición del desempeño, no se ha encontrado evidencia de alguna acción específica por parte del Banco

3.2.1.8 Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

El hecho de estar vinculados dos créditos del BID y uno del Banco Mundial debió dar algunas dificultades para la definición de indicadores separados para las distintas operaciones. Se recomendaría que en operaciones conjunta similares, desde el inicio se definan los indicadores de producto por componentes para su mejor seguimiento y medición de desempeño, de manera separada por operación.

3.2.2 Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

N/A

~~ESPACIO DONDE EL SISTEMA PCR GENERA AUTOMÁTICAMENTE GRÁFICAS A PARTIR DE LOS DATOS ARCHIVADOS EN EL SISTEMA ISDP~~

3.2.3 Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

3.2.3.1 Identificación de factores negativos para obtener los productos

Los principales factores fueron:

1. El diseño del proyecto abarcó una reforma demasiada amplia en un período muy corto, sin considerar los aspectos políticos y los intereses que pudieron estar involucrados
2. No hubo suficiente información y difusión sobre el contenido de las reformas, no solo a nivel de la población en general sino en otros sectores (gobierno y empresa privada) que pudieron haber generado resistencias al proceso de reforma.
3. La ocurrencia del huracán "Mitch" a finales de 1998, fue aprovechada por el gobierno para presionar por el desembolso de los tramos del préstamo sectorial, con lo cual la capacidad del Banco para ejercer presión para el cumplimiento de condicionalidades prácticamente desapareció.

3.2.3.2 Identificación de factores positivos para obtener los resultados

Las presiones del entorno internacional (globalización, apertura de mercados) y la orientación política proclive a las reformas de la actual administración han incidido en que el proceso esté tomando mayor empuje en los dos últimos años, ya cuando el crédito ha llegado a su finalización.

3.2.3.3 Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

En el sector telecomunicaciones la efectividad del proyecto estuvo limitada por factores de tipo legislativo, el ambiente político contrario a la venta (fracasada) del 51% de las acciones de HONDUTEL.

En el tema de administración de recursos humanos, inicialmente fue la falta de decisión para apoyar la carrera del servidor público bajo un verdadero sistema de servicio civil, porque aparentemente contrastaba con práctica política de este país, de generar empleo público a la clientela política de cada partido en el poder; posteriormente el tema se volvió conflictivo por el aparente intento de incluir en las reformas a los gremios que ya estaban regulados por sus propios estatutos, vulnerando los niveles o "conquistas" salariales logradas.

En administraciones anteriores, para las reformas en aviación civil (Ley de Aviación Civil) y puertos al parecer hubo negligencia gubernamental al considerar los temas como no prioritarios; posiblemente también los funcionarios involucrados vieron amenazados sus puestos y no realizaron las gestiones necesarias.

El sistema de administración financiera integrada (SIAFI) y el sistema de inversión pública (SISPU) podrían haber enfrentado resistencias en la misma administración pública porque implica controles y seguimiento de fondos lo cual no está bien internalizado en la cultura de la administración pública hondureña.

No hay claridad de porqué, los temas de los sistemas seguridad social y el fortalecimiento ambiental perdieron la prioridad que en los discursos políticos suelen tener. Posiblemente en ambos temas se conjugan la restricción financiera y falta de formación en el tema de los funcionarios que acceden a esos cargos, posiblemente amigos políticos del gobierno de turno.

3.2.3.4 Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

Los factores positivos –en perspectiva- de los efectos logrados en este proyecto, una vez pasada la coyuntura del Mitch, es que la administración pública tuvo la oportunidad (o se vio forzada a ello) de discutir con grupos amplios de sociedad civil (mesas sectoriales) y grupo de cooperantes (G-15), los compromisos, que aunque no lograra cumplir completamente, generaban una mayor presión y mayor nivel de compromiso.

Sin embargo, cabe reconocer que en la interacción entre el gobierno y el Banco, el conjunto de productos y resultados esperados logrados y en perspectiva de lograr, han cambiado con respecto al diseño original, dando paso a una diferente graduación de prioridades y sobre todo a estrategias para abordar las reformas, de las que ostensiblemente de estas últimas se carecía al inicio de este proceso.

3.2.4 Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

3.2.4.1 Análisis de gestión

Los problemas de ejecución del proyecto se verificaron en dos niveles: el nivel político (que involucra la capacidad del poder ejecutivo para establecer alianzas con el Legislativo) y el nivel administrativo, relacionado con el diseño de políticas, elaboración de propuestas y prosecución de procesos licitatorios.

El no cumplimiento de las condicionalidades por razones no atribuibles al poder Ejecutivo condujo al Banco a flexibilizar las exigencias inicialmente previstas. Por ejemplo, en uno de los informes de desembolso se lee lo siguiente: "No obstante que la totalidad de las condicionalidades no ha sido cumplida tal cual fue acordada, la Administración del Banco concluye que el Gobierno de Honduras ha tomado suficientes acciones necesarias para lograr avances puntuales importantes a efectos de alcanzar los objetivos de Programa y por lo tanto recomienda al Directorio del Banco, que dispense al prestatario del cumplimiento de tres de las condiciones pendientes..." (Programa de Reforma del Sector Público, Préstamo N° 967/SF-HO: *Informe sobre el desembolso del tercer tramo del financiamiento*, pp. 1-2).

Esta fue una reacción *Standard* ante varias postergaciones o verificaciones de que una condicionalidad no había sido cumplida: se postergaron plazos, se redefinieron objetivos a la baja. El problema no es, por lo tanto, el de una ejecución demasiado rígida, incapaz de adaptarse a los cambios en el contexto. Más bien podría realizarse una interpretación contraria: el exceso de flexibilidad pone en evidencia problemas en la concepción del proyecto.

El Banco mantuvo contactos con el Poder Ejecutivo en referencia a las revisiones de cartera del Banco a lo cual se ampliaron los contactos con el Poder Legislativo, exhortaciones desde el ámbito del Grupo de Seguimiento de Estocolmo (G-15) y gestiones compartidas con el Banco Mundial y el Fondo monetario Internacional.

3.2.4.2 lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

La flexibilización no fue una solución efectiva. En opinión de Achard-González (2002) "los cambios introducidos no consiguieron evitar resultados poco satisfactorios. A pesar de todas las flexibilizaciones y postergaciones, el resultado no fue que se alcanzaran con cierto retraso los objetivos previstos, sino que aumentara el número agregado de objetivos no alcanzados. Esto parece confirmar que las dificultades del Proyecto se deben a problemas más básicos: carencias del diagnóstico y de la estrategia general de cambio propuesta. En este sentido, la apelación al Huracán Mitch como un factor que obligó a modificar objetivos es correcta en relación a los propósitos de un préstamo de ajuste sectorial, pero no parece ser suficiente para explicar el no cumplimiento de los objetivos de reforma previstos."

Calificación de la implementación del proyecto (IP)

3.2.4.3 Calificación de la implementación del proyecto

Con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos por el proyecto en forma oportuna, en la cantidad y con la calidad esperadas y a los costos presupuestarios, califique la implementación del proyecto

Muy satisfactorio (MS) 1 Satisfactorio (S) 1 **X** Insatisfactorio (I) 1

Muy Insatisfactorio (MI) 1

CLASIFICACIÓN

CRITERIOS

MS:	El Proyecto obtuvo entre el 81 % y 100 % de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
S:	El Proyecto obtuvo entre el 66 % y 80 % de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
I:	El Proyecto obtuvo entre el 51 % y 65 % de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
MI:	El Proyecto obtuvo entre el 50 % o menos del 50 % de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

3.3 Análisis de la Sostenibilidad

3.3.1 Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)

3.3.1.1 Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Identifique las áreas institucionales /organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Fortalecido(a) / Mejorado(a)	SI	NO	N/A	Nivel		
				Nacional	Regional	Local

1. Marco legal y regulatorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Capacidad						
3.1 Capacidad de la alta gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 Capacidad de la mediana gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3 Capacidad de sistemas de información	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4 Medición del desempeño	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5 (capacidad de M&E)						
3.5 Servicio al cliente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos						
10. humanos	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Auto-evaluación, auditoría & rendición de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.3.1.2 Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.

Describe los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país

Se ha abierto hacia el sector privado los servicios públicos de telecomunicaciones, y se ha avanzado en puertos

Se vislumbra un cambio en el sistema de compras y adquisiciones del Estado

Avance en el tema de ordenamiento territorial y agua y saneamiento

3.3.1.3 Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

Integración de un equipo técnico del proyecto de alto nivel profesional

Especialización de personal calificado en reformas institucionales por áreas temáticas

Formación de una base institucional para captar recursos de otros cooperantes ya sea como préstamo o cooperación técnica no reembolsable. A fin de continuar con el proceso

3.3.1.4 Clasificación de la contribución del Proyecto al FIO

Califique la contribución del proyecto al desarrollo institucional /organizacional del país prestatario y el Organismo Ejecutor

Muy Relevante (MR) 1 Relevante (R) **X** 1 Poco Relevante (PR) 1 Irrelevante (I) 1

El proyecto ha fortalecido significativamente la capacidad de la CPME en las áreas de servicios públicos (telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, postal y energía), así como el área de medio ambiente. Este proceso de fortalecimiento se vislumbra que va a continuar aun cuando el financiamiento del BID termine.

3.3.2 Sostenibilidad del proyecto

3.3.2.1 Alcance de la sostenibilidad del proyecto

Los temas actuales en los que la CPME tiene personal especializado deberían seguir siendo sostenidos sobre todo porque los procesos de concesionamiento requieren de seguimiento y este personal es el mejor preparado para esta labor:

Servicios Públicos: telecomunicaciones, puertos, aviación civil, postal, subsector eléctrico, medio ambiente

De igual manera habría que ampliar el grupo técnico a temas en los que antes había especialistas y no fueron sustituidos al retirarse de la CPME, es el caso de recursos humanos y evaluación del desempeño.

3.3.2.2 Bases para el análisis de sostenibilidad

En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existen los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos e impactos iniciados por el proyecto y definidos en 3.3.2.1

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
2. Marco legal y regulatorio	Bajo ← ① ② ③ ④ X → Alto	[] N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Bajo ← ① ② ③ ④ X → Alto	[] N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ← ① ② ③ ④ X → Alto	[] N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
6. Personal idóneo	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ← ① ② ③ ④ → Alto	[X] N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ← ① ② ③ ④ X → Alto	[] N/A

3.3.2.3 Análisis de las causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

Internos al proyecto

La principal causa es de origen financiero. Ante la restricción fiscal por la que atraviesa el país, los recursos propios que se disponen para mantener la estructura de la CPME son limitados, sobre todo porque el tipo de personal técnico requiere mejores niveles de honorarios. Por ello se recurre a recursos de financiamientos de fondos externos y de cooperación para retener personal con la calidad técnica y experiencia requerida. Este personal técnico no puede ser incorporado por la Secretaría de la Presidencia con nombramiento, en vista de los bajos salarios que paga el Estado

Externos al proyecto

Posiblemente el riesgo mayor a la sostenibilidad al proyecto serían los cambios políticos, si el próximo gobierno no coincide con los objetivos del proceso en marcha o se da un proceso de contrarreformas.

3.3.2.4 Análisis de las causas de raíz que contribuyen favorablemente la sostenibilidad

El proceso ha logrado identificar aliados y contrarios dentro y fuera del gobierno y además ha generado el apoyo de otros cooperantes entre ellos el Banco Mundial (Crédito 3414-HO) y la Comisión Europea. Asimismo la CPME ha ganado experiencia en el manejo del proceso y ha adquirido en liderazgo necesario a nivel de los altos niveles del gobierno, que hacen ver con optimismo la sostenibilidad del proyecto, aun terminando los recursos del BID.

3.3.2.5 Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

El Banco ha otorgado una serie de waivers en vista de las dificultades enfrentadas por el país en razones explicadas en otros apartados y estas medidas han efectivamente ayudado a mantener la sostenibilidad del proyecto. Vela resaltar sobre todo el apoyo del Banco a la utilización del ejecutor de los fondos residuales del crédito en operaciones de mucha importancia no previstas, pero claves para consolidar esfuerzos que se han venido haciendo anteriormente.

3.3.2.6 Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

Se ha aprendido que buena parte de la sostenibilidad de un proyecto de este tipo radica en su adecuado diseño, aunque esto, por lo general no está controlado por el funcionario del Banco a cargo de su seguimiento ni de sus futuros ejecutores. No obstante hay que utilizar los sistemas de alerta temprana e involucrar a los ejecutores en las capacitaciones del Banco en el tema de efectividad del desarrollo.

3.3.2.7 Plan de sostenibilidad

El Banco debería mantener la comunicación futura con el ejecutor e identificar acciones de segunda fase en donde con la experiencia adquirida se pudiera diseñar una nueva operación que permitiera concluir los objetivos no logrados.

3.3.2.8 Lecciones aprendidas para la sostenibilidad

Con base en los análisis previos y las perspectivas del plan de acción, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres años

Muy Probable (MP) **X1** Probable (P) 1 Poco Probable (PP) 1 Improbable (I) 1

Se ha definido una estrategia para cada uno de los componentes que se consideran prioritarios, los cuales en el transcurso de los dos años que faltan a esta administración de gobierno, son factibles de alcanzarse.

3.4. Desempeño del Banco

3.4.1. Desempeño del banco en áreas críticas. Evalúe el desempeño del Banco en las siguientes áreas:

1. Grado de facilitación para diseñar el proyecto en forma participativa con el Prestatario/
Agencia Ejecutora

Bajo ← ① ② ③ ④**X** → Alto [] N/A

2. Provisión de asistencia técnica y capacitación así como seguimiento sistemático para que el Organismo Ejecutor cumpla con las políticas y procedimientos del Banco

Bajo ← ① ② ③ ④ **X** → Alto [] N/A

3. Provisión de asistencia técnica y capacitación al Organismo Ejecutor, para mejorar la gestión y la administración del proyecto

Bajo ← ① ② ③ ④ **X** → Alto [] N/A

4. Utilidad de la supervisión y asesoramiento del Banco para mejorar la gerencia y la administración del proyecto

Bajo ← ① ② ③ ④ **X** → Alto [] N/A

5. Oportunidad de la respuesta del Banco a los requerimientos del Prestatario/Agencia Ejecutora durante la ejecución del proyecto

Bajo ← ① ② ③ ④ **X** → Alto [] N/A

6. Flexibilidad del Banco para responder a emergencias y situaciones imprevistas durante la ejecución del proyecto

Bajo ← ① ② ③ ④ **X** → Alto [] N/A

3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

La presencia de la Unidad Coordinadora con respaldo pleno representó una ventaja para sobrevenir algunos de los problemas que se presentaron. Sin embargo este beneficio se vio contrarestando por la alta rotación de responsables en los distintos niveles.

Las operaciones se fortalecieron con la Secretaría Técnica de la Comisión Consultiva de Privatización la que se convirtió en la Unidad Ejecutora del Componente de Servicios Públicos.

Se mantuvo un dialogo continuo y abierto con legisladores y la sociedad civil

3.4.3 Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

Faltó un programa de divulgación del proceso de modernización

Se subestimó el tiempo para la implementación de las reformas

3.4.4 Calificación del desempeño del Banco

Muy satisfactorio (MS) **X** 1 Satisfactorio (S) 1 Insatisfactorio (I) 1 Muy Insatisfactorio (MI) 1

Explique su calificación:

El BID a acompañado continua y solidariamente en todas las gestiones realizadas para lograr los objetivos de corregir algunas debilidades estructurales que afectan el desempeño fiscal, incrementar la transparencia en la gestión pública y elevar la eficiencia en el suministro de los servicios públicos.

3.5. Bases para la evaluación ex post

Si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex post, proporcione la siguiente Información del plan de Acción actualizado y acordado entre el Banco y el Prestatario (Ver Ayuda Memoria del Taller de Terminación del Proyecto)

¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex post para esta operación ?

☐ Si

☒ No

N/A

3.6 Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

3.6.1 Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

Si es pertinente, utilice los siguientes campos para identificar lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales a las presentaciones en secciones anteriores en la perspectiva de mejorar el diseño y la implementación de futuros proyectos

Influenciaron la ejecución del programa hechos fuera del alcance del país, como la sequía de 1993/94 que provocó la crisis de energía, la catástrofe provocada por el huracán Mitch y las condiciones desfavorables de nuestros productos de exportación en los mercados internacionales.

4. Anexos

- Anexo 1. **Financiamiento del Proyecto**
 1-A Fuente de Financiamiento
 1-B Calendario de Inversiones
 1-C Información Financiera y Estados Financieros Auditados

Anexo 1 – Fuente de Financiamiento y Cronograma de Inversiones

Fuente de Financiamiento
(Montos en millones de USD\$)

Categoría de Inversión	Original				Actual				Brecha como % del Original			
	BID	Prestatario	AIF	Total	BID	Prestatario	AIF	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1. Firmas Consultoras												
2.1 Consultores Internacionales												
2.2 Consultores Nacionales												
3. Capacitación												
Etc.												
TOTAL												

Fuente de Información:
Del sistema LMS: Columnas (1) y (5)
Para ser completadas por el autor del ITP: Columnas (2), (3), (6) y (7)
Cálculo automático (con fórmula de Excel): Columnas (4), (8), (9), (10), (11) y (12) y el total de la última fila
(Nota para programación: Cuadro a ser construido en Excel para fines de cálculos automáticos).

Cronograma de Inversiones

(Montos en millones de US\$)

Años								
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
								(9)
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
n								
TOTAL								

Fuente de Información:
 Para ser completadas por el autor del ITP: Columnas (1), (2), (3), (5), (6) y (7)
 Cálculo automático (con fórmula de Excel): Columnas (4), (8) y (9) y el total de la última fila

(Nota para programación: Cuadro a ser construido en Excel para realizar cálculos automáticos)

Plan de Sostenibilidad al Programa Apoyo a la Reforma del Sector Público
Crédito 968/SH-HO

Componente Original/ Subsector	Acciones Previstas	Duración	Financiamiento/ Recursos	Monto Estimado en US\$	Observaciones
Reforma de los Sistemas de Adquisiciones y Contrataciones de Bienes y Servicios	Desarrollar en el plazo de 24 un nuevo modelo de contratación y adquisiciones, a través de la reglamentación y puesta en marcha de la respectiva Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, cuya responsabilidad es dictar normas y elaborar manuales, guías o instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación administrativa en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos, prestar asesoría y coordinar actividades que orienten y sistematizan los procesos de contratación en la administración centralizada, descentralizada y demás órganos del Estado. Luego del plazo antes mencionado, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones seguirá funcionando regularmente y financiada con fondos del Gobierno a través del presupuesto nacional. Los componentes son: (i) Sistema Nacional de Compras y Contrataciones; (ii) Apoyo a la Gestión de Compras y Contrataciones; (iii) Inspección Nacional de Compras y Contrataciones y (iv) Sistema Nacional de Capacitación en Compras y Contrataciones	2004-2006	Préstamo de Cooperación Técnica No. 1059/SF-HO,		El Gobierno de Honduras suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo el Contrato de Préstamo de Cooperación Técnica No. 1059/SF-HO, mediante el cual Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) es el organismo ejecutor del Programa y para operación, se creó la Unidad Ejecutora del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (UPEE), adscrita a dicha Comisión. La UPEE tiene como objetivo general la administración y coordinación del Programa y de cada uno de sus Componentes, a efecto de hacer posible su ejecución así como facilitar la coordinación entre el Programa y otros Proyectos de reforma del Estado. Otros cooperantes son Canadá, España, Estados Unidos, Inglaterra, Suecia y Suiza.
Reforma de los Sistemas de Seguridad Social y Pensiones	No se prevén actividades de sostenibilidad en este componente				
Fortalecimiento Ambiental	Participación activa de los involucrados en la formalización de las medidas de política del sector: Se asegurará la participación activa en el análisis de la problemática nacional en el sector y en la propuesta de medidas de política, tal que la voz y visión de los actores relevantes sea tomada en cuenta en las propuestas a avanzar, y se vea reflejada en dichas medidas.	2004-2005	Crédito Banco Mundial 3414-HO		La sostenibilidad de las reformas impulsadas en las organizaciones de gestión y regulación estará atada, de muchas maneras, a la sustentabilidad del marco de políticas que pueda dar base a la reforma y a la voluntad política de las administraciones venideras de no modificar una arquitectura institucional creada por dicho marco, en tanto tal sea funcional a los cometidos formulados para ésta.

Plan de Sostenibilidad al Programa Apoyo a la Reforma del Sector Público
Crédito 968/SH-HO

Componente Original/ Subsector	Acciones Previstas	Duración	Financiamiento o/Recursos	Monto Estimado en US\$	Observaciones
Fortalecimiento Ambiental	Socialización del marco de políticas: Antes de ser oficializada, la propuesta de política será compartida mediante actividades de socialización, asegurando que los actores relevantes de la sociedad civil tengan conocimiento y opinión de las medidas a implementar. Validación de las propuestas al más alto nivel en el Ejecutivo: una vez formuladas la propuesta de política y después de las consultas con la Sociedad civil y validación final por la Sra. Ministra de la SERNA, esta será presentada para sentencia definitiva por el Presidente de la República. Formulación de indicadores de avance de la política: Se establecerán indicadores de avance de la política, a través de indicadores de estado y cambio ambiental, y se formularán las medidas para su evaluación regular, incluyendo las propuestas organizativas que permitan la participación de los actores sociales relevantes en dicho proceso, tal que sean éstos los encargados de impulsar el proceso dinámico y evolutivo de la política misma.	2004-2005	Crédito Banco Mundial 3414-HO		La sustentabilidad de las reformas impulsadas en las organizaciones de gestión y regulación estará atada, de muchas maneras, a la sustentabilidad del marco de políticas que pueda dar base a la reforma y a la voluntad política de las administraciones venideras de no modificar una arquitectura institucional creada por dicho marco, en tanto tal sea funcional a los cometidos formulados para ésta.
TOTAL					

AYUDA MEMORIA
TALLER DE TERMINACION DEL PROYECTO (TTP)
CONTRATO DE PRESTAMO No. 968/SF-HO
APOYO AL PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR PUBLICO

1. Objetivos del TTP y participantes

El Taller de Terminación del Proyecto (TTP) se llevó a cabo el 13 de abril de 2004 (Anexo 1, Agenda), con la participación de personal ejecutivo y técnico de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) en representación del Ejecutor y funcionarios de la Representación y Sede del Banco Interamericano de Desarrollo (Anexo 2, Lista de Participantes).

El Director/Coordinador de la CPME, Ricardo Callejas, resumió la filosofía de gobierno y las prioridades, estrategias e impacto de las reformas de Estado responsabilidad de la CPME y al amparo de las cuales la CPME replanteó el uso de los recursos residuales del Préstamo 968 para reformas sectoriales selectas. Asimismo, agradeció al Banco por su colaboración en el manejo bilateral del Préstamo y por la flexibilidad y diligencia en el uso de los recursos del mismo, con los cuales se han iniciado y adelantado reformas sectoriales importantes.

El Sub-Representante del BID, Cristóbal Silva, explicó que el propósito del Banco en realizar un Taller de Cierre cuando concluyen los proyectos es medir la efectividad y el impacto que tiene la cartera del Banco en el país, en términos de productos, efectos e impactos hacia futuro, y obtener lecciones aprendidas.

La Especialista Sectorial del Banco, Lorena Rodríguez, explicó que el objetivo del Taller es evaluar de manera participativa el proyecto que termina, identificar los resultados logrados y discutir las tareas críticas pendientes para garantizar la sostenibilidad de aquellos.

La Jefe de Equipo del proyecto por parte del Banco, Juana Salazar, quien participó en el diseño del mismo, se refirió a los antecedentes y entorno en el cual se dieron las primeras acciones encaminadas a la preparación de este crédito.

Las presentaciones efectuadas durante el taller se adjuntan como Anexo 3.

2. Evaluación participativa del Proyecto

Luego de una amplia y enriquecedora discusión, los funcionarios de la CPME y del BID coincidieron en que el avance en el proceso de reforma con respecto al diseño original del proyecto fue satisfactorio, habiendo superado las metas en la mayoría de los temas y marginalmente en otros.

Entre los principales efectos inmediatos a los cuales contribuyó el proyecto se identificaron: el concesionamiento a dos operadores privados de telefonía móvil; el Programa Telefonía para Todos, adelantando la participación privada en la prestación de los servicios de telefonía fija bajo contratos

de suboperación con Hondutel; el concesionamiento de los cuatro aeropuertos internacionales que operan en el país, cuyo contrato ha sido renegociado y se espera los primeros resultados de esta renegociación para 2004; la conceptualización y adelantos en establecer un corredor logístico en Puerto Cortés; la aprobación del marco legal para el concesionamiento de obras públicas e infraestructura que a la vez crea un nuevo ente regulador de transporte; la elaboración de estudios de mercado y factibilidad para la potencial administración por operadores privados de Hondurcor; la aprobación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento para efectos de la municipalización de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento y la promoción de modelos de participación privada en el sector con el mercado debidamente regulado; análisis en materia ambiental y para efectos de optimizar la institucionalidad y el uso de los recursos hídricos; la aprobación de una nueva Ley de Simplificación Administrativa y reformas a la Ley General de la Administración Pública, atendiendo, entre otros, el proceso de reducción del aparato público y del número de empleados del Gobierno Central e instituciones descentralizadas y promoviendo mayor eficiencia y efectividad gubernamental; la aprobación de una nueva normativa de contratación del Estado y la puesta en marcha de la Oficina Normativa para los procesos de contratación y adquisiciones de la Administración Pública.

Dentro de los efectos/impactos futuros a lograr con los productos iniciados y/o apoyados como parte de este Programa, se prevé que: para el primer semestre de 2005, las telecomunicaciones en el país operarán bajo un nuevo esquema, básicamente privado, mediante contratos de comercialización/suboperación para telefonía fija y, en el caso de Hondutel, de administración adjudicado mediante licitación pública internacional; asimismo, se anticipa que los servicios de telefonía móvil serán prestados por tres operadores privados, incluyendo una empresa asociada a Hondutel prestando telefonía móvil, fija y otros servicios; con la aprobación de la Ley de Aviación Civil en 2004, la normativa aeroportuaria será actualizada y los aeropuertos operarán con mayor eficiencia y tendrán acceso a intercambios con mayor número de ciudades en distintos países; la aprobación de la Ley General de Puertos y la potencial concesión de Puerto Cortés crearían una nueva estructura operativa para el sector que podría extenderse a otros puertos en el país y abriría oportunidades comerciales (corredor logístico) en Puerto Cortés.

En general, como resultado de la concesión aeroportuaria se pudiera esperar una mejora en la calidad de los servicios actuales, mayor inversión en infraestructura aeroportuaria, y un nuevo operador dentro del consorcio que garantice mayor transferencia de *know-how*. También; el país contaría con un puerto marítimo de tercera generación y su impacto en el comercio internacional de Honduras y otros países de Centroamérica implicarían el ahorro de costos y tiempo en las transacciones, mejorando con ello la competitividad del país.

Por otra parte, la aprobación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento permitirá la reforma del sector de manera ordenada, incluyendo claridad de responsabilidades en materia de política pública y estrategia de inversión, regulación, municipalización de la prestación de los servicios con participación privada y reconversión del Sanaa en una entidad de estricto apoyo técnico sectorial; la reforma en materia ambiental, forestal, recursos hídricos, etc. se viabilizará con la Ley de Ordenamiento Territorial ya vigente y otras en proceso de legislación (Ley Forestal, Ley General de Aguas, etc.) mismas que contribuirán al desarrollo sostenible de los recursos naturales; la aprobación de la Ley de Simplificación Administrativa y las reformas a la Ley General de la Administración Pública y su Reglamento seguirán contribuyendo a hacer más expeditos los trámites vinculados a disposiciones del Código de Comercio y Código de Procedimientos Administrativos; los mecanismos de gestión financiera generarán una mejor información para control y seguimiento

del gasto público; la Administración Pública promovería mayor transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Estos esfuerzos complementarían los resultados de los estudios y alcances de la Reestructuración Institucional y Reingeniería, actualmente en proceso, que llevarían a una nueva propuesta de reducción y modernización de la Administración Pública; la aprobación de la Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) permitiría consolidar el esquema en todo el sector público; y la nueva Ley de Contratación del Estado y su recién aprobado marco legal permitirán implementar programas de eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado.

3. Participación activa en la Sostenibilidad del Proyecto

El proyecto contribuyó con asistencia técnica al fortalecimiento institucional de los ejecutores desde el inicio del mismo (Comisión Consultiva de Privatización y Comisión Presidencial de Modernización del Estado), mediante asistencia técnica, capacitación y equipamiento, fortalecimiento que se extendió a los entes gubernamentales involucrados en el proceso de reforma.

Con recursos locales y de otras agencias de cooperación, la CPME mantiene un excelente equipo ejecutivo, legal y técnico, con personal especializado en telecomunicaciones, puertos, aviación civil, correos, energía y ambiente. Sin embargo, se reconocen restricciones presupuestarias, sobre todo porque el tipo de personal técnico presupone mejores niveles salariales. Por ello se recurre a recursos de financiamientos de fondos externos y de cooperación para retener personal con la calidad técnica y experiencia requerida. El proceso ha logrado generar el apoyo del BID, Banco Mundial y otros cooperantes.

En la actual Administración, la CPME ha concentrado sus esfuerzos, los recursos del Préstamo 968 y otros recursos disponibles en aras del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Economía de Mercado, promoviendo mercados abiertos debidamente regulados, eliminación de monopolios, promoción de la participación privada y la competencia y avance de la competitividad de país en su sentido más amplio. La unidad ejecutora ha ganado experiencia en la gestión del proceso y ha adquirido el liderazgo necesario que hacen ver con optimismo la sostenibilidad del proyecto. Posiblemente el riesgo mayor para la sostenibilidad del proyecto serían los cambios políticos si el próximo gobierno no coincide con los objetivos del proceso en marcha o se da un proceso de contrarreforma (Ver Anexo 4, Plan de Sostenibilidad).

4. Lecciones Aprendidas y Conclusiones

- Entre las lecciones negativas en cuanto al diseño a mediados-finales de los '90 puede decirse que el factor de mayor peso en las reformas propuestas obedeció más al tema fiscal que a la visión y voluntad propia del país en materia de reformas. Se planteó entonces un programa de alta complejidad y las reformas parciales limitaron su objetivo al impacto fiscal. Esta tendencia se reorientó positivamente, sin embargo, en la actual Administración y el impacto de las reformas es tangible.
- La limitada capacitación de recursos humanos para salir adelante con reformas tan complejas fue un factor limitante; además, el personal ha sido tal vez insuficiente, no

obstante el claro concepto de *outsourcing* promovido por la actual Administración para lo que se pretendía ejecutar con resultados muy favorables.

- En los primeros períodos de gobierno que abarcó el crédito hubo una limitada coordinación institucional entre las instancias involucradas en el proceso y por otra parte los períodos de ejecución fueron largos. La coordinación mejoró ostensiblemente.
- Es necesario que exista una institucionalidad que acompañe la reforma, entendida como una masa crítica de personas que piensen en los temas, especializándose y promoviendo el tipo de reformas necesarias.
- Deben definirse los foros donde se pueden discutir las reformas y mantener diálogos constantes con los involucrados en las reformas.
- Debe existir una voluntad política para las reformas. Sin embargo, no basta con la voluntad política del Presidente de la República y su equipo reformista.
- Se recomienda fortalecer la calidad de gestión ante el Congreso Nacional (alianzas) y otros actores como sindicatos que permitan la sostenibilidad de las reformas. El gobierno central asume un alto costo político por las reformas.
- Las reformas deben focalizarse. Hay países con realidades políticas y económicas similares a Honduras que han logrado concretar reformas en un breve período de tiempo.

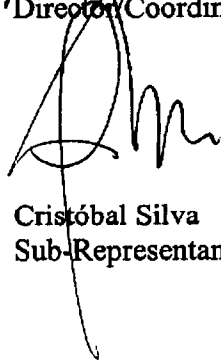
Tegucigalpa, M.D.C., 13 de abril de 2004

Por el Organismo Ejecutor:


Ricardo Callejas Zacapa
Director/Coordinador CPME



Por el Banco:


Cristóbal Silva
Sub-Representante en Honduras