



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local, Fase II

País: Honduras

Sector/Subsector: Inversión Social

Equipo de Proyecto Original: Jenelle Thompson (RE2/SO2), Jefa de equipo; Maria Eugenia Zavala (RE2/SO2); Claudia Cox (RE2/SO2); Huascar Eguino (RE2/SO2); Priscilla Phelps (RE2/EN2/MDG); Miguel Coronado (LEG/OPR) y David Carías (COF/CHO)

Número de Proyecto: HO0220

Número de Préstamo: 1478 SF-HO

Fecha del CRG:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Maria Deni Sanchez (SCL/SPH), Claudia Pévere (SCL/SPH) y Nelson Hernandez (consultor). Revisor: Lesley O'Connell (SCL/SPH)

Mayo 2012



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

ÍNDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	2
	i. Objetivo(s) del Desarrollo	2
	ii. Componentes	2
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	3
III.	RESULTADOS	3
	A. EFECTOS DIRECTOS	3
	B. EXTERNALIDADES	5
	C. PRODUCTOS	6
	D. COSTOS DEL PROYECTO.....	8
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	9
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	9
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	10
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	11
V.	SOSTENIBILIDAD	12
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	12
	B. RIESGOS POTENCIALES	12
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	12
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	13
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	14
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	14

Anexos



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

Abreviaturas y Acrónimos

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
ATP	Asesor Técnico Principal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONCAM	Comité Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal
CEDE	Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado
DOCP	Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos
ERP	Estrategia para la Reducción de Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FTD	Foro Tripartito para la Descentralización
GM	Gobierno Municipal
ONG	Organización No Gubernamental
OTAM	Oficina Técnica-Administrativa Municipal
PATMUNI	Plan de Asistencia Técnica Municipal
PISM	Plan de Inversión Social Municipal
POA	Plan Operativo Anual
PRODDEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
RO	Reglamento Operativo
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEIP	Secretaría del Interior y Población
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SINIMUN	Sistema de Información Municipal
SSB	Servicios Sociales Básicos
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UAT	Unidad de Apoyo Técnico
UTD	Unidad Técnica de Descentralización



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: HO-0220

TÍTULO:

Prestatario: Secretaría de Finanzas
Agencia ejecutora (AE): Fondo Hondureño de Inversión Social y Secretaría de Gobernación y Justicia

Fecha aprobación Directorio: 24 de Septiembre de 2003
 Fecha efectividad contrato préstamo: 2 de abril de 2004

Préstamo(s): 1478/SF-HO
Sector: Social

Fecha elegibilidad primer desembolso: 2 abril 2004

Instrumento de préstamo: Inversión

Meses en ejecución
 * desde aprobación: 100 meses
 * desde efectividad del contrato: 92 meses

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 16 de Diciembre 2007
 Fecha actual desembolso final: 31 de Diciembre 2011
 Extensión acumulativa (meses): 48 meses
 Extensión especial (meses):

Monto préstamo(s)

* Monto original: 35,000,000
 * Monto actual: 35,000,000
 * Pari Passu (si aplica): 3,900,000

Desembolsos

Monto a la fecha: (100%)

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 35,000,000

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []
 - Envío fondos a otro proyecto? [x]
 - N/A []

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto
1478-SF-HO-2	1478-SF-HO-1	1,626,903.6

* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

Reducción de Pobreza (PTI): Si
Equidad Social (SEQ): Si
Clasificación ambiental: A, B, o C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
 De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
 Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa 1478/SF-HO es la Segunda Fase del Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local 1068/SF-HO, ejecutado por el Gobierno de Honduras a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y de la Secretaría de Gobernación y Justicia. El programa fue aprobado por el Directorio del BID en septiembre del 2000, como una operación multifase con un costo estimado de US\$66,7 millones, de los cuales el Banco financia US\$60 millones y se dividió en dos fases: la primera por US\$25 millones y la segunda por US\$35 millones.

La segunda fase del programa es consistente con los lineamientos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) de Honduras, y a través de su implementación se buscaba apoyar un conjunto de inversiones sociales para aumentar el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, e impulsar mecanismos para promover el empoderamiento comunitario y la apropiación social de los servicios dentro del marco de la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades municipales. En este sentido el programa se orientó, dentro del esquema de diseño e implementación de la ERP, a financiar la expansión de las buenas prácticas identificadas en la Fase I en la ejecución de los nuevos Planes de Inversión Municipal y mantener un ritmo creciente hacia la construcción de obras de infraestructura social básica.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

La Fase II mantiene los objetivos generales del programa e incorpora las lecciones aprendidas de la Fase I, presentando un enfoque más integral a la problemática de pobreza y desarrollo local. De acuerdo con los lineamientos del diseño el objetivo general del programa es “contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, brindándole mayor acceso a servicios sociales básicos sostenibles con participación comunitaria”.

En forma complementaria el programa tuvo como objetivos específicos fortalecer las capacidades locales y la participación ciudadana en los procesos de planificación, generar una mayor corresponsabilidad de los actores locales en el ciclo de proyecto, la creación de incentivos para promover el desarrollo local e innovaciones en la gestión; y mejorar los procesos de gestión en la ejecución de los proyectos.

ii. Componentes

El programa en su Fase II mantiene los componentes principales de la Fase I, los cuales se ajustan en su alcance y contenido de acuerdo a los resultados del ejercicio evaluativo para pasar de la Fase I a la Fase II. Los componentes del Programa fueron los siguientes:

- **Inversión en Infraestructura Social**, que financiará la ejecución de obras que previamente habían sido identificadas como proyectos a través de procesos participativos. En su ejecución y operación se buscará traspasar responsabilidades a las comunidades y municipios de acuerdo con su interés y capacidad de gestión.
- **Gestión Municipal y Local**, este componente busca mejorar la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales, de tal manera que éstos se encuentren en mejores condiciones para responder a las demandas de la población local. A través de este componente se desarrolla un plan asistencia local municipal mediante un Fondo Concursable y el apoyo a la preparación de los Planes de Desarrollo Municipal.

- **Fortalecimiento del Marco Institucional.** Este componente busca apoyar al FHIS y a la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas y estratégicas, para el caso de las SGJ, mediante el apoyo a la transformación de estas instituciones para que puedan cumplir su rol como ejecutores y como instituciones claves en la ejecución de la ERP y el Programa de Descentralización y Desarrollo Local.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

III. Resultados

a. Efectos Directos

El programa contribuyó a promover acciones en materia de infraestructura social básica con los siguientes resultados: (a) inversiones por \$US26,8 millones a diciembre de 2011, por concepto de ejecución de proyectos en municipios y aldeas pobres y que corresponden al 100% de la ejecución financiera y presupuestal prevista; (b) un total de 736 proyectos ejecutados en 17 departamentos y 207 municipios de Honduras, que incluyen los municipios con altos índices de pobreza en términos de ingreso y con deficiencias en infraestructura social en carreteras, salud y vivienda; (c) un 47% de la inversión (50% de las obras) orientada a reparaciones y reconstrucciones de obras de infraestructura social ya existentes y un 49% de la inversión estuvo dirigida a cubrir nueva población beneficiaria, mediante nuevos proyectos. Dentro de estos resultados destacan:

- Ejecución de proyectos descentralizados, lo cual ayudó a mejorar las capacidades locales.
- Cobertura y priorización de población pobre orientando más del 80% de los recursos a municipios con poblaciones pobres.
- Las entrevistas y visitas a los lugares de las obras evidenciaron un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios y alto grado de satisfacción.
- Un efecto importante a destacar es la amplia participación de mujeres en los procesos de planificación y ejecución de los proyectos locales
- El programa brindó grandes esfuerzos de capacitación en gestión y ejecución de proyectos.
- Evidencia de que el 93% de los proyectos ejecutados fueron priorizados bajo un esquema de trabajo participativo con las comunidades objetivo.
- Institucionalización y fortalecimiento del ciclo de proyectos en el FHIS, lo cual contribuyó a un mejoramiento de procesos, desarrollo de manuales de procesos clave y procedimiento, personal capacitado en mecanismos de focalización, evaluación ex ante, contrataciones, control y seguimiento, auditorías, entre otros.
- El programa contribuyó con recursos al Préstamo 1786/SF-HO, Programa de Vivienda de Interés Social, en el cual se invirtió en el proyecto integral del Barrio Villa Cristina en Francisco Morazán. Los resultados del proyecto integral han sido sumamente satisfactorios. Se espera contar con resultados a finales del 2012.

En cuanto al componente de Gestión Municipal y Local destacan los siguientes resultados: el programa financió el diseño y la ejecución del Plan de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNI) del que se beneficiaron 45 municipios en diversas áreas tales como: diagnóstico institucional y financiero, planes para fortalecimiento institucional, y gestión administrativa, entre otros. Programa Innovar: se puso en marcha un mecanismo innovador con el objeto de incorporar innovaciones en cualquier área relevante para la gestión municipal incluyendo actividades tales



como: finanzas municipales, descentralización y modernización de los servicios públicos locales, gobernabilidad local y transparencia, y ordenamiento territorial. Como resultado de esta actividad se llevaron a cabo siete proyectos en desarrollo económico y desarrollo social, nueve proyectos en desarrollo ambientales y ordenamiento territorial y tres proyectos en gestión institucional (Mancomunidades).

Por el lado del fortalecimiento institucional del FHIS y de la SGJ destacan los siguientes resultados: en el FHIS, el fortalecimiento del ciclo de proyectos y del seguimiento y supervisión de las obras, la creación de una plataforma informática para la gestión de proyectos. En SGJ, creación de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE) y del Foro Tripartito para la Descentralización (FTD), el diseño del Sistema de Información Municipal (SINIMUN), el apoyo al lanzamiento del Sistema Administrativo Municipal Integrado (SAMI), la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de la descentralización.

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	
1. Apoyar la implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza en el país 2. Brindar mayor acceso a los servicios sociales básicos y de mejor calidad y sostenibles a la población pobre 3. Mejorar la gestión municipal y local 4. Fortalecer el marco institucional para el Desarrollo local Clasificación: P	
Indicadores Claves de Efectos Directos	
<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados:</u>
1.1. Incremento de cobertura de Servicios Sociales Básicos (SSB).	1.1. Ejecución de 736 proyectos de los cuales el 65% fueron ejecutados en el sector educación, 12% en agua y saneamiento, 9% en salud, 7% en infraestructura y mantenimiento y 7% en otros. Con lo que se supera el resultado esperado de 600 proyectos ejecutados en 207 municipios.
1.2. Al final de la ejecución del programa, 90% de los proyectos terminados se encuentran en operación.	1.2 Al final del programa el 100% de los proyectos fueron terminados y entregados a las comunidades beneficiarias
1.3. Acta de compromiso comunitario de aportación y sostenibilidad firmada para cada proyecto.	1.3. El 100% de los proyectos tiene convenios firmados con municipalidades y comunidades y el 79.3% de los proyectos evidencia contar con Plan de Mantenimiento o de Obra.
1.4. Una modalidad de capacitación comunitaria realizada por cada proyecto ejecutado.	1.4 La capacitación a la sociedad civil fue de un 90%.
1.5. 100% de los proyectos cuentan con tres auditores sociales durante el periodo de ejecución.	1.5 El 90% de los proyectos tuvieron contraloría social y el FHIS realizó inspecciones en el 93% de los proyectos.
Indicadores Claves de Efectos Directos	
<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados:</u>
2.1. Al menos 15 municipios cuentan con Planes Maestros de Desarrollo Municipal.	2.2. Al final del programa 45 municipios con Planes Territoriales de Desarrollo Municipal terminados y aprobados
2.2 SGJ ejerce exclusivamente sus funciones normadora, reguladora y de evaluación al final del proyecto.	2.2 La SGJ no logró ejercer este liderazgo debido a la falta de voluntad y compromiso político del gobierno y a los cambios a nivel ministerial.



2.3 Mecanismo de coordinación interinstitucional diseñado y funcionando al final del primer año de ejecución.	2.3 El programa apoyó la creación de la CDE y la FTD las cuales no tuvieron una mayor relevancia durante la ejecución del programa pero sí después de la finalización del mismo.
Indicadores Claves de Efectos Directos	
<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados:</u>
<p>-</p> <p>3.1. A los 24 meses de ejecución 90% de las actividades de fortalecimiento institucional capacitación han culminado y se demuestran mejoras de eficiencia en el manejo del ciclo de proyectos.</p> <p>3.2. Al final de la ejecución, se cuenta con una política nacional de capacitación municipal consensuada y aprobada.</p>	<p>-</p> <p>3.1. Al finalizar el programa el FHIS ha fortalecido aspectos vinculados a la ejecución, gestión administrativa y financiera, y seguimiento de proyectos. Se ha mejorado el sistema contable y administrativo.</p> <p>3.2 El programa apoyó la formulación de la Política en el 2005. El programa de capacitación y asistencia técnica municipal ha sido implementado parcialmente.</p>
Reformulación. <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A	
Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A	
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): <input type="checkbox"/>] Muy Probable(MP)	
<p>La gestión del programa puede ser valorada como satisfactoria en la medida que introduce cambios significativos en los enfoques, técnicas e instrumentos operativos con que se planifican y gestionan proyectos en materia de SSB a nivel local, tanto en sectores clave para el desarrollo local como es salud, educación, infraestructura y otros, priorizados por las autoridades municipales y con una alta proporción de participación comunitaria como soporte a la toma de decisiones. Estas medidas se producen en los primeros años de ejecución del proyecto como una respuesta gubernamental de apoyo a la gestión descentralizada, que igualmente se orienta a fortalecer la gestión institucional del FHIS y de la SGJ como segundo ejecutor clave del programa, con el objeto de conducir, coordinar, regular, apoyar y dar seguimiento al proceso de descentralización y desarrollo local en Honduras.</p> <p>A pesar de debilidades en el diseño y la falta de manuales de operación, en especial a nivel descentralizado lo cual complicó la rendición de cuentas, la ejecución se llevó adelante reforzando en el camino la ejecución del proyecto para poder alcanzar los resultados esperados.</p>	
Estrategia de País: La Estrategia de País se orientó fundamentalmente hacia la reducción de la pobreza, en línea con la ERP preparada por el país con el apoyo del Banco. En este sentido, el programa se enmarcó dentro de uno de los objetivos principales de la ERP, el cual promovió la protección social para grupos en condiciones de extrema pobreza. La estrategia del Banco en el país también apoyaba los esfuerzos del gobierno de priorizar la inversión social básica y afinar la focalización de recursos a la población mas necesitada. Es por tanto que el Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local Fase II estuvo plenamente alineado y contribuyó a lograr los objetivos establecidos en la Estrategia de País.	

b. Externalidades

El programa, en su conjunto, ha generado como principales externalidades las siguientes:

Un marcado impulso a los procesos de participación comunitaria y gestión local, con una muy importante participación activa de mujeres como estrategia de sostenibilidad y legitimidad a nivel social y comunitario.

Desarrollo de un proceso progresivo de empoderamiento comunitario, alrededor del planeamiento, ejecución y supervisión social de proyectos de SSB de gran aporte a la mejora de la calidad de vida de las comunidades intervenidas.

Participación de las municipalidades en el proceso de planificación participativa, que se convierte en una estrategia clave para asegurar la pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones a nivel local y para contribuir al control social en la transparencia en la utilización de los recursos.

Institucionalización del programa en el FHIS, lo que facilita el proceso de mejoramiento y fortalecimiento de la función de asistencia técnica que debe brindar a las municipalidades y comunidades en materia de gestión de proyectos sustentables.

Evidencia de “vacío institucional” y de no contar con un ente articulador, que permita superar los paradigmas de la gestión centralizada de procesos para la planeación de proyectos a nivel local, y de paso al fortalecimiento de la gestión local descentralizada y en respuesta a la política de descentralización del Estado Hondureño, fortalecida por el proyecto.

Evidencia de la necesidad de un liderazgo técnico/político para conducir el proceso de descentralización, desde las instancias de Gobierno que competa (SGJ) y de los organismos técnicos de apoyo al financiamiento de la gestión social y local de proyectos (FHIS).

Diseño de instrumentos aplicables al apoyo del proceso de descentralización que permitan acelerar los procesos de transformación de la gestión pública a nivel local y el empoderamiento de las municipalidades y los agentes sociales en materia de planeación, gestión, evaluación y control social de proyectos de interés local.

El programa logró incentivar e inducir una participación activa de las mancomunidades como actores importantes en la promoción del desarrollo local y ha generado una experiencia demostrativa de las posibilidades de trabajo bajo esquemas de asociación de municipios.

Adicionalmente, el programa estuvo vinculado al Programa Sectorial Social Asociado a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Préstamo 1804/SF-HO), que tenía como objetivo apoyar reformas en el área social.

Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
1. Componente 1. Inversión Municipal	<u>Productos Planeados</u>	<u>Fin de Proyecto</u>
Componente 1: 28.128.596	1.1. Financiamiento de US\$22 millones en proyectos en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, medio ambiente y municipal, durante los tres años del programa.	1.1. US\$25.033,211 millones ejecutado. 57% del monto en proyectos de educación, 12% agua y saneamiento., 9% salud, 7% en infraestructura mantenimiento, 7% otros (rastro, mercados).
Contrapartida: 2.286.000	1.2. 90% de los proyectos ejecutados bajo las modalidades centralizada y descentralizada cuentan con una evaluación de calidad satisfactoria.	1.2. El 100% de los proyectos ejecutados y finalizados se evalúan como satisfactorios.
BID: 25.842.596	1.3. Incremento en la cobertura de SSB (por categoría de pobreza) a.educación b.salud c. agua y saneamiento	1.3. Finalizados el 100% de proyectos descentralizados: 70% de proyectos centralizados en 17 departamentos, 207 municipios y 736 proyectos.
Desembolso BID %: 92%	1.4. 80% de los hogares beneficiados por el programa considera satisfactorias las instalaciones o calidad de las obras donde reciben los SSB.	1.4. El 90% de los hogares beneficiarios considera que los proyectos ejecutados y finalizados son satisfactorios.
Clasificación: S		



Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.			
En su conjunto se observa que el programa presenta resultados importantes y un nivel de ejecución satisfactoria en relación con la ejecución del programa de expansión de la infraestructura social básica y de impulsar procesos como la planificación participativa, vinculando actores locales comunitarios y los gobiernos municipales, todos estos procesos bajo un esquema institucionalizado en el FHIS y delegando a las municipalidades competencia acompañadas de recursos para la ejecución, y creando espacios para un ejercicio activo y participativo de la auditoría social. En general se aprecia un buen grado de apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y una satisfacción con las obras, con una percepción de que han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida locales.			
Reestructuración.			
<input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
2. Componente 2. Gestión Municipal y Local		<u>Productos Planeados</u>	<u>Fin de Proyecto</u>
Costo total	6.074.966		-
Componente 2:			
Contrapartida:	185.986	2.1 Al menos 60 propuestas presentadas por municipios y/o comunidades para el uso de fondos concursables.	2.1 El Fondo Concursable Innovar recibió 70 propuestas de municipios y mancomunidades
BID:	5.888.980	2.2. Al menos 15 proyectos de innovación han sido ejecutados exitosamente.	2.2. 19 proyectos fueron aprobados y ejecutados por Innovar
Desembolso BID %:	97%	2.3. Al menos 15 municipios cuentan con planes maestros de desarrollo municipal.	2.3.45 municipios con planes territoriales de desarrollo municipal terminados y aprobados
		2.4. Al menos 15 municipios cuentan con planes trienales de inversiones.	2.4. 45 municipios con planes territoriales de desarrollo municipal terminados y aprobados incluyendo los planes trienales de Inversiones.
Clasificación: S			
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.			
El componente no logró cumplir con las metas en materia de consolidar el rol rector de la SGJ en el proceso de descentralización. Con relación al fortalecimiento de las capacidades de gestión se sentaron las bases para la planificación municipal y se implementó el Programa Innovar, pero con resultados limitados porque no existió una adecuada interrelación entre los procesos de planificación municipal y la ejecución local de los proyectos y fundamentalmente por una falta de coordinación FHIS-SGJ.			
Reestructuración.			
<input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
3. Componente 3 Marco Institucional		<u>Productos Planeados</u>	<u>Fin de Proyecto</u>
Costo total	1.780.877		-
Componente 3:			
Contrapartida:	214.519	3.1. A los 24 meses de ejecución 90% de las actividades de fortalecimiento institucional y capacitación han culminado y se demuestran mejoras de eficiencia en el manejo del ciclo de proyectos.	3.1. El FHIS ha fortalecido aspectos vinculados a la ejecución, gestión administrativa y financiera, y seguimiento de proyectos. Se ha mejorado el sistema contable y administrativo.
BID:	1.566.358	3.2. A los 36 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo descentralizado han aplicado las normas del manual operativo municipal.	3.2. Una versión ajustada y mejorada del manual operativo elaborada en el 2006, pero no está aprobado por el Consejo Superior de Planificación.
Desembolso BID %:	88%	3.3. Política para la descentralización claramente definida y consensuada, al final del segundo año de ejecución.	3.3. Se preparó y aprobó la Agenda Mínima de la Descentralización (Enero 2008) pero sin implementación
		3.4. Política para la descentralización claramente definida y consensuada, al final del 2º año de ejecución.	3.4. Se preparó y aprobó la Agenda Mínima de la Descentralización (Enero 2008) pero sin



		implementación	
Clasificación: S			
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. En el componente de fortalecimiento los resultados son limitados en términos de la creación de una plataforma para el desarrollo y la implementación del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. Por el lado del FHIS el programa realizó un aporte importante en la reorganización y alineación de proceso y en el fortalecimiento tecnológico.			
Reestructuración.			
<input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto (US\$38.900) Miles USD						
Componente	Planeado		Actual		% Diferencia	
	BID	Local	BID	Local	BID	Local
1. Componente 1. Inversión Municipal	23,741	2,245	25,843	2,286	8.9%	1.8%
1.01 Asignaciones Municipales	21,957	220	25,560	2,286	16.4%	939.1%
1.02 Capacitaciones	1,559	0	283	0	-81.9%	
1.03 Mantenimiento preventivo	225	2,025	0	0	-100.0%	-100.0%
2. Componente 2. Gestión Municipal y Local	6,275	475	5,889	186	-6.2%	-60.8%
2.01 Fortalecimiento Municipal	4,700	300	4,699	59	0.0%	-80.2%
2.02 Programa Innovar	1,575	175	1,190	127	-24.4%	-27.6%
3. Componente 3 Marco Institucional	3,310	322	1,566	215	-52.7%	-33.4%
3.01 Modernización del FHIS	785	41	653		-16.8%	-100.0%
3.02 Fortalecimiento de la SGJ y marco de políticas	2,525	281	914	215	-63.8%	-23.7%
4. Gerencia	689	77	847	670	22.9%	770.5%
4.01 Gerencia	689	77	847	670	22.9%	770.5%
5. Evaluación y Auditoría	635	0	479	0	-24.6%	
5.01 FHIS	405	0	61		-84.9%	
5.02 SGJ	230	0	418		81.5%	
Costos Financieros	350	781	350	781	0.0%	0.0%
Comisión de crédito		237		237		0.0%
Intereses		544		544		0.0%
Inspección y vigilancia	350		350		0.0%	
Total	35,000	3,900	34,974	4,138	-0.1%	



Explique brevemente diferencias.

Los recursos del Componente de Inversión Municipal se destinaron principalmente a financiar las obras de infraestructura. En el Componente de Gestión Municipal y Local los recursos fueron ejecutados dentro de la programación prevista. En el Componente de Modernización Institucional la SGJ no logró ejecutar los recursos programados debido a las limitaciones en el desarrollo del marco normativo y en el ejercicio de su rol rector en el proceso de descentralización.

En el caso de mantenimiento preventivo no se demuestra ejecución ya que el FHIS solicitó al BID usar fondos de KFW para cubrir el mantenimiento preventivo y redireccionar los fondos para cubrir mas obras.

IV. Implementación del proyecto

De acuerdo con la estructura del programa y el esquema de ejecución correspondiente el FHIS tuvo bajo su responsabilidad la ejecución del Componente 1 y el subcomponente 3(i) y la SGJ la ejecución del componente 2 y el subcomponente 3(ii).

Cabe notar que la SGJ es el ministerio con el mandato para impulsar los procesos de descentralización por intermedio del vice ministerio de descentralización y que el FHIS como dependencia de la presidencia tenía la responsabilidad de ejecución de proyectos de infraestructura básica en el marco de protección social. Esta separación funcional, que obedece a los mandatos institucionales de los dos entes, aunque deseable desde el punto de vista táctico, desde el punto de vista operativo resultó compleja de poner en funcionamiento y se tradujo en bajos resultados en términos de la coordinación y articulación efectiva entre las dos instituciones y sus unidades ejecutoras. En la ejecución del programa la integración de los componentes buscaba una sostenibilidad de los procesos pero perversamente afectó la ejecución del programa porque los dos objetivos (desarrollo local/municipal e infraestructura de rápida respuesta) tuvieron ritmos diferentes de ejecución y los proyectos funcionaron como dos préstamos diferentes (1478/SF-HO-1 y 1478/SF-HO-2). De esta forma la ejecución de obras de infraestructura marchó a un ritmo mas rápido que el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y el marco para la descentralización.

a. Análisis de los factores críticos

Los efectos críticos que tuvieron un impacto importante en la ejecución del proyecto son:

Alta rotación nivel directivo y decisorio del Programa: desde el punto de vista de la ejecución el programa se desarrolló en cuatro períodos de gobierno, Ricardo Maduro (período en que se firma el contrato de préstamo), José Manuel Zelaya Rosales (2006 – 2009), Roberto Micheletti Bain (2009 – 2010) y Porfirio Lobo Sosa (2010 – a la fecha) con cinco ministros a cargo del FHIS en los tres períodos y seis ministros de Gobernación y Justicia. A esto se adicionan los cuatro especialistas sectoriales que tuvo el programa por parte del Banco.

Necesidad de capacitación a nivel local. Durante 2004 y 2005 el FHIS determinó hacer un proceso de descentralización con mayor incidencia e incluir al mayor número de municipios posible en la delegación operacional del ciclo de proyectos. Sin embargo este proceso requería la definición de varios temas y la toma de decisiones en varios ámbitos organizacionales y operativos. La implementación de estos cambios provocó que el programa se estancara en su ejecución, especialmente en el Componente de Infraestructura.

Desde el principio de la ejecución no estaba claro dentro del FHIS toda la documentación que se presentaría en el proceso ex ante de no objeción, quedando finalmente de acuerdo el FHIS con la fuente, logrando arrancar el componente de infraestructura en mayo 2006.

La pausa generada en el 2009 ocasionada por los acontecimientos políticos en Honduras, ocasionó atrasos en la ejecución y cierre de los proyectos. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de las circunstancias el FHIS se mantuvo operando y que la razón que provoco el

descenso en ritmo de ejecución de las operaciones fue el tiempo de retraso para reiniciar el Programa y buscar la información respaldatoria de los gastos ya efectuados.

Se esperaba el cierre del programa para el 16 de diciembre de 2009, pero la ejecución de los proyectos llevó más tiempo del programado originalmente por atrasos en los procesos de recopilación de documentos de administraciones anteriores, además de lo anterior la situación política del País y protestas han imposibilitado el acceso a algunos lugares para lograr la recuperación de documentos y el cierre de los proyectos.

Limitada oferta de servicios de asistencia técnica a los municipios, secundaria a la existencia de un mercado local poco desarrollado, con escasos mecanismos de acreditación de oferentes y de acompañamiento a municipalidades.

Existencia de ineficiencias operativas del FHIS en la gestión de información, al encontrarse información desintegrada y dispersa, no articulada al ciclo de proyectos, poco manejo integral de la información, en contravía con un proceso de modernización tecnológica que avanzaba de manera desarticulada de los procesos de gestión. Esta situación se explica parcialmente, por la ambigüedad que generó el proceso de descentralización en cuanto a la ausencia de procesos y procedimientos claros para la relación municipios-nivel central.

Debilidades en el seguimiento y coordinación local para la ejecución de proyectos durante la etapa de relevo de alcaldes y administraciones municipales, que en algunos casos significó el desconocimiento de acuerdos previos suscritos entre los alcaldes salientes y las autoridades de la SGJ, así como en la observancia del reglamento operativo del Programa Innovar para el control y rendimiento de cuentas, que no fue considerado por parte de algunos alcaldes recién nombrados

Estos factores, en su conjunto, afectaron la ejecución global del programa y su ejecución se llevó a cabo durante ocho años, frente a los tres y medio años previstos en el diseño de la operación.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

De acuerdo con el diseño la operación del programa tuvo dos entes ejecutores: FHIS y SGJ. Como elemento importante este diseño buscaba fortalecer el proceso de descentralización y la capacidad de los municipios en la gestión local e inducir la integración del FHIS al proceso de reforma del estado en materia de descentralización que definió roles y responsabilidades a los diferentes estamentos institucionales. Entonces se esperaba la incorporación del FHIS con la estrategia de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales. Este objetivo se cumplió parcialmente pues el FHIS logró un acercamiento con las municipalidades por la vía de la ejecución de los proyectos y no de una sinergia institucional dada la debilidad en la ejecución del componente para promover los esfuerzos de la descentralización. Como unidad ejecutora el FHIS logró aplicar su experiencia como ejecutor de cuatro préstamos del BID desde el año 2000 y de cinco operaciones del Banco Mundial, a pesar de los retrasos y las demoras debidos a factores institucionales y del contexto político. La SGJ no registraba experiencia en la ejecución de programas de organismos internacionales y esta situación explica parcialmente las limitadas capacidades de la SGJ en la ejecución de este programa.

En relación con las acciones del gobierno y los entes receptores de crédito y co ejecutores de los recursos (FHIS y SGJ), se puede decir que los atrasos experimentados en la ejecución de las actividades fueron motivadas en buena medida por la dificultad de lograr el cumplimiento oportuno de las condiciones para la ejecución.

En resumen, los principales factores clave asociados al desempeño de los agentes institucionales ejecutores son:

En materia de articulación de los dos componentes del programa, la coordinación para la ejecución no fue formalizada desde el inicio de la operación. Tampoco existió el diseño de los mecanismos operativos para facilitar esta coordinación de ejecución, lo cual afectó la dinámica de implementación del programa.

En cuanto al desempeño de la SGJ, fue evidente la falta de direccionamiento y continuidad en la toma de decisiones, que afectó la ejecución del programa, lo que propició que la orientación de su rol se dirigiera hacia procesos operativos y no estratégicos. En cuanto al desempeño de la UTD, ésta se constituyó en una unidad sin posición ni mandato político en el nivel ejecutivo de la administración, por tanto a su interior no fue posible construir un espacio esperado para el dialogo de políticas, concertación, coordinación y/o supervisión efectiva del programa. Al final del programa esta unidad tuvo un enfoque eminente administrativo y no técnico y a este factor se suma la rotación del personal técnico.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

C. Desempeño del Banco

En materia del diseño y planificación de las actividades del programa realizadas por el Banco, es importante resaltar la necesidad de hacer mucho más realistas los tiempos de ejecución previstos.

Sobre el tiempo de ejecución, es importante enfatizar que un programa de estas características, donde la existencia de dos co-ejecutores con políticas y procedimientos de actuación no necesariamente armonizados, y con un escenario de ejecución disperso a nivel municipal, sin contar con un marco normativo y procedimental para la operación de un modelo consolidado de gestión descentralizada, que diera soporte a las acciones de fortalecimiento local, significaba desde un comienzo un riesgo de implementación, que no fue calculado ni dimensionado en el diseño. De otra parte dados los dos objetivos claves del programa (infraestructura básica y fortalecimiento de la gestión local y la descentralización) fueron ejecutados con velocidades diferentes y se logra una respuesta más rápida del FHIS en la ejecución de los proyectos de infraestructura básica en el marco de la protección social.

Lo anterior requería ajustar condicionamientos técnicos y normativos previos al arranque del programa, y por tanto, estimar de manera más cuidadosa el tiempo de ejecución previsto, que obviamente no podía ser de cuatro años. Aspecto que afecta no solo las expectativas de ejecución y cumplimiento de metas, sino la credibilidad misma y el impacto final del programa.

Adicionalmente es necesario que el Banco insista en desarrollar mecanismos e instrumentos de monitoreo conjuntos, país y Banco, que permitan anticipar desajustes en la implementación y evaluación de riesgos de implementación, que puedan ser utilizados para mejorar el desempeño de las partes, el resultado de estas evaluaciones deberán ser transferidas a los niveles descentralizados, adoptando un esquema de transferencia de conocimientos formativo y motivacional para mejorar la gestión en el nivel local y comunitario.

Durante la ejecución del programa el Banco cambió en cuatro oportunidades los especialistas sectoriales y el último especialista tuvo a su cargo el cierre de la mayor parte de la ejecución financiera del proyecto. Sin embargo un aspecto importante que se reconoce por parte del FHIS, de la SGJ y de la SEFIN es el apoyo permanente del Banco para dar respuesta a los problemas de ejecución y para alcanzar los resultados en términos de la ejecución de proyectos y desembolsos. Vale la pena resaltar que el Banco brindó un apoyo importante de especialistas financieros para apoyar con la rendición de cuentas.



Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

V. Sostenibilidad**a. Análisis de Factores Críticos**

En materia de sostenibilidad las acciones realizadas por el programa han generado a nivel municipal una nueva concepción y práctica en materia de planificación y ejecución de proyectos de SSB, lo que se considera un elemento clave para la sostenibilidad futura de nuevas intervenciones de este tipo. El programa logró sentar las bases para la transformación del FHIS en una entidad de apoyo al desarrollo local y al proceso de descentralización.

Por otro lado el empoderamiento de las comunidades y de las administraciones municipales en defensa de sus proyectos de SSB, hace que pueda generarse una masa crítica social que mantenga los logros y nuevas dinámicas de planificación, gestión y control social, promovidas por el programa. Por esto, se hace necesario mantener el seguimiento y acompañamiento local a estos procesos ya iniciados que permitan asegurar su continuidad e incorporación a las prácticas habituales de administración local.

b. Riesgos Potenciales

En materia de identificación de riesgos una de las principales características de programa como es la generación de capacidades institucionales para fortalecer los procesos de planificación, gestión y evaluación de proyectos a nivel local, que se constituye en una de sus principales fortalezas, igualmente es la principal generadora de riesgos que afectan la implementación, efectividad y sostenibilidad de las intervenciones propuestas. Los principales riesgos detectados están relacionados con:

- Riesgos de contexto político, principalmente vinculados con los cambios de autoridades de gobierno y administraciones que han afectado de manera directa el respaldo político y continuidad a la toma de decisiones, tanto a nivel de las máximas autoridades del gobierno central, como de los organismos ejecutores y municipalidades.
- Riesgos de contexto país, relacionados con las conocidas situaciones de interinidad política e inestabilidad social generada por la interrupción de gobierno en el 2009, situación que retrasó de manera importante la ejecución de acciones previstas en el plan operativo del programa.
- Riesgos de formulación, principalmente relacionados con los supuestos de arranque del programa, en especial con el cálculo de los tiempos de ejecución.
- Riesgos de implementación, alusivos a la capacidad institucional para reformar sus propias estructuras y planificar y gestionar de manera articulada con los municipios, la gestión y evaluación de proyectos locales, así como para adaptar y adoptar nuevos mecanismos y reglas de juego que respalden el marco normativo a los procesos de descentralización.

c. Capacidad Institucional

Uno de los propósitos centrales del programa fue la de fortalecer las capacidades institucionales tanto de los co-ejecutores del programa como de las administraciones municipales. En este sentido uno de los principales objetivos de este proceso de fortalecimiento tanto el FHIS como de la SGJ fue la creación de las condiciones legales, instrumentos y sistemas operativos y de gestión que apoyaran la delegación operacional del ciclo de proyectos, y el apoyo a las municipalidades para fortalecer su capacidad de gestión descentralizada. Sin embargo, como se

ha indicado anteriormente se evidenció un ritmo desigual en la ejecución de obras de SSB y del avance del proceso de descentralización y fortalecimiento de la gestión local. Destacan los siguientes aspectos:

- Creación de las bases para la política de descentralización del país.
- Fortalecimiento de los municipios/mancomunidades como entes prestadores de servicio y comprometidos en la ejecución de proyectos.
- Dinamización del CEDE y FTD como instancias claves para el proceso de descentralización
- Fortalecimiento técnico de la UTD como elemento clave del proceso de descentralización.
- Avances en los marcos normativos para regular las transferencias a municipios

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

Con relación al seguimiento y evaluación del programa se destaca el esfuerzo realizado al disponer de una línea de base y un perfil de salida que permitiera realizar análisis comparativos en dos puntos del tiempo de la operación. Como se indica mas adelante el ejercicio de monitoreo estuvo limitado por la consistencia y claridad de los indicadores diseñados para medir el desempeño del proyecto.

Es importante reconocer los esfuerzos realizados por el FIHS en materia de capacitación y asistencia técnica realizada a través de consultorías encaminadas a fortalecer los procesos de gestión y seguimiento de proyectos y dentro de lo cual, la asistencia técnica en materia de los sistemas de M&E eran uno de los aspectos prioritarios de abordaje técnico.

Finalmente, la modalidad misma de descentralización generó un esfuerzo administrativo importante en las municipalidades del país dada su debilidad en asuntos de manejo y utilización de procedimientos contables, lo que para efectos de auditoría y rendición de cuentas se requiere experiencia, y obligó un importante esfuerzo de capacitación y asistencia utilizando los instrumentos normativos y de control interno ya existentes.

a. Información sobre Resultados

En materia de evaluación de resultados se destaca lo siguiente:

La Matriz de Marco Lógico para medir el desempeño del programa no fue actualizada y revisada durante la ejecución del programa, varios de los indicadores e nivel de componente tienen problemas de especificación y varios de ellos no cuentan con información para medir los resultados. Esto sugiere la conveniencia de realizar revisiones y ajustes periódicos para garantizar que los sistemas de información generan los datos de manera periódica para el seguimiento a la ejecución y los resultados.

Operación de los sistemas de MYE. Dada la particularidad del esquema de ejecución las actividades de monitoreo y evaluación fueron realizadas en forma separada e independiente por el FHIS y por el SGJ sin ninguna acción de articulación, en consecuencia no se estableció una instancia responsable por el monitoreo del programa en su conjunto y de la vigilancia de su rumbo y orientación estratégica, lo que le restó peso e importancia en materia de toma de decisiones. Por el lado del FHIS el sistema de M&E del programa se orientó a medir fundamentalmente “la eficiencia operativa y financiera”, mas que los resultados directos en términos de la reducción de pobreza que es uno de los propósitos fundamentales del programa.

Ejercicios evaluativos: la línea de base y la evaluación intermedia del programa permitieron realizar el seguimiento y análisis comparativo de los principales indicadores incluidos en la matriz de resultados, los cuales en la mayor parte de los casos fueron reportados con resultados positivos e incluso por encima de los resultados previstos para la ejecución de la Fase II. Los principales indicadores clave reportados como superados respecto a lo registrado en línea de base y evaluación intermedia, fueron: (a) financiamiento y acceso a servicios sociales básicos; (b) incremento de cobertura de SSB; (c) participación comunitaria y percepción de mejora en la calidad de vida; (d) ejecución de obras de infraestructura social básica; (e) expansión en la delegación operacional del ciclo de proyectos; y (f) mecanismos implantados para el manejo de ciclo de proyectos.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

A efectos de recomendar acciones para fortalecer los mecanismos de formulación, planificación, coordinación, gestión y evaluación de resultados de futuros programas alusivos al fortalecimiento de la descentralización y la gestión local de proyectos, se recomienda:

1. Valorar cuidadosamente los tiempos políticos y el cálculo del nivel de esfuerzo técnico, sobre todo en materia de acciones de fortalecimiento institucional y capacitación de RRHH, que en su conjunto inciden de manera directa en los procesos de aprestamiento administrativo y técnico para la ejecución, con directas repercusiones en el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de actividades y tiempos para el logro de metas.
2. Desarrollar acuerdos sostenibles con autoridades de alto gobierno que permitan asegurar unas mínimas condiciones en materia de contexto normativo y legal, que den soporte, viabilidad y sostenibilidad a las acciones técnicas del programa.
3. Fortalecer los mecanismos de relacionamiento y articulación interinstitucionales entre los agentes institucionales co-ejecutores de los programas, así como entre estos y las instancias de gobierno local y comunidades para hacer mucho más expedita la gestión operativa del programa.
4. En materia de gestión del programa considerar que toda nueva operación de esta naturaleza (financiada bilateral, multilateralmente) debe arrancar con la socialización del manual operativo del programa con los niveles locales.
5. Es recomendable que se cuente con una metodología conjunta y consensuada de identificación, valoración y monitoreo de riesgos que analice todos los elementos externos e internos a la operación / programa y facilite oportunamente las medidas de mitigación.

VII. Lecciones Aprendidas

En síntesis la ejecución del programa permite identificar elementos importantes a considerar en futuras operaciones encaminadas a fortalecer el desarrollo local basado en una política de descentralización y en una activa participación de los gobiernos locales y las comunidades. Dentro de las lecciones aprendidas destacan:

Los procesos de apoyo a la descentralización política, financiera, técnica y operacional de la gestión pública. Esfuerzos de largo aliento que requieren del esfuerzo continuo de programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica local.

Necesidad de fortalecer los mecanismos técnicos que permitan una definición precisa y oportuna de los mecanismos operativos y de operación del programa previo a su puesta en marcha y la conveniencia de realizar revisiones y ajustes periódicos a la matriz de indicadores con el propósito de garantizar la medición de los resultados y efectos del programa y la disponibilidad de información para su medición.

Plantear la ejecución en cabeza de dos agentes institucionales ejecutores (FHIS y SGJ) conlleva a retos en la ejecución y el establecimiento de un mecanismo de articulación expedito y efectivo.

Se deben prever y conocer claramente los puntos de partida de cada ejecutor en materia de desarrollo institucional, capacidades institucionales, formación de personal y condiciones para el M&E de resultados, previo al inicio de operaciones. Asimismo, es importante considerar la importancia de un área de monitoreo y evaluación de resultados dentro de los proyectos.

Es evidente que los procesos de fortalecimiento institucional se constituyen en una apuesta de transformación organizacional a largo plazo y que es conveniente asegurar unas condiciones mínimas de arranque a efectos de evitar que las dificultades propias de estos procesos internos, afecten el desempeño de los componentes del programa incluyendo capacitación a nivel local.

De igual forma, el fortalecimiento de las municipalidades para el manejo de proyectos, es un requisito para la Gestión Descentralizada de Proyectos, lo cual debe ser el resultado de una clara política de estado en materia de fortalecimiento de la gestión municipal.

Se hace recomendable adelantar una completa estrategia de comunicación y concertación social de cara a los principales agentes institucionales y sociales partícipes del programa, en función de sus intereses, nivel de influencia y relacionamiento con las decisiones clave del programa.

Estimular una mayor participación de comunidades en el proceso de planificación participativa. Los resultados de esta modalidad fueron evidentes en las evaluaciones del programa y sus beneficios se reflejan en las cifras de proyectos ejecutados y los niveles de satisfacción con las obras recibidas.

Establecer mecanismos efectivos y expeditos de empoderamiento de las comunidades que estimulen su positiva respuesta a los proceso de planificación y gestión, brindando legitimidad social a las inversiones y un mejor aprovechamiento de sus resultados, que en sí mismo se constituye en un aprendizaje social de alto valor estratégico de cara a operaciones futuras que quieran reforzar el trabajo de empoderamiento comunitario ya iniciado con este programa. Esto incluye el importante papel ganado por las mujeres dentro de los procesos de gestión comunitaria de los proyectos, especialmente en los campos de educación y salud.

Anexos:

1. Actas del Taller de Cierre.
2. Evaluación del Prestatario
3. Informe Detallado de Cierre del Proyecto 1478/SF-HO



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPUBLICA DE HONDURAS

PROGRAMA DE REDUCCION DE LA POBREZA Y DESARROLLO LOCAL, FASE II

(HO-0220, 1478/SF-HO)

ACTA DEL TALLER DE CIERRE

El día miércoles 16 de Mayo de 2012, en la ciudad de Tegucigalpa, se llevó a cabo el Taller de Cierre del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, Fase II (HO-0220, 1478/SF-HO).

Por parte de la República de Honduras participaron las siguientes personas: Gunther von Wiese, Director Adjunto, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Martha Idania Gómez, Sub Coordinadora UPEG/FHIS; Manuel A. Membreño, Coordinador de Programa, FHIS; Arnoldo Caraccioli, Director UTD, Secretaria del Interior y Población (SEIP); Ana Joselina Nuñez, Técnico en Planificación, UTD/SEIP; Orestes Aguilar, Contador, UTD/SEIP; Claudette Discua, Oficial Financiero, UTD/SEIP; José Urrutia, Gerente de Administración, UTD/SEIP; Olvin Escoto, Especialista de Proyectos, Secretaria de Finanzas.

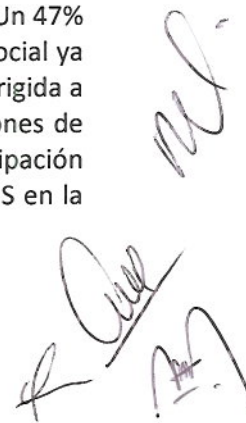
Por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) participaron las siguientes personas: María Deni Sánchez (SPH/CHO); Nelson Hernandez, Consultor; Rosa Narváez, Consultora y; Bessy Lorena Romero (SCL/CHO).

El principal objetivo del Taller de Cierre fue la evaluación de los resultados del proyecto, el análisis sobre las posibilidades de sostenibilidad, la revisión de las lecciones aprendidas y la revisión del Informe de Terminación de Proyecto.

Resultados del Proyecto

Existió acuerdo en que los resultados del Proyecto expuestos en el Informe de Terminación de Proyecto corresponden con la visión de las autoridades y técnicos de las diferentes instituciones involucradas en su ejecución. Destacan los siguientes resultados del Proyecto:

- Componente 1. Ejecutado por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS): Inversiones en infraestructura social básica a) Inversiones por US\$26,8 millones a Dic. de 2011, por concepto de ejecución de proyectos en zonas afectadas y que corresponden al 100% de la ejecución financiera y presupuestal prevista; b) Un total de 736 proyectos ejecutados en 17 departamentos y 207 municipios de Honduras, que incluyen los municipios con altos índices de pobreza en términos de ingreso, infraestructura social en carreteras, salud y vivienda; c) Un 47% de la inversión dedicada a reparaciones y reconstrucciones de obras de infraestructura social ya existentes y en uso, que equivalen al 50% de las obras y, un 49% de la inversión estuvo dirigida a cubrir nueva población beneficiaria, mediante reposiciones, ampliaciones y construcciones de nuevos proyectos. Destacan aspectos tales como: fortalecimiento de la participación comunitaria, fortalecimiento del rol y participación de la mujer, institucionalidad del FHIS en la ejecución del proyecto, mejoras en los sistemas administrativo-contables y financieros.



- Componente 2. Ejecutado por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), ahora Secretaria del Interior y Población (SEIP): Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNIs). El Programa financió el diseño y la ejecución de los PATMUNIs de los cuales se beneficiaron 45 municipios en diversas áreas tales como: diagnóstico institucional y financiero, planes para fortalecimiento institucional, gestión administrativa, entre otros. Programa Innovar: se puso en marcha un mecanismo innovador con el objeto de incorporar innovaciones en cualquier área relevante para la gestión municipal incluyendo actividades tales como: finanzas municipales; descentralización y modernización de los servicios públicos locales; gobernabilidad local y transparencia; y ordenamiento territorial. Como resultado de esta actividad se llevaron a cabo 7 Proyectos en Desarrollo Económico y desarrollo Social, 9 Proyectos en desarrollo ambiental y Ordenamiento Territorial y 3 Proyectos en Gestión Institucional (Mancomunidades).
- Componente 3. Por el lado del fortalecimiento institucional del FHIS y de la SGJ destacan los siguientes resultados: en el FHIS, el fortalecimiento del ciclo de proyectos y del seguimiento y supervisión de las obras, la creación de una plataforma informática para la gestión de proyectos. En SGJ, creación de la CEDE y el FTD, el diseño del SINIMUN, el apoyo al lanzamiento del Sistema Administrativo Municipal Integrado (SAMI), la creación de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la descentralización.

Posibilidades de Sostenibilidad.

Las autoridades mencionaron que el Proyecto sentó las bases para el fortalecimiento de las mancomunidades y municipios lo cual ha contribuido a que al día de hoy se cuente con municipalidades más fortalecidas con capacidades para llevar a cabo actividades de planeación estratégica lo cual ha contribuido a la sostenibilidad del proyecto.

Por el lado de las obras de infraestructura, se resaltó el compromiso de los municipios para continuar apoyando el mantenimiento de las mismas. Asimismo, se dejaron instaladas capacidades en los municipios para la rendición de cuentas y manejo de proyectos.

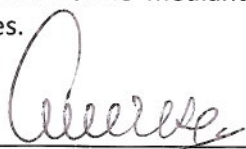
Asimismo, otros factores que contribuyen a la sostenibilidad del proyecto son: fortalecimiento de la participación comunitaria, auditorías sociales que promueven el buen uso y transparencia de fondos, y la formación profesional de personal técnico, entre otros.

Por el lado de las acciones de SEIP, a través de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD), continúa apoyando las actividades del FTD (ahora FND) y de la CEDE, mediante los cuales se sigue impulsando el proceso de descentralización. Ejemplo de esto es la Política de Descentralización, la Ley de Descentralización, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal y la Ley de Municipios, así como las reformas a la Constitución de la República, los cuales están en proceso de concertación revisión y aprobación por el Consejo de Ministros y del Congreso Nacional de la República.

Revisión del Informe de Terminación de Proyecto

Se revisó de manera detallada el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) y se incorporaron las recomendaciones y sugerencias al mismo. El Banco informó que el PCR sería distribuido al Comité de Revisión Gerencial para su aprobación.

Finalmente y de conformidad con lo establecido en la política del Banco sobre disponibilidad de información, el Prestatario le informó al Banco que el Informe de Terminación de Proyecto no contiene información confidencial o delicada. Por lo tanto, el Banco informó que procederá a poner a disposición del público dicho informe mediante su página "Web" una vez que sea aprobado en las instancias correspondientes.



Gunther von Wiese

Director Adjunto

Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)



Manuel A. Membreño

Coordinador de Programa

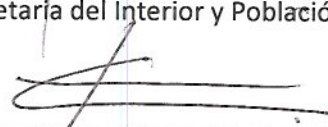
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)



Arnoldo Caraccioli M.

Director

Secretaría del Interior y Población (SEIP)




María Deni Sánchez

Especialista Sectorial

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Anexo II Evaluación del prestatario

 Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local, Fase II	
Agencia(s) Ejecutora(s): Fondo Hondureño de Inversión Social y Secretaría de Gobernación y Justicia ¹	
Prestatario: Secretaría de Finanzas	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 24 Septiembre 2003	Fecha Efectividad Contrato: 2 abril 2004
Fecha Evaluación Prestatario: 14 de Mayo de 2012	Fecha Esperada Taller de Cierre: 16 de Mayo de 2012

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario
<p><u>La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:</u></p> <p>[] Muy Probable (MP) [X] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)</p> <p><u>Implementación del Proyecto:</u></p> <p>[] Muy Satisfactorio (HS) [X] Satisfactory (S) [] Poco Satisfactorio (PC) [] Muy Insatisfactorio (MI)</p> <p><u>Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:</u></p> <p>[] Muy Probable (MP) [X] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)</p> <p>Comentarios: SEFIN brindó apoyo continuo al proyecto para el logro de los objetivos del programa.</p>

Desempeño del Prestatario
<p>Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:</p> <p>[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (US) [] Muy Insatisfactorio (MI)</p> <p><u>Comentarios:</u> Si bien no hubo una muy estrecha coordinación entre ambos ejecutores, los resultados alcanzados sobrepasaron las metas inicialmente estimadas y se lograron los objetivos del proyecto.</p>

¹ La Secretaría de Gobernación y Justicia pasa a ser la Secretaría del Interior y Población (SEIP)

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: El Banco se desempeño de manera satisfactoria. Sin embargo, la alta rotación de especialistas (4 especialistas) aunado con la falta de talleres de capacitación al inicio del proyecto en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas causaron algunos atrasos al comienzo de la ejecución.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Se recomienda que en la preparación del proyecto se lleve a cabo una planeación detallada para estimar los tiempos más realistas de la ejecución del proyecto. Asimismo, promover al inicio del proyecto talleres de socialización de los manuales y procedimientos del banco con todos los actores involucrados. Finalmente, el llevar a cabo un acompañamiento cercano a la unidad ejecutora con instrumentos tales como matriz de riesgos puede ayudar a identificar acciones de mitigación que permitan una ejecución más ágil.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL, FASE II(1478 SF-HO)

PCR

Nelson Hernandez

Consultor

Mayo 2012

CONTENIDO

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	2
1.1 Objetivo	2
1.2 Estructura	2
2. ANALISIS DE RESULTADOS	4
2.1 Efectos directos	4
2.2 Externalidades.....	8
2.3 Productos.....	9
2.3 Síntesis de los logros y resultados del Programa.....	14
3. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	15
3.1 Análisis de los factores críticos.....	15
3.2 Desempeño de la Unidad Ejecutora	17
3.3 Desempeño del Banco	19
3.4 Síntesis	20
4. ANALISIS DE LA SOSTENIBILIDAD.....	22
4.1 Análisis de factores críticos.....	22
4.2 Riesgos potenciales.....	23
4.3 Capacidad institucional.....	24
5. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	27
5.1 Información sobre resultados	27
5.2 Seguimiento futuro y evaluación ex-post.....	28
6. LECCIONES APRENDIDAS	30
ANEXO	37

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El diseño y ejecución del Programa, es consistente con los lineamientos de la ERP de Honduras, y a través de su implementación se buscaba apoyar un conjunto de inversiones sociales para aumentar el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, adicionalmente impulsar mecanismos para promover el empoderamiento comunitario y la apropiación social de los servicios. En este sentido el Programa buscaba, dentro del esquema de diseño e implementación de la ERP, financiar la expansión de las buenas prácticas identificadas en la fase I en la ejecución de los nuevos Planes de Inversión Municipal y mantener un ritmo creciente hacia la construcción de obras de infraestructura social básica.

1.1 Objetivo

La Fase II mantiene los objetivos generales del Programa e incorpora lecciones aprendidas de la Fase I, presentando un enfoque más integral a la problemática de pobreza y desarrollo local. De acuerdo con los lineamientos del diseño el objetivo general del programa es “contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, brindándole mayor acceso a servicios sociales básicos sostenibles con participación comunitaria”.

En forma complementaria el programa tiene como objetivos específicos fortalecer las capacidades locales y la participación ciudadana en los procesos de planificación, generar una mayor corresponsabilidad de los actores locales en el ciclo de proyecto, la creación de incentivos para promover el desarrollo local e innovaciones en la gestión; y mejorar los proceso de gestión en la ejecución de los proyectos¹

1.2 Estructura

El programa en su fase II mantiene los componentes principales de la Fase I, los cuales se ajusten en su alcance y contenido de acuerdo a los resultados del ejercicio evaluativo para pasar de la Fase I, especialmente en lo relacionado con la creación de un marco de políticas relacionado con el desarrollo local y municipal, y para genera un entorno institucional que favoreciera la sinergia requerida entre el FHIS y la SGJ como unidades ejecutora.

Los componentes del Programa son los siguientes:

- Inversión en Infraestructura Social, que financiará la ejecución de obras que previamente han sido identificados como proyectos a través de procesos participativos, en su ejecución y operación se buscará traspasar responsabilidades a las comunidades y municipios de acuerdo con interés y capacidad de gestión.

¹ BID. Programa de reducción de pobreza y desarrollo local, fase II (HO-0220). Informe de evaluación

- Gestión Municipal y Local, este componente busca mejorar la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales, de tal manera que éstos se encuentren en mejores condiciones para responder a las demandas de la población local. A través de este componente se desarrolla un plan asistencia local municipal mediante un Fondo Concursable y el apoyo a al preparación de los Planes de Desarrollo Municipal.
- Fortalecimiento del Marco Institucional. Este componente busca apoyar al FHIS y a la SGJ en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas y estratégicas, para el caso de las SGJ, mediante el apoyo a la transformación de estas instituciones para que puedan cumplir su rol como ejecutores y como instituciones claves en la ejecución de la Estrategia para la Reducción de Pobreza y el Programa de Descentralización y Desarrollo Local.

2. ANALISIS DE RESULTADOS

Dentro del marco estratégico del programa su ejecución apunta a lograr cambios medibles en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y en la ampliación al acceso a servicios sociales básicos.

El programa evidenciará, en forma complementaria, resultados en el fortalecimiento y expansión de la participación comunitaria en el ciclo de proyecto, el fortalecimiento de las capacidades locales; el mejoramiento de las capacidades locales de gestión de las municipalidades y la creación de un entorno institucional que favorezca el impulso al proceso descentralizador.

Como externalidades y efectos de largo plazo se esperaba que el programa produzca una reducción de costos por aumento en la eficiencia, la efectividad y la prolongación de la vida útil de las obras.² También inducir una mejora en la productividad e ingresos asociados a la inversión en capital humano y la mejora en la rentabilidad de la inversión social mediante la asignación de recursos, hacia las municipalidades más pobres.

2.1 Efectos directos.

De acuerdo al informe de evaluación intermedia y final del Programa³, los principales efectos directos analizados tienen que ver con el financiamiento de proyectos relativos a Servicios Sociales Básicos (SSB), el incremento de coberturas para la entrega de dichos servicios, la participación comunitaria, la ejecución de obras, la expansión efectiva en la delegación operacional del ciclo de proyectos a nivel local, la adecuada implantación de mecanismos técnicos en el FHIS para la mejora del ciclo de proyecto, la ejecución de planes de desarrollo a nivel local para consolidar el ciclo descentralizado, la reorganización operativa del FHIS y la reducción de costos.

Cada uno de estos efectos fue analizado en función del cumplimiento de los indicadores clave conforme el marco de resultados y para cada uno los efectos logrados mas relevantes fueron:

- **Financiamiento:** a) Inversiones por \$ US 26,8 millones a Dic. de 2011, por concepto de ejecución de proyectos en zonas afectadas y que corresponden al 100% de la ejecución financiera y presupuestal prevista; b) Un total de 736 proyectos ejecutados en 17 departamentos y 207 municipios de Honduras, que incluyen los municipios con altos índices de pobreza en términos de ingreso, infraestructura social en carreteras, salud y vivienda; c) Un 47% de la inversión de dedicada a reparaciones y reconstrucciones de obras de infraestructura social ya

² En las secciones siguientes se indicarán efectos en la reducción de los costos por ampliación de obras debido a una adecuada gestión en la etapa de planificación de los proyectos.

³ ANED Consultores. Evaluación de Medio Término y Final Programa Reducción de Pobreza y Desarrollo Local Fase II. Informe final, 2011.

existentes y en uso, que equivalen al 50% de las obras y, un 49% de la inversión estuvo dirigida a cubrir nueva población beneficiaria, mediante reposiciones, ampliaciones y construcciones de nuevos proyectos.

- **Cobertura y priorización de población pobre:** En materia de focalización el programa desde su Fase I privilegió sus intervenciones e inversiones relacionadas con proyectos de SSB en los municipios correspondientes a las poblaciones rurales mas pobres del país, siendo ejecutados menos del 20% de los recursos en regiones que no cumplieran con esta condición, como es el caso de los cascos urbanos⁴⁵. De acuerdo con la evaluación final “todos los municipios beneficiarios tienen mas del 70% de población en condiciones de pobreza”. Igual es el caso de los procesos de planificación participativa para las pruebas piloto que consideraron este criterio y por lo cual fueron positivamente evaluados por los grupos comunitarios participantes.

En cuanto a la ejecución de la fase II del programa, específicamente el FHIS realizó esfuerzos importantes por implantar el manejo del ciclo de proyectos en las municipalidades focalizadas, generando espacios de capacitación de personal capacitado en mecanismos de focalización, evaluación ex ante, contrataciones, control y seguimiento, y auditorias sociales.⁶

En materia de cobertura de inversión, este mismo informe corrobora que el 61% de los proyectos estuvieron dirigidos a obras cuyo promedio de beneficiarios es de 247 personas y requirieron el 51% de la inversión total en proyectos sociales; es decir un porcentaje mayoritario se concentró en proyectos de pequeña cobertura. Siendo la inversión media por beneficiario en el 30% de los recursos totales fue del orden de L.10,299.28, cifra que bien puede valorarse como alta considerando que el costo promedio es de L. 291.30 para proyectos que benefician rangos entre 1,600 a 5,000 personas. Lo que a criterio del personal de FHIS es un monto que se justifica porque es parte de la función del Estado dar una respuesta a las necesidades de la población, que sin esta amplitud de criterio, quedaría fuera de cualquier apoyo que brinde mejoras en la calidad de vida.

- **Mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios:** Un efecto muy importante y ligado al anterior es el relacionado con la mejora de vida de los beneficiarios del programa. Desde la elaboración de la línea de base del Programa, uno de los principales aspectos a valorar prospectivamente era el de la ganancia de la población en términos de calidad de vida, como resultado de las intervenciones previstas. Al respecto el informe final de evaluación del Programa evidencia que en términos generales la ciudadanía percibe que el proyecto ha mejorado su calidad de vida, lo que hace a la población más receptiva y susceptible a nuevos servicios, esta percepción se ve reforzada cuando se pregunta en cuánto ha mejorado la calidad de vida de la población y los municipios concentran sus respuestas en

⁴ A nivel departamental los departamentos mas pobres recibieron el 54% de los recursos de las inversiones de SSB

⁵ Ver documento de formulación Banco Interamericano de Desarrollo, Programa 1478. HO

⁶ Informe ANED Consultores, Evaluación Final Programa 1478 HO.

porcentajes de 72%, en ambos grupos la apreciación de mejoría es muy importante y significativa. Asimismo, en las Encuestas de hogares hay una percepción de un mayor mejoramiento en la condiciones de vida para los beneficiarios de hogares de tramos de ingresos bajos con relación a los de ingresos altos, de acuerdo con la evaluación “ se encuentra una correlación entre el nivel de ingresos y el nivel de satisfacción”

- **Participación de las mujeres:** Un efecto importante a destacar es la amplia participación de mujeres en los procesos de planificación y ejecución de los proyectos locales. Esto se hace evidente en la medida que las mujeres tienen la participación más visible en los procesos de identificación, capacitación y participación en los proyectos; en el informe final de evaluación del Programa se documenta como son las mujeres las que están más informadas de la ejecución de los proyectos; de los municipios donde se realizó la encuesta de hogares, en un 57% de los mismos las mujeres estaban mayormente informadas.

Por otra parte, se logra documentar que el mayor porcentaje de personas capacitadas por género igualmente fueron mujeres (54%), lo que consolida la hipótesis de que son las mujeres las que mayormente se involucran en el proceso global de gestión y ejecución de los proyectos, siendo mayoritaria su participación en los proyectos de educación y salud y mucho menos en infraestructura y otros donde la presencia masculina es predominante.

No obstante un resultado contradictorio esta relacionado con que dicha participación no es plenamente reconocida por la ciudadanía como se reflejó en la encuesta de hogares donde el 44.4% de la población señaló que las mujeres participaron poco o nada en los proyectos, lo que a juicio de los evaluadores no se explica cuando se miden los niveles de participación tanto en los procesos de capacitación como de gestión de proyectos por áreas, donde su presencia si es bastante notoria como ya fue mencionado. Lo que no desvirtúa el que se pueda afirmar que la participación activa de la mujer, y sobretodo de la mujer joven, es un importante avance que deja el programa a las comunidades.

- **Incremento de cobertura de SSB:** a) Ejecución de 736 proyectos de los cuales el 65% fueron ejecutados en el sector educación, 12% en agua y saneamiento, 9% en salud, 7% en infraestructura y mantenimiento y 7% en otros. Con lo que se supera el resultado esperado de 600 proyectos ejecutados en 207 municipios.
- **Participación comunitaria:** a) En esta materia se evidencia que el 93% de los proyectos ejecutados fueron priorizados bajo un esquema de trabajo participativo con las comunidades objetivo; b) En materia de satisfacción, el resultado de la Encuesta de Hogares evaluó el nivel de satisfacción por tipo de participación en los proyectos de SSB, encontrando que el 90% de los (as) beneficiarios (as) que participaron en la construcción y control de calidad de las obras fueron los de mayor grado de satisfacción, porcentaje superior al resultado encontrado en el estudio de la línea de base que fue de un 65% de satisfacción; c) En el 90% de los proyectos se llevaron a cabo procesos de contraloría social por parte de las

comunidades beneficiarias, d) El 81.4% de la población encuestada, consideró que con la ejecución de los proyectos de SSB, las condiciones de vida familiares mejoraron; e) El 93% afirmó que los proyectos de salud son los que más impactaron en la calidad de vida, y f) Un 87% manifestó que los que mas aportaron a la mejora en su calidad de vida fueron los proyectos de agua y saneamiento.

- **Ejecución de obras:** a) Conforme la evaluación intermedia y final, el 84% de las obras se lograron finalizar y entregar, un 7% no estaban completas y en un 9% no se dispuso información; b) En el caso de los proyectos descentralizados el 26% de las obras aún no habían sido finalizadas por problemas de acreditación de propiedad legal de los terrenos; c) Como se indicó previamente, en el 90% de los proyectos se llevaron a cabo procesos de contraloría social de las comunidades como apoyo a la ejecución de los proyectos.
- **Expansión Operacional de la delegación del ciclo de proyecto:** a) Con base en el resultado de entrevistas a funcionarios de las municipalidades, en el 87% de las municipalidades se contaba con una Unidad Técnica para la elaboración de perfiles de proyecto, consulta ciudadana, análisis de pre-factibilidad y diseño final del proyectos; b) En un 40% de los casos los contratos se manejaron en forma descentralizada, en todas las áreas de inversión; c) Un 79% de las municipalidades cuentan con un plan para el mantenimiento de proyectos mediante convenios establecidos con las comunidades beneficiarias; d) Un 50% de los municipios han recibido entrenamiento del ente executor relativo al ciclo de proyectos y se ha capacitado en un 90% a la sociedad civil involucrada.
- **Mecanismos en el FHIS para el manejo del ciclo de proyecto:** En general se observa que el FHIS logró institucionalizar el ciclo de proyectos y vincula la ejecución del programa a sus operaciones regulares. Los resultados de la evaluación muestran los siguientes logros: a) El 100% de los municipios recibieron certificados extendidos por la Dirección General de Presupuesto; b) El 81% de los municipios certificados ejecutó proyectos bajo modalidad descentralizada; c) El FHIS desarrolló y aplicó las normas y procedimiento de los Manuales Operativos en las diferentes direcciones, tales como los de Contrataciones de Obras Públicas y Adquisición de Bienes y Servicios de Obras de Infraestructura; de Control y Seguimiento, de Capacitación y otros; d) Se fortaleció al FHIS aspectos relativos a la ejecución, gestión y seguimiento de proyectos tales como: metodologías de evaluación ex ante de proyectos, seguimiento y supervisión de proyectos, mejoramiento de procesos de trabajo, monitoreo y evaluación de programas y proyectos; e) En el área administrativa y financiera se llevaron a cabo procesos de fortalecimiento en las aplicaciones del ciclo de proyectos, gestión administrativa y financiera, y mejora del sistema contable y administrativo; f) se ejecutaron procesos de capacitación a las municipalidades y las comunidades en el mantenimiento de las obras, como fue el caso de los talleres sobre el modelo de “Sostenibilidad de Proyectos de Infraestructura ORMA”.

En resumen, se documentó un 89% de cumplimiento en la implantación de mecanismos en el FHIS para el manejo del ciclo de proyectos. Que incluye personal

capacitado en mecanismos de focalización, evaluación ex ante, contrataciones, control y seguimiento, auditorías (sobre un estimado del cumplimiento del 70%).

- **Planes de desarrollo para fortalecer el ciclo descentralizado:** Conforme los hallazgos del informe final de evaluación del programa⁷, se logró constatar lo siguiente: a) En la evaluación intermedia y final del programa, no se evidenciaron acciones concretas para implementar planes de desarrollo que incluyan la ejecución de proyectos de manera descentralizada; b) Tampoco se encontraron evidencias de una distribución presupuestaria de las municipalidades en el marco de estas iniciativas; c) Pero en la evaluación final se logró identificar que existen Planes de Mantenimiento, en el 80% de los proyectos, aunque en el caso de los proyectos descentralizados un 15.5% de ellos aún no cuentan con Plan de Mantenimiento. Lo que muestra oportunidades de mejora en este campo.
- **Reorganización operativa del FHIS:** En esta materia destaca: a) Aunque no ha sido aprobado el nuevo manual de operaciones del FHIS; b) Se documentan avances en materia de concreción y fortalecimiento del ciclo descentralizado de proyectos, fortalecimiento de alcaldías en la administración y ejecución de proyectos, mejora en los controles de información y seguimiento, ampliación y fortalecimiento de la capacitación de municipalidades y sociedad civil, y el fortalecimiento del sistema de información institucional.
- **Disminución de costos operacionales.** Conforme la opinión de los evaluadores externos del programa ya citados, no hubo información disponible que permitiera establecer o evidenciar un ahorro en costos operacionales como parte del desarrollo del programa. Sin embargo se encontró que el porcentaje de adición de contratos fue del 4.3% lo cual indica que como resultado de un proceso adecuado de dimensionamiento técnico y financiero el FHIS ni el programa incurrieron en sobre costos en adiciones.

2.2 Externalidades

Bajo en entendido que las externalidades en todo proyecto de apoyo al desarrollo corresponden a efectos y consecuencias positivas o negativas derivados de la ejecución.. En este sentido el proyecto de Reducción de Pobreza y Desarrollo local en Honduras Fase II (HO-0220), en su conjunto ha generado como principales externalidades las siguientes:

- Un marcado impulso a los procesos de ***Participación Comunitaria y gestión local***, con una muy importante participación activa de mujeres como estrategia de sostenibilidad y legitimidad a nivel social y comunitario.

7 ANED Consultores. Evaluación de Medio Término y Final Programa Reducción de Pobreza y Desarrollo Local Fase II. Informe final, 2011.

- Desarrollo de un proceso progresivo de **Empoderamiento Comunitario**, alrededor del planeamiento, ejecución y supervisión social de proyectos de SSB de gran aporte a la mejora de la calidad de vida de las comunidades intervenidas.
- **Participación de las municipalidades** en el proceso de Planificación Participativa, que se convierte en una estrategia clave para asegurar la pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones a nivel local.
- **Institucionalización del Programa** en el FHIS, lo que facilita el proceso de mejoramiento y fortalecimiento de la función de asistencia técnica que debe brindar a las municipalidades y comunidades en materia de gestión de proyectos sustentables.
- **Reorganización operativa y mejoramiento de procesos** al interior del FHIS, que incluye el apoyo en procesos de capacitación de funcionarios, apoyo al desarrollo de manuales de procesos clave y procedimientos, que serán objeto de posterior puesta en marcha y actualización unido a un alineamiento entre los procesos institucionales y la gestión del programa.
- **Evidencia de “vacío institucional”** y de contar con un ente articulador, que permita superar los paradigmas de la gestión centralizada de procesos para la planeación de proyectos a nivel local, y de paso al fortalecimiento de la gestión local descentralizada y en respuesta a la política de descentralización del Estado hondureño, fortalecida por el proyecto.
- **Evidencia de la necesidad de un liderazgo técnico/político** para conducir el proceso de descentralización, desde las instancias de Gobierno que competa (SGJ) y de los organismos técnicos de apoyo al financiamiento de la gestión social y local de proyectos (FHIS).
- **Adecuado diseño de las obras** que generó una reducción importante en las adiciones a los contratos de ejecución (4,3%), por lo que fue notorio el esfuerzo por el adecuado planeamiento y control de ejecución desde el ámbito local y del FHIS.
- **Diseño de instrumentos** aplicables al apoyo del proceso de descentralización que permitan acelerar los procesos de transformación de la gestión pública a nivel local y el empoderamiento de los agentes sociales en materia de planeación, gestión, evaluación y control social de proyectos de interés local.

2.3 Productos

En relación con los productos generados por el proyecto, entendidos como la concreción de las actividades finales de cada componente, orientadas a la consecución de los logros clave, encontramos lo siguiente:

- **Para el componente 1. Inversiones en Infraestructura social ejecutadas y en operación (en forma participativa).**
 - **Financiamiento de obras.** US\$ 26,810,713.58 millones ejecutado, de los cuales: 57% del monto en proyectos ejecutados en el sector educación, 12% en el sector de agua y saneamiento., 9% en el sector salud, 7% en infraestructura y mantenimiento de obras, 7% en otras obras municipales (rastro, mercados).
 - **Aumento de cobertura en oferta de SSB.** La cobertura que se ha logrado es en 17 departamentos, 207 municipios y 736 proyectos: Educación: 481 Salud: 67 Agua y Saneamiento: 88 Infraestructura mantenimiento: 49; Municipales: 51 (mercado: 2, infraestructura vial 47, instalaciones deportivas 2). Lo que equivale a un cumplimiento global de metas de cobertura de un 122%, en proyectos de agua y saneamiento 138% de cumplimiento, y en proyectos municipales 283%.
 - **Nivel de satisfacción de hogares beneficiados.** El 90% de los hogares beneficiados por el Programa considera satisfactoria las instalaciones o calidad de las obras donde reciben los SSB. Por otro lado, el 90% de los proyectos tuvieron contraloría social y el FHIS realizó inspecciones en el 93% de ellos.
 - **Proporción de municipios que se responsabilizan por la planeación, contratación y ejecución local de proyectos.** Los hallazgos evidencian que el 79,3% de los municipios cuentan con un plan de mantenimiento de obra.
 - **Proyectos ejecutados bajo las modalidades centralizada y descentralizada que cuentan con una evaluación de calidad satisfactoria.** La evaluación final del programa evidenció que el 90% de los proyectos finalizados tiene concepto satisfactorio de calidad.
- **Para el Componente 2. Fortalecimiento del Marco institucional para el desarrollo local**
 - **Mecanismos implantados en el FHIS para el manejo del ciclo de proyectos. Se evidencia.** Con base en la evaluación final realizada, se verifica que el FHIS ha fortalecido aspectos vinculados a la ejecución, gestión administrativa y financiera, y seguimiento de proyectos. Se ha mejorado el sistema contable y administrativo, y se documenta un 89% de mecanismos implantados.
 - **Planes de desarrollo del FHIS ejecutados para consolidar el ciclo descentralizado.** El FHIS ha desarrollado software vinculado con el ciclo de descentralización de proyectos. Una versión ajustada y mejorada del Manual Operativo elaborada en el 2006, pero al cierre del informe de

evaluación (diciembre de 2011) no estaba aún aprobado por el Consejo Superior de Planificación, lo que hace difícil evidenciar a esa fecha el cumplimiento de esta meta.

- **Ejecución de Planes de reorganización operativa del FHIS.** Los cambios y rotaciones en las jefaturas del FHIS han dificultado el logro de esta meta o evidenciar avances sustantivos. No obstante cambios no se han afectado al personal operativo. No obstante el FHIS cuenta con Manuales operativos de las Direcciones como: Contrataciones de Obras Públicas y Adquisición de Bienes y Servicios, Control de Seguimiento y Capacitación.
- **Reducción de costos operativos.** No hubo manera de determinar un calculo certero de disminución de costos operativos respecto a los hallazgos previos de la línea de base (>50%, 2006), por tanto a cierre del informe de evaluación final del programa no se evidencia el logro de la meta proyectada (inferior al 12%).
- **Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.** Se logra documentar y evidenciar el diseño y montaje de PATMUNIS en 45 municipios, Fortalecimiento de procesos de diagnostico institucional y financiero, desarrollo de planes de acción para el fortalecimiento institucional.
- **Programa de incentivos a la innovación de la gestión municipal (INNOVAR).** Este programa se estructura a través de un Fondo Concursable que se constituye en un innovación para Honduras, con este mecanismo se logra captar 70 propuestas, de 11 municipios y 8 mancomunidades participantes.

No obstante igualmente se registró una alta tasa de rechazo de ofertas para el desarrollo de proyectos locales (73%), caracterizadas por una baja capacidad institucional para presentar ofertas innovadoras, cambios en las administraciones municipales y Nacionales, que le resto continuidad a muchos procesos previamente iniciados, así como limitantes institucionales de tipo estructural para acompañar los procesos administrativos a los tiempos de desembolso de fondos, y ocurrencia de desajustes en los procesos de supervisión de obras y proyectos que se tradujeron en demoras y dificultades operativas para dar certificación de las entregas, liquidaciones de contratos y trámite de desembolsos.

- **Para el componente 3. Fortalecimiento del Marco Institucional.**

- **Reorganización operativa institucional del FHIS.** En este aspecto y conforme los informes de evaluación final ya citados, los resultados igualmente son modestos. Lo anterior dadas la alta rotación de cargos en las instancias directivas que dificultan la continuidad del proceso de toma

de decisiones, a pesar de que se mantengan poco alterados los cuadros técnicos.

De igual forma El FHIS ha apostado por el fortalecimiento de los procesos de ejecución, gestión administrativa, financiera, y seguimiento de proyectos. De igual forma se evidencia que han existido mejoras en el sistema contable y administrativo

- **Apoyo a la coordinación inter-institucional y fortalecimiento institucional de la SGJ.** Se evidencia un bajo o moderado avance fundamentado por la falta de decisión política para poner en marcha la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE), lo que significa que se encuentre diseñada pero no funcionando, por tanto sin causar ningún impacto en el desarrollo del proceso de descentralización.
- **Diseño e implementación de políticas.** Se fortaleció el subcomponente de fortalecimiento de recursos humanos a nivel municipal, con la contratación de expertos sectoriales para fortalecer la UTD en apoyo al proceso de descentralización, así como asistencia técnica legal para apoyar la reforma institucional de la SGJ, incluida una propuesta de reestructuración, otra de estrategia de comunicación y plan de medios y un taller realizado sobre lineamientos de descentralización del Estado. No se evidenciaron en el informe de evaluación final realizado por la SEIP⁸, otros avances más allá de las propuestas mencionadas.
- **Diseño y desarrollo de un marco normativo y orientador para el proceso de descentralización.** Como parte de las acciones desarrolladas por el Componente 3 del programa, se desarrollaron intervenciones relacionadas con el apoyo al establecimiento de mecanismos para la coordinación y fortalecimiento interinstitucional, al diseño e implementación de políticas y al desarrollo de normas instrumentos y sistemas relacionados con el apoyo al proceso de descentralización y la modernización de la gestión municipal. Sin embargo su nivel de implementación y duración fueron limitados por la falta de respaldo y voluntad política.

En este aspecto cabe resaltar el esfuerzo por reactivar la figura de la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE), órgano encargado de propiciar los espacios de rectoría y concertación política en apoyo al proceso de descentralización del estado Hondureño; así como el fortalecimiento de la SGJ y su Unidad Técnica de Descentralización (UTD), instancias encargadas de proponer el marco de políticas, normas e instrumentos necesarios para darle soporte legal y operativo a los

⁸ Secretaría de Estado de Interior y Población. Evaluación final del Programa de Reducción de la Pobreza y Gestión local. Diciembre de 2010.

procesos de descentralización política, financiera y operativa hacia las administraciones municipales.

A este nivel los logros del programa se logró realizar el marco de trabajo interinstitucional para redefinir el marco operativo del CEDE, así como las consultorías especializadas para fortalecer la UTD de la SGJ, y las asistencias técnicas requeridas para adelantar las propuestas de diseño de los programas de financiamiento municipal y de reestructuración de la SGJ entre otros avances documentados por el informe de evaluación del programa en su Componente 3 realizado por la Secretaría de Estado del Interior y Población (SEIP)⁹.

No obstante estos avances quedaron sin desarrollo aspectos claves del proceso como son la definición de un marco normativo y de reformas legales que viabilicen el proceso de descentralización, la definición del régimen tributario especial para las administraciones municipales y el fortalecimiento de la capacitación del recurso humano municipal encargado de ejercer dichas funciones. Lo que sumado al hecho que tanto el CEDE como máxima instancia política de apoyo al proceso de descentralización y el Foro Tripartito para la Descentralización (FTD) constituido como espacio clave de concertación política, si bien han sido instancias que resultaron dinamizadas por efecto del programa, sus resultados en la práctica no han sido totalmente operativos en buena medida por las inestabilidades en la línea de gobierno registradas en los últimos años, y por la carencia de un marco legal y normativo que de viabilidad y obligatoriedad al proceso.

- **Desarrollo de normas, instrumentos y sistemas.** A pesar de que la UTD fue la unidad operativa responsable del diseño del SINIMUM, a pesar de contar con el diseño aprobado y listo para ser implementado, esta implementación no ha podido concretarse. Conforme indica el informe de evaluación final del programa elaborado por la SEIP, fallas en la capacitación del personal de la SGJ y de las municipalidades, impidieron la operativización del sistema, así como la falta de continuidad en el proceso de actualización y carga de datos.
- En cuanto al desarrollo de instrumentos en el FHIS, se ha avanzado en el diseño de los sistemas de información de la institución, reestructuración de la infraestructura informática, de comunicaciones y desarrollo de software en apoyo a la gestión del ciclo de descentralización de proyectos. Pero este desarrollo informático estuvo desvinculado de la operación de los procesos técnicos.

⁹ Secretaría de Estado de Interior y Población. Evaluación final del Programa de Reducción de la Pobreza y Gestión local. Diciembre de 2010.

2.3 Síntesis de los logros y resultados del Programa

En su conjunto se observa que el Programa presenta resultados importantes y un nivel de ejecución satisfactoria en relación con la ejecución del programa de expansión de la infraestructura social básica y de impulsar procesos como la planificación participativa vinculando actores locales comunitarios y los gobiernos municipales, todos estos procesos bajo un esquema institucionalizado en el FHIS y delegando a las municipalidades competencia acompañadas de recursos para la ejecución y creando espacios para un ejercicio activo y participativo de la auditoria social. En general se aprecia un buen grado de apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y una satisfacción con las obras, con una percepción de que han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida locales.

Con relación al fortalecimiento de las capacidades de gestión se sentaron las bases para la planificación municipal y se implementó el programa Innovar, pero con resultados limitados porque no existió una adecuada interrelación entre los procesos de planificación municipal y la ejecución local de los proyectos y fundamentalmente por una falta de coordinación FHIS SGJ.

En el componente de fortalecimiento los resultados son limitados en términos de la creación de una plataforma para el desarrollo y la implementación del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. Por el lado del FHISD el programa realizó un aporte importante en la reorganización y alineación de proceso y en el fortalecimiento tecnológico, sin embargo no se logró afianzar y desarrollar el proceso de transformación y reorganización en las dimensiones propuestas por el Proyecto.

3. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

el Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local en su segunda Fase contempla una serie de componentes, acciones e intervenciones que refuerzan el enfoque integral sobre la problemática de pobreza y desarrollo de la gestión local en las poblaciones más pobres de Honduras.

El diseño de la segunda fase de esta operación incorpora lecciones aprendidas de la Fase I, procurando un enfoque más integral a la problemática de pobreza y desarrollo local y complementando la función ejecutora del FHIS con el reforzamiento de la SGJ como ente con responsabilidad para coordinar, normar, facilitar y dar seguimiento al proceso de descentralización y desarrollo local, tal como lo indicaba la nueva política gubernamental en materia del proceso de descentralización.

De acuerdo con la estructura del Programa y el esquema de ejecución correspondiente el FHIS tuvo bajo su responsabilidad la ejecución del Componente 1 y el subcomponente 3(i) de fortalecimiento y la SGJ la ejecución del componente 2 y el subcomponente 3(ii). Esta separación funciona, aunque deseable desde el punto de vista táctico desde el punto de vista operativo resultó compleja y con bajos resultados en términos de su coordinación y articulación efectiva.

Uno de los supuesto básico para este modelo de ejecución fue asumir que en el marco de un programa de desarrollo local es factible genera sinergias entre el proveedor de proyectos y el ente normatizador y regulador del proceso de descentralización local permite la vinculación entre el organismo que apoya a los municipios y las comunidades en temas

relacionados al manejo del ciclo de proyectos y la entidad encargada del mejoramiento de la gestión e innovación de municipios, mediante la oferta de un paquete integral de asistencia y el acceso a fondos concursables. Para que esto fuera factible el Programa estimula para que las municipalidades y comunidades ejerzan un rol más importante en la identificación, priorización y ejecución de proyectos, al mismo tiempo que promueve la participación de actores locales en todo el ciclo de proyectos para facilitar su auditoría social, e inducir a la apropiación de las obras y la sostenibilidad de los proyectos.

3.1 Análisis de los factores críticos

A efectos de analizar los principales factores críticos del programa debemos recordar que la Fase II de su ejecución se fundamenta en la experiencia y las lecciones aprendidas de la Fase I, y presenta un enfoque integral a la problemática de pobreza y desarrollo local, en respuesta a las nuevas directrices y líneas de gobierno en materia de apoyo a los procesos de descentralización.

En este contexto la Secretaría del Interior y Población (antes Secretaría de Gobernación y Justicia) en su calidad de co-ejecutor del programa, asume un rol muy importante como es el de conducir, coordinar, asistir normativamente, apoyar y dar seguimiento al proceso de

descentralización y desarrollo local. Por otro lado, al FHIS (segundo co-ejecutor del programa) le corresponde la ejecución de los proyectos y el rol de seguir proveyendo la inversión social a la población más pobre y delegando responsabilidades del ciclo de proyecto a nivel local de manera gradual, mediante acciones de políticas e inversión social.

Los factores críticos en la implementación del proyecto y que se relacionan con el diseño de la operación son los siguientes:

- Fortalecimiento de las cuatro áreas estratégicas clave de la ERP, a partir de lo cual se fundamentan los principales objetivos estratégicos de la operación y se diseñan las principales actividades clave en sus tres componentes.
- Adecuado flujo de recursos para asegurar las inversiones en infraestructura social, que involucra el adecuado flujo de desembolsos y anticipos del crédito que permita la contratación de obras sociales y el pago de proveedores, así como la cobertura de gastos operacionales propios de la administración de los proyectos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de focalización hacia los municipios mas pobres, que asegure que el flujo de recursos efectivamente se orienta hacia las poblaciones que mas lo requieren y donde se hace mas necesario fortalecer los mecanismos de participación y control social.
- Avance y consolidación de los cambios organizacionales tanto del FHIS como de la SGF, que implica la formación de RRHH, la generación de nuevas capacidades institucionales, la introducción de mecanismos e instrumentos de mejoramiento de la gestión y del proceso de toma de decisiones para el fortalecimiento de la descentralización de la gestión local.
- Articulación estratégica y operativa en materia de ejecución de proyectos (FHIS), apoyo a las municipalidades (SGJ) y liderazgo en el desarrollo e implementación del modelo de descentralización a nivel local (SGJ), lo cual amerita una estrecha comunicación y coordinación entre ambas instancias ejecutoras para evitar disfuncionalidades y generar sinergia de esfuerzos.

Aspectos que como ya se ha visto evidenciaron avances y limitaciones que han sido evidenciadas y documentadas en los informes finales del programa realizados tanto por firmas externas como por la misma SEIP.

Por otra parte, y en esta misma línea de identificar factores críticos que incidieron en el logro de los objetivos del programa, se identifican los siguientes:

- Importante rotación de cargos clave de Gobierno encargados de asegurar la continuidad de las decisiones de política y de las decisiones técnico-operativas en materia del desarrollo del programa (4 Gobiernos, 5 Ministros FHIS, 6 Ministros SGJ, 6 Directores, e incluso con periodos de tiempo sin presencia de director nombrado).

- Retraso en los procesos de transformación institucional, flujo de desembolsos, contrataciones y procesos de participación social, requeridos para el logro de metas en el tiempo inicialmente estipulado de implementación.
- Evidentes debilidades estructurales en muchas municipalidades que limitaron el proceso de mejora en las capacidades técnicas en materia de descentralización, falta de experiencia en gestión de proyectos, baja capacidad para presentar propuesta innovadoras, así como limitaciones en el diseño al no considerar asistencia técnica para la debida identificación y formulación de propuestas de innovación a nivel local.
- Limitada oferta de servicios de Asistencia Técnica a los municipios, secundaria a la existencia de un mercado local poco desarrollado, con escasos mecanismos de acreditación de oferentes y de acompañamiento a municipalidades. No obstante, el programa financió el desarrollo de Planes de Asistencia Técnica a nivel Municipal (PATMUNIs) que logro extenderse a 45 municipios, aunque los resultados de estos planes en términos de mejora en las capacidades del recurso local municipal, no están claramente evidenciados en los informes de evaluación final del programa.
- Existencia de ineficiencias operativas del FHIS en la gestión de información, al encontrarse información desintegrada y dispersa, no articulada al ciclo de proyectos, poco manejo integral de la información, en contravía con un proceso de modernización tecnológica que avanzaba de manera desarticulada de los procesos de gestión.
- Debilidades en el seguimiento y coordinación local para la ejecución de proyectos durante la etapa de relevo de alcaldes y administraciones municipales, que en algunos casos significó el desconocimiento de acuerdos previos suscritos entre los alcaldes salientes y las autoridades de la SGJ, así como en la observancia del reglamento operativo del programa Innovar para el control y rendimiento de cuentas, que no fue considerado por parte de algunos alcaldes recién nombrados. En este sentido y conforme el informe final del programa, se llama la atención igualmente sobre la débil respuesta de las nuevas autoridades de la UTD en materia de asegurar el acompañamiento debido a las nuevas autoridades municipales que evitara este tipo de desajustes operativos.
- Finalmente, el efecto contundente de la suspensión temporal de desembolsos por agudización de la crisis institucional y de gobernabilidad que retrasa la ejecución del programa y el logro de metas en los periodos estipulados desde el diseño de la operación. Lo que en su conjunto produjo que la ejecución global del programa se llevara a cabo durante ocho (8) años, frente a los tres y medio (3,5) años previstos en el diseño de la operación.

3.2 Desempeño de la Unidad Ejecutora

De acuerdo con el diseño la operación del programa incluyó dos unidades ejecutoras: FHIS y SGJ. Como elemento importante este diseño buscaba inducir la integración del FHIS al proceso de reforma del estado en materia de descentralización que define roles y responsabilidades a los diferentes estamentos institucionales. Entonces se espera la incorporación del FHIS, a través del programa, con los programas de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales. Este objetivo se cumplió parcialmente pues el FHIS logro un acercamiento con las municipalidades por la vía de la ejecución de los proyectos y no de una sinergia institucional.

Como unidad ejecutora el FHIS logró aplicar su experiencia como ejecutor de cuatro préstamos del BID desde el año 2000 y de cinco operaciones del Banco Mundial, a pesar de los retrasos y las demoras debidos a factores institucionales y del contexto político.

La SGJ no registra experiencia en la ejecución de programas de organismos internacionales y esta situación explica parcialmente las limitadas capacidades de la SGJ en la ejecución de este programa. Es importante indicar que la ejecución de esta segunda fase requería de un mandato político para ejercer el liderazgo en términos de la operacionalización de la política de descentralización y de una capacidad técnica y liderazgo para convocar y coordinar a los diferentes actores.

En relación con las acciones del Gobierno y los entes receptores de crédito y co ejecutores de los recursos (FHIS y SGJ), se puede decir que los atrasos experimentados en la ejecución de las actividades fueron motivadas en buena medida por la dificultad de lograr el cumplimiento oportuno de los acuerdos previamente firmados entre el Estado de Honduras y el financiador (BID).

Lo anterior, sumado al hecho de los cambios en las políticas de procedimientos y metodología de implementación, que condujeron a un reacomodamiento institucional que absorbió tiempo valioso del trabajo desarrollado, que demoró inevitablemente el inicio de las actividades clave del programa.

Es por ello, que conforme se indica en el informe de evaluación final del Programa, es de vital importancia que los equipos técnicos y políticos del FHIS se aseguren que antes de la firma del contrato, se hayan incluido en este, estrategias de acción y procedimientos administrativos y normativos que la institución asignada como ejecutora haya demostrado como exitosos en el diseño, operación, seguimiento o evaluación de programas. Si estos no se incorporan en el contrato, es difícil y complicado hacer modificaciones posteriores.

En resumen, los principales factores clave asociados al desempeño de los agentes institucionales ejecutores son:

- En materia de coordinación y articulación, la coordinación para la ejecución no fue formalizada desde el inicio de la operación, ni el diseño del mecanismo de ejecución imponía retos importantes en la implementación.

- En cuanto al desempeño del FHIS, faltó una mayor consolidación institucional del ciclo de proyectos, e integración de este y del programa en su conjunto a la arquitectura institucional.
- En cuanto al desempeño de la SGJ, fue evidente la falta de direccionamiento y continuidad en la toma de decisiones, que afectó la ejecución del programa, lo que propició que la orientación de su rol se dirigiera hacia procesos operativos no estratégicos.
- En cuanto al desempeño de la UTD esta se constituye en una Unidad sin posición ni mandato político en el nivel Ejecutivo de la administración, por tanto a su interior no fue posible construir un espacio de dialogo de políticas, concertación, coordinación y/o supervisión efectiva del programa Innovar
- En materia de supervisión del programa Innovar, fallo el esquema de supervisión y seguimiento a la ejecución, realizándose solamente un seguimiento a la gestión financiera de desembolsos.
- Tampoco se lleva a cabo la incorporación en el diseño operativo del programa del Fondo Concursable, lo que hizo mucho más compleja la operación y asignación de fondos.

3.3 Desempeño del Banco

En materia del diseño y planificación de las actividades del programa realizadas por el Banco, es importante resaltar la necesidad de hacer mucho mas realistas los tiempos de ejecución previstos, considerando la dinámica social y de Gobierno que habitualmente caracteriza a la mayor parte de los países de la región y en especial a Honduras.

Sobre el tiempo de ejecución, se puede afirmar que un programa de estas características, donde la existencia de dos co-ejecutores con políticas y procedimientos de actuación no necesariamente armonizados, y con un escenario de ejecución dispersa a nivel municipal, sin contar con un marco normativo y procedimental para la operación de un modelo consolidado de gestión descentralizada, que diera soporte a las acciones de fortalecimiento local, significaba desde un comienzo un riesgo de implementación, que no fue calculado ni dimensionado en el diseño.

Lo anterior ameritaba ajustar condicionamientos técnicos y normativos previos al arranque del programa, y por tanto, estimar de manera mas cuidadosa el tiempo de ejecución previsto, que obviamente no podía ser de cuatro años. Aspecto que afecta no solo las expectativas de ejecución y cumplimiento de metas, sino la credibilidad misma y el impacto final del programa.

Adicionalmente a realizar procesos de planificación estratégica y operativa mucho mas ajustados a los tiempos reales de ejecución, es necesario que el Banco insista en desarrollar mecanismos e instrumentos de monitoreo conjuntos, país y Banco, que

permitan anticipar desajustes en la implementación y evaluación de riesgos de implementación, que puedan ser utilizados para mejorar el desempeño de las partes, el resultado de estas evaluaciones deberán ser transferidas a los niveles descentralizados, adoptando un esquema de transferencia de conocimientos formativo y motivacional para mejorar la gestión en el nivel local y comunitario.

Con relación al marco de resultados de los 34 indicadores que tiene la Matriz de Marco Lógico 19 tiene problemas de especificación, porque no son claros, o no tiene metas definidas, o nos están enmarcados en el tiempo, esta deficiencia dificulta la valoración del cumplimiento de los objetivos, por otro lado se destaca la relevancia de haber realizado un ajuste a la Matriz de Marco Lógico para incorporar los ajustes y cambios durante la ejecución y también los resultados de la línea de base.

En resumen podemos destacar como elementos clave de desempeño del Banco los siguientes:

- Existencia de un buen diseño técnico aunque poco realista en materia de tiempos de ejecución
- Necesidad de ajustar el marco de resultados para reflejar objetivamente los logros y resultados del Programa.
- Existencia de complejos mecanismos de ejecución, especialmente en materia de coordinación y articulación inter-institucional (FHIS, SGJ, Municipalidades)
- Importante énfasis por la introducción de innovaciones importantes, en materia de fortalecimiento de la gestión local (Fondo Concursable del Programa Innovar)
- En materia de ejecución, necesidad de hacer una clara identificación y seguimiento de los potenciales riesgos en la implementación del programa
- Reforzar el desarrollo de un marco normativo armonizado y comprensible que pueda llegar fácilmente y ser aplicable al nivel municipal, lo que incluye también la necesidad de superar las deficiencias en materia de supervisión del programa innovar
- Por tanto se hace indispensable valorar muy objetivamente el rol de la SGJ como agente institucional clave para el avance del proceso de descentralización.

3.4 Síntesis

En síntesis podemos afirmar que la gestión del programa puede ser valorada como satisfactoria en la medida que introduce cambios significativos en los enfoques, técnicas e instrumentos operativos con que se planifican y gestionan proyectos en materia de SSB a nivel local tanto en sectores clave para el desarrollo local como es salud, educación, infraestructura y otros, priorizados por las autoridades municipales y con una alta proporción de participación comunitaria como soporte a la toma de decisiones.

Estas medidas se producen en los primeros años de ejecución del Proyecto como una respuesta gubernamental de apoyo a la gestión descentralizada, que igualmente se orienta a fortalecer la gestión institucional del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) como segundo ejecutor clave del Programa, con

el objeto de conducir, coordinar, regular, apoyar y dar seguimiento al proceso de descentralización y desarrollo local en Honduras.

Al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) le corresponde en este marco de ejecución, el rol de seguir asegurando la ejecución de la inversión social focalizada en la población más pobre del país y delegando responsabilidades del ciclo de proyecto a nivel local de manera gradual. Esto último con el objeto de trasladar capacidades y empoderamiento en materia de gestión pública a los municipios y comunidades.

En tal sentido el esfuerzo realizado en el proceso de traslado del ciclo de proyecto a nivel local y el fortalecimiento de los espacios de participación comunitario con un alto énfasis en la participación de la mujer, se consideran uno de los logros mas relevantes del programa a nivel del empoderamiento local frente al proceso de gestión de proyectos de interés comunitario.

La dinamización del órgano rector y de concertación política frente al proceso de descentralización como son el CEDE y el FTD respectivamente, se constituyen en avances significativos derivados del programa, no obstante, los cuales deben ser reforzados en la medida que estén acompañados por un marco normativo y legal, así como por mecanismos de acompañamiento técnico sostenido que posibiliten un mayor efecto y mas duradero de las acciones de fortalecimiento de la gestión local de proyectos. Debido a la falta de un liderazgo y a un apoyo político el rol de estas dos instancias fue bastante limitado.

En definitiva una de las áreas de mayor esfuerzo a futuro es la relacionada con el fortalecimiento institucional de la SGJ y sus instancias técnicas de coordinación y asistencia técnica, para que se constituya en el actor institucional líder del proceso y conductor político de las acciones de cambio a nivel del proceso de descentralización.

4. ANALISIS DE LA SOSTENIBILIDAD

4.1 Análisis de factores críticos

En materia de sostenibilidad y con base en el análisis de los factores críticos descritos, las acciones realizadas por el programa han generado a nivel municipal una nueva concepción y práctica en materia de planificación y ejecución de proyectos de SSB, lo que se considera un elemento clave para la sostenibilidad futura de nuevas intervenciones de este tipo.

Por otro lado el empoderamiento de las comunidades y de las administraciones municipales en defensa de sus proyectos de SSB, hace que pueda generarse una masa crítica social que mantenga los logros y nuevas dinámicas de planificación, gestión y control social, promovidas por el programa. Por lo que se hace necesario mantener el seguimiento y acompañamiento local a estos procesos ya iniciados que permitan asegurar su continuidad e incorporación a las prácticas habituales de administración local.

No obstante lo anterior, si esto no se acompaña de un respuesta institucional sostenida (FHIS y SGJ) y de un fortalecimiento igualmente permanente de las funciones de acompañamiento, asistencia técnica y monitoreo de resultados de estas intervenciones desde lo local, dicho esfuerzo puede verse absorbido por la compleja dinámica social que caracteriza la gestión de las municipalidades.

A modo de resumen, a continuación se describen algunos elementos clave en materia de sostenibilidad de las intervenciones:

- Es importante potenciar el efecto positivo que significa el que el 84% de los proyectos finalizados y con alto grado de satisfacción de los usuarios y beneficiarios, esto tanto a nivel de credibilidad del programa, como de empoderamiento local (administraciones municipales y comunidades) en relación con la capacidad de asegurar el logro de resultados.
- Mantener el impulso al desarrollo de planes de sostenibilidad/mantenimiento de obras que en los resultados del programa se sitúan en un 79.3% de los proyectos, lo que es bastante significativo y un logro muy importante en materia de transformación de la cultura en materia de gestión local de proyectos.
- Es necesario fortalecer los mecanismos y metodologías para la creación de capacidades de gestión para ejecutar proyectos, por parte de las municipalidades, este es un elemento clave para asegurar la sostenibilidad futura de las intervenciones.
- Es indispensable reforzar el trabajo alrededor de la creación y reglamentación de un marco normativo que fortalezca los procesos de descentralización, desde las

instancias conductoras de Gobierno y que brinde las condiciones de seguridad jurídica y legal a los procesos locales de gestión de recursos y proyectos

- Retomar la experiencia del Programa Innovar para fortalecer la capacidad y acompañamiento institucional en la identificación de elementos verdaderamente innovadores desde lo local, que mejoren el diseño de nuevas propuestas.
- Superar las barreras y dificultades de involucramiento y sensibilización en las nuevas administraciones municipales que permitan que no haya desde lo institucional, solución de continuidad en los esfuerzos y logros alcanzados por el programa.

4.2 Riesgos potenciales

En materia de identificación de riesgos una de las principales características de programa como es la generación de capacidades institucionales para fortalecer los procesos de planificación, gestión y evaluación de proyectos a nivel local, que se constituye en una de sus principales fortalezas, igualmente es la principal generadora de riesgos que afectan la implementación, efectividad y sostenibilidad de las intervenciones propuestas.

Los principales riesgos detectados están relacionados con:

- **Riesgos de contexto político**, principalmente vinculados con los cambios de autoridades de gobierno y administraciones que han afectado de manera directa el respaldo político y continuidad a la toma de decisiones, tanto a nivel de las máximas autoridades del gobierno central, como de los organismos ejecutores (FHIS y SGJ) y administraciones de las municipalidades objeto de intervención.
- **Riesgos de contexto país**, relacionados con las conocidas situaciones de interinidad política e inestabilidad social generada por la interrupción de gobierno en el 2009, situación que retrasó de manera importante la ejecución de acciones previstas en el plan operativo del programa y generó incertidumbre sobre su misma culminación.
- **Riesgos de formulación**, principalmente relacionados con los supuestos de arranque del programa, en especial con el calculo de los tiempos de ejecución de los distintos componentes y la subestimación de las potenciales complejidades en materia de articulación y coordinación interinstitucional entre los dos agentes públicos co-ejecutores clave en el desarrollo de las actividades del programa (FHIS y SGJ)
- **Riesgos de implementación**, alusivos a la capacidad institucional para reformar sus propias estructuras y planificar y gestionar de manera articulada con los municipios, la gestión y evaluación de proyectos locales; así como para adaptar y adoptar nuevos mecanismos y reglas de juego que den respaldo normativo a los procesos de descentralización.

- **Riesgos de Monitoreo y evaluación**, relativos a la baja capacidad de los organismos ejecutores para acompañar y dar seguimiento cercano a las autoridades municipales en materia de transferir conocimientos y técnicas para la preparación, ejecución y supervisión de proyectos sociales innovadores; así como la dificultad para implementar y poner en marcha sistemas de información ya diseñados (SINIMUN) y destinados a dar apoyo a los procesos de seguimiento y monitoreo de proyectos a nivel municipal.

4.3 Capacidad institucional

Como ya ha sido mencionado uno de los propósitos centrales del programa (Componente 3) fue la de fortalecer las capacidades institucionales tanto de los agentes institucionales co-ejecutores del programa como de las administraciones municipales administradoras de los proyectos.

En este sentido uno de los principales objetivos de este proceso de fortalecimiento tanto del FHIS como de la SGJ ha sido la creación de las condiciones legales, instrumentos y sistemas operativos y de gestión que fortalezcan la delegación operacional del ciclo de proyectos, y el apoyo a las municipalidades para fortalecer su capacidad de gestión descentralizada.

En este sentido se puede destacar que con base en una muestra de proyectos ejecutados a nivel local se logró determinar que el 100% de los municipios de la muestra tienen certificado de la DGP, y el 81% de ejecución de proyectos pertenecen a la categoría de proyectos de tipo descentralizado¹⁰.

Lo anterior indica, que efectivamente hubo un esfuerzo importante y documentado para gestionar los proyectos de manera descentralizada y por fortalecer la capacidad de las municipalidades para su adecuada gestión y monitoreo de resultados.

Por otra parte y como resultado de los hallazgos propios de la evaluación final del programa, es evidente la existencia de limitantes institucionales claramente detectadas, que no facilitaron el logro de determinados objetivos y metas de resultado, tales como:

- Débil capacidad de liderazgo institucional de la SGJ para conducir el proceso de descentralización.
- Ausencia de una política de Estado en materia de descentralización que orientara el proceso en el medio y largo plazo
- Minimización del rol de la UTD que terminó ejecutando un rol operativo y de gestión de trámites administrativos sin agregar valor al proceso de asistencia técnica de apoyo a la descentralización.

¹⁰ ANED Consultores. Evaluación de Medio Término y Final Programa Reducción de Pobreza y Desarrollo Local Fase II. Informe final, 2011.

- Otras instancias de conducción y concertación de gobierno como la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado - CEDE – y el Foro Tripartito de Descentralización – FTD -, tampoco operaron con el desempeño esperado, lo que incrementó el vacío de liderazgo institucional ya detectado en el rol de la SGJ.
- Bajo nivel de aplicación y ejecución de la Agenda Mínima de Descentralización (AMD), que a pesar de ser aprobada en primera instancia, no se convirtió en un factor decisivo para recuperar el tiempo perdido y dinamizar nuevamente el proceso de descentralización, la cual fue presentada para aprobación ante el gabinete Social del Alto Gobierno, pero no fue finalmente aprobada y con ellos se limita la posibilidad de darle un impulso definitivo al proceso de descentralización del Estado Hondureño.

En cuanto a los logros finales en materia de fortalecimiento institucional tanto del FHIS como de la SGJ, podemos destacar:

Fortalecimiento del FHIS:

- Desde la ejecución de la Fase I del programa se dieron los primeros pasos en materia de fortalecimiento institucional del FHIS, con la aprobación del Manual de Operaciones (años 2002 /2003), del cual se halla aun pendiente la aprobación de su segunda versión actualizada y elaborada en el año 2006.
- Actualmente el FHIS cuenta con manuales operativos de las direcciones, tales como los de Contrataciones de Obras Públicas y Adquisición de bienes y servicios de obras de infraestructura; de Control seguimiento, de Capacitación y otros.
- Como parte del programa se desarrollaron procesos de consultoría que ayudaron al FHIS a fortalecerse en áreas técnicas de ejecución y seguimiento de proyectos, tales como:
 - *Metodologías de evaluación ex ante*
 - *Seguimiento y supervisión*
 - *Mejoramiento de procesos*
 - *Monitoreo y evaluación*
- En el área administrativa y financiera el FHIS llevo a cabo consultorías dirigidas a hacer ajustes para las aplicaciones del ciclo de proyectos, en la gestión administrativa y financiera, así como en la mejorar de su sistema contable y administrativo.
- Se documentaron igualmente avances en otras áreas, tales como:
 - *Concreción y fortalecimiento del ciclo descentralizado de proyectos.*
 - *Fortalecimiento de alcaldías en la administración y ejecución de proyectos.*
 - *Mejora en los controles de información y seguimiento de proyectos.*
 - *Ampliación y fortalecimiento de la capacitación de municipalidades y sociedad civil.*
 - *Fortalecimiento del sistema de información.*

Fortalecimiento de la SGJ:

- Avances en el diseño de la política de descentralización, aunque aún sin contar con un alto nivel de operatividad.
- Se cuenta con un diseño coherente y pertinente del sistema de monitoreo y evaluación para la descentralización consensuado con los principales agentes institucionales involucrados aunque no se encuentra en funcionamiento
- El Programa de Descentralización y Desarrollo local (PRODDEL) alcanzo a ser diseñado pero no tuvo alcance ni peso de marco legal, ni se logro dejar operativo como estaba previsto desde el diseño del componente III.
- Se dinamiza la figura del CEDE y del FTD como instancias clave para el proceso descentralizador en materia de rectoría y de concertación político social respectivamente, aunque no es posible lograr que ejerzan operativamente sus funciones de manera sostenida.
- Se fortalece técnicamente la UTD como elemento clave a futuro dentro del proceso de descentralización sectorial.
- Se avanza en la determinación del marco normativo para regular las trasferencias intergubernamentales y en el desarrollo instrumental para la descentralización de las finanzas municipales.
- Se formulan propuestas de descentralización para los sectores de educación, salud, medio ambiente y protección social por parte de expertos contratados por la UDT.

5. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Con relación al seguimiento y evaluación del programa se destaca el esfuerzo realizado al disponer de una línea de base y un perfil de salida que permitiera realizar análisis comparativos en dos puntos del tiempo de la operación, como se indica mas adelante el ejercicio de monitoreo estuvo limitado por la consistencia y claridad de los indicadores diseñados para medir el desempeño del proyecto.

Es importante reconocer los esfuerzos realizados por el FIHS en materia de capacitación y asistencia técnica realizada a través de consultorías encaminadas a fortalecer los procesos de gestión y seguimiento de proyectos y dentro de lo cual, la asistencia técnica en materia de los sistemas de M&E eran uno de los aspectos prioritarios de abordaje técnico.

Por otro lado en materia de ejecución de obras se prestó especial interés al fortalecimiento de los procesos de auditoría de recursos tanto materiales como financieros tanto de los proyectos ejecutados de manera centralizada (FHIS) como descentralizada (Municipalidades), con lo que se aseguró un control directo en la ejecución de obras, procesos que su vez hicieron parte del proceso de transferencia de ciclo de proyectos realizado por el FHIS hacia las municipalidades y que se caracterizo por un amplio nivel de implantación (superior al 80%) .

De acuerdo a la formulación del programa y en especial en lo que respecta al sistema de monitoreo y evaluación del proceso de descentralización (Componente III, Indicador b4 del marco de resultados), al cabo del primer año de ejecución del programa en su Fase II, dicho sistema de M&E debería estar no solo diseñado, sino consensuado entre todos los agentes institucionales involucrados y en funcionamiento, reforzado con la elaboración de informes de M&E periódicos que generen información sobre el nivel de avance del proceso de descentralización . La evidencia disponible indica que no se logró estructurar y poner en funcionamiento este sistema.

Finalmente, la modalidad misma de descentralización generó un esfuerzo administrativo muy importante en las Municipalidades del país dada su debilidad en asuntos de manejo y utilización de procedimientos contables, lo que para efectos de auditoría y rendición de cuentas se requiere experiencia, obligó un importante esfuerzo de capacitación y asistencia utilizando los instrumentos normativos, regulatorios y de control interno ya existentes, lo que en materia de evaluación facilitó los procesos de rendición de cuentas.

5.1 Información sobre resultados

En materia de evaluación de resultados se destaca lo siguiente:

- Matriz de Marco Lógico: La Matriz de Marco Lógico tiene 34 indicadores de los cuales 19 tienen problemas de especificación y 18 no cuentan con información para medir los resultados, esto sugiere la conveniencia de realizar revisiones y

ajustes periódicos a los instrumentos de seguimiento de resultados para garantizar su robustez y consistencia para medir los efectos y resultados.

- Enfoque del sistema: a) El sistema de M&E del programa se orientó a medir fundamentalmente “la eficiencia operativa y financiera” del programa, mas que los resultados directos del mismo en términos de la reducción de pobreza que es uno de sus propósitos fundamentales; b) No se estableció una instancia responsable por el monitoreo del programa en su conjunto y de la vigilancia de su rumbo y orientación estratégica, lo que le restó peso e importancia en materia de toma de decisiones.
- Desarrollo de instrumentos: a) Seguimiento sistemático de proyectos (93.3% de los proyectos supervisados); b) Seguimiento por parte de la sociedad Civil; c) Funcionamiento de los mecanismos de Contraloría Social (90% de los proyectos con CS); d) Fortalecimiento e involucramiento de la Unidad de Control y Seguimiento del FHIS.
- Ejercicios evaluativos: La línea de base y la evaluación intermedia del Programa permitieron realizar el seguimiento y análisis comparativo de los principales indicadores incluidos en la matriz de resultados. Los cuales en la mayor parte de los casos fueron reportados con resultados positivos e incluso por encima de los resultados previstos para la ejecución de la fase II. Los principales indicadores clave reportados como superados respecto a lo registrado en línea de base y evaluación intermedia, fueron: a) Financiamiento y acceso a servicios sociales básicos; b) Incremento de cobertura de SSB; c) Participación comunitaria y percepción de mejora en la calidad de vida; d) Ejecución de obras de infraestructura social básica; e) Expansión en la delegación operacional del ciclo de proyectos; y f) Mecanismos implantados para el manejo de ciclo de proyectos.

Por otra parte los indicadores que fueron reportados sin evidencia para asegurar su cumplimiento conforme lo previsto en la línea base fueron: a) Planes de desarrollo para consolidar el ciclo descentralizado de proyectos; b) Reorganización operativa del FHIS; y c) Reducción de costos operativos.

5.2 Seguimiento futuro y evaluación ex-post

A efectos de recomendar acciones para fortalecer los mecanismos de formulación, planificación, coordinación, gestión y evaluación de resultados de futuros programas alusivos al fortalecimiento de la descentralización y la gestión local de proyectos, se recomienda:

- De cara a la formulación de nuevas operaciones y programas, valorar cuidadosamente los tiempos políticos y el calculo del nivel de esfuerzo técnico sobre todo en materia de acciones de fortalecimiento institucional y capacitación de RRHH, que en su conjunto inciden de manera directa en los procesos de aprestamiento administrativo y técnico para la ejecución, con directas

repercusiones en el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de actividades y tiempos para el logro de metas.

- Desarrollar acuerdos sostenibles con autoridades de alto gobierno que permitan asegurar unas mínimas condiciones en materia de contexto normativo y legal, que den soporte, viabilidad y sostenibilidad a las acciones técnicas del programa.
- Fortalecer los mecanismos de relacionamiento y articulación interinstitucionales entre los agentes institucionales co-ejecutores de los programas, así como entre estos y las instancias de gobierno local y comunidades para hacer mucho más expedita la gestión operativa del programa.
- En el diseño de otros programas similares debe aprovecharse todos los avances de diseño, metodológicos e instrumentales tanto de planificación y gestión de proyectos, así como de monitoreo y evaluación, ya incorporados a la gestión de programa. Incluyendo desde un comienzo una robusta estructura de captura de datos, reporte, recolección y uso de la información para su análisis en decisiones concretas.
- En materia de gestión del programa considerar que toda nueva operación de esta naturaleza (financiada bilateral, multilateralmente) debe arrancar con la socialización del manual operativo del programa que incluya los habituales procedimientos fiduciarios, de adquisiciones, de administración y otros. Esto evitara retrasos en el inicio de ejecución de las obras, como en el caso del presente proyecto, cuya ejecución ha tomado 4 periodos gubernamentales.
- El FHIS como parte de un continuo proceso de fortalecimiento institucional, debe dotarse de una unidad o equipo técnico altamente capacitado, que sea responsable del seguimiento y ejecución de este tipo de programas y con funciones de enlace entre las instancias institucionales responsables de las decisiones políticas y técnicas.
- Adicionalmente, es recomendable que las unidades de proyecto tanto de FHIS como de la SGJ cuenten con una metodología conjunta y consensuada de identificación, valoración y monitoreo de riesgos que analice todos los elementos externos e internos a la operación / programa y facilite oportunamente las medidas de mitigación para cada riesgo analizado en términos políticos, financieros, fiduciarios, operativos o técnicos, según sea el caso.
- En materia de supervisión, monitoreo y evaluación, deberá considerarse que cualquier tipo de actualización y/o ajuste al sistema existente debería completarse y ser debidamente ajustado previo al inicio de una nueva operación y no durante la ejecución de esta, o cabe el riesgo de que nuevamente sucedan desajustes entre los procesos de implementación y el flujo de datos requerido para el M&E tanto de la gestión del programa como para la medición de resultados.

6. LECCIONES APRENDIDAS

Las principales lecciones derivadas de la ejecución del programa se relacionan con la etapa de diseño de la operación, la implementación del ciclo de proyecto, el esquema de operación en proceso claves como la interrelación con los beneficiarios, el impulso a la participación comunitaria entre otros.

En síntesis la ejecución del programa permite identificar elementos importantes a considerar en futuras operaciones encaminadas a fortalecer el desarrollo local basado en una política de descentralización y en una activa participación de los gobiernos locales y las comunidades.,

Elementos de Diseño:

- Los procesos de apoyo a la descentralización política, financiera, técnica y operacional de la gestión pública, son esfuerzos de largo aliento que requieren del esfuerzo continuo de programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica local con distintas fases de implementación.
- Este es el caso del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, que en Fase I estuvo centrado en el diseño de mecanismos y puesta en marcha de pruebas piloto que destacaron en materia de fomentar la gestión participativa de proyectos, así como en el fortalecimiento del perfil social y ambiental de los funcionarios del FHIS. Mientras que la Fase II del programa incorpora las lecciones aprendidas de la fase I orientándose a un enfoque mas integral de la problemática de pobreza y del desarrollo local, con un claro énfasis en la necesidad de fortalecer institucionalmente a los dos organismos co ejecutores del programa como son el FHIS y la SGJ. Esto demuestra por una parte que este tipo de procesos son de largo plazo y por otra parte que las dos operaciones del programa tuvieron como aspecto positivo su articulación y continuidad la Fase diseñando y probando instrumentos y modelos y la Fase II implementándolos.
- Necesidad de fortalecer los mecanismos técnicos que permitan una definición precisa y oportuna de los mecanismos operativos y marcos de operación del programa previo a su puesta en marcha.
- El diseño de los mecanismos de ejecución requiere un mayor y cuidadoso análisis de todos los elementos institucionales y extra institucionales que afectan potencialmente la implementación del programa. Sobre todo de aquellos de carácter institucional y político que resultan decisivos a la hora de la toma de decisiones.
- Plantear la ejecución en cabeza de dos agentes institucionales ejecutores (FHIS y SGJ) planteaba retos en la ejecución y el establecimiento de un mecanismo de articulación expedito y efectivo en la ejecución.

- Se deben prever y conocer claramente los puntos de partida de cada ejecutor en materia de desarrollo institucional, capacidades institucionales, formación de personal y condiciones para el M&E de resultados, previo al inicio de operaciones.
- Es evidente que los procesos de fortalecimiento institucional se constituyen en una apuesta de transformación organizacional a largo plazo y que es conveniente asegurar unas condiciones mínimas de arranque a efectos de evitar que las dificultades propias de estos procesos internos, afecten el desempeño de los componentes del programa.
- Es necesario considerar cada vez con mayor prioridad el establecimiento de metodologías estándar para la valoración de riesgos en la implementación de los programas. No considerarlos como un requisito previo a la ejecución, es exponer innecesariamente al proyecto a los efectos negativos de factores no calculados o no detectados previamente, que dificulten el logro de las metas de desempeño u objetivos estratégicos del programa.
- De igual forma, el fortalecimiento de las municipalidades para el manejo de proyectos, es un requisito para la Gestión Descentralizada de Proyectos, lo cual debe ser el resultado de una clara política de Estado en materia de fortalecimiento de la gestión municipal en todos sus órdenes.

Elementos relacionados con el ciclo de proyecto

- Reforzar la importancia y validez del proceso de Planificación Participativa como eje fundamental para el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión de proyectos, sostenibilidad a medio y largo plazo, así como para el seguimiento del logro de resultados.
- Apostar decididamente por fortalecer la capacidad de institucionalización de las acciones emprendidas, a efectos que los aprendizajes generados por el proceso, queden incorporados en la cultura y en un nuevo “quehacer administrativo” en materia de desarrollo local.
- Los resultados positivos en materia de gestión de proyectos lograron evidenciar la poca necesidad de gestionar adiciones a los contratos de obra para SSBB, lo que denota un diseño de proyecto local cada vez más ajustado técnicamente y eficiente.
- Apostar por el fortalecimiento de las capacidades descentralizadas en apoyo al estrategia de reducción de la pobreza, es el eje central de este tipo de aprendizaje. Futuros proyectos deben focalizarse en reforzar estos avances y mejorar las condiciones del marco normativo que hagan mucho más consolidados y sostenibles los logros alcanzados.

Elementos de estrategia para la ejecución

- Considerar en todo momento la identificación oportuna de Riesgos en la implementación del programa que permitan proponer oportunamente medidas mitigadoras susceptibles de ser monitoreadas y evaluadas durante el transcurso de la ejecución.
- Fortalecer el sistema de M&E de este tipo de programas con el objeto de que no solo se orienten a “medir la eficiencia operativa y financiera” , sino que se centre en el monitoreo de desempeño y evaluación de resultados directos del programa, en este caso, en términos de reducción de pobreza.
- En el caso del Programa no fue claro el establecimiento de una instancia responsable por el monitoreo y evaluación en su conjunto, así como de la vigilancia de su rumbo y orientación estratégica, que al quedar en mano de diversas entidades de gobierno, a su vez afectadas por la inestabilidad política y la continuidad de sus tomadores de decisiones, la efectividad del sistema quedo poco evidenciada en la práctica, habiendo hallazgos sustantivos en materia de diseños técnicos, pero claras limitaciones en materia de funcionamiento e implementación.
- Acciones en apoyo a la gestión descentralizada
 - El Programa sentó las bases para el fortalecimiento de las mancomunidades y municipios lo cual ha contribuido a que al día de hoy se cuente con municipalidades más fortalecidas con capacidades para llevar a cabo actividades de planeación estratégica lo cual ha contribuido a la sostenibilidad del Programa.
 - Necesidad de apoyar el desarrollo de una normativa nacional para la descentralización que de fundamento legal, defina reglas de juego claras, asigne recursos, traslado de competencias y construcción de capacidades técnicas a nivel local, para asegurar el empoderamiento de los agentes institucionales y sociales a nivel municipal.
 - Planificación de la asistencia técnica y acompañamiento direccionado hacia el desarrollo de capacidades técnicas a nivel local, que privilegie a grupos de municipios con menor nivel de desarrollo y con mayores necesidades de adelantar proyectos de base social.
 - Incorporación de técnicas como el análisis de demanda y oferta de servicios como parte de los procesos de asistencia técnica municipal, que permita que los procesos de planificación de proyectos estén muy acordes a las características de la dinámica del mercado local.
 - Necesidad de buscar una correlación entre la capacitación brindada a los municipios y beneficiarios, y la efectividad en la ejecución de los proyectos locales, que permita identificar el valor agregado diferencial entre los resultados encontrados en municipios que reciben esta tipo de capacitación y los que no.

- Como se indicó anteriormente, una de las áreas de mayor esfuerzo a futuro es la relacionada con el fortalecimiento institucional de la SGJ y sus instancias técnicas de coordinación y asistencia técnica, para que se constituya en el actor institucional líder del proceso y conductor político de las acciones de cambio a nivel del proceso de descentralización.

Fortalecimiento de las capacidades municipales

- Reconocimiento de la baja capacidad de gestión municipal, que mas que una desventaja debe valorarse como una oportunidad para enfocar nuevas operaciones y programas hacia el fortalecimiento sostenido de estas dentro de un marco de una política de descentralización escalonada.
- Por lo mismo, es evidente la baja capacidad de respuesta a nivel local para el establecimiento de mecanismos innovadores para la gestión de proyectos. Una fuerte apuesta por capacitar a los agentes locales en estas técnicas y metodologías, se convierte en una tarea pendiente para nuevos programas de fortalecimiento de la gestión local.
- Lo anterior sumado al hecho de la necesidad de fortalecer los mecanismos de acompañamiento y asistencia técnica a los agentes institucionales del nivel municipal y agentes comunitarios involucrados en el control social de los proyectos locales.
- Adicionalmente, es importante considerar la estabilidad laboral del personal técnico y administrativo de las municipalidades, lo cual es un requisito básico para la sostenibilidad de los procesos de cambio y transformación.

Acciones de difusión, comunicación social y concertación

- Se hace recomendable adelantar una completa estrategia de comunicación y concertación social de cara a los principales agentes institucionales y sociales partícipes del programa, en función de sus intereses, nivel de influencia y relacionamiento con las decisiones clave del programa.
- Se hace recomendable fortalecer la agenda de mercadeo social con los agentes institucionales y comunitarios a nivel municipal, pues bien fue detectado durante la ejecución del programa, que un alto nivel de credibilidad y satisfacción con las actividades realizadas fue producto de la debida comunicación y empoderamiento de los agentes locales responsables del seguimiento y monitoreo de los proyectos.
- Otro frente a considerar es la concertación con los agentes políticos previo al inicio de actividades técnicas, lo que ha demostrado es muy eficaz si se logran acordar las condiciones mínimas de respaldo para el logro de los objetivos estratégicos de la operación / programa.

- Para este tipo de programas es recomendable diseñar estrategias de mercadeo estratégico y social del programa para cada ámbito y agente interviniente, adaptado a su nivel de relacionamiento, influencia, participación y potencial efecto sobre las decisiones operativas.

Elementos de Participación comunitaria

- Estimular una mayor participación de comunidades en el proceso de planificación participativa. Los resultados de esta modalidad fueron evidentes en las evaluaciones del programa y sus beneficios se reflejan en las cifras de proyectos ejecutados y los niveles de satisfacción con las obras recibidas.
- Establecer mecanismos efectivos y expeditos de empoderamiento de las comunidades que estimulen su positiva respuesta a los procesos de planificación y gestión, brindando legitimidad social a las inversiones y un mejor aprovechamiento de sus resultados. Lo que en si mismo se constituye en un aprendizaje social de alto valor estratégico de cara a operaciones futuras que quieran reforzar el trabajo de empoderamiento comunitario ya iniciado con este programa, esto incluye el importante papel ganado por las mujeres dentro de los procesos de gestión comunitaria de los proyectos, especialmente en los campos de educación y salud.
- Reconocer las debilidades en la estrategia de Comunicación Social, que deben ser superadas a efecto de asegurar un mayor acercamiento a las necesidades de las comunidades y un mejor respaldo a las acciones de inversión por parte del gobierno central y municipal. Con lo que se ganaría en materia de involucramiento en el seguimiento a los proyectos y un mejor funcionamiento de los mecanismos de Contraloría Social ya existentes.

En materia de evaluación de resultados se destaca lo siguiente:

- Matriz de Marco Lógico: La Matriz de Marco Lógico tiene 34 indicadores de los cuales 19 tienen problemas de especificación y 18 no cuentan con información para medir los resultados, esto sugiere la conveniencia de realizar revisiones y ajustes periódicos a los instrumentos de seguimiento de resultados para garantizar su robustez y consistencia para medir los efectos y resultados.
- Enfoque del sistema: a) El sistema de M&E del programa se orientó a medir fundamentalmente “la eficiencia operativa y financiera” del programa, mas que los resultados directos del mismo en términos de la reducción de pobreza que es uno de sus propósitos fundamentales; b) No se estableció una instancia responsable por el monitoreo del programa en su conjunto y de la vigilancia de su rumbo y orientación estratégica, lo que le restó peso e importancia en materia de toma de decisiones.

- Desarrollo de instrumentos: a) Seguimiento sistemático de proyectos (93.3% de los proyectos supervisados); b) Seguimiento por parte de la sociedad Civil; c) Funcionamiento de los mecanismos de Contraloría Social (90% de los proyectos con CS); d) Fortalecimiento e involucramiento de la Unidad de Control y Seguimiento del FHIS.
- Ejercicios evaluativos: La línea de base y la evaluación intermedia del Programa permitieron realizar el seguimiento y análisis comparativo de los principales indicadores incluidos en la matriz de resultados. Los cuales en la mayor parte de los casos fueron reportados con resultados positivos e incluso por encima de los resultados previstos para la ejecución de la fase II. Los principales indicadores clave reportados como superados respecto a lo registrado en línea de base y evaluación intermedia, fueron: a) Financiamiento y acceso a servicios sociales básicos; b) Incremento de cobertura de SSB; c) Participación comunitaria y percepción de mejora en la calidad de vida; d) Ejecución de obras de infraestructura social básica; e) Expansión en la delegación operacional del ciclo de proyectos; y f) Mecanismos implantados para el manejo de ciclo de proyectos.
- Por otra parte los indicadores que fueron reportados sin evidencia para asegurar su cumplimiento conforme lo previsto en la línea base fueron: a) Planes de desarrollo para consolidar el ciclo descentralizado de proyectos; b) Reorganización operativa del FHIS; y c) Reducción de costos operativos.

ANEXO

CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES DE MARCO LOGICO

Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación	Logro	Supuestos	Observaciones
Fin					
Apoyar la implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza en el país.	Cambios en índice de pobreza.	Informe anual de la ejecución de la ERP.		El país logra un acuerdo con el FMI y recibe los beneficios del alivio de la deuda.	
	Aumento de la escolaridad promedio.				
	Reducción en la desnutrición infantil.				
Propósito					
La población pobre tiene mayor acceso a servicios sociales básicos (SSB) de mejor calidad y sostenibles.	Financiamiento de US\$22 millones en proyectos en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, medio ambiente y municipal, durante los tres años del Programa.	Sistemas de Información del FHIS	US\$ 25.033,211 millones ejecutado.	Condiciones políticas y económicas favorables.	Indicador cumplido satisfactoriamente
	90% de los proyectos ejecutados bajo las modalidades centralizada y descentralizada cuentan con una evaluación de calidad satisfactoria.	Datos de las encuestas de Medición de Condiciones de Vida.	El 100% de los proyectos ejecutados y finalizados se evalúan como satisfactorios.	El gasto público para los sectores sociales se incrementa de acuerdo con las metas de la ERP.	Indicador cumplido satisfactoriamente

	Cambios en índice de necesidades básicas insatisfechas.	Encuesta de satisfacción de beneficiarios.			
	Aumento de la matrícula escolar.	Informes semestrales del FHIS.			Los sistemas de MyE del Programa no realizaron la medición de este indicador
	Incremento en la cobertura de SSB (por categoría de pobreza) a. educación b. salud c. agua y saneamiento	Informes semestrales del FHIS.	17 departamentos, 207 municipios y 736 proyectos: Educación: 481Salud: 67Agua y Saneamiento: 88Infraestructura mantenimiento: 49Otros: 51 (mercado: 2, vial:47, deportivo: 2)		No se definieron metas específicas para el indicador
	80% de los hogares beneficiados por el Programa considera satisfactorias las instalaciones ó calidad de las obras donde reciben los SSB.	Informes semestrales del FHIS.	El 90% de los hogares beneficiarios considera que los proyectos ejecutados y finalizados son satisfactorios.		Indicador cumplido satisfactoriamente
Componentes					
Componente 1: Inversiones en infraestructura social ejecutadas y en operación (en forma participativa)	100% de las inversiones financiadas se encuentran en el plan de inversión municipal.	Informes semestrales del FHIS.	En la línea de base: 85% de los municipios cuentan con un Plan de Inversión Municipal		
	Al final de la ejecución del Programa, 90% de los proyectos terminados se encuentran en operación.	Visitas de inspección COF/CHO.	Finalizados el 84% de proyectos descentralizados: 70% de proyectos centralizados 17		

			departamentos, 207 municipios y 736 proyectos		
	100% de los proyectos cuentan con 3 auditores sociales durante el periodo de ejecución.	Evaluación de medio término.	90% tuvieron social y el FHIS realizó inspecciones en el 93% de los proyectos.		
	Acta de compromiso comunitario de aportación y sostenibilidad firmada para cada proyecto.	Evaluación final del Programa.	El 79.3% de los proyectos evidencia contar con Plan de Mantenimiento o de Obra.		
	Una organización responsable por el mantenimiento establecida y funcionando por cada proyecto financiado.	Informes de auditoría.	El 85% de los municipios cuentan con Unidad Técnica Municipal.		
	Una modalidad de capacitación comunitaria realizada por cada proyecto ejecutado.		La capacitación a la sociedad civil fue de un 90%		Indicador cumplido satisfactoriamente
	El # de municipios que participan en la delegación operacional del ciclo de proyectos FHIS aumenta de 21 en el año base a 40 al final de la ejecución.		122 municipios participantes en la delegación operacional del ciclo de proyectos FHIS		Indicador cumplido satisfactoriamente
	Todos los proyectos aprobados tienen análisis de costo-beneficio o costo-eficiencia ex ante y son económicamente viables.		No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.		
Componente 2: Plan de mejoramiento de la gestión municipal y local ejecutado.	Al menos 15 municipios han incrementado sus ingresos propios en 5% anual (en	Informes del sistema de seguimiento de los		Se firman los Convenios Marco entre el Municipio y la SGJ.	No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.

	términos reales).	PATMs.		La SGJ desarrolla a tiempo el sistema de administración financiero y tributario municipal.	
	Al menos 15 municipios han incrementado sus inversiones en el mismo monto que el aumento de sus ingresos propios.	Informe de evaluación sobre Programa Innovar.			No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.
	Al menos 15 servicios municipales logran recuperar costos.				No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.
	Al menos 15 municipios cuentan con Plan de Gestión Ambiental aprobado por el Concejo.				No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.
	Al menos 15 municipios cuentan con Planes Maestros de Desarrollo Municipal.		Se elaboraron PATMUNIS para 39 municipios.		Indicador cumplido satisfactoriamente
	Al menos 15 municipios cuentan con Planes Trienales de Inversiones.		Se elaboraron PATMUNIS para 39 municipios.		Indicador cumplido satisfactoriamente
	Al menos 15 municipios cuentan con Sistema de Administración Financiero y Tributario funcionando.		El SINIMUN se diseñó pero no se implementó en municipios		No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.
	Al menos 60 propuestas presentadas por municipios y/o comunidades para el uso de fondos concursables.		Se recibieron 70 propuestas de las cuales 245 fueron aceptadas		Indicador cumplido satisfactoriamente
	Al menos 15 proyectos de innovación han sido ejecutados exitosamente.		No hay evidencia la calificación de la calidad de la ejecución		

	Difusión de buenas prácticas a través de los medios y publicaciones.		No hay evidencia de su ejecución y cumplimiento.		
Componente 3 : Marco Institucional para el desarrollo local fortalecido.	FHIS los 12 meses de ejecución 100% de los planes de racionalización, y reorganización de las Direcciones del FHIS han sido ejecutados satisfactoriamente, y la institución demuestra un mejor desempeño operativo en general y en cada Dirección, con base a indicadores de desempeño establecidos.	Informes semestrales del FHIS y auditorias.		Voluntad política para llevar a cabo la transformación del FHIS.	El indicador no es específico en metas y no hay información disponible para evaluar este indicador
	A los 24 meses de ejecución 90% de las actividades de fortalecimiento institucional capacitación han culminado y se demuestran mejoras de eficiencia en el manejo del ciclo de proyectos.	Indicadores claves de desempeño institucional producidos	El FHIS ha fortalecido aspectos vinculados a la ejecución, gestión administrativa y financiera, y seguimiento de proyectos. Se ha mejorado el sistema contable y administrativo.		El indicador no es específico en metas
	A los 24 meses de ejecución los costos de overhead se han bajado de 22.26% a un 14%. a4. A los 24 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo centralizado han aplicado las normas del Manual Operativo General.	Visitas de inspección COF/CHO al FHIS y al terreno.			No hay información disponible para este indicador

	A los 24 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo centralizado han aplicado las normas del Manual Operativo General		En la línea de base el 40% de las municipalidades aseguran que utilizan las Normas del Manual Operativo.		
	A los 36 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo descentralizado han aplicado las normas del Manual Operativo Municipal.	Informe de seguimiento del ATP con evaluación de los avances institucionales, desarrollo tecnológico y la calidad de proyectos bajo los modelos centralizados y descentralizados.	Una versión ajustada y mejorada del Manual Operativo elaborada en el 2006, pero no esta aprobado por el Consejo Superior de Planificación.		
	SGJ ejerce exclusivamente sus funciones normadora, reguladora y de evaluación al final del proyecto.	Evaluación final del Programa.		Voluntad política para llevar a cabo la transformación del FHIS.	El indicador no es específico. La evaluaciones coinciden en la débil capacidad de liderazgo institucional de la SGJ
	Política para la descentralización claramente definida y consensuada, al final del 2º año de ejecución.	Minutas de la CEDE donde da el visto bueno a la Política de Descentralización.	Se preparó y aprobó la Agenda Mínima de la Descentralización (Enero 2008) pero sin implementación	SGJ establece las normas y pautas necesarias para ordenar y promover el proceso de descentralización y desarrollo local.	
	Mecanismo de coordinación interinstitucional diseñado y funcionando al final del primer año de ejecución.	Minutas de la CEDE donde aprueban la estrategia de municipal.	La CDE y la FTD fueron reactivadas pero sin operativización		

	Al final del 1er. año de ejecución, hay un sistema único de monitoreo y evaluación de la descentralización, consensado con todos los involucrados, en funcionamiento.	Informes semestrales del sistema de monitoreo y evaluación de la descentralización.	El SINIMUN tiene problemas en su accesibilidad y funcionamiento		
	Al final de la ejecución, se cuenta con una política nacional de capacitación municipal consensuada y aprobada.		Política formulada en el 2005 que ha sido parcialmente implementada, el Programa de capacitación y asistencia técnica municipal no fue implementado		



Directorio Ejecutivo

Procedimiento Simplificado

A partir del: 24 de septiembre de 2003

PR-2772

2 de septiembre de 2003

Original: español

Al: Directorio Ejecutivo
Del: Secretario
Asunto: Honduras. Propuesta de préstamo para un programa de reducción de pobreza y desarrollo local. Fase II

Información básica:
PrestatarioRepública de Honduras
Montohasta US\$35.000.000
FuenteFondo para Operaciones Especiales

Consultas a: Señorita Jennelle Thompson (extensión 2625)

Observaciones: Esta operación está incluida en la correspondiente actualización de la estrategia del Banco con el país (documento GN-2251-1) aprobada por el Directorio Ejecutivo, y corresponde a una operación multifase.

Referencias: GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03), PR-2528(11/00)

Otra distribución: Representante en Honduras

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

HONDURAS

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL, FASE II

(HO-0220)

INFORME DE EVALUACIÓN

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jennelle Thompson, (RE2/SO2), Jefa de equipo; María Eugenia Zavala, (RE2/SO2); Claudia Cox, (RE2/SO2); Huáscar Eguino, (RE2/EN2/MDG); Priscilla Phelps, (RE2/EN2/MDG); Miguel Coronado, (LEG/OPR) y David Carías, (COF/CHO). Participaron en la revisión de pares: Rafael de la Cruz, (RE3/SC3); Jesús Duarte, (RE3/SO3); Rodrigo Parot, (DPP/SPO) y Sergio Ríos, (COF/CHO).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL.....	1
A.	Antecedentes.....	1
B.	El Programa dentro de la estrategia del país y del Banco	1
C.	Primera Fase del Programa y su evaluación.....	2
D.	Cumplimiento de los indicadores de la Fase I.....	3
E.	Ejecución y metas alcanzadas	5
	1. Componente 1. Compromisos de Inversión en Infraestructura Social.....	5
	2. Componente 2. Pilotos de Fortalecimiento Local	5
	3. Componente 3. Fortalecimiento Institucional	7
F.	Lecciones aprendidas.....	7
G.	Justificación de la Fase II y conclusiones.....	8
	1. El rol de la participación local y la descentralización en la ERP	8
	2. La transformación del FHIS en la Fase II	9
	3. El rol de la SGJ en la descentralización	10
	4. Conclusión.....	10
II.	LA FASE II.....	12
A.	Objetivos y principios.....	12
B.	El Programa	12
	1. Componente 1. Inversión en Infraestructura Social	13
	2. Componente 2. Gestión Municipal y Local.....	16
	3. Componente 3. Fortalecimiento del Marco Institucional.....	17
C.	Costo y financiamiento	20
III.	EJECUCIÓN DE LA FASE II.....	22
A.	El prestatario y el organismo ejecutor	22
B.	Mecanismo de ejecución	22
C.	Personal de ejecución.....	22
	1. Componente 1. Inversión en Infraestructura Social	23
	2. Componente 2. Gestión Municipal y Local.....	25
	3. Componente 3. Fortalecimiento del Marco Institucional.....	26
D.	Evaluación del Programa.....	27
E.	Adquisiciones de obras, bienes y servicios	28
F.	Desembolsos	28
G.	Informes.....	30
H.	Auditorías	30

IV.	VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS	31
A.	Viabilidad financiera	31
B.	Viabilidad técnica y económica.....	31
C.	Viabilidad institucional	31
D.	Viabilidad ambiental y social.....	32
E.	Beneficios	32
F.	Riesgos	33
G.	Clasificación de la equidad social y de la pobreza	33

ANEXOS

ANEXO I	Resumen Ejecutivo (HO-0161)
ANEXO II	Marco Lógico HO-0220
ANEXO III	Plan de Adquisiciones

APÉNDICES

Proyecto de Resolución

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

[HTTP://WWW.IADB.ORG/RES/INDEX.CFM?FUSEACTION=EXTERNALLINKS.CO
UNTRYDATA](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata)

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/SO2

PREPARACIÓN:

1. “Evaluación de Capacidad Institucional y el Desarrollo de los Esquemas de Ejecución, Coordinación y Evaluación para la Preparación de la Fase II del Programa FHIS-BID”. Informe Intermedio y Programa de Implantación. Carlos Lacayo, julio 2003.
2. “Tecnologías de la Información y Comunicaciones”, Héctor Mendoza, junio 2003, (Informe Final).
3. Cuadro de Costo de la Fase II.
4. Descentralización y Relaciones Intergubernamentales: en las competencias de gasto y servicios públicos”, Sócrates Rizzo, junio 2003 (powerpoint).
5. “Descentralización: teoría y práctica. Lecciones para Honduras”, Pedro Belli, junio 2003 (powerpoint).
6. “Diagnóstico, manejo y monitoreo institucional del ciclo de proyectos”, Arnoldo Caraccioli, junio 2003, (informe intermedio).
7. “El Sistema Tributario Municipal de Honduras”, Luis Alberto Arias Minaya, diciembre 2002.
8. “Evaluación de la Fase I del Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local”, ESA Consultores, junio 2003, (Informe Final).
9. “Evaluación de la Prueba Piloto de Planificación Participativa”, ESA consultores, abril 2003.
10. “Honduras: Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios de los municipios”, Juan Carlos Gómez Sabaini, junio 2003 (Informe Final).
11. Informe de Avance, Dirección de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, marzo 2003.
12. Informe de Avances y Actualización de la Estrategia de Reducción de Pobreza, marzo 2003, (versión preliminar).
13. Plan de Acción del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, la Secretaría de Gobernación y Justicia, marzo 2003.
14. “Análisis Institucional del Proceso de Descentralización en Honduras”, Jaime Silva Bautista, junio 2002 (informe preliminar).
15. “Arreglos Institucionales para Fortalecer el Desarrollo Local”, Jose Silverio Marques, marzo 2003.
16. “Descentralización y Participación Social en la ERP, Memoria de Taller”, Secretaría de Gobernación y Justicia, junio 2002.
17. “Diagnóstico Institucional de la Municipalidad de Choloma”, (Documento Preliminar), Cristiana Nufio y Patricia Pérez, julio 2003.

18. “Diagnóstico Institucional de la Municipalidad de Nueva Arcadia”, (Documento Preliminar), Cristiana Nufio y Patricia Pérez, julio 2003.
19. “Estudio del Marco Legal para la Descentralización, Sector Salud”, Guillermo Caballero, 2002.
20. “Estudio para Proponer una Estrategia de Descentralización Fiscal en el Marco de la ERP: Descentralización del Gasto Público” (Borrador), Sócrates Rizzo, julio 2003.
21. “Honduras. Ingresos Recolectados y Gastos Ejecutados por las Municipalidades durante el año 2002. Estimación de Indicadores de Gestión”, Cristiana Nufio y Patricia Pérez, julio 2003.
22. “Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, Taller de Descentralización en el Marco de la ERP”, Informe Final, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Duke, julio 2002.
23. “Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, Sector Agua y Saneamiento”, Informe Final, Jose Silverio Marques, octubre 2002.
24. “Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, Sector Educación”, Informe Final, Jose Silverio Marques, octubre 2002.
25. “Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, Sector Infraestructura Vial y Transporte”, Informe Final, Jose Silverio Marques, et al, octubre 2002.
26. “Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, Sector Salud”, Informe Final, Jose Silverio Marques, octubre 2002.
27. “Propuesta de Orientación y Resultados Estratégicos del Programa de Descentralización y Desarrollo Local de Honduras”, Jaime Silva B., julio 2003.
28. Reglamento Operativo del Programa HO-0220, FHIS (Borrador), agosto 2003.
29. Reglamento Operativo del Programa HO-0220, SGJ (Borrador), agosto 2003.

EJECUCIÓN:

1. TOR. Revisión del Manual Operativo General del FHIS.
2. TOR. Revisión de normas técnicas de proyectos prototipos.
3. TOR. Capacitación en el uso del Sistema de Información.
4. TOR. Elaboración del Manual Operativo Municipal.
5. TOR. Capacitación en el Ciclo de Proyectos.
6. TOR. Plan de Desarrollo Tecnológico.
7. TOR. Asesor Técnico Principal para coordinar el fortalecimiento institucional del FHIS.
8. TOR. Evaluación de medio término del FHIS.
9. TOR. Preparación de los planes de asistencia técnica municipal.

10. TOR. Ejecución de los planes de asistencia técnica municipal.
11. TOR. Contratación de la Entidad Gerenciadora.
12. TOR. Gerente de Proyecto/Coordinador de Reformas Institucionales y Políticas, (Borrador). SGJ.
13. TOR. Coordinador de Asistencia Técnica, (Borrador). SGJ.
14. TOR. Diseño e implementación del sistema de monitoreo y evaluación, (Borrador).
15. TOR. Diagnóstico: Reactivación de la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE), (Borrador).
16. TOR. Diagnóstico Institucional: Plan de Fortalecimiento de la SGJ y la Unidad Técnica de Descentralización, (Borrador).
17. TOR. Diagnóstico: Plan de Comunicación y Mercadeo Social sobre la Descentralización, (Borrador).
18. TOR. Fortalecimiento de la Red Institucional y Mecanismos de Concertación, Consulta y Diálogo Interinstitucional, (Borrador).
19. TOR. Apoyo a la Coordinación de los Fondos de Inversión FHIS - DINADERS - Fondo Vial, (Borrador).
20. TOR. Diseño de Indicadores de Seguimiento de la Descentralización y Elaboración de Manual de Procedimientos, (Borrador).
21. TOR. Mejoramiento del Sistema de Información Tributaria, (Borrador).
22. TOR. Definición de Normas para las Mancomunidades Tributarias, (Borrador).
23. TOR. Elaboración de Propuestas de Simplificación del Marco Tributario y Reformas Legales Tributarias, (Borrador).
24. TOR. Elaboración de Código Tributario, (Borrador).
25. TOR. Diseño de Normas y Modelos Diferenciados de Catastros Municipales, (Borrador).

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
ATP	Asesor Técnico Principal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONCAM	Comité Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal
CEDE	Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado
DOCP	Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos
ERP	Estrategia para la Reducción de Pobreza
ESA	Economía, Sociedad y Ambiente Consultores
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
GM	Gobierno Municipal
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ONG	Organización No Gubernamental
OTAM	Oficina Técnica-Administrativa Municipal
PATMUNI	Plan de Asistencia Técnica Municipal
PISM	Plan de Inversión Social Municipal
POA	Plan Operativo Anual
PRODDEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
RMT	Revisión de Medio Término
RO	Reglamento Operativo
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SINIMUN	Sistema de Información Municipal
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TOR	Términos de Referencia
UAT	Unidad de Apoyo Técnico
UTD	Unidad Técnica de Descentralización



HONDURAS

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	2,344,473	
DESEMBOLSADO	1,913,832	81.63 %
POR DESEMBOLSAR	430,641	18.36 %
CANCELADO	164,274	7.00 %
AMORTIZADO	674,618	28.77 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	537,452	22.92 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,737,387	74.10 %
OTROS FONDOS	69,633	2.97 %
SALDO DE LA DEUDA	1,239,214	
CAPITAL ORDINARIO	169,966	13.71 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,068,977	86.26 %
OTROS FONDOS	272	0.02 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	294,711	12.57 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	72,751	3.10 %
ENERGÍA	413,750	17.64 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	400,396	17.07 %
EDUCACIÓN	71,293	3.04 %
SALUD Y SANEAMIENTO	260,118	11.09 %
MEDIO AMBIENTE	80,092	3.41 %
DESARROLLO URBANO	153,452	6.54 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	329,283	14.04 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	235,411	10.04 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	6,908	0.29 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	26,308	1.12 %



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Honduras

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
HO0205	Seguridad Ciudadana Valle del Sula	20.0	APROBADO
HO0221	Programa de Fomento a la Competitividad Empresarial	10.0	APROBADO
HO0220	Alivio Pobreza y Desarrollo Local fase II	35.0	
HO0212	Programa Sectorial Reducción de Pobreza	30.0	
HO0219	Programa Sectorial Financiero	25.0	
HO0218	Programa Pro-Bosque	20.0	
HO0208	Fortalecimiento de la Gestión Fiscal	15.0	
HO0202	Programa de Educación Vocacional y Técnica	30.6	
Total - A : 8 Proyectos		185.6	
HO0197	Reducción Pobreza Pueblos Indígenas y Negros	10.0	
Total - B : 1 Proyectos		10.0	
TOTAL 2003 : 9 Proyectos		195.6	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
HO0226	Turismo para el Circuito Mundo Maya	5.0	
HO0207	Prog. Multifase Rehabilitación Vial Sostenible I	50.0	
HO0224	Programa de Transmision y Suministro Electrico	30.0	
Total - A : 3 Proyectos		85.0	
HO0195	Manejo Ambiental Sistema Marino-Costero Costa Norte	20.0	
HO0222	Programa Integral de Protección Social	30.0	
RG0059	Fondo Proyectos Etnoturísticos Mesoamericanos	30.0	
Total - B : 3 Proyectos		80.0	
TOTAL - 2004 : 6 Proyectos		165.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		360.6	

*** Proyectos del Sector Privado**



HONDURAS

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	4	53,900	41,398	76.81 %
1997 - 1998	6	172,106	92,699	53.86 %
1999 - 2000	12	206,049	69,554	33.76 %
2001 - 2002	15	179,676	18,173	10.11 %
2003	2	30,000	0	0.00 %
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
2001 - 2002	1	13,700	0	0.00 %
TOTAL	40	\$655,431	\$221,824	33.84 %

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL, FASE II

(HO-0220)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Honduras	
Organismo ejecutor:	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ)	
	Fase II	
Monto y fuente:	BID: (FOE)	US\$35.000.000
	Prestatario	US\$ 3.900.000
	Total:	US\$38.900.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40 años
	Período de Gracia:	10 años
	Compromiso:	3 ½ años
	Desembolso:	Mínimo: 3 años Máximo: 4 años
	Tasa de Interés:	1% por año, durante los 10 primeros años; 2% por año de esta fecha en adelante
	Inspección y Vigilancia:	1% del monto del préstamo
	Comisión de Crédito:	0,5% anual sobre el saldo no desembolsado
Antecedentes:	El 7 de noviembre de 2000, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local en Honduras (1068/SF-HO) (ver Anexo I: Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo y Documento PR-2528). El Programa es una operación de Fases Múltiples bajo los lineamientos de los Instrumentos Flexibles de Préstamos (GN-2085-2), con un costo total estimado de US\$66,7 millones de los cuales el Banco financiará US\$60,0 millones. El Programa consiste en dos fases: la primera fase, en ejecución, de US\$25 millones y esta segunda fase de US\$35 millones.	
Objetivos del Programa y de la Fase I:	El Programa tiene como finalidad contribuir a la implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) en el país. El propósito general es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población pobre brindándole mayor acceso a servicios sociales básicos con participación comunitaria. La Fase I ha tenido como objetivos específicos: (i) ejecutar los proyectos seleccionados en los planes de inversión social de 1998, pendientes de financiamiento por la interrupción del huracán Mitch; (ii) ensayar proyectos pilotos de fortalecimiento local; y (iii) apoyar la participación del FHIS en la ERP como instrumento	

clave.

Resultados de la Fase I, Metas Acordadas y Alcanzadas:

La Fase I del Programa estableció 34 metas que abarcaron los componentes principales del Programa y se orientaron a medir los ajustes a que fue objeto el FHIS a fin de atender mejor las necesidades de las comunidades pobres del país. Los indicadores buscaron determinar el número de proyectos financiados de los planes de inversión social; la participación e interés comunitario; el grado de satisfacción de los beneficiarios; el compromiso local en el mantenimiento, entre otros. Los resultados de la Evaluación de la Fase I demuestran que se ha cumplido la mayoría de las metas establecidas (ver cuadro I.1). En particular, caben destacar los logros en el piloto de planificación participativa y los esfuerzos para fortalecer el perfil social y ambiental de los funcionarios del FHIS. Se han desembolsado 66% y comprometido 86% de los recursos correspondientes a la Fase I. Aún cuando la evaluación de la Fase I revela las áreas que todavía necesitan mejorarse, los logros y pasos que se han dado, especialmente en los pilotos de fortalecimiento local, marcan una dirección estratégica clara hacia el futuro. Vale reconocer el nuevo enfoque del FHIS, su anuencia a aprender de las experiencias piloto, su compromiso de llegar a los pobres y su deseo de ser un actor clave de la ERP y del proceso de descentralización y desarrollo local.

Objetivo y Descripción de la Fase II:

La Fase II mantiene los objetivos generales del Programa e incorpora lecciones aprendidas de la Fase I, presentando un enfoque más integral a la problemática de pobreza y desarrollo local. También responde a la nueva política gubernamental, incorporando la SGJ como co-ejecutor del Programa con el mandato de coordinar, normar, facilitar y dar seguimiento al proceso de descentralización y desarrollo local. Al FHIS le corresponde el rol de proveedor de la inversión social.

Los componentes principales de la Fase I se mantienen en la Fase II—en algunos casos con ajustes en énfasis—para apoyar la creación de un marco de políticas relacionado con el desarrollo local y municipal, así como para reflejar la sinergia que existe entre FHIS y SGJ en el combate a la pobreza. Los componentes y objetivos específicos son los siguientes: (i) **Inversión en Infraestructura Social**, que financiará obras que han sido identificadas y priorizadas a través de procesos participativos, traspasando responsabilidades a las comunidades y municipios según su capacidad e interés; (ii) **Gestión Municipal y Local**, para mejorar la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales, de tal manera que éstos se encuentren en mejores condiciones para responder a las demandas de la población local; y (iii) **Fortalecimiento del Marco Institucional**, que apoyará la transformación del FHIS y de la SGJ a fin de asegurar que ambos cumplan su papel dentro del marco de la Estrategia para la

Relación del proyecto con la estrategia del Banco en el país y en el sector:

Reducción de Pobreza y el Programa de Descentralización y Desarrollo Local. El esquema de ejecución guarda relación con las capacidades y responsabilidades de cada institución.

La estrategia del Banco en Honduras da alta prioridad a la reducción de pobreza a través de procesos que promueven crecimiento económico y una mejor capacidad de gestión de la población pobre. El Programa apoya esta estrategia al financiar actividades que tienden a: (i) satisfacer las necesidades básicas de los hondureños en el área social; (ii) fortalecer la capacidad y gestión local; y (iii) mejorar la gobernabilidad con un énfasis en participación ciudadana y auditoría social.

En el sector, el Programa se enmarca dentro de las directrices operativas del Banco para los fondos de inversión y la descentralización. La operación le asigna un rol preponderante a las comunidades y municipios; tiene un enfoque en la descentralización eficaz de responsabilidades con relación a la prestación de servicios sociales; promueve la coordinación institucional entre actividades de desarrollo local; e incentiva la corresponsabilidad y la coordinación con los gobiernos locales.

Coordinación con otras instituciones oficiales de desarrollo:

La Fase I formó parte de un Programa Global de US\$135 millones. Cabe destacar en esa fase, la coordinación interinstitucional que se dio entre el Banco Mundial, KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) y el Banco, tanto en el diseño, como en la ejecución de las actividades financiadas por el FHIS. En general las operaciones del FHIS financiadas por estas entidades se preparan en forma conjunta a fin de apoyar los mismos propósitos dentro de un marco global. Para la Fase II, la coordinación interinstitucional se mantiene. En la preparación de esta nueva fase, se ha mantenido un diálogo continuo no solamente con el Banco Mundial y la KfW, sino también con la mesa de cooperación externa en Honduras (párrafo 1.9).

Revisión social y ambiental:

El ciclo de proyectos del FHIS incluye una evaluación ambiental obligatoria de todos los proyectos antes de su aprobación. En los proyectos tipo (educación y salud) se verifica que estén previstos y/o se cumplan los criterios incluidos en los prototipos. En todo proyecto, se realiza un diagnóstico ambiental y/o evaluación de impacto ambiental, según corresponda. En los paquetes de capacitación municipal que ofrecerá la SGJ, se incluirá un módulo de gestión del medio ambiente para propiciar el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente.

La consideración de cuestiones de género y etnias es un aspecto fundamental en la metodología de planificación participativa municipal. Los resultados de la evaluación del piloto revelaron que los esfuerzos que se hicieron para incentivar la participación equitativa de las mujeres fue uno de los principales aciertos del

Proyecto.

Beneficios:

El Programa contribuirá de manera integral a los esfuerzos de reducción de la pobreza que realiza el Gobierno de Honduras. El Programa aumentará el acceso a los servicios sociales para la población pobre a través del financiamiento de US\$22 millones en pequeñas obras sociales en educación, salud, agua potable, saneamiento y vialidad menor. En particular, se apoyará la ampliación de cobertura de la educación preescolar y primaria, de atención en salud primaria y preventiva, y de agua y saneamiento básico en áreas rurales.

Se espera que la ampliación de servicios sociales ayude a mejorar la matrícula y logro escolar, el uso de servicios de salud primaria y la cobertura de vacunas, así como reducir la incidencia de diarrea en las áreas de intervención. De esta manera, se apoyará el mejoramiento de las condiciones de vida locales.

Todos los proyectos financiados tendrán que formar parte del plan de inversión municipal que ha sido elaborado de forma participativa y democrática. La metodología de planificación promueve la participación amplia de grupos y comunidades tradicionalmente excluidos de las decisiones de gobierno (tales como los indígenas y grupos afrodescendientes) y la libertad de expresión, asegurando que los proyectos financiados sean aquellos que se han priorizado a nivel local. Además, el Programa incentiva acciones de liderazgo local, capacitando a líderes comunitarios para dirigir las asambleas comunitarias de planificación participativa y para actuar como delegados a la asamblea zonal y al cabildo abierto.

La delegación del ciclo de proyectos FHIS y las actividades complementarias que promueve la SGJ ayudarán a mejorar la gestión de los gobiernos municipales para hacer frente a las demandas de la población local. El Programa apoyará a los municipios en la formulación, evaluación, contratación, ejecución y supervisión de proyectos. Se espera elevar las capacidades técnicas y gerenciales de las municipalidades e impulsar su autonomía y auto-gestión, a través de las actividades de asistencia técnica en finanzas municipales, administración municipal, modernización de los servicios públicos locales, gestión del medio ambiental, gobernabilidad local y transparencia, y ordenamiento territorial.

Riesgos:

Los riesgos relacionados con las actividades de la SGJ dentro del Programa son de carácter gerencial y político. Los riesgos gerenciales se relacionan con la poca experiencia de la SGJ en la ejecución de este tipo de proyecto y con la necesidad de fortalecer la Unidad Técnica de Descentralización (UTD). Este riesgo se reducirá con la contratación de una entidad gerenciadora para administrar las actividades del préstamo que le corresponden a la SGJ y a la vez, el establecimiento de una unidad de gestión dentro de la UTD con tres consultores especializados.

Los riesgos de carácter político se asocian con el proceso de descentralización, cuyo éxito y consolidación depende no solamente del liderazgo del gobierno sino de la aceptación social que tenga. Puesto que la sostenibilidad del proceso implica nuevas políticas y relaciones con la sociedad civil, el Programa incluirá un plan de comunicaciones y mercadeo social que estimule un amplio diálogo nacional.

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones previas al desembolso del Componente 1. Infraestructura Social y Componente 3(i) Modernización del FHIS. El FHIS deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia que: (i) el convenio entre FHIS – Secretaría de Finanzas haya sido suscrito para la transferencia de recursos; (ii) el asesor técnico principal haya sido contratado para supervisar todas las consultorías relacionadas a la modernización de la institución; (iii) el Reglamento Operativo del Programa (FHIS) haya sido puesto en vigencia; y (iv) los convenios marco con la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente hayan sido actualizados.

Condiciones previas al desembolso del Componente 2. Gestión Local y Municipal y Componente 3(ii) Fortalecimiento de la SGJ. La SGJ deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia que: (i) la firma o entidad gerenciadora haya sido contratada para la ejecución de sus actividades; (ii) los convenios marco SGJ-Municipalidad hayan sido aprobados para el programa de asistencia técnica municipal y el Programa Innovar; y (iii) el Reglamento Operativo del Programa (SGJ) haya sido puesto en vigencia.

Condiciones especiales de ejecución:

Las condiciones especiales de ejecución son: (i) presentación del Plan Operativo Anual (párrafo 3.38); (ii) realización de la evaluación intermedia y evaluación final (párrafos 3.22 – 3.26); (iii) presentación de la información sobre la línea de base (párrafo 3.27); y (iv) condicionamiento para el desembolso de un porcentaje mayor al 30% de los recursos del Componente 1 de la Inversión Social (párrafo 3.30).

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:	Esta operación califica como un programa que promueve la equidad social como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). También, esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (párrafo 4.17).
Desembolso parcial de recursos:	Para adelantar las actividades técnicas requeridas para ejecutar el Componente 2 del Programa, el equipo de proyecto propone el desembolso de recursos para la SGJ hasta por la suma de US\$200.000 contra el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso estipuladas en las Normas Generales del Contrato de Préstamo (párrafo 3.37).
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna.
Adquisiciones de bienes, obras y servicios de consultoría:	La adquisición de obras, bienes y servicios relacionados, y la contratación de servicios de consultoría se realizarán de conformidad con los procedimientos estipulados en las Políticas y Procedimientos de Adquisiciones del Banco. Se requerirá licitación pública internacional cuando el costo estimado de las obras y bienes sea igual o mayor al equivalente de US\$1.500.000 y US\$250.000 respectivamente. Se requerirá concurso público internacional cuando el costo de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. Las adquisiciones de obras, bienes y servicios por valores inferiores a los anteriores, se regirán por la legislación nacional.

I. PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL

A. Antecedentes

- 1.1 El 7 de noviembre del 2000 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local en Honduras (1068/SF-HO) (ver Anexo I - Resumen Ejecutivo del Documento PR-2528). El fin del Programa fue apoyar la implantación de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), potenciando el papel de actores locales en los procesos de desarrollo local. El Programa fue conceptualizado y analizado por el Banco como una operación de Fases Múltiples con un costo estimado total de US\$66,7 millones de los cuales el Banco financiaría US\$60,0 millones. El Programa consiste en dos fases: la primera fase, en ejecución, de US\$25 millones y esta segunda fase de US\$35 millones. Esta modalidad fue seleccionada dado que la efectividad del Programa depende de una acción continua por un período extendido y además se intentaba ensayar y evaluar esquemas más descentralizados que los que se acostumbraban en el país.
- 1.2 Se acordó con el Gobierno de Honduras que el financiamiento de la Fase II del Programa sería contingente al cumplimiento de indicadores y a la realización de una evaluación favorable de la Fase I. El objetivo de esta evaluación sería analizar la ejecución de la Fase I, así como el grado de cumplimiento de los objetivos generales del Programa. Se evaluaría la calidad de las obras, la supervisión en la etapa de construcción, el cumplimiento de los requisitos ambientales, la auditoría social y la formulación de planes de mantenimiento de obras. También se evaluarían los resultados de la aplicación de los pilotos de planificación participativa, mantenimiento de obras y delegación operacional del ciclo de proyectos a las municipalidades. La Fase II tendría en cuenta los resultados y lecciones aprendidas de la evaluación.
- 1.3 Los propósitos de este informe son: (i) examinar el cumplimiento de los indicadores para la presentación de la Fase II; (ii) presentar un resumen de los resultados de la evaluación de la Fase I del Programa; y (iii) presentar al Directorio Ejecutivo para su aprobación, el proyecto correspondiente a la Fase II del Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local, hasta por una suma de US\$35 millones.

B. El Programa dentro de la estrategia del país y del Banco

- 1.4 La estrategia del Banco para Honduras se orienta fundamentalmente hacia la reducción de la pobreza, en línea con la ERP preparada por el país con el apoyo del Banco. El Programa se enmarca dentro de uno de los objetivos principales de la ERP el cual promueve la protección social para grupos en condiciones de extrema pobreza. La estrategia del Banco en el país también respalda los esfuerzos del gobierno de priorizar la inversión social básica y afinar la focalización de recursos a la población más necesitada. El Programa es uno de varios en ejecución que propicia el establecimiento, uso y actualización de instrumentos de focalización con amplia participación comunitaria. El Programa de Asignaciones Familiares (1026/SF-HO) y el Programa de Transformación del Marco Institucional y

Creación de los Instrumentos para la Implantación de la ERP (1087/SF-HO) representan otros dos ejemplos de focalización y participación comunitaria.

C. Primera Fase del Programa y su evaluación

- 1.5 El Programa se enmarca dentro de la ERP y su objetivo general es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población pobre brindándole mayor acceso a servicios sociales básicos con participación comunitaria. El Programa favorece y promueve la integración activa de los actores locales al ciclo de inversión para propiciar el empoderamiento comunitario y la apropiación social de los servicios, asegurando mayor eficacia y sostenibilidad en las intervenciones.
- 1.6 **La Fase I** Los componentes y objetivos específicos de la Fase I fueron los siguientes: (i) **Inversión Social** para financiar pequeñas obras identificadas y priorizadas a través de procesos de planificación participativa; (ii) **Pilotos de Fortalecimiento Local** para ensayar nuevas metodologías de planificación, delegación operacional del ciclo de proyectos y mantenimiento preventivo; y (iii) **Fortalecimiento Institucional** para apoyar al FHIS en la definición y apropiación de sus nuevas funciones.
- 1.7 La mayoría de los recursos de la Fase I del Programa estuvieron dirigidos a financiar obras sociales que quedaron pendientes de construcción por los efectos del Huracán Mitch. Estas obras habían sido identificadas y priorizadas en planes de inversión social municipal (PISM) en 1998, pero no fueron realizadas por la urgencia de atender a otras necesidades. Para responder a las expectativas de las comunidades el Programa financió la construcción de las obras seleccionadas en los PISM, las cuales fueron actualizadas según lo requerido con el apoyo de una entidad privada. La cartera de proyectos abarcó los sectores de educación, salud, agua y alcantarillado, municipal y medio ambiente. El menú consistió en 40 tipos de proyectos que habían sido definidos de tal manera que eran de una naturaleza consistente con las necesidades de la población pobre. Se incluyen proyectos de reparación, ampliación y construcción de escuelas y centros de salud; rehabilitación y limpieza de pozos de agua; construcción de letrinas, entre otros. En este sentido el menú sirvió en gran parte para auto seleccionar a los grupos más pobres y minimizar el desvío hacia grupos menos pobres.
- 1.8 Los pilotos de fortalecimiento local pretendieron mejorar la capacidad de gestión de los municipios y comunidades. En el 2001, se realizó un ensayo de planificación participativa en 30 municipios para seleccionar y priorizar proyectos sociales. Este ensayo permitió a las autoridades municipales, conjuntamente con las comunidades, identificar problemas, analizar alternativas de solución y establecer un orden de prioridad para la solución de problemas. La metodología buscó asegurar la transparencia, la inclusión, la participación de la comunidad, la sostenibilidad, y la focalización de recursos a los beneficiarios más pobres. La delegación operacional del ciclo de proyectos (DOCP) actualmente en ejecución, buscó transferir aspectos del ciclo a aquellos municipios que cumplieron con criterios de elegibilidad asociados con su capacidad institucional y económica. Las municipalidades que participaron en la DOCP ejercían control de las siguientes actividades del ciclo: (i) identificación; (ii) formulación y evaluación;

(iii) contratación; (iv) ejecución; (v) cierre; y (vi) mantenimiento preventivo. El ensayo de mantenimiento preventivo también en ejecución, tuvo como propósito el afinar el sistema de mantenimiento de obras tipo. El piloto apoyó la reparación y mantenimiento de obras, financió asistencia técnica para ajustar los manuales de capacitación, y promovió la implantación de mecanismos de supervisión.

- 1.9 La Fase I formó parte de un Programa Global de US\$135 millones. En el período 2000 – 2002 el FHIS ejecutó 6.888 proyectos con un 71% de la inversión destinada a proyectos de educación, salud, agua y saneamiento. Los beneficiarios directos de los proyectos se estiman en 2,1 millones de personas, la gran mayoría en áreas pobres y rurales. Cabe destacar en esta fase, la coordinación interinstitucional que se dio entre el Banco Mundial, KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) y el Banco, tanto en el diseño, como en la ejecución de las actividades financiadas por el FHIS. En general las operaciones del FHIS financiados por estas entidades se preparan en forma conjunta a fin de apoyar los mismos propósitos dentro de un marco global.

D. Cumplimiento de los indicadores de la Fase I

- 1.10 La evaluación de la Fase I incluyó indicadores de resultado y de proceso, así como también apreciaciones cualitativas. Se establecieron 34 metas que abarcaron los 3 componentes principales del Programa y se orientaron a medir los ajustes a que fue objeto el FHIS a fin de atender mejor las necesidades de las comunidades pobres del país. Los resultados de la evaluación, realizada por una empresa consultora nacional, indican que hasta la fecha, se ha cumplido un 68% de los indicadores para la activación de la Fase II. En algunos casos, particularmente respecto del piloto de la DOCP, es aún demasiado prematuro opinar sobre el cumplimiento de varias metas. En el siguiente cuadro (cuadro I.1) se presentan las metas y el grado de cumplimiento en cada caso.

Cuadro I.1
Indicadores de Activación de la Fase II

	META	CUMPLIMIENTO
I. Componente 1. Compromisos de Inversión en Infraestructura Social		
1. Monto del Componente 1-Fase I dirigido a la liquidación de proyectos de los planes de inversión social municipal.	Desemb. = 50% Comprom. = 70%	61,5% 85,8 %
2. % de municipios que han actualizado sus planes de inversión.	>= 95%	100%
3. % de proyectos con organizaciones responsables para el mantenimiento y auditores sociales establecidos.	>= 80%	69%
4. % municipios de categoría C y D que reciben capacitación y un juego de herramientas mínimo necesarias para el mantenimiento.	=90%	91,6%
5. % de beneficiarios directos y % de los montos de los proyectos contratados en áreas de pobreza rural.	Ver nota	Si
6. % de proyectos terminados con una calidad igual o superior a la norma.	>= 90%	80%
7. % de proyectos terminados con requisitos ambientales cumplidos.	>= 95%	Por determinar
8. Grado de satisfacción de los beneficiarios (en una escala de 1 a 5).	Grado >= 3	4
II. Componente 2. Pilotos de Fortalecimiento Local		
a. Piloto de Planificación Participativa (PP)		
1. % de municipalidades participantes con metodología de planificación ensayada y con nuevos planes de inversión.	= 90%	100%
2. % de comunidades por municipio que participan en los procesos de planificación participativa.	>=80%	95%
3. % de asambleas que hayan utilizado la matriz de priorización.	>=80%	100%
4. % de beneficiarios directos y % de los montos de los proyectos contratados en áreas de pobreza rural.	Ver nota	Si
5. Grado de satisfacción de los beneficiarios (en una escala de 1 a 5).	Grado >= 3	4
b. Piloto de Mantenimiento Preventivo (MP)		
1. % de nuevos proyectos con transferencia tecnológica a través de capacitaciones y asistencia técnica.	>= 90%	20,7%
2. % de los proyectos FHIS construidos a partir de 1998, en los municipios participantes, con planes de mantenimiento preventivo.	>=60%	76%
3. % de municipalidades pobres (Categorías C y D) con apoyo financiero para el mantenimiento.	100%	Si.
4. Mecanismo FHIS-municipalidades de seguimiento al mantenimiento funcionando.	A los 12 meses de ejecución	Si
5. Grado de satisfacción de los beneficiarios (en una escala de 1 a 5).	Grado >= 3	n.d. ¹
c. Piloto Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos (DOCP)		
1. % de municipalidades participantes del piloto que hayan contratado el 30% de la asignación municipal.	>= 90%	7%
2. % de proyectos delegados con carpetas de documentación completas.	>=95%	82%
3. % de proyectos delegados ejecutados a tiempo.	>=50%	n.d. ¹
4. % de municipalidades participantes que establecen Oficinas Técnico Administrativa Municipal (OTAM) de apoyo a la DOCP	>= 90%	100%
5. % de municipalidades que participan de capacitación y asistencia técnica.	>= 90%	100%
6. % del total de proyectos terminados con calidad = > a la norma.	>= 90%	n.d. ¹
7. % de municipalidades con Unidades Ambientales Municipales.	>= 90%	100%
8. % de proyectos formulados con requisitos ambientales cumplidos.	>= 90%	100%
9. % de municipalidades con sistemas rigurosos de control contable y financiero establecidos para proyectos FHIS.	>= 90%	100%
10. Relación entre costo unitario de proyectos tipo delegados y no delegados.	=<1	Si
11. Grado de satisfacción de los beneficiarios (en una escala de 1 a 5).	Grado >= 3	2
III. Componente 3. Fortalecimiento Institucional		
1. Manuales operativos y administrativos, ajustados y actualizados de acuerdo a sus nuevas funciones.	Durante el año 1 de ejecución	No
2. % de los recursos humanos de las Direcciones de Fortalecimiento Municipal, Proyectos y Control y Seguimiento, con perfil social y ambiental fortalecido.	>=80%	100%
3. Unidad de Apoyo Técnico para el manejo de la DOCP establecida.	Durante el año 1	Si
4. Sistema de administración de recursos humanos funcionando.	Durante el año 1	Si
5. Plan de fortalecimiento del FHIS a fin de que asuma su nuevo papel de acuerdo a como se defina en la ERP.	Al año 2 de ejecución.	Si.

¹ No determinable

Nota: Estos porcentajes deben ser mayores que los porcentajes poblacionales en el área rural.

E. Ejecución y metas alcanzadas

- 1.11 El cuadro demuestra que el FHIS logró cumplir la mayoría de indicadores relacionados a su objetivo de trabajar más de cerca con las comunidades y municipios del país. Aún cuando la evaluación de la Fase I revela las áreas que todavía necesitan mejorarse, los logros y pasos que se han dado, especialmente en los pilotos de fortalecimiento local, marcan una dirección estratégica clara hacia el futuro. Vale reconocer el nuevo enfoque del FHIS, su anuencia a aprender de las experiencias piloto, su compromiso de llegar a los pobres y su deseo de ser un actor clave de la ERP y del proceso de descentralización y desarrollo local. Con base en las lecciones aprendidas, la segunda fase apoyará la expansión de los pilotos de fortalecimiento institucional y hará los ajustes necesarios en sus modalidades de intervención para mejorar su impacto de largo plazo. La siguiente sección describe en más detalle los resultados y lecciones aprendidas de la Fase I, la cual se ejecutó durante los años 2001 – 2003.
- 1.12 El préstamo correspondiente a la Fase I del Programa fue declarado elegible para desembolsos el 30 de abril del 2001 habiéndose desembolsado a la fecha un 66% y comprometido un 86% de los US\$25 millones del préstamo. Se espera que los restantes US\$8,4 millones sean desembolsados para febrero de 2004.

1. Componente 1. Compromisos de Inversión en Infraestructura Social (US\$24,2 millones)

- 1.13 La totalidad de las municipalidades modificaron sus planes de inversión social y algunas municipalidades lo hicieron más de una vez para responder a prioridades cambiantes. Más del 50% de los proyectos identificados y priorizados en los planes de inversión social municipal fueron ejecutados, lo cual representa un total de 1.239 obras sociales. Los proyectos más solicitados fueron los de reparación, ampliación y construcción de escuelas y centros de salud. Las construcciones de obras se hicieron de acuerdo a las especificaciones técnicas y los materiales utilizados fueron de buena calidad. En cuanto a focalización, las obras de infraestructura social básica beneficiaron mayoritariamente a pobres de áreas rurales. Menos del 20% de los proyectos se ejecutaron en los cascos urbanos.

2. Componente 2. Pilotos de Fortalecimiento Local (US\$0,9 millón)

- 1.14 **Planificación Participativa.** La planificación participativa alcanzó sus objetivos en cuanto a transparencia, inclusión, participación comunitaria y focalización de recursos. El 100% de entrevistados que participaron en el piloto, fueron de la opinión que el esfuerzo realizado era meritorio, porque tomó en cuenta el pensar de las comunidades en los planes municipales y se hizo un esfuerzo amplio para estimular la participación de la casi totalidad de comunidades. No obstante, aunque la metodología de planificación participativa tenía un enfoque más amplio, los municipios vieron el ejercicio de planificación más como un prerequisite para lograr el financiamiento del FHIS, que como un instrumento efectivo de desarrollo. Una recomendación que surge, por lo tanto, es que el proceso debe contar con el apoyo explícito de otros actores como la Secretaría de Gobernación y Justicia

(SGJ) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), dado su rol importante en el desarrollo local.

- 1.15 **Mantenimiento Preventivo.** Este piloto tiene resultados promisorios, aunque no se ha ejecutado en su totalidad¹. Un 76% de los municipios ya cuentan con sus planes de mantenimiento para obras del FHIS, los cuales fueron elaborados con el apoyo de ONGs y constructores de proyectos. En algunos municipios los proyectos ya han recibido acciones de mantenimiento como limpieza, pintura, reemplazo de láminas, y reparación de puertas y llaves, y se encuentran en buenas condiciones. Para dar seguimiento a los avances del piloto se cuenta con un mecanismo de verificación de los compromisos comunitarios para el mantenimiento de obras tipo (escuelas y centros de salud). La recomendación principal es institucionalizar una estrategia que permita masificar la adopción de prácticas de mantenimiento preventivo que resulten en un ahorro futuro al sector público.
- 1.16 **Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos.** Veintiún de los municipios más fuertes del país y una mancomunidad de siete municipios participaron en la delegación del ciclo de proyectos. Actualmente un 53% de los proyectos del piloto (DOCP) se encuentran en la etapa de ejecución, un 40% se encuentran en etapa de contratación, un 5% están todavía en formulación y un 2% están terminados². Se espera que todos los proyectos estén concluidos para febrero de 2004. Los municipios han recibido asesoría sobre procesos de licitación y contratación; certificación de contratistas; control y seguimiento; formulación de proyectos; y en temas ambientales. Todos los municipios establecieron una oficina técnico-administrativa (OTAM) con el propósito de manejar la descentralización de proyectos y cuentan con un ingeniero, un operador de sistemas y un administrador. El ciclo de proyectos adaptado a las municipalidades ha sido bien entendido y los técnicos parecen estar practicándolo sin mayores problemas. La mayor parte (82%) de los proyectos revisados en campo cuentan con sus carpetas completas hasta la etapa en la que se encuentran.
- 1.17 El principal cuello de botella hasta ahora radicó en la transferencia de los fondos a las municipalidades. Al inicio, el FHIS pagaba a los contratistas directamente. La recomendación al respecto fue que el FHIS desembolsara el monto total del costo del proyecto a las cuentas bancarias municipales, para facilitar a las municipalidades el manejo directo de dichos fondos.
- 1.18 Aunque los resultados de algunos proyectos son alentadores, por el número reducido de proyectos terminados aún no se puede inferir con confianza sobre la calidad de las obras terminadas ni el tiempo de ejecución. Estos indicadores se tendrán que examinar más adelante una vez que haya concluido el piloto. Por esta razón, se recomienda seguir con una expansión gradual, incorporando primero a los municipios más fuertes y simplificando el modelo. Esto permitirá la adecuación y consolidación de la metodología y a la vez, la transformación del FHIS para acompañar e impulsar más efectivamente el proceso.

¹ Este piloto empezó con la entrada de la nueva administración gubernamental a inicios del año 2002.

² Idem.

3. Componente 3. Fortalecimiento Institucional (US\$0,4 millón)

- 1.19 El FHIS ha hecho muchos avances en cuanto al tema institucional durante la Fase I, tales como la institucionalización de capacidades en los temas ambientales y de formación, a través de la creación de unidades especializadas, y la capacitación interna para sensibilizar y dotar a los funcionarios de herramientas en temas sociales. Otro logro ha sido el establecimiento de un sistema de administración de recursos humanos. En este sentido hoy se cuenta con un sistema adecuado con funciones básicas definidas, algunas automatizadas, en permanente estado de mejoramiento. Otro avance es la conformación de la Unidad de Apoyo Técnico para la delegación operacional del ciclo de proyectos, que está marcando la dirección general de la institución para los años venideros.
- 1.20 Un estudio reciente refleja que la institución se ha venido debilitando en los últimos años como consecuencia de la emergencia y cambios de administración. Esto ha tenido como resultado una reducción de la capacidad del FHIS para cumplir con sus compromisos tradicionales de inversión social de forma eficiente y eficaz. Se recomienda por lo tanto una reorganización operativa del FHIS, incluyendo un plan de desarrollo tecnológico para mejorar sus sistemas. Con el fin de facilitar la coordinación institucional y supervisar la reorganización, es recomendable la contratación de un consultor internacional como asesor técnico principal. Una recomendación adicional es cambiar los actuales procesos de contratación de corto plazo de personal por un sistema que reduzca los riesgos de constantes cambios del personal profesional.

F. Lecciones aprendidas

- 1.21 La delegación es un proceso complejo, como es el ciclo de proyectos FHIS, requiere de un esfuerzo sustancial por parte de todos los involucrados. La simplificación del ciclo de proyecto y los procedimientos resultarían más fáciles de manejar para las municipalidades y al interior del FHIS. La capacitación continua de las municipalidades y del propio FHIS fortalece los procesos de la delegación del ciclo de proyectos. Otra lección es que para lograr una buena integración entre la OTAM y las municipalidades, sus funciones deben formar parte de las divisiones técnicas y ambientales de las municipalidades, lo que asegurará que el proceso de delegación operacional del ciclo de proyectos sea vinculado integralmente a la gestión de todos los proyectos en el ámbito municipal.
- 1.22 El proceso de priorización de proyectos dentro de la planificación participativa municipal fue reconocido como un proceso transparente y justo a pesar de que no todas las comunidades fueron beneficiadas (debido a que sus proyectos no fueron priorizados en el proceso de planificación municipal). En este aspecto, el sistema de votación y sus instrumentos facilitadores, como el mapa parlante y la matriz de priorización, resultaron decisivos para que los participantes percibieran la transparencia del proceso.
- 1.23 Todos los alcaldes y líderes locales coincidieron en afirmar que uno de los logros más positivos del ensayo de planificación participativa fue la incorporación de las

mujeres. De hecho, a nivel de las asambleas comunitarias, las mujeres tendieron a participar más que los hombres, particularmente cuando se trataba de proyectos de educación y salud. Al siguiente nivel de organización, en la asamblea del zonal, hubo casos en que la comunidad no eligió a ninguna mujer para representarla. En la Fase II se reforzará el reglamento para asegurar que en todos los casos la mujer sea representada en la asamblea zonal. En conclusión, a pesar de que siempre es posible mejorar, la promoción de equidad de género fue uno de los logros del proceso que pudo haber creado conciencia y sensibilidad entre los participantes acerca de la importancia de incorporar más visiblemente a la mujer en las decisiones comunitarias.

- 1.24 De la experiencia en mantenimiento preventivo se desprende la necesidad de consolidar un esquema de cofinanciamiento y ejecución que permita la movilización de recursos locales adicionales del gobierno central, las municipalidades, las comunidades y el sector privado, y promover la adopción de una nueva cultura ciudadana en el mantenimiento de las obras.
- 1.25 La flexibilización de los procedimientos operativos del FHIS para poder atender las necesidades de emergencia como el huracán Mitch y los cambios administrativos frecuentes tendieron a debilitar a la institución. En particular, éstos afectaron el esquema orgánico-funcional, los procedimientos, el sistema de información, los controles administrativos y su eficacia operativa.

G. Justificación de la Fase II y conclusiones

1. El rol de la participación local y la descentralización en la ERP

- 1.26 El informe preliminar de avances y actualización de la ERP en marzo de 2003, reafirma el compromiso del Gobierno de Honduras con la reducción de pobreza, así como la centralidad de este tema en la estrategia económica y de desarrollo del país. Además, el citado informe pone énfasis en la necesidad de avanzar con el proceso de descentralización a fin de promover una ejecución eficiente y transparente de los programas y proyectos de la ERP.
- 1.27 En gran medida, se requiere fortalecer la capacidad económica y de gestión de los gobiernos municipales para impulsar la descentralización. La estrategia de gobierno reconoce el papel de los gobiernos locales como instancias autónomas del Estado cuyas funciones principales son la provisión de servicios públicos locales y la promoción y facilitación del desarrollo local. Esta situación presenta un gran desafío al país por muchas razones, entre otras, la falta de mecanismos básicos para coordinar y monitorear las actividades impulsadas y la debilidad de actores locales, particularmente en áreas más pobres del país donde se deberán cumplir los compromisos de la ERP.
- 1.28 Para que el proceso de descentralización sea viable y sostenible, es necesario fortalecer los municipios, inducir un crecimiento importante en la movilización de recursos locales y promover enfoques más eficientes para la provisión de servicios básicos, tales como, asociaciones o mancomunidades de municipios. El sector municipal en Honduras es muy fragmentado y la capacidad económica, financiera

y de gestión de los municipios es muy débil. Existen 298 municipios en el país que se clasifican en cuatro categorías: A, B, C y D. Los municipios de categoría A son los más desarrollados y los de categoría D los más pobres. El cuadro I.2 presenta detalles sobre la estructura del sector municipal. Un análisis de los municipios en cuanto a aspectos de planeación, programación, sostenibilidad financiera, mantenimiento de las inversiones y la existencia de normas, procedimientos y mecanismos de control interno, y control social, indica que los municipios de categoría A y aproximadamente la mitad de municipios de categoría B tienen la capacidad de asumir el ciclo de proyecto del FHIS. La capacidad de los municipios C y D es limitada—las transferencias del gobierno central representan hasta el 85% de sus ingresos.

Cuadro I.2
Estructura de Municipios por Categoría

Categoría	Número de Municipios		Población		Rango Poblacional	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Mínimo	Máximo
A	24	8,0	3.070.327	47,0	10.538	906.129
B	62	21,0	1.205.477	18,4	1.408	67.834
C	123	41,0	1.653.920	25,3	1.962	64.704
D	89	30,0	605.620	9,3	1.078	24.157
Total	298	100,0	6.535.344	100,0	1.078	906.129

2. La transformación del FHIS en la Fase II

- 1.29 La evaluación de la Fase I demuestra que el FHIS logró cumplir con la mayoría de indicadores establecidos siendo una de las herramientas más importantes del gobierno en el combate a la pobreza. No obstante, la Fase II debe transformar la institución para ser un agente estratégico en el proceso de descentralización en alianza con otros actores claves. El proceso incipiente de la delegación del ciclo de proyectos que ha tenido resultados alentadores será expandido cautelosamente, empezando con los municipios más fuertes y haciendo los ajustes necesarios en sus modalidades de intervención para agilizar el proceso. La expansión gradual de la delegación del ciclo de proyectos es recomendable en función de la capacidad de los municipios y del propio FHIS para acompañar el proceso.
- 1.30 Sobre la base de las lecciones aprendidas, en la Fase II se intensificarán esfuerzos para trabajar más de cerca con las comunidades y los municipios a fin de atender mejor sus necesidades. Se incorporarán las recomendaciones del piloto de planificación y se expandirá a nivel nacional. También se expandirá el piloto de mantenimiento a todos los municipios más pobres. El ciclo de proyectos será simplificado y los manuales revisados para hacerlos más fácilmente comprensibles a las municipalidades. Internamente el FHIS hará los ajustes necesarios en su organización y sistemas para mejorar su impacto a largo plazo. Las inversiones continuarán concentrándose en la infraestructura social a los más pobres.
- 1.31 El tema de desarrollo local es un tema complejo que involucra muchos actores en los que el FHIS es uno de los más importantes, pero no es el único. Con la Fase II se establecerán políticas, normas y procedimientos claros para impulsar acciones de desarrollo local de manera coordinada. Además, se definirán claramente los

roles y responsabilidades de los actores locales y del Gobierno. Por ello, es indispensable contar con una participación activa de la SGJ.

3. El rol de la SGJ en la descentralización

- 1.32 El Gobierno de Honduras considera la descentralización un instrumento de reforma del estado que puede contribuir a hacer la provisión de servicios públicos en el país más eficiente, efectiva y transparente. El Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), actualmente en proceso de concertación, plantea varios objetivos para el desarrollo local, entre ellos el fortalecimiento de la democracia participativa y la aceleración del desarrollo económico local. También busca que los gobiernos municipales contribuyan a hacer frente a las restricciones fiscales del país a través de una más amplia movilización de los tributos locales. No obstante, existen retos importantes en el sector municipal y en cuanto al tema de descentralización. Entre las intervenciones requeridas, es imprescindible atender a las debilidades en el marco legal municipal; se necesita promover un debate público constructivo a fin de definir estrategias de modernización y/o descentralización en varios sectores basadas en un análisis técnico de la situación actual; la coordinación interinstitucional tiene que fortalecerse; y es preciso que el país defina y aplique políticas de desarrollo diferenciadas para dos grupos de municipios: los 58 municipios donde vive un 50% de la población y donde se encuentra la mayoría de la actividad económica del país? y los otros 240 municipios que representan un 80% del total.
- 1.33 Por ley, la SGJ es la institución con potestad de definir el marco de políticas, normas e instrumentos para impulsar la descentralización y desarrollo local. Sin embargo, hasta la entrada del gobierno actual, el alcance de sus actividades ha sido limitado por su escasez de recursos fiscales y humanos, así como su inhabilidad para establecer su mando en este campo. En el último año se han hecho avances en la definición de los objetivos de una política nacional de descentralización. Sin embargo, todavía falta definir una política y estrategia definitiva con otros actores cuyo involucramiento es crítico; fortalecer el esquema fiscal municipal; y reformar el marco legal. La SGJ busca retomar su rol importante, estableciendo las condiciones institucionales y promoviendo la definición del marco de políticas para que la descentralización contribuya a mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes públicos y a generar equidad en su distribución.
- 1.34 Con su entendimiento amplio de la realidad local, su compromiso de coordinar más estrechamente con la SGJ y de transferir el ciclo de proyectos a un mayor número de municipalidades, el FHIS se considera ahora no solamente el instrumento principal para la canalización de recursos para la inversión social, sino un aliado fuerte con un papel clave en el proceso de descentralización.

4. Conclusión

- 1.35 La coyuntura actual presenta al Banco una oportunidad única para apoyar al Gobierno en identificar cómo y dónde un enfoque descentralizado podría contribuir al éxito de la ERP y al desarrollo del país. Además, permite apoyar la integración

del FHIS a un proceso más amplio de reforma del estado mediante una alianza con la SGJ y los gobiernos locales.

- 1.36 El FHIS es uno de los actores más importantes en el combate a la pobreza. La evaluación de la Fase I reveló que sus inversiones en infraestructura social benefician a los más pobres y son de buena calidad; el proceso de delegación del ciclo de proyectos debe ser gradual y sólo a los municipios que prueben una capacidad de manejarlo; además se requiere fortalecer la capacidad económica y de gestión de los gobiernos municipales para impulsar la descentralización. Finalmente, se evidenció la necesidad de incorporar a la SGJ en la segunda fase para definir el marco de políticas, normas e instrumentos que impulsarán el proceso de descentralización y desarrollo local. Se espera que la participación coordinada del FHIS y la SGJ en un solo Programa permita la generación de sinergias que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los pueblos hondureños, las capacidades locales de autogestión, y la eficacia de la implantación de la ERP. En conclusión, el equipo de proyecto recomienda que el Directorio Ejecutivo apruebe la Fase II correspondiente al Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local hasta una suma de US\$35 millones.

II. LA FASE II

A. Objetivos y principios

- 2.1 El propósito y fin del Programa originalmente aprobado por el Directorio se mantienen en la Fase II y se le agrega el concepto de sostenibilidad de servicios. El objetivo general es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, brindándole mayor acceso a servicios sociales básicos sostenibles con participación comunitaria. Con el fin de apoyar la implementación de la ERP y dar impulso al proceso de desarrollo local en el país, la Fase II pondrá énfasis en los siguientes principios: (i) el fortalecimiento de las capacidades locales; (ii) la participación ciudadana; (iii) la corresponsabilidad de actores locales; (iv) la creación de incentivos para promover el desarrollo local e innovaciones en la gestión; (v) el manejo racional de los recursos naturales a nivel local ; (vi) la transparencia y la rendición de cuentas; y (vii) el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación periódica.

B. El Programa

- 2.2 La Fase II del Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local se basa en la experiencia y las lecciones aprendidas de la Fase I, y presenta un enfoque más integral a la problemática de pobreza y desarrollo local. También responde a la nueva política gubernamental, introduciendo a la SGJ como co-ejecutor del Programa con el mandato de coordinar, normar, facilitar y dar seguimiento al proceso de descentralización y desarrollo local. Al FHIS le corresponde el rol de seguir proveyendo la inversión social a la población más pobre y delegando responsabilidades del ciclo de proyecto a nivel local de manera gradual.
- 2.3 Mediante acciones de políticas e inversión social, el Programa apoya cuatro lineamientos estratégicos de la ERP: (i) priorización de acciones en los sectores y zonas más postergadas del país; (ii) fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia participativa; (iii) fortalecimiento del papel de las municipalidades y las comunidades; y (iv) protección del medio ambiente. Las inversiones de infraestructura social en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento contribuirán al cumplimiento de los indicadores intermedios y de las metas globales de la ERP. Además, el Programa utiliza mecanismos de focalización transparentes para asegurar una mayor inversión per cápita en los municipios más pobres.
- 2.4 Los componentes principales de la Fase I se amplían en la Fase II para apoyar una visión de mediano plazo, así como reflejar la sinergia que existe entre FHIS y SGJ en el desarrollo local. Se financiarán actividades en las mismas áreas de la Fase I, apoyando inversiones en infraestructura social básica, permitiendo además al país expandir el alcance de sus esfuerzos de descentralización y consolidar la coordinación interinstitucional. También cabe destacar el rol más dinámico que desempeñarán las municipalidades y comunidades por todo el Programa a fin de lograr mayor sostenibilidad de las inversiones. Los componentes del Programa son: (i) Inversión en Infraestructura Social Básica; (ii) Gestión Municipal y Local; y (iii) Fortalecimiento del Marco Institucional.

- 2.5 El cuadro II.1 resume las principales actividades por componente, así como los resultados esperados al final del Programa. En el Anexo II se encuentra el marco lógico completo que fue elaborado en conjunto con las contrapartes y otros involucrados durante la preparación de la Fase II.

Cuadro II.1
Actividades e Indicadores Clave de la Fase II

Componentes y actividades	Resultados Esperados
1. Inversión en Infraestructura Social <ul style="list-style-type: none"> Ejecución de obras de infraestructura social básica. Participación activa de las comunidades en la planificación, supervisión y mantenimiento de obras de infraestructura social. Expansión gradual de la delegación operacional del ciclo de proyectos FHIS a los municipios más fuertes. 	<ul style="list-style-type: none"> US\$22 millones en proyectos en los sectores de educación, salud, agua y alcantarillado ejecutados. Incremento en la cobertura de servicios de educación básica, salud primaria y preventiva, agua y saneamiento básico. Reducción en el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. 80% de los hogares beneficiados por el Programa considera satisfactorias las instalaciones ó calidad de las obras donde reciben los servicios sociales básicos. 40 municipios se responsabilizan por la preparación, contratación, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión social. 90% de los proyectos ejecutados bajo las modalidades centralizada y descentralizada cuentan con una evaluación de calidad satisfactoria.
2. Gestión Municipal y Local <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento municipal en: (a) finanzas y administración; (b) planificación municipal; (c) gestión medio ambiental; (d) catastros; y (e) modernización de los servicios municipales. Promoción de innovaciones a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> Al menos 20 municipios han cumplido un programa integral de capacitación y asistencia técnica. Al menos 60 propuestas presentadas de municipios y/o comunidades para el uso de fondos concursables. Difusión semestral de buenas prácticas a través de los medios y publicaciones.
3. Fortalecimiento del Marco Institucional <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional. Desarrollo de instrumentos. Diseño de políticas y normas. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de descentralización y desarrollo local concertada y plan de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado ejecutado. Sistema de información municipal desarrollado y accesible a usuarios por el internet. Planes de reorganización operativa del FHIS ejecutados.

1. Componente 1. Inversión en Infraestructura Social (US\$25,9 millones)

- 2.6 Este componente tiene el objetivo de contribuir a satisfacer las necesidades básicas de la población pobre, asegurándole mayor acceso a servicios sociales básicos. El componente financiará obras sociales que han sido identificadas y priorizadas a través de procesos participativos de planificación local, transfiriendo responsabilidades a comunidades y municipalidades según su capacidad e interés.

Los proyectos incluyen la construcción, reparación, ampliación y reemplazo de obras, así como la compra de equipamiento y materiales para el establecimiento de las redes primarias de educación y salud, sistemas básicos de agua potable y saneamiento, y otros proyectos de infraestructura social básica destinados a los grupos más vulnerables. Se financiarán costos de preinversión, inversión, supervisión y capacitaciones relacionados con el mantenimiento y auditoría social de los proyectos. La capacitación deberá también ser dirigida para reforzar el rol y la participación de la mujer en el desarrollo de sus comunidades.

- 2.7 El FHIS evaluará ex ante todos los proyectos para asegurar su factibilidad tomando en consideración los aspectos técnicos, financieros, económicos, institucionales y de medio ambiente. Se evaluarán las corresponsabilidades y el cofinanciamiento de los actores locales en la elaboración de los planes participativos, preinversión, ejecución, mantenimiento y operación y capacitaciones; se respetarán las normas técnicas fijadas por los ministerios rectores y se establecerán las líneas de corte a ser utilizadas; se implantarán análisis de costo-eficiencia ó costo-beneficio cuando aplique; se dimensionarán las obras de acuerdo al análisis de demanda de servicios, de la sostenibilidad de los proyectos y de estudios ambientales de los mismos; y se implantará un mecanismo para validar el maestro de costos unitarios basado en estudios de mercado de materiales y servicios que deberán ser ejecutados por firmas privadas anualmente.
- 2.8 **Asignaciones Municipales.** El FHIS ha utilizado el Mapa de Pobreza como instrumento básico para focalizar sus inversiones en todos los municipios del país. El mapa de pobreza presenta un índice de pobreza para cada municipio, que es la suma ponderada de cuatro indicadores: (i) el porcentaje de hogares sin acceso a servicio de agua; (ii) el porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico; (iii) la tasa de desnutrición; y (iv) la tasa de analfabetismo. En este momento se está coordinando con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para actualizar el mapa utilizando los resultados del censo del año 2001. La fórmula de asignación de los recursos a nivel municipal se basa en el índice de pobreza y la densidad poblacional, utilizando mecanismos de calibración para asegurar una asignación mínima por municipio.
- 2.9 Las asignaciones municipales estarán condicionadas a un nuevo esquema de cofinanciamiento que pretende movilizar mayor cantidad de recursos locales para el combate a la pobreza y potencializar mejores niveles de equidad entre los municipios de más capacidad económica con los de menor capacidad. El FHIS ha desarrollado un mecanismo de corresponsabilidades diferenciadas donde los municipios con mejores condiciones económicas aportarán mayores niveles de cofinanciamiento de los proyectos. La proporción de cofinanciamiento de obras por categoría municipal serían los siguientes: (i) desarrollados - 50%; (ii) subdesarrollados - 30%; (iii) pobres - 10%; y (iv) postergados - 5%. Para estas últimas dos categorías se pueden incluir los gastos incurridos y contabilizados por el municipio en diseños de proyectos, mantenimiento preventivo, supervisión y donaciones de terrenos, materiales, entre otros.
- 2.10 **Planificación Participativa Municipal.** Todos los proyectos financiados por el FHIS tendrán que ser identificados y priorizados por medio de procesos

participativos de planificación estratégica municipal y también deberán formar parte de un plan de inversión municipal. Los criterios mínimos a ser aplicados para la validación de los planes participativos se detallan en el Capítulo III. Se fortalecerán las actividades de orientación, capacitación y supervisión a fin de promover una participación equitativa de mujeres y hombres en la planificación participativa municipal.

- 2.11 **Mantenimiento y Auditoría Social.** Se continuarán financiando actividades de capacitación comunitaria en mantenimiento para cada obra ejecutada. El FHIS requerirá que los planes de inversión municipal tengan incorporados un plan de mantenimiento de las obras financiadas por el Programa y que exista un comité de gestión de la comunidad para el control social de cada proyecto. Se pretenderá lograr una comunicación más fluida entre los contratistas por un lado, y las municipalidades y comunidades por el otro, induciendo una cultura ciudadana de alianzas para la cogestión.
- 2.12 Al mismo tiempo, el FHIS ampliará el mecanismo de mantenimiento preventivo siendo piloteado en la Fase I para obras tipo. Se pretende abarcar aproximadamente el 50% de los municipios más pobres del país y dentro de éstos cubrir al menos las infraestructuras de las redes primarias de educación y salud que han sido financiadas por el FHIS a partir del año 1999. Los municipios recibirán apoyo para estimar los costos de las reparaciones requeridas y preparar planes anuales de mantenimiento. Como parte de la contrapartida local, el gobierno central aportará una proporción de los fondos necesarios para el plan de mantenimiento. Las municipalidades y comunidades también contribuirán con fondos propios y mano de obra al plan de mantenimiento. El esquema de mantenimiento incentivará el planeamiento físico y financiero de las actividades necesarias para la sostenibilidad de las obras.
- 2.13 **Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos.** A fin de contribuir con los esfuerzos de descentralización y desarrollo local el FHIS expandirá gradualmente la delegación operacional del ciclo de proyectos a municipios y grupos de municipios asociados. Los municipios serán seleccionados teniendo como base un mecanismo de certificación, el cual evaluará aspectos técnicos, gerenciales, administrativos y financieros relacionados a la gestión de proyectos..
- 2.14 Adicionalmente, para ser elegible para asumir el ciclo de proyectos del FHIS, los municipios deberán: (i) contar con una unidad de proyectos con personal técnico calificado o estar dispuestos a establecer mecanismos de ejecución adecuados; y (ii) haber presentado al Tribunal Superior de Cuentas y a la SGJ la liquidación del presupuesto ejecutado en el último año fiscal conforme a lo establecido en la ley.
- 2.15 De acuerdo con los resultados de la evaluación, el FHIS está simplificando el ciclo de proyectos que manejarán los municipios para agilizar su ejecución. La metodología y el manual operativo para la delegación operacional del ciclo de proyectos están siendo revisados y adecuados para que sean más pertinentes a las necesidades de los gobiernos locales. Dado que los resultados definitivos del piloto de delegación en la Fase I están por verse, el Programa seguirá con un enfoque de

expansión cautelosa, empezando con los municipios más fuertes, para poder monitorear los avances y permitir una consolidación de la metodología. Este enfoque también permite al FHIS ajustarse institucionalmente para responder al nuevo modelo. En esta Fase II se estima que se expandirá la delegación para incluir aproximadamente 40 municipios. Sin embargo, el número final de municipios a atenderse dependerá de la capacidad de los municipios y del FHIS para acompañar el proceso.

2. Componente 2. Gestión Municipal y Local (US\$6,8 millones)

- 2.16 Este componente tendrá como objetivo mejorar la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales para hacer frente a las demandas de la población local. Para lograr este objetivo específico se realizarán acciones de: (i) fortalecimiento de los gobiernos municipales; y (ii) incentivo a la innovación en la gestión municipal. Estas acciones son complementarias a las acciones realizadas por el FHIS para fortalecer las capacidades de los municipios en la gestión de proyectos y se enmarcan dentro de la ERP.
- 2.17 **Subcomponente 1. Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (US\$5 millones).** En materia de modernización de los gobiernos municipales la estrategia del Programa consiste en fortalecer de manera integral la gestión municipal, de tal manera de promover, entre otros: (i) una mayor movilización de recursos propios; (ii) la adopción de buenas prácticas y nuevos sistemas de administración financiera; (iii) la reingeniería de procesos y modernización de la administración municipal; (iv) la modernización en la gestión de los servicios públicos municipales; (v) un mejor manejo del medio ambiente y de riesgos; (vi) la gobernabilidad local y la transparencia; y (vii) la adopción de buenas prácticas en materia de planificación física, estratégica, y participativa. En aquellos municipios donde otros donantes e instituciones ya hayan realizado actividades de fortalecimiento institucional, el Programa reforzará lo que ya existe y pondrá un mayor énfasis en la sostenibilidad de los procesos de planificación participativa y gestión de inversiones.
- 2.18 Concretamente, el Programa financiará el diseño y la ejecución de Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNIs) que benefician al menos 20 gobiernos municipales o grupos de municipios asociados. Los gobiernos municipales elegibles son los que ya han participado en el proceso de descentralización operativa del ciclo de proyectos del FHIS (21 en total), más un grupo nuevo de gobiernos municipales o grupos de municipios asociados que cuenten con capacidades mínimas para ser candidatos a participar en la DOCP, de acuerdo a los criterios establecidos conjuntamente por el FHIS y la SGJ e incluidos en el Reglamento Operativo³. La lista de actividades elegibles incluye el financiamiento de servicios de asistencia técnica, consultoría y equipamiento para apoyar los objetivos detallados en el párrafo anterior. Para cada municipio se determinarán las

³ Estos criterios han sido validados mediante estudios de campo e incluyen seis áreas: (i) capacidad financiera; (ii) capacidad gerencial; (iii) capacidad técnica; (iv) capacidad administrativa; (v) coordinación interinstitucional; y (vi) atención a los más pobres.

áreas de gestión que se consideren más prioritarias y se incluirán acciones para fortalecerlas en sus PATMUNI.

- 2.19 **Subcomponente 2. Programa de Incentivos a la Innovación en Gestión Municipal** (US\$1,8 millones). Mediante este subcomponente se financiará la implementación de proyectos de fortalecimiento institucional que se caractericen por incorporar innovaciones en cualquier área relevante para la gestión municipal que, entre otros, podría incluir: (i) finanzas municipales; (ii) descentralización y modernización de los servicios públicos locales; (iii) gobernabilidad local y transparencia; y (iv) ordenamiento territorial.
- 2.20 Los recursos de incentivo a la innovación en la Gestión Municipal (de ahora en adelante denominado “Programa Innovar”) permitirán financiar proyectos que hayan sido seleccionados con base a un concurso público abierto a todos los municipios del país. La selección de los proyectos ganadores estará a cargo del Comité Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal (CONCAM). El Reglamento Operativo del Programa incluye los montos de financiamiento por proyecto; el listado de áreas elegibles; el detalle de los procesos de convocatoria, el procedimiento de selección, y los mecanismos de ejecución y seguimiento de los proyectos. En la promoción del Programa Innovar, se harán esfuerzos especiales para incluir a grupos étnicos y afrodescendientes.

3. Componente 3. Fortalecimiento del Marco Institucional (US\$3,6 millones)

- 2.21 Este componente apoyará la transformación del FHIS y de la SGJ a fin de asegurar que ambos cumplan su papel bajo el marco de la ERP y el PRODDel.

a) Subcomponente i: Modernización del FHIS (US\$0,8 millón)

- 2.22 Este subcomponente apoya la reorganización operativa y fortalecimiento del FHIS en función de sus dos modelos de gestión vigentes: *el centralizado* por medio del cual se atiende a la mayor parte del territorio nacional, y *el descentralizado* cuya implementación se ha iniciado recientemente en forma piloto en un número reducido de municipios. El objetivo es continuar desarrollando y mejorando los dos modelos de gestión arriba mencionados. Este subcomponente comprende tres áreas principales que financian actividades de asistencia técnica, capacitación, equipamiento y mejoramiento de los sistemas de información. Los términos de referencia para las consultorías principales se encuentran en los archivos técnicos del Programa e incluyen: (i) revisión del manual guía de operaciones del FHIS; (ii) revisión de normas técnicas de proyectos prototipos; (iii) capacitación en el uso del sistema de información; (iv) elaboración del manual operativo municipal en lo que respecta a la delegación operacional de ciclo de proyectos; (v) capacitación en el ciclo de proyectos; (vi) plan de desarrollo tecnológico; (vii) Asesor Técnico Principal para coordinar el fortalecimiento institucional del FHIS; y (viii) evaluación de medio término del FHIS.

- 2.23 **Reorganización operativa del FHIS.** Los objetivos en el corto y mediano plazo son: (i) poder contar con una organización más eficiente y acorde con su misión estratégica; y (ii) reducir significativamente la duplicación de funciones, el personal redundante y los costos administrativos. Se proporcionará asistencia técnica para la implantación de un plan de reorganización y racionalización del personal del FHIS, revisión de funciones y dimensionamiento de cada una de las Direcciones del FHIS; adecuación de los procesos de preinversión, adjudicación, contratación, control y seguimiento; aplicación de procesos más eficientes para el manejo del ciclo de proyecto; y la aplicación de nuevos sistemas de contratación de recursos humanos.. Adicionalmente, con el fin de mejorar la efectividad de su trabajo, se sensibilizarán funcionarios sobre los grupos étnicos y afrodescendientes en el país.
- 2.24 **Desarrollo institucional para consolidar el modelo Descentralizado.** Este subcomponente incluye, entre otros, asistencia técnica para consolidar y consensuar el modelo descentralizado de intervención municipal y gestión de proyectos para su aplicación durante la fase II, y la elaboración del manual operativo para el manejo del ciclo descentralizado. Adicionalmente capacitará a los funcionarios del FHIS en los temas de diseño, evaluación, contrataciones, control y seguimiento de proyectos en el modelo descentralizado y se apoyará con asistencia técnica para el desarrollo de sistemas eficientes de costos, contrataciones, gerencia, y comunicación social, aplicables al ciclo descentralizado. La capacitación se impartirá bajo una metodología de estudio de casos y lecciones aprendidas de la fase anterior.
- 2.25 **Plan de Desarrollo Tecnológico.** El objetivo es la implementación de un Plan de Desarrollo Tecnológico Institucional del FHIS. Incluye, entre otros, asistencia técnica para la revisión y adecuación del sistema de información y redes, rediseño de las bases de datos de las aplicaciones existentes, nuevas aplicaciones diseñadas para monitoreo de indicadores de desempeño, reportes gerenciales de los modelos centralizados y descentralizados, documentación de procesos y aplicaciones, diseño, configuración y documentación de servidores y dispositivos de interconexión e infraestructura de red, manuales y guías de usuarios, así como el desarrollo de mecanismos más eficientes de control contable y financiero para facilitar el seguimiento de la ejecución presupuestaria por centro de costos.
- b) Subcomponente ii: Fortalecimiento de la SGJ y del Marco de Políticas (US\$2,8 millones)**
- 2.26 Este subcomponente pretende establecer un marco institucional y de políticas, sentando bases sólidas para mejorar la efectividad del proceso de descentralización y desarrollo local en el país. Se financiarán actividades en tres áreas principales: (i) apoyo a la coordinación interinstitucional y fortalecimiento institucional; (ii) apoyo al diseño e implementación de políticas; y (iii) desarrollo de normas, instrumentos y sistemas. Los términos de referencia para las consultorías principales se encuentran en los archivos técnicos del Programa.
- 2.27 **Apoyo a la coordinación interinstitucional y fortalecimiento institucional (US\$1 millón).** La descentralización es un proceso transversal que tiene

implicaciones en las reformas y relaciones interinstitucionales. Por ello, requiere que haya instituciones con capacidad técnica e influencia para apoyar la definición de estrategias y políticas, así como impulsar las reformas necesarias. El Programa reforzará los mecanismos de coordinación intergubernamental apoyando actividades relacionadas con reformas institucionales en cuatro áreas: (i) la reactivación de la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE) para que cumpla con su rol de cuerpo rector del Poder Ejecutivo en el proceso de descentralización; (ii) el fortalecimiento de la SGJ, incluyendo la Unidad Técnica de Descentralización, para que establezca el marco de políticas, normas e instrumentos necesarios; (iii) el desarrollo de un plan de comunicación y mercadeo social sobre la descentralización que se dirigirá al legislativo, el sector público, el sector privado, los gremios y a la sociedad civil; y (iv) el fortalecimiento de mecanismos de concertación, consulta y diálogo interinstitucional con las instituciones públicas, las municipalidades, y con la red de organizaciones participantes en actividades de descentralización y desarrollo local. En estas dos últimas actividades, se harán esfuerzos para concienciar a funcionarios de la SGJ sobre la dimensión étnica de pobreza.

- 2.28 **Apoyo al diseño e implementación de políticas** (US\$0,8 millón). El programa financiará una serie de asistencias técnicas para la formulación, socialización y puesta en marcha de políticas. Estas actividades cubren cuatro temas prioritarios: (i) descentralización fiscal y financiera; (ii) descentralización de servicios públicos; (iii) tributación municipal; y (iv) fortalecimiento de recursos humanos municipales.
- 2.29 Para avanzar en la descentralización de manera fiscalmente responsable, se requiere equilibrar la descentralización del gasto con la capacidad tributaria local y las transferencias intergubernamentales, buscando que el resultado sea fiscalmente neutro — para el país. El Programa apoyará la descentralización fiscal y financiera para: (i) mejorar la coordinación del financiamiento de inversión pública a nivel local; (ii) establecer un régimen de transferencias intergubernamentales que permita promover mayor eficiencia en la gestión local y una distribución más equitativa; (iii) desarrollar, en coordinación con la SEFIN, las municipalidades y el sector bancario, normas y pautas operativas para fortalecer la normativa del endeudamiento municipal; y (iv) definir guías sectoriales para la descentralización en estrecha coordinación con los ministerios de línea y la SEFIN, incluyendo la definición de lineamientos para la programación presupuestaria con base territorial y normas presupuestarias para los sectores en proceso de descentralización. Además, se apoyarán varias iniciativas puntuales de descentralización sectorial, particularmente las referidas a los servicios públicos.
- 2.30 El sistema tributario en Honduras resulta ser muy débil dado el nivel de recursos generados por el mismo y para la capacidad administrativa de la gran mayoría de los municipios. Para que sea más productivo para las municipalidades, se contratarán consultorías para: (i) proponer un esquema de simplificación y aclaración del marco tributario municipal; (ii) definir un régimen especial para pequeñas municipalidades que promueva una gestión mancomunada con la finalidad de mejorar su capacidad recaudatoria y lograr mayor eficiencia

financiera; y (iii) elaborar instrumentos legales para formalizar las reformas acordadas.

- 2.31 Se definirá con el Gobierno una estrategia para fortalecer la capacidad técnica en las municipalidades y promover la carrera pública municipal. Se financiarán estudios para analizar la viabilidad de establecer una carrera pública municipal, definir de manera concertada criterios profesionales, y promover un sistema de certificación de funcionarios municipales, entre otros. Además se financiarán actividades de formación profesional.
- 2.32 **Desarrollo de normas, instrumentos y sistemas** (US\$1 millón). El programa proporcionará financiamiento para el desarrollo de los instrumentos técnicos básicos para fortalecer la gestión de los procesos de desarrollo local y descentralización. Se incluyen: (i) la modernización del sistema de información municipal (SINIMUN) para permitir un seguimiento de la descentralización fiscal, de las finanzas municipales y de los indicadores de desempeño municipal, se busca estandarizar la información nacional sobre los municipios del país y crear una unidad operativa permanente que coordine con otros sistemas en el marco del convenio suscrito con el INE para mejorar la calidad de las estadísticas municipales; (ii) la definición de la normativa, el diseño y la divulgación de prototipos de sistemas de administración financiera municipal compatibles con la normativa nacional; (iii) normas e instrumentos para la planificación estratégica municipal, la transparencia y auditoría social; y (iv) el diseño de normas y modelos diferenciados de catastros municipales que servirán como guías para las municipalidades y proveedores de servicios.

C. Costo y financiamiento

- 2.33 El costo estimado de la Fase II del Programa es de US\$38,9 millones. El préstamo del Banco por valor de US\$35,0 millones con cargo al Fondo para Operaciones Especiales (FOE). El Gobierno de Honduras aportará la totalidad de los recursos de contrapartida local por un monto de US\$3,9 millones. El cuadro II.2 presenta el desglose de los costos y financiamiento del Programa por fuente y categoría de inversión.

Cuadro II.2
Costos y Financiamiento

	Costo en US\$000		TOTAL	
	BID	GHON	MONTO	%
Componente 1: Inversión Social	<u>23.741</u>	<u>2.245</u>	<u>25.986</u>	<u>66,8%</u>
Asignaciones municipales	21.957	220	22.177	57,0%
Capacitaciones	1.559	-	1.559	4,0%
Mantenimiento Preventivo	225	2.025	2.250	5,8%
Componente 2: Gestión Municipal y Local	<u>6.275</u>	<u>475</u>	<u>6.750</u>	<u>17,4%</u>
Fortalecimiento Municipal	4.700	300	5.000	12,9%
Programa Innovar	1.575	175	1.750	4,5%
Componente 3: Marco Institucional	<u>3.310</u>	<u>322</u>	<u>3.632</u>	<u>9,3%</u>
Modernización del FHIS	785	41	826	2,1%
Fortalecimiento de la SGJ y del Marco de Políticas	2.525	281	2.806	7,2%
Gerencia (SGJ)	<u>689</u>	<u>77</u>	<u>766</u>	<u>2,0%</u>
Evaluación y Auditoría	<u>635</u>	<u>-</u>	<u>635</u>	<u>1,6%</u>
FHIS	405	-	405	1,0%
SGJ	230	-	230	0,6%
Subtotal	<u>34.650</u>	<u>3.119</u>	<u>37.769</u>	<u>97,1%</u>
Costos Financieros	<u>350</u>	<u>781</u>	<u>1.131</u>	<u>2,9%</u>
Intereses	-	544	544	1,4%
FIV	350	-	350	0,9%
Comisión de Crédito	-	237	237	0,6%
Total	<u>35.000</u>	<u>3.900</u>	<u>38.900</u>	<u>100,0%</u>
	<u>90%</u>	<u>10%</u>	<u>100%</u>	

2.34 Las condiciones del préstamo se detallan a continuación:

Fuente de Financiamiento:	Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
Moneda:	Dólares de EE.UU.
Período de Gracia	10 años
Período de Amortización	40 años
Período de Compromiso	3 1/2 años
Período de Desembolso	Mínimo: 3 años; máximo: 4 años
Tasa de Interés:	1% por año durante el período de gracia y 2% en adelante
Inspección y Vigilancia:	1% del monto del préstamo
Comisión de Crédito:	0,50% por año sobre el saldo no desembolsado, a partir de la fecha de aprobación por el Directorio.

III. EJECUCIÓN DE LA FASE II

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario y el Garante es la República de Honduras, y los Organismos Ejecutores son el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ).

B. Mecanismo de ejecución

- 3.2 La estructura del Programa y el esquema de ejecución correspondiente toma en cuenta las actividades a ser financiadas y las capacidades de los dos organismos ejecutores. El FHIS será responsable por la ejecución del Componente 1 y el subcomponente 3(i) de fortalecimiento. Por su parte, la SGJ tendrá responsabilidad por el componente 2 y el subcomponente 3(ii).
- 3.3 La participación del FHIS y la SGJ en un programa de desarrollo local permite la generación de sinergias, particularmente en el área de capacitación y asistencia municipal. Por su parte, FHIS apoya a los municipios y las comunidades en temas relacionados al manejo del ciclo de proyectos. A su vez, la SGJ promueve el mejoramiento de la gestión e innovación de municipios, ofreciéndoles un paquete integral de asistencia y el acceso a fondos concursables. Adicionalmente, existe un grupo de trabajo en el cual participan el FHIS y la SGJ junto con las ONGs y bilaterales para asegurar una buena coordinación de la capacitación y asistencia técnica municipal.
- 3.4 Se les asigna a las municipalidades y comunidades un rol más importante en la identificación, priorización y ejecución de proyectos. El Programa financia la expansión gradual de la DOCP a municipios y grupos de municipios según criterios de elegibilidad establecidos y transparentes. Estos criterios toman en cuenta su capacidad e interés, entre otros factores. La más fuerte participación de actores locales en todo el ciclo de proyectos facilitará la auditoría social, inducirá una mejor apropiación de las obras, y contribuirá a su sostenibilidad.

C. Personal de ejecución

- 3.5 **FHIS.** El FHIS contratará a un asesor técnico principal (ATP) para apoyar la coordinación de las actividades de fortalecimiento institucional y el desarrollo de las actividades de seguimiento y evaluación del Programa. Las funciones principales del ATP son apoyar la contratación de las consultorías, revisar los informes de los consultores y hacer seguimiento a la aplicación de las recomendaciones. Además apoyará la elaboración de informes semestrales de progreso del desempeño institucional, el desarrollo tecnológico, y la calidad de proyectos bajo los modelos centralizados y descentralizados.
- 3.6 **SGJ.** La SGJ ha hecho grandes esfuerzos para impulsar la agenda del Gobierno en el tema de descentralización pero requiere apoyo técnico especializado para la gestión de proyectos. Por ello, se contratará una entidad gerenciadora mediante un proceso de licitación pública internacional, para proporcionar apoyo administrativo y apoyo técnico a las actividades del préstamo que le corresponden. En cuanto al

aspecto administrativo, la entidad será responsable de realizar todas las funciones y actividades de carácter administrativo y financiero necesarias para que el Programa se ejecute eficaz, eficiente y transparentemente. Sus responsabilidades incluirán, entre otras, las de llevar a cabo la preparación de pliegos, la publicación de avisos, el análisis de las ofertas, y la selección y contratación de firmas y consultores. El apoyo técnico se orientará a facilitar la ejecución de los componentes de capacitación y asistencia técnica municipal; diseño de políticas, reformas e instrumentos para la descentralización y desarrollo local; y el seguimiento global de las actividades y objetivos del Programa.

- 3.7 Adicionalmente, se fortalecerá a la SGJ contratando a tres consultores: (i) un Coordinador de Programa que será el enlace entre la entidad gerenciadora y la SGJ, y que brindará asesoría en las actividades de reformas institucionales y políticas; (ii) un especialista en asistencia técnica municipal que dará seguimiento a las actividades de fortalecimiento e innovación de la gestión municipal; y (iii) un asistente técnico administrativo. Estos tres consultores trabajarán bajo la supervisión del Director de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) de la SGJ.
- 3.8 La UTD contará con el apoyo de un Comité Asesor, conformado por un grupo de expertos nacionales y hasta tres expertos internacionales en el tema de descentralización y desarrollo municipal. Su rol será asesorar a la SGJ en el análisis y orientación de las actividades e impactos del Programa. En particular, el Comité Asesor apoyará la vigilancia de la evaluación de medio término y la evaluación final. Los términos de referencia detallados del Comité Asesor se encuentran en los archivos técnicos del Programa.
- 3.9 La UTD también contará con el apoyo del CONCAM que brindará asesoría técnica en las actividades relacionadas con el fortalecimiento municipal contempladas en el Programa. Los miembros de estos grupos incluyen instituciones públicas, académicas, organizaciones de desarrollo municipal y de la cooperación internacional. .

1. Componente 1. Inversión en Infraestructura Social

- 3.10 En el caso del componente de infraestructura social básica las funciones del FHIS serán: (i) asignar y controlar las disponibilidades de recursos a los municipios según el mapa de pobreza; (ii) definir y controlar las corresponsabilidades según criterios establecidos; (iii) realizar una evaluación ex-ante de los proyectos desde el punto de vista técnico, económico, financiero, institucional y ambiental; (iv) resguardar los documentos originales de la carpeta del proyecto evaluado y mantener un informe resumen de la evaluación ex-ante de cada proyecto de forma automatizada y según procedimientos establecidos en el manual operativo de la institución; (v) facilitar la capacitación de gobiernos locales y comunidades en aspectos del ciclo de proyectos según corresponda; (vi) delegar las funciones de formulación, licitación, contratación y supervisión a las municipalidades que estén certificadas para asumirlas; (vii) transferir los recursos a las cuentas especiales; (viii) contratar auditorías concurrentes; y (ix) administrar, monitorear y evaluar el

programa integral (gestión centralizada y descentralizada de proyectos) y el impacto de los proyectos.

- 3.11 Para que un proyecto pueda ser aceptado y registrado por el FHIS, debe cumplir con: (i) criterios de elegibilidad de proyectos FHIS; (ii) disponibilidad de recursos del municipio, según mapa de pobreza; (iii) formar parte de un plan de inversión municipal aceptado por el FHIS y haber firmado un convenio de corresponsabilidades con el municipio; y (iv) el perfil del proyecto debe estar completo y cumplir con los criterios técnicos.
- 3.12 Los criterios mínimos para validar el proceso de planificación y en particular el listado de proyectos que financiará el FHIS, incluyen entre otros: (i) que el proceso haya sido desarrollado con una metodología participativa que haya involucrado comunidades, mujeres y grupos vulnerables en la identificación de los proyectos y se cuente con las evidencias del caso; (ii) que el municipio y las comunidades se hayan comprometido a ser co-responsables por la ejecución; (iii) que exista un comité de gestión de la comunidad para el control social de cada proyecto; y (iv) que el plan incorpore un programa de mantenimiento de las obras, incluidas acciones de capacitación comunitaria. Además, se debe contar con el acta de aprobación del plan de inversión municipal por el consejo de regidores de la corporación municipal así como el acta de aprobación por el Consejo de Desarrollo del Municipio.
- 3.13 **Al gobierno local** le corresponde: (i) coordinar, formular y establecer consenso con los actores locales sobre los Planes de Inversión Social Municipal (PISM) ó Planes Estratégicos de Desarrollo según la capacidad del municipio; (ii) aportar los recursos locales según las normas de corresponsabilidad establecidas en el Reglamento Operativo y otras responsabilidades acordadas en los planes; y (iii) asegurar la participación de las comunidades en la ejecución de los proyectos. Para los municipios que participan en la delegación del ciclo de proyectos también le corresponde al gobierno local: (i) licitar, contratar y ejecutar la formulación, implementación y supervisión de proyectos, así como la licitación y contratación de suministros de bienes y servicios de categorías elegibles; (ii) mantener las cuentas bancarias específicas y separadas de los recursos del Programa; (iii) mantener un sistema contable y financiero por programa que permita auditar el uso de los fondos según categorías de gastos elegibles establecidas en el programa; (iv) resguardar toda la documentación de los proyectos y originales de los documentos contractuales con adecuado orden, que permitan el cierre de proyectos; (v) presentar al FHIS estados financieros liquidados y auditados; (vi) rendir cuenta de la administración y ejecución de programa a los actores locales y al FHIS; y (vii) participar en todas las actividades de capacitación y calificación que se establezcan.
- 3.14 **La SGJ** será responsable por: (i) definir las políticas de descentralización de la inversión social y económica; (ii) darle a los planificadores en los municipios, la información sobre los recursos disponibles a nivel central para inversión; (iii) aprobar una guía para perfiles de proyectos que forman parte de los Planes de Inversión Municipal; y (iv) aprobar el mecanismo de calificación de capacidades

municipales y mancomunidades para el manejo y administración del ciclo de proyectos del FHIS.

2. Componente 2. Gestión Municipal y Local

- 3.15 **Elegibilidad y selección de municipalidades.** Para ser elegibles en este componente, los Gobiernos Municipales (GMs) deberán haber participado en el proceso de descentralización operativa de ciclo de proyectos (DOCP) y, respecto a los nuevos municipios, contar con capacidades mínimas para ser candidatos a participar en la DOCP de acuerdo con los criterios descritos en párrafos 2.13 y 2.14. Todos los municipios elegibles serán invitados a participar en el Programa de tal manera que éste beneficie al menos a 20 gobiernos locales. Las solicitudes de participación en el Programa deberán ser acompañadas de: (i) una carta de expresión de interés para participar en el Programa firmada por el Alcalde por instrucción de la Corporación Municipal; (ii) certificación de la presentación de la liquidación del presupuesto ejecutado en el último año fiscal a la SGJ y al Tribunal Superior de Cuentas; (iii) presentación de una auto-evaluación institucional de desempeño con la medición de indicadores básicos en las áreas de planificación municipal, gestión ambiental, financiera, y de servicios de acuerdo al manual que proveerá la SGJ; y (iv) una propuesta de metas de mejoramiento de los indicadores para los próximos dos años de gestión. Estas solicitudes serán calificadas por la SGJ sobre la base del manual de auto evaluación arriba indicado.
- 3.16 **Ejecución de los Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNIs).** La preparación, aprobación, ejecución de los PATMUNIs detallados en párrafos 2.17 y 2.18 se basará en el siguiente ciclo: (i) la SGJ, por intermedio de la entidad gerenciadora, cursará una invitación a los GMs elegibles a ser incorporados en el Programa; (ii) con los municipios interesados y que cumplan con los requisitos indicados en el párrafo 3.15, se realizará un Taller de Arranque en el que se presentarán los objetivos y metodologías del Programa, la disponibilidad de recursos disponibles para cada municipio, las reglas que regirán las actividades a ser financiadas, y las modalidades de formalización de participación en el Programa; (iii) se firmará un Convenio Marco entre la SGJ y el municipio beneficiario; (iv) se prepararán y se ejecutarán los PATMUNIs con el apoyo de consultorías contratadas con cargo al Programa; y (v) se hará el seguimiento y supervisión de los PATMUNIs. La aprobación del modelo de convenio entre la SGJ y la municipalidad será condición previa al primer desembolso de este componente.
- 3.17 Se tiene previsto que los PATMUNIs, una vez puestos en vigencia mediante la correspondiente aprobación del Convenio Marco por el Consejo Municipal, serán implementados con la asistencia de una sola firma consultora por municipio o, en lo posible, agrupando municipios por su proximidad geográfica. Esta modalidad de ejecución permite una mayor integridad y orden en la ejecución de las actividades, favorece la transferencia de tecnología, y reduce los costos y tiempos de transacción al minimizarse el número de contratos. La supervisión de las actividades de asistencia técnica las realizará el asesor de fortalecimiento municipal.

- 3.18 **Programa Innovar.** Todos los municipios son elegibles de presentar proyectos de innovación municipal para ser financiados por el Programa. Las áreas en las cuales se podrán presentar proyectos incluyen todas aquellas que son relevantes para una buena gestión municipal. Estas áreas incluyen, entre otras: (i) finanzas municipales; (ii) descentralización y modernización de los servicios públicos locales; ; (iii) gobernabilidad local y transparencia; y (iv) promoción del desarrollo económico local. Para seleccionar los proyectos a ser financiados, se realizarán dos convocatorias en el curso del período de ejecución del Programa. Cada convocatoria se divulgará a todos los alcaldes y a la opinión pública a través de medios masivos y mediante comunicaciones directas entregadas a los alcaldes. El monto a ser concursado por convocatoria será de US\$875.000 que permitirá financiar la ejecución de al menos 17 proyectos de innovación. El monto de los proyectos oscilará entre US\$50.000 y US\$100.000 que se usarán para contratar asistencia técnica, capacitación, y adquisición de equipos. Para dar oportunidades a todos los municipios del país, cada concurso se dividirá en 2 categorías o grupos dentro de los cuales competirán los respectivos municipios: el grupo 1 estará constituido por municipios con una población superior a 30.000 habitantes y el grupo 2 estará conformado por municipios que, de manera mancomunada, tengan una población igual o superior a 30.000 habitantes.
- 3.19 La selección de los proyectos ganadores será realizada por el CONCAM, a la que apoyará la firma gerenciadora. El CONCAM tendrá la tarea de calificar las propuestas con base a los siguientes criterios: (i) sostenibilidad de los resultados; (ii) alianzas y participación privada y/o comunitaria en su ejecución; (iii) contribución a la institucionalización y gobernabilidad democrática; (iv) impacto en el mejoramiento de los indicadores de desempeño municipal; (v) aprovechamiento de economías de escala; y (vi) compromiso de contraparte. Los proyectos de innovación que hayan resultado vencedores del concurso serán ejecutados con el apoyo de la firma gerenciadora y de acuerdo a lo que se establezca en el convenio que se firme entre el gobierno municipal beneficiario y la SGJ. La aprobación del modelo de convenio entre la SGJ y la municipalidad serán condición previa al primer desembolso de este componente.

3. Componente 3. Fortalecimiento del Marco Institucional

- 3.20 **Subcomponente (i). Modernización del FHIS.** El FHIS contratará los servicios de consultoría necesarios para: (i) apoyar la implementación de la reorganización operativa del FHIS y del plan de desarrollo tecnológico; (ii) proveer la asistencia técnica para la aplicación de procesos más eficientes para el manejo del ciclo de proyecto centralizado y para consolidar el modelo descentralizado de intervención municipal y gestión de proyectos para su aplicación durante la Fase II; (iii) capacitar a su personal; y (iv) adecuar los manuales operativos. Para que gran parte de las nuevas inversiones de la Fase II sean realizadas bajo las políticas y procedimientos operativos revisados, el FHIS ya ha iniciado la ejecución de este subcomponente.
- 3.21 **Subcomponente (ii). Fortalecimiento de la SGJ y del Marco de Políticas.** La entidad gerenciadora será responsable de contratar y administrar todas las consultorías necesarias para: (i) el fortalecimiento de la SGJ en áreas claves; (ii) la

definición del marco de políticas para la descentralización; y (iii) el desarrollo de normas y sistemas que apoyen los procesos de descentralización y desarrollo local. El asesor técnico de la SGJ para este subcomponente supervisará los aspectos técnicos de las consultorías, asegurando control de calidad y ayudando con los procesos de divulgación y concertación, de acuerdo con un plan de trabajo acordado anualmente con la SGJ. Los lineamientos para los planes de trabajo del primer año se incluyen en el Reglamento Operativo.

D. Evaluación del Programa

- 3.22 **Evaluación de Medio Término.** Una vez que se haya comprometido el 50% y/o desembolsado el 35% de los recursos del Programa, se contratará una firma independiente para llevar a cabo una evaluación de medio termino de acuerdo con los términos de referencia a ser acordados con los organismos ejecutores. El propósito de la Revisión de Medio Término (RMT) es evaluar el desarrollo del Proyecto durante su implementación para proporcionar a la gerencia de FHIS y la SGJ la retroalimentación inmediata de los logros del mismo, así como de las áreas que necesitan mejoramiento para justificar y orientar eventuales cambios.
- 3.23 En cuanto a las actividades correspondientes al FHIS, los objetivos principales de la RMT son determinar: (i) la focalización de los fondos (de manera de canalizar más recursos a municipalidades más pobres); (ii) el cambio en el acceso de la población pobre a servicios sociales básicos; (iii) la calidad e impacto de los subproyectos financiados; (iv) el grado de implantación de las recomendaciones de los estudios de desarrollo institucional; (v) la medida en que las experiencias de descentralización han servido para fortalecer a las municipalidades y mejorar sus operaciones; (vi) la tasa de participación de mujeres en los procesos de planificación participativa, ejecución y mantenimiento; (vii) las corresponsabilidades y el cofinanciamiento de los actores locales en la elaboración de los planes participativos, preinversión, ejecución, mantenimiento y operación; (viii) el grado de coordinación inter-institucional y la relación del FHIS con los ministerios de línea, entre otros; y (ix) la agilidad, eficiencia y eficacia de los procedimientos de adquisiciones.
- 3.24 Por parte de la SGJ, la evaluación de medio término cubrirá: (i) una evaluación del progreso y de la sostenibilidad de las reformas institucionales; (ii) estado de avance en la definición de la estrategia de descentralización y su implementación, incluyendo en los sectores clave; (iii) efectividad del programa de comunicación social en varios grupos meta; (iv) grado de aceptación y uso de los sistemas de indicadores municipales, administración financiera y modelos de catastros municipales; (v) mejoramiento de los indicadores de desempeño municipal en las municipalidades participando en el programa de asistencia técnica, comparado con un grupo de control; (vi) la calidad y efectividad de la asistencia técnica municipal de acuerdo con las municipalidades y expertos externos; (vii) niveles de participación municipal en el Programa Innovar y calidad de las innovaciones; (viii) nivel de cofinanciamiento de los premios por otras entidades no-gubernamentales; y (ix) uso del SINIMUN por entidades gubernamentales y no-gubernamentales.

- 3.25 **Evaluación final.** Una vez que se haya desembolsado el 90% de los recursos del Programa, se contratará con cargo al financiamiento del Programa un estudio de evaluación para examinar el desempeño de los tres componentes, los logros y lecciones aprendidas. Los resultados de la evaluación servirán como insumos para el diseño de futuras operaciones del Banco en este sector.
- 3.26 Cabe destacar que el Banco está colaborando con el Banco Mundial en la evaluación de impacto de proyectos FHIS durante el período 1998 a 2002. Esta evaluación está en marcha y se esperan los resultados finales para diciembre 2003. El marco metodológico busca confirmar que las inversiones: (i) reflejan las prioridades de las comunidades y beneficiarios; (ii) están dirigidas a la población más pobre; (iii) son de buena calidad; (iv) facilitan el acceso y la utilización de la población focalizada; y (v) facilitan la apropiación por parte de la comunidad. El estudio tiene como finalidad establecer las bases para el desarrollo de un sistema de evaluación de impacto del FHIS que permitirá una periódica estimación de los efectos a largo plazo de las inversiones a nivel de los hogares.
- 3.27 **Línea de Base.** El FHIS y la SGJ presentarán al Banco dentro del plazo de doce meses contado a partir de la vigencia del contrato los datos básicos iniciales y el procedimiento que se utilizará para compilar y procesar los datos anuales. La línea de base para el FHIS está en proceso de recolectarse y estará lista para el inicio del Programa, mientras que la línea de base para los componentes de la SGJ será recogida en el primer año de ejecución. Los indicadores abarcarán las áreas mencionadas en los párrafos 3.23 y 3.24 y servirán para realizar la evaluación de medio término y la evaluación final.

E. Adquisiciones de obras, bienes y servicios

- 3.28 La adquisición de obras, bienes y servicios relacionados, y la contratación de servicios de consultoría serán realizados de conformidad con los procedimientos estipulados en las Políticas y Procedimientos de Adquisiciones del Banco. Se requerirá licitación pública internacional cuando el costo estimado de las obras y bienes sea igual o mayor al equivalente de US\$1.500.000 y US\$250.000 respectivamente. Se requerirá concurso público internacional cuando el costo de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. Las adquisiciones de obras, bienes y servicios por valores inferiores a los anteriores, se regirán por la legislación nacional. Cabe mencionar que el FHIS es uno de cinco ministerios beneficiarios de servicios de capacitación y asesoría técnica en el Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (Préstamo 1059/SF-HO).

F. Desembolsos

- 3.29 El período de compromiso de los recursos del Programa será de 42 meses. El período mínimo de desembolso será de 36 meses y el período máximo de 48 meses, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El cuadro III.1 presenta el calendario de desembolsos de la Fase II del Programa por fuente de financiamiento. Dado la capacidad del FHIS, que logró ejecutar un

promedio de US\$45 millones anualmente durante el período 2000 a 2002, esta programación se considera razonable.

Cuadro III.1
Calendario de desembolsos de la Fase II

Fuente de financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
BID/FOE	13.132	11.964	9.904	35.000	90
Local	1.459	1.329	1.112	3.900	10
TOTAL	<u>14.591</u>	<u>13.293</u>	<u>11.016</u>	<u>38.900</u>	<u>100</u>
%	37,5	34,2	28,3	100,00	

- 3.30 A fin de asegurar la implantación de las actividades de fortalecimiento del FHIS, el desembolso en un porcentaje mayor al 30% de los recursos del Componente 1 de Inversión Social estará condicionado a la presentación al Banco de evidencia satisfactoria del avance en el cumplimiento de su plan de modernización [Componente 3(i)].
- 3.31 **Fondo rotatorio.** Los recursos del financiamiento serán depositados vía el Banco Central de Honduras en dos cuentas separadas: una para el FHIS y la otra para la SGJ exclusivamente dedicadas a la ejecución del Programa. Los recursos de contrapartida deberán también ser depositados en dos cuentas separadas de las mismas instituciones para efectos exclusivos del Programa. Para la ágil ejecución del Programa, y de conformidad con las políticas del Banco, se recomienda establecer dos fondos rotatorios de hasta 5% de los montos del financiamiento que corresponden a las actividades del FHIS y la SGJ, respectivamente.
- 3.32 **Cuentas especiales.** Para la modalidad de delegación operacional del ciclo de proyectos, el FHIS transferirá los recursos correspondientes a cuentas especiales abiertas por las municipalidades participantes en bancos comerciales. Estas cuentas también serán depositarias de los recursos de cofinanciamiento, según corresponde. El FHIS traspasará a la municipalidad el 100% del costo de la obra, incluyendo la supervisión, capacitación y equipamiento una vez que el proyecto haya sido contratado.
- 3.33 **Control Interno.** A fin de garantizar que las operaciones del FHIS estén bien documentadas, este último tomará las medidas necesarias para el control de expedientes y documentación de soporte de todas las transacciones. Toda documentación de ciclo de proyectos debe ser resguardada en el expediente respectivo. Además, el departamento de auditoría interna del FHIS hará una verificación periódica de los reportes generados por el sistema de información para asegurar su integridad y confiabilidad.
- 3.34 El FHIS efectuará mejoras al sistema contable actual de manera tal que sea integral, multimonedada y multicatálogo. Se generará mensualmente los estados financieros básicos que contengan información del período y acumulada de los montos de inversiones realizadas, los ingresos, gastos del período y disponibilidad en efectivo, la cual debe coincidir con el total de los saldos de las cuentas bancarias del convenio con el Banco.

- 3.35 En el caso de la SGJ, la entidad gerenciadora debe guardar en sus archivos toda documentación relacionada a la administración de las actividades del Programa. El contrato de prestación de servicios detallará los aspectos específicos.
- 3.36 **Seguimiento y Vigilancia del Banco.** La revisión de todos los procesos de adquisiciones por parte del FHIS y la entidad gerenciadora se hará de forma “ex ante”. La Representación del Banco en Honduras llevará a cabo visitas de inspección al terreno por lo menos con una frecuencia semestral para verificar a través de una muestra de proyectos: la calidad de obras; los avances en la delegación del ciclo de proyectos; la satisfacción comunitaria, entre otros. También se examinará el nivel de apropiación de los gobiernos locales participantes en el componente de gestión municipal.
- 3.37 **Desembolso Parcial de Recursos.** Para adelantar las actividades técnicas requeridas para ejecutar el Componente 2 del Programa, el equipo de proyecto propone el desembolso de recursos para la SGJ hasta por la suma de US\$200.000 contra el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso estipuladas en las Normas Generales del Contrato de Préstamo. Estos recursos permitirán la realización de las siguientes tareas: (i) el diseño de un sistema de definición de metas para los PATMUNIs; y (ii) el diseño final de un primer grupo de PATMUNIs.

G. Informes

- 3.38 El FHIS y la SGJ presentarán al Banco durante la ejecución del programa, informes semestrales de progreso dentro de los 30 días siguientes a la terminación de cada semestre. Los informes incluirán información sobre los avances logrados y los problemas enfrentados durante el período respectivo. Adicionalmente, en el mes de noviembre de cada año calendario de ejecución del Programa, los organismos ejecutores presentarán para la aprobación del Banco un Plan Operativo Anual (POA) de conformidad con los lineamientos y pautas previamente acordados.

H. Auditorías

- 3.39 Los Organismos Ejecutores establecerán y mantendrán cuentas y registros adecuados, de conformidad con prácticas contables aceptables. Los estados financieros del Programa de los componentes bajo la responsabilidad del FHIS y de la SGJ se presentarán dentro de un período de 120 días al cierre de cada año fiscal, debidamente dictaminados por una firma de contadores públicos independientes aceptables al Banco. En el caso del FHIS también se presentarán informes de auditoría concurrente semestralmente sobre los componentes del Programa bajo su responsabilidad.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

- 4.1 El FHIS evalúa todos los proyectos para asegurar su factibilidad tomando en consideración los aspectos financieros, técnicos, económicos, institucionales y de medio ambiente.

A. Viabilidad financiera

- 4.2 Para avanzar en la descentralización de manera fiscalmente responsable, se requiere equilibrar la descentralización del gasto con la capacidad tributaria local y las transferencias municipales, asegurando que el resultado fiscal neto sea por lo menos económicamente neutro—sino fiscalmente positivo—para el país.
- 4.3 Los costos recurrentes de las inversiones financiadas por el Programa en su mayoría son absorbidos por los ministerios de línea. Estos costos incluyen principalmente los sueldos de personal en educación y salud, equipamiento, materiales didácticos y medicamentos. Por lo general, las obras de ampliación, reparación o reemplazo de establecimientos existentes no tienen impacto sobre los costos recurrentes. En el caso de obras nuevas, se exigirá un análisis de viabilidad financiera. Para el mantenimiento de las obras, el FHIS promueve un esquema de corresponsabilidades en el cual participan el Gobierno Central, los municipios y las comunidades.

B. Viabilidad técnica y económica

- 4.4 El diseño técnico de los proyectos cumple con los requisitos y normas establecidas por cada ministerio de línea. En general, se utiliza prototipos para cada sector que han sido diseñados originalmente con cada uno de los sectores. La evaluación ex ante de los proyectos incluye análisis de costo-eficiencia ó costo-beneficio cuando aplica; el uso de líneas de corte; y el dimensionamiento de las obras de acuerdo al análisis de demanda de servicios.

C. Viabilidad institucional

- 4.5 Esta Fase II promueve la integración del FHIS al proceso de reforma del estado. Si bien mantiene su autonomía institucional, el FHIS realizará sus actividades dentro de un marco nacional que define los roles y responsabilidades de todos los involucrados. El Programa asegura una buena articulación de las actividades del FHIS con los programas de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales⁴.
- 4.6 El FHIS es una institución que ha ejecutado cuatro préstamos del Banco en los últimos doce años y cinco del Banco Mundial. Durante el período 2000 a 2002, logró ejecutar un promedio de US\$45 millones anualmente en obras de infraestructura menor. Su larga y sólida experiencia prueban que el FHIS es el ejecutor comparativamente más eficiente en Honduras.

⁴ Esto es congruente con las directrices propuestas por el Banco en cuanto a los fondos de inversión social en el año 2002, “Nota sobre Fondos de Inversión Social: Experiencia del BID y Directrices Propuestas para el Apoyo Futuro”.

- 4.7 La experiencia de la SGJ en la ejecución de programas de organismos internacionales ha sido limitada. No obstante, en los últimos dos años ha venido trabajando más estrechamente con varias agencias bilaterales, incluidas la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), las cooperaciones holandesas, italiana y española, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico y la Comunidad Europea, entre otros. Para facilitar la primera experiencia en ejecución de la SGJ con el Banco, se ha diseñado un componente sencillo con un esquema de ejecución que delega en una agencia especializada los aspectos operativos y que fortalece a la SGJ en sus funciones normativas.

D. Viabilidad ambiental y social

- 4.8 El ciclo de proyectos FHIS incluye una evaluación ambiental obligatoria de todos los proyectos antes de su aprobación. En los proyectos tipo (educación y salud) se verifica que estén previstos y/o se cumplan los criterios incluidos en los prototipos. En todo otro proyecto, se realiza un diagnóstico ambiental y/o evaluación de impacto ambiental, según corresponda. En los paquetes de capacitación municipal que ofrecerá la SGJ, se incluirá un módulo de gestión del medio ambiente para propiciar el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente.
- 4.9 La consideración de cuestiones de género y etnias es un aspecto fundamental en la metodología de planificación participativa municipal. Dentro del Componente 2 del Programa, las actividades para definir una estrategia de recursos humanos pondrán énfasis en el rol de la mujer en el liderazgo municipal.

E. Beneficios

- 4.10 El Programa contribuirá de manera integral a los esfuerzos de reducción de la pobreza que realiza el Gobierno de Honduras. El Programa aumentará el acceso a los servicios sociales para la población pobre a través del financiamiento de US\$22 millones en pequeñas obras sociales en educación, salud, agua potable, saneamiento y vialidad menor. En particular, se apoyará la ampliación de cobertura de la educación preescolar y primaria, de atención en salud primaria y preventiva, y de agua y saneamiento básico en áreas rurales.
- 4.11 Se espera que la ampliación de servicios sociales contribuya a mejorar la matrícula y logro escolar, el uso de servicios de salud primaria y la cobertura de vacunas, así como reducir la incidencia de diarrea en las áreas de intervención. De esta manera, se apoyará el mejoramiento de las condiciones de vida locales.
- 4.12 El Programa utiliza mecanismos transparentes de focalización para dar prioridad a los municipios del país con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. El mapa de pobreza y la fórmula de asignación de recursos aseguran una mayor inversión per cápita en los municipios más pobres.
- 4.13 Todos los proyectos financiados tendrán que formar parte del plan de inversión municipal que ha sido elaborado de forma participativa y democrática. La

metodología de planificación promueve la participación amplia de grupos y comunidades tradicionalmente excluidos de las decisiones de gobierno (tales como los indígenas y grupos afrodescendientes) y la libertad de expresión, asegurando que los proyectos financiados sean aquellos que se han priorizado a nivel local. Además, el Programa incentiva acciones de liderazgo local, capacitando a líderes comunitarios para dirigir las asambleas comunitarias de planificación participativa y para actuar como delegados a la asamblea zonal y al cabildo abierto.

- 4.14 La delegación del ciclo de proyectos FHIS y las actividades complementarias que promueve la SGJ ayudarán a mejorar la gestión de los gobiernos municipales para hacer frente a las demandas de la población local. El Programa apoyará a los municipios en la formulación, evaluación, contratación, ejecución y supervisión de proyectos. Se espera elevar las capacidades técnicas y gerenciales de las municipalidades e impulsar su autonomía y auto-gestión, a través de las actividades de asistencia técnica en finanzas municipales, administración municipal, modernización de los servicios públicos locales, gestión medio ambiental, gobernabilidad local y transparencia, y ordenamiento territorial.

F. Riesgos

- 4.15 Los riesgos relacionados con las actividades de la SGJ dentro del Programa son de carácter gerencial y político. Los riesgos gerenciales se relacionan con la poca experiencia de la SGJ en la ejecución de este tipo de proyecto y con la necesidad de fortalecer la UTD. Este riesgo se reducirá por la contratación de una entidad gerenciadora para administrar todas las actividades del préstamo correspondiente a la SGJ y a la vez, establecer una unidad de gestión dentro de la UTD con tres consultores especializados.
- 4.16 Los riesgos de carácter político se asocian con el proceso de descentralización, cuyo éxito y consolidación depende no solamente del liderazgo del gobierno sino de la aceptación social que tenga. Puesto que la sostenibilidad del proceso implica nuevas políticas y relaciones con la sociedad civil, el Programa incluirá un plan de comunicaciones y mercadeo social que estimula un amplio diálogo nacional.

G. Clasificación de la equidad social y de la pobreza

- 4.17 Esta operación califica como un programa que promueve la equidad social como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). También, esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) dado que apoya las actividades de un fondo de inversión social. De acuerdo a los lineamientos en vigencia sobre PTI, el tipo de inversiones que se financian (educación y salud) hacen que el proyecto califique “automáticamente” como PTI.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO LOCAL

(HO-0161)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Honduras			
Garante:	Gobierno de Honduras			
Organismo ejecutor:	Fondo Hondureño de Inversión Social			
Monto y fuente:	US\$ (000)			
		Fase I	Fase II	Total
	BID (FOE)	25.000	35.000	60.000
	Prestatario	2.800	3.900	6.700
	Total	27.800	38.900	66.700
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40	años	
	Período de Gracia:	10	años	
	Período de Compromiso:	2	años	
	Período de Desembolso:	2,5	años	
	Tasa de Interés:	1% primeros 10 años y 2% en lo sucesivo		
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo		
	Comisión de crédito:	0,5 anual sobre saldos no desembolsados		
Objetivos:	Este programa se enmarca dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y su objetivo general es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población pobre brindándole mayor acceso a los servicios sociales básicos con participación comunitaria. Para ello se proponen los siguientes objetivos específicos: Fase I: (i) atender los proyectos seleccionados en los PISM de 1998, pendientes de financiamiento por la interrupción del Mitch (“backlog”); (ii) apoyar la participación del FHIS en la ERP como un instrumento de reducción de la pobreza, mejorando su efectividad y capacidad de gestión; y Fase II: (iii) implementar las nuevas modalidades de intervención que surjan de las lecciones aprendidas de los pilotos ejecutados durante la Fase I. (par. 2.1).			
Descripción:	El Programa, en forma consistente con la ERP de Honduras, contribuye a sostener el ritmo de inversiones sociales aumentando el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, además de favorecer el empoderamiento comunitario y la apropiación social de los servicios. Está conceptualizado como una operación multifase, aplicando la nueva modalidad "Multi Phase Loan" (MPL). La flexibilidad introducida por esta modalidad acompaña una visión de mediano plazo que trasciende los períodos de gobierno. El Programa apoya el proceso de transformación del			

FHIS como instrumento efectivo de la ERP. En la Fase I, se financiarán los proyectos pendientes de infraestructura básica (“backlog”) y pruebas piloto. La Fase II utilizará los diseños exitosos en los pilotos, aplicando las lecciones aprendidas de la primera fase y actuando como incentivo para la ejecución y evaluación oportuna de los pilotos realizados en la primera. El pasaje a la segunda fase está sujeto al cumplimiento de metas señaladas por indicadores específicos de procesos, resultados e impacto, los que verificarán que los progresos y avances estén en línea con los objetivos de mediano plazo de la ERP. La Fase I está programada para ejecutarse en 24 meses y la Fase II en 36.

En relación a la asignación de los recursos del Programa, para la Fase I de la operación, se utilizará el mapa de pobreza del año 1998. A fin de profundizar la focalización y favorecer relativamente a las municipalidades con mayor concentración de pobres, se ha mejorado la fórmula de asignación, dándole mayor peso a la variable de pobreza y uno menor a la de población.

La Fase I del Programa (US\$25,8 millones) financiará:

1. **Compromisos de Inversión en Infraestructura Social** (US\$24,2 millones): incluye proyectos de infraestructura pendientes de atención con especificaciones organizacionales y financieras para el mantenimiento de las obras (par. 2.8).
2. **Pilotos de Fortalecimiento Local** (US\$0,9 millón): ensayo de planificación participativa, delegación operativa del ciclo de proyectos (DOCP), y mantenimiento (par. 2.13).
3. **Fortalecimiento Institucional del FHIS** (US\$0.4 millones): financiamiento de una unidad de apoyo técnico y actividades de fortalecimiento técnico-administrativo (par. 2.34).
4. **Evaluación de la Fase I** (US\$0.3 millones): consiste en una evaluación realizada por una firma independiente aceptable para el Banco, como requisito para acceder al financiamiento de la Fase II (par. 2.38).

La **Fase II** (US\$35,9 millones): financiará la expansión de las prácticas que resulten exitosas en la evaluación de los pilotos de la fase anterior, incorporándolas a los proyectos priorizados en los nuevos PISM. La Fase II será compatible con la conceptualización y esquema de ejecución de la ERP (par. 2.39).

Este documento solicita la aprobación por el Directorio del concepto del Programa, de la modalidad multifase propuesta y de un préstamo para la Fase I. La administración recomendaría la aprobación de la Fase II del Programa al Directorio Ejecutivo del Banco mediante un memorando que contendría la evaluación de aspectos cualitativos y cuantitativos tanto de la atención del

“backlog” como de los resultados del piloto. También se incluirá un cuadro revisado de costos y un plan de adquisiciones.

**Estrategia del
Banco en el país y
sector:**

La estrategia del Banco para Honduras se orienta fundamentalmente hacia la reducción de la pobreza en línea con la ERP. A estos efectos, el Banco apoyará iniciativas para mejorar la equidad, eficiencia y alcance de los programas públicos. Asimismo, los objetivos y actividades planteadas en esta operación, así como los de otros programas en formulación y ejecución, se alinean a la ERP tales como: (i) el Programa Sectorial (HO-0185), asociado al cumplimiento de medidas de política y gasto; (ii) el Programa de Reactivación de la Economía Rural (HO-0144); (iii) el Programa de Pobreza Urbana (HO-0184) en preparación; (iv) el Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1026/SF-HO); y (v) el Programa de Inversión Social, FHIS 3 (1028/SF-HO). Los programas mencionados constituyen un frente integrado de reducción y alivio a la pobreza. Esta operación se apoya en el Programa de Eficiencia y Transparencia en la Compras y Contrataciones del Estado (1059/SF-HO), que supervisará y fortalecerá el sistema de contrataciones y adquisiciones del FHIS (par. 1.21).

**Revisión social y
ambiental:**

El ciclo de proyectos del FHIS supone una evaluación ambiental obligatoria de los proyectos. En los proyectos tipo (educación y salud) se verifica que estén previstos y/o se cumplan los criterios incluidos en los prototipos. En todo otro proyecto, se realiza un Diagnóstico Ambiental y/o Evaluaciones de Impacto Ambiental, según corresponda. Asimismo, el proyecto prevé la incorporación sistemática de la normativa del FHIS relativa a equidad de género y el respeto a las necesidades particulares de las minorías étnicas (par. 2.15). Al mismo tiempo, se prevén acciones de capacitación y concientización en estas materias, para el personal del FHIS, municipalidades y comunidades beneficiarias (par. 4.8).

Beneficios:

Se espera que este Programa produzca reducción de costos por aumento en la eficiencia, la efectividad y la prolongación de la vida útil de las obras. El caso específico de la inversión en capital humano, tiene asociada mejoras en la productividad y efectos positivos directos en los ingresos e indirectos en la generación de riqueza para el país. Por otra parte, el ajuste a la fórmula de asignación de recursos, favoreciendo a las municipalidades más pobres, contribuye a una mayor rentabilidad de la inversión social. Se espera también que la DOCP contribuya a un mejoramiento de las capacidades de los municipios (par. 4.14).

Riesgos:

El menú del FHIS puede resultar restrictivo para algunas comunidades, dejando sin atender necesidades sociales consideradas como básicas y prioritarias para ellas. A efectos de mitigar este riesgo, durante la Fase I, se experimentará un menú

negativo. En la Fase II, y con la experiencia recogida en la primera, se realizarían los ajustes correspondientes en el menú. También existe el riesgo de que el proceso de DOCP no avance al ritmo deseado por la necesidad de desarrollar nuevos procedimientos e introducir ajustes a los modos de trabajo. Para mitigar este riesgo, el Programa introducirá la DOCP gradualmente, empezando con un piloto de dimensiones manejables (par. 4.19).

Condiciones contractuales especiales:

El primer desembolso está condicionado a que se presente, a satisfacción del Banco, los siguientes requisitos:

- (i) el Manual Guía de Operaciones del FHIS revisado (par. 2.8), incluyendo los lineamientos operativos para la ejecución de los pilotos (par. 2.14); (ii) el convenio suscrito entre FHIS- Secretaría de Finanzas para la transferencia de: (a) incentivos para el mantenimiento (par. 2.24), y (b) los recursos del Programa (par. 3.41); (iii) el convenio que el FHIS haya presentado a la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SERNA) para su firma, que incluya la creación, donde no exista, de nuevas Unidades Ambientales Municipales (UAM) en los municipios del piloto de DOCP (par. 2.33); (iv) la selección final de los municipios para los pilotos (par. 2.13); (v) que el convenio que el FHIS haya presentado a la AMHON para su firma por medio del cual se comprometa a apoyar la participación de los municipios seleccionados en los pilotos (par. 3.27); y (vi) el modelo de convenio que suscribirá con cada municipio participante en los diferentes pilotos del Programa en los términos acordados con el Banco (par. 2.14).

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) dado que apoya las actividades de un fondo de inversión social (clasificación automática por sector) (Par. 4.19). También, por pertenecer al sector social, esta operación califica como una que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisiciones:

Las adquisiciones del Programa se llevarán a cabo de conformidad con las políticas del Banco. Se requerirá licitación pública internacional para los contratos cuyo valor exceda US\$1.500.000, US\$250.000 para bienes y servicios conexos, y US\$200.000 para servicios de consultoría.

Las adquisiciones de bienes, obras y servicios bajo la responsabilidad del FHIS, por valores inferiores a los anteriores, se

regirán por el Manual Operativo de Adquisiciones del FHIS (par. 3.37).

Modalidad	Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
Licitación Pública Internacional	1.500.000 o superior	250.000 o superior	Sobre 200.000
Licitación Pública Nacional	75.000 a 1.499.000	75.000 a 149.999	75.000 a 200.000
Licitación Privada	De 37.000 a 74.999	De 37.000 a 74.999	De 37.000 a 74.999
Terna de ejecutores	Menos de 37.000	Menos de 37.000	Menos de 37.000

Las adquisiciones de bienes, obras y servicios bajo la responsabilidad de las municipalidades se regirá por la legislación nacional, siempre que no se contravengan los principios básicos del Banco.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL - FASE II (HO-0220)			
Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
Fin:			
Apoyar la implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza en el país.	1. Cambios en índice de pobreza. 2. Aumento de la escolaridad promedio. 3. Reducción en la desnutrición infantil.	a. Informe anual de la ejecución de la ERP.	El país logra un acuerdo con el FMI y recibe los beneficios del alivio de deuda.
Propósito:			
La población pobre tiene mayor acceso a servicios sociales básicos (SSB) de mejor calidad y sostenibles.	1. Financiamiento de US\$22 millones en proyectos en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, medio ambiente y municipal, durante los tres años del Programa. 2. 90% de los proyectos ejecutados bajo las modalidades centralizada y descentralizada cuentan con una evaluación de calidad satisfactoria. 3. Cambios en índice de necesidades básicas insatisfechas. 4. Aumento de la matrícula escolar. 5. Incremento en la cobertura de SSB (por categoría de pobreza) <ul style="list-style-type: none"> a. educación b. salud c. agua y saneamiento 6. 80% de los hogares beneficiados por el Programa considera satisfactorias las instalaciones ó calidad de las obras donde reciben los SSB.	a. Estadísticas de INE. b. Datos de las encuestas de Medición de Condiciones de Vida. c. Encuesta de satisfacción de beneficiarios. d. Informes semestrales del FHIS.	a. Condiciones políticas y económicas favorables. b. El gasto público para los sectores sociales se incrementan de acuerdo con las metas de la ERP.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL - FASE II (HO-0220)			
Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
Componentes:			
1. Inversiones en infraestructura social ejecutadas y en operación (en forma participativa).	1.1 100% de las inversiones financiadas se encuentran en el plan de inversión municipal. 1.2 Al final de la ejecución del Programa, 90% de los proyectos terminados se encuentran en operación. 1.3 100% de los proyectos cuentan con 3 auditores sociales durante el periodo de ejecución. 1.4 Acta de compromiso comunitario de aportación y sostenibilidad firmada para cada proyecto. 1.5 Una organización responsable por el mantenimiento establecida y funcionando por cada proyecto financiado. 1.6 Una modalidad de capacitación comunitaria realizada por cada proyecto ejecutado. 1.7 El # de municipios que participan en la delegación operacional del ciclo de proyectos FHIS aumenta de 21 en el año base a 40 al final de la ejecución. 1.8 Todos los proyectos aprobados tienen análisis de costo-beneficio o costo-eficiencia ex ante y son económicamente viables.	a. Informes semestrales del FHIS. b. Visitas de inspección COF/CHO. c. Evaluación de medio término. d. Evaluación final del Programa. e. Informes de auditoría.	
2. Plan de mejoramiento de la gestión municipal y local ejecutado.	2.1 Al menos 15 municipios han incrementado sus ingresos propios en 5% anual (en términos reales). 2.2 Al menos 15 municipios han incrementado sus inversiones en el mismo monto que el aumento de sus ingresos propios.	a. Informes con base al sistema de seguimiento de los PATMs. b. Informe de evaluación sobre Programa Innovar.	Se firman los Convenios Marco entre el Municipio y la SGJ. La SGJ desarrolla a tiempo el sistema de administración financiero y tributario municipal.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL - FASE II (HO-0220)			
Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	2.3 Al menos 15 servicios municipales logran recuperar costos. 2.4 Al menos 15 municipios cuentan con Plan de Gestión Ambiental aprobado por el Concejo. 2.5 Al menos 15 municipios cuentan con Planes Maestros de Desarrollo Municipal. 2.6 Al menos 15 municipios cuentan con Planes Trienales de Inversiones. 2.7 Al menos 15 municipios cuentan con Sistema de Administración Financiero y Tributario funcionando. 2.8 Al menos 60 propuestas presentadas por municipios y/o comunidades para el uso de fondos concursables. 2.9 Al menos 15 proyectos de innovación han sido ejecutados exitosamente. 2.10 Difusión de buenas prácticas a través de los medios y publicaciones.		
3. Marco Institucional para el desarrollo local fortalecido.	FHIS a1. A los 12 meses de ejecución 100% de los planes de racionalización, y reorganización de las Direcciones del FHIS han sido ejecutados satisfactoriamente, y la institución demuestra un mejor desempeño operativo en general y en cada Dirección, con base a indicadores de desempeño establecidos.	a. Informes semestrales del FHIS y auditorias. b. Informes de Consultorías. c. Indicadores claves de desempeño institucional producidos trimestralmente por el FHIS. d. Visitas de inspección COF/CHO al FHIS y al terreno. e. Informe de seguimiento del ATP con evaluación de los avances institucionales, desarrollo	a. Voluntad política para llevar a cabo la transformación del FHIS.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL - FASE II (HO-0220)			
Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	a2. A los 24 meses de ejecución 90% de las actividades de fortalecimiento institucional capacitación han culminado y se demuestran mejoras de eficiencia en el manejo del ciclo de proyectos. a3. A los 24 meses de ejecución los costos de overhead se han bajado de 22.26% a un 14%. a4. A los 24 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo centralizado han aplicado las normas del Manual Operativo General. a5. A los 36 meses, 100% de los proyectos bajo el modelo descentralizado han aplicado las normas del Manual Operativo Municipal.	tecnológico y la calidad de proyectos bajo los modelos centralizados y descentralizados.	
	SGJ b1. SGJ ejerce exclusivamente sus funciones normadora, reguladora y de evaluación al final del proyecto. b2. Política para la descentralización claramente definida y consensuada, al final del 2° año de ejecución. b3. Mecanismo de coordinación interinstitucional diseñado y funcionando al final del primer año de ejecución. b4. Al final del 1er. año de ejecución, hay un sistema único de monitoreo y evaluación de la descentralización, consensuado con todos los involucrados, en	a. Evaluación final del Programa. b. Minutas de la CEDE donde da el visto bueno a la Política de Descentralización. c. Minutas de la CEDE donde aprueban la estrategia de capacitación y asistencia técnica municipal. d. Informes semestrales del sistema de monitoreo y evaluación de la descentralización.	a. SGJ cuenta con el aval del sector público, privado y no gubernamental. b. SGJ establece las normas y pautas necesarias para ordenar y promover el proceso de descentralización y desarrollo local.

PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO LOCAL - FASE II (HO-0220)			
Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	<p>funcionamiento.</p> <p>b5. Al final de la ejecución, se cuenta con una política nacional de capacitación municipal consensuada y aprobada.</p>		
Actividades:			

PLAN PRELIMINAR DE ADQUISICIONES
(en miles de US\$)

Adquisiciones Principales	Montos totales (*)	Financiamiento		Modalidad	Precalif.	Fecha prevista Publicación
		% BID	% Local			
<u>Obras</u>						
- Inversión Social	22.177	99%	1%	LPN, LP, CD	NO	I/2004 – IV/2006
<u>Servicios de consultoría</u>						
Asistencia técnica						
- Inversión Social	200	100%	10%	LPN, LP	NO	I/2004 – IV/2006
- Fortalecimiento SGJ	1.650	90%	10%	LP, LPN, LPI	NO	I/2004 – IV/2006
- Modernización FHIS	200	90%	10%	LP, LPN, LPI	NO	I/2004 – IV/2006
- Evaluación	350	100%		LPN	NO	II/2005 y IV/2006
Capacitaciones						
- Inversión Social	1.559	100%	7%	LP y LPN	NO	I/2004 - IV/2006
- Gestión Municipal	6.750	93%	5%	LPI, LPN	NO	I/2004 – IV/2004
- Modernización FHIS	89	95%	10%	LPN y LP	NO	I/2004 - IV/2006
Entidad Gerenciadora	766	90%	10%	LPI	SI	IV/2003
<u>Hardware</u>						
Computadores e impresoras	120	95%	5%	LPN, LP	NO	I/2004 – IV/2005
- Modernización FHIS	180	90%	10%	LPN, LP	NO	I/2004 – IV/2005
- Fortalecimiento SGJ						
Totales	<u>34.041</u>					

* Los montos totales de las adquisiciones principales durante los tres años de la Fase II.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Honduras. Préstamo _____/SF-HO a la República de Honduras
Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local, Fase II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Reducción de Pobreza y Desarrollo Local, Fase II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de treinta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$35.000.000) o su equivalente en otras monedas, excepto la de Honduras, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a los “Plazos y Condiciones Financieras” y a las “Condiciones Contractuales Especiales” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPUBLICA DE HONDURAS

PROGRAMA DE REDUCCION DE LA POBREZA Y DESARROLLO LOCAL, FASE II

(HO-0220, 1478/SF-HO)

ACTA DEL TALLER DE CIERRE

El día miércoles 16 de Mayo de 2012, en la ciudad de Tegucigalpa, se llevó a cabo el Taller de Cierre del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, Fase II (HO-0220, 1478/SF-HO).

Por parte de la República de Honduras participaron las siguientes personas: Gunther von Wiese, Director Adjunto, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Martha Idania Gómez, Sub Coordinadora UPEG/FHIS; Manuel A. Membreño, Coordinador de Programa, FHIS; Arnoldo Caraccioli, Director UTD, Secretaria del Interior y Población (SEIP); Ana Joselina Nuñez, Técnico en Planificación, UTD/SEIP; Orestes Aguilar, Contador, UTD/SEIP; Claudette Discua, Oficial Financiero, UTD/SEIP; José Urrutia, Gerente de Administración, UTD/SEIP; Olvin Escoto, Especialista de Proyectos, Secretaria de Finanzas.

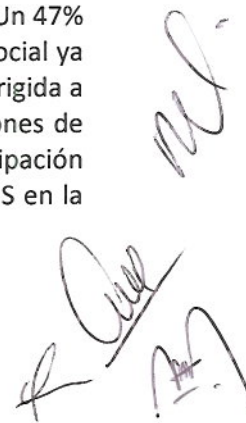
Por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) participaron las siguientes personas: María Deni Sánchez (SPH/CHO); Nelson Hernandez, Consultor; Rosa Narváez, Consultora y; Bessy Lorena Romero (SCL/CHO).

El principal objetivo del Taller de Cierre fue la evaluación de los resultados del proyecto, el análisis sobre las posibilidades de sostenibilidad, la revisión de las lecciones aprendidas y la revisión del Informe de Terminación de Proyecto.

Resultados del Proyecto

Existió acuerdo en que los resultados del Proyecto expuestos en el Informe de Terminación de Proyecto corresponden con la visión de las autoridades y técnicos de las diferentes instituciones involucradas en su ejecución. Destacan los siguientes resultados del Proyecto:

- **Componente 1. Ejecutado por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS):** Inversiones en infraestructura social básica a) Inversiones por US\$26,8 millones a Dic. de 2011, por concepto de ejecución de proyectos en zonas afectadas y que corresponden al 100% de la ejecución financiera y presupuestal prevista; b) Un total de 736 proyectos ejecutados en 17 departamentos y 207 municipios de Honduras, que incluyen los municipios con altos índices de pobreza en términos de ingreso, infraestructura social en carreteras, salud y vivienda; c) Un 47% de la inversión dedicada a reparaciones y reconstrucciones de obras de infraestructura social ya existentes y en uso, que equivalen al 50% de las obras y, un 49% de la inversión estuvo dirigida a cubrir nueva población beneficiaria, mediante reposiciones, ampliaciones y construcciones de nuevos proyectos. Destacan aspectos tales como: fortalecimiento de la participación comunitaria, fortalecimiento del rol y participación de la mujer, institucionalidad del FHIS en la ejecución del proyecto, mejoras en los sistemas administrativo-contables y financieros.



- Componente 2. Ejecutado por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), ahora Secretaria del Interior y Población (SEIP): Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNIs). El Programa financió el diseño y la ejecución de los PATMUNIs de los cuales se beneficiaron 45 municipios en diversas áreas tales como: diagnóstico institucional y financiero, planes para fortalecimiento institucional, gestión administrativa, entre otros. Programa Innovar: se puso en marcha un mecanismo innovador con el objeto de incorporar innovaciones en cualquier área relevante para la gestión municipal incluyendo actividades tales como: finanzas municipales; descentralización y modernización de los servicios públicos locales; gobernabilidad local y transparencia; y ordenamiento territorial. Como resultado de esta actividad se llevaron a cabo 7 Proyectos en Desarrollo Económico y desarrollo Social, 9 Proyectos en desarrollo ambiental y Ordenamiento Territorial y 3 Proyectos en Gestión Institucional (Mancomunidades).
- Componente 3. Por el lado del fortalecimiento institucional del FHIS y de la SGJ destacan los siguientes resultados: en el FHIS, el fortalecimiento del ciclo de proyectos y del seguimiento y supervisión de las obras, la creación de una plataforma informática para la gestión de proyectos. En SGJ, creación de la CEDE y el FTD, el diseño del SINIMUN, el apoyo al lanzamiento del Sistema Administrativo Municipal Integrado (SAMI), la creación de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la descentralización.

Posibilidades de Sostenibilidad.

Las autoridades mencionaron que el Proyecto sentó las bases para el fortalecimiento de las mancomunidades y municipios lo cual ha contribuido a que al día de hoy se cuente con municipalidades más fortalecidas con capacidades para llevar a cabo actividades de planeación estratégica lo cual ha contribuido a la sostenibilidad del proyecto.

Por el lado de las obras de infraestructura, se resaltó el compromiso de los municipios para continuar apoyando el mantenimiento de las mismas. Asimismo, se dejaron instaladas capacidades en los municipios para la rendición de cuentas y manejo de proyectos.

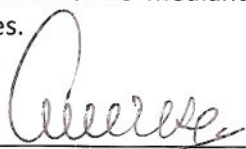
Asimismo, otros factores que contribuyen a la sostenibilidad del proyecto son: fortalecimiento de la participación comunitaria, auditorías sociales que promueven el buen uso y transparencia de fondos, y la formación profesional de personal técnico, entre otros.

Por el lado de las acciones de SEIP, a través de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD), continúa apoyando las actividades del FTD (ahora FND) y de la CEDE, mediante los cuales se sigue impulsando el proceso de descentralización. Ejemplo de esto es la Política de Descentralización, la Ley de Descentralización, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal y la Ley de Municipios, así como las reformas a la Constitución de la República, los cuales están en proceso de concertación revisión y aprobación por el Consejo de Ministros y del Congreso Nacional de la República.

Revisión del Informe de Terminación de Proyecto

Se revisó de manera detallada el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) y se incorporaron las recomendaciones y sugerencias al mismo. El Banco informó que el PCR sería distribuido al Comité de Revisión Gerencial para su aprobación.

Finalmente y de conformidad con lo establecido en la política del Banco sobre disponibilidad de información, el Prestatario le informó al Banco que el Informe de Terminación de Proyecto no contiene información confidencial o delicada. Por lo tanto, el Banco informó que procederá a poner a disposición del público dicho informe mediante su página "Web" una vez que sea aprobado en las instancias correspondientes.



Gunther von Wiese

Director Adjunto

Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)



Manuel A. Membreño

Coordinador de Programa

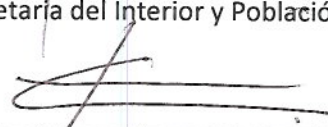
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)



Arnoldo Caraccioli M.

Director

Secretaría del Interior y Población (SEIP)



María Deni Sánchez

Especialista Sectorial

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)