

Documento de
El Banco Mundial

Informe No: ICR00001838

INFORME DE CONCLUSIÓN Y DE RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN
(IDA-39390 TF-54176 TF-56792 TF-91447)

SOBRE UN

CRÉDITO

POR UN MONTO DE SDR 5.6 MILLONES
(EQUIVALENTE A US\$8.0 MILLONES)

A LA

REPÚBLICA DE HONDURAS

PARA UN

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA
EN APOYO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Septiembre 22, 2011

Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Unidad Directiva de Países de América Central
Región de América Latina y el Caribe

EQUIVALENCIA DE MONEDA

(Tasa de Cambio Vigente Septiembre 22, 2011)

Unidad de Moneda = Lempira

1.00 = US\$0.052 US\$ 1.00 = 18.88

EJERCICIO ECONÓMICO

Enero 1 – Diciembre 31

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CFAA	Evaluación de la Rendición de Cuentas Financieras del País Country Financial Accountability Assessment
CONASA	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento <i>National Planning Board for Water and Sanitation</i>
CPAR	Informe de Evaluación de las Adquisiciones del País Country Procurement Assessment Report
DGSC	Dirección General de Servicio Civil <i>Civil Service Office</i>
EFMTAC	Crédito de Asistencia Técnica para la Administración Económica y Financiera <i>Economic and Financial Management Technical Assistance Credit</i>
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica <i>National Electricity Enterprise</i>
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento <i>National Regulatory Agency for Water and Sanitation</i>
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones <i>Honduran Telecommunications Enterprise</i>
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
IDA	Asociación Internacional de Fomento <i>International Development Association</i>
IGR	Revisión Institucional y de Gobernabilidad <i>Institutional and Governance Review</i>
ISN	Nota de Estrategia Interina <i>Interim Strategy Note</i>
ISR	Informes sobre Estatus de Ejecución <i>Implementation Status Reports</i>
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado <i>National Procurement Agency</i>
PAD	Documento de Evaluación Inicial del Proyecto <i>Project Appraisal Document</i>
PCU	Unidad de Coordinación del Proyecto <i>Project Coordination Unit</i>
PEU	Unidad de Ejecución del Proyecto <i>Project Execution Unit</i>
PDO	Objetivo de Desarrollo del Proyecto <i>Project Development Objective</i>
PRS(P)	Estrategia de Reducción de la Pobreza (Documento) <i>Poverty Reduction Strategy (Paper)</i>
PRSTAC	Proyecto de Asistencia Técnica en Apoyo a la Reducción de la Pobreza

SIAFI	<i>Poverty Reduction Support Technical Assistance Project</i> Sistema de Administración Financiera Integrada <i>Integrated Financial Management System</i>
SIARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos <i>Integrated Human Resources Management System</i>
SINACORP	Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos <i>Integrated National Control System for Public Resources</i>
SWAp	Enfoque Sectorial Amplio <i>Sector-Wide Approach</i>
TF	Fondo de Fideicomiso <i>Trust Fund</i>
TSC	Tribunal Superior de Cuentas <i>Supreme Audit Institution</i>
UAP-SDP	Unidad de Ejecución del Proyecto en la Secretaría de la Presidencia <i>Project Implementation Unit in the Secretary of the Presidency</i>
UATP/UNAT	Unidad de Asistencia Técnica (Secretaría de la Presidencia) <i>Technical Assistance Unit (Secretary of the Presidency)</i>

Vicepresidente: Pamela Cox

Director a Cargo de las Operaciones en el País: Carlos Felipe Jaramillo

Director Sectorial: Alberto Herrera

Jefe de Equipo del Proyecto: Carolina Rendon

Jefe de Equipo del ICR: Carolina Rendon

Autor Principal del ICR: Fanny Weiner

HONDURAS

Proyecto de Asistencia Técnica en Apoyo a la Reducción de la Pobreza

CONTENIDO

Ficha de Datos

- A. Información Básica
- B. Fechas Claves
- C. Resumen de Calificaciones
- D. Códigos Sectoriales y Temáticos
- E. Personal del Banco
- F. Análisis del Marco de Resultados

- F. Análisis del Marco de Resultados
- G. Calificaciones de Desempeño del Proyecto en ISR´s
- H. Reestructuración
- I. Gráfico de Desembolsos

Contenido

1. Contexto, Objetivos de Desarrollo y Diseño del Proyecto.....	1
2. Factores Claves que Afectan la Ejecución y los Resultados	8
3. Evaluación de Resultados	15
4. Evaluación del Riesgo para el Resultado de Desarrollo.....	20
5. Evaluación del Desempeño del Banco y del Prestatario	21
6. Lecciones Aprendidas.....	24
7. Comentarios sobre Temas Presentados por el Prestatario/Agencias de Ejecución/Socios	26
Anexo 1. Costos y Financiamiento del Proyecto.....	28
Anexo 2. Resultados por Componente	30
Anexo 3. Análisis Económico y Financiero	36
Anexo 4. Procesos de Otorgamiento de Préstamo y de Apoyo/Supervisión de la Ejecución del Banco	37
Anexo 5. Resultado de la Encuesta de Beneficiarios	38
Anexo 6. Informe de Taller de Participantes Interesados y Resultados	38
Anexo 7. Resumen del ICR del Prestatario y/o Comentarios al Borrador del ICR.....	39
Anexo 8. Comentarios de Co-financiadores y de Otros Socios / Participantes Interesados	46
Anexo 9. Lista de Documentos de Apoyo / Personas entrevistadas.....	48
MAPA.....	49

A. Información Básica			
País:	Honduras	Nombre del Proyecto:	Asistencia Técnica en Apoyo a la Reducción de la Pobreza
ID del Proyecto:	P083851	Número(s) L/C/TF:	IDA-39390,TF-54176,TF-56792,TF-91447,TF-93440
Fecha ICR:	26/09/2011	Tipo ICR:	ICR Central
Instrumento de Préstamo:	Préstamo de Asistencia Técnica (TAL)	Prestatario:	GOBIERNO DE HONDURAS
Compromiso Original Total:	USD 8.00M	Monto Desembolsado:	USD 7.93M*
Monto Revisado:	USD 7.37M*	*Discrepancia debida a la fluctuación cambiaria del SDR durante el proyecto.	
Categoría Medioambiental: C			
Organismos de Ejecución: Unidad Administradora de Proyectos - UAP			
Co-financiadores y otros Socios Externos: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA)			

B. Fechas Claves				
Proceso	Fecha	Proceso	Fecha Original	Fecha(s) Revisada / Real
Revisión Conceptual:	23/09/2003	Vigencia:	07/04/2005	07/04/2005
Evaluación:	05/05/2004	Reestructuración(es):		31/01/2008 24/04/2009 08/12/2009 19/02/2010
Aprobación:	06/24/2004	Revisión de Medio término:	19/03/2007	15/11/2007
		Cierre:	15/06/2008	31/12/2010

C. Resumen de Calificaciones	
C.1 Calificación de Desempeño por el ICR	
Resultados:	Moderadamente Satisfactorio
Riesgo para el Resultado de Desarrollo:	Sustancial
Desempeño del Banco:	Moderadamente Insatisfactorio

Desempeño del Prestatario:	Moderadamente Insatisfactorio
----------------------------	-------------------------------

C.2 Calificaciones Detalladas del Desempeño del Banco y del Prestario (por el ICR)			
Banco	Calificaciones	Prestatario	Calificaciones
Calidad en el Arranque:	Moderadamente Satisfactorio	Gobierno:	Moderadamente Insatisfactorio
Calidad de Supervisión:	Moderadamente Insatisfactorio	Agencia/Agencias de Ejecución:	Moderadamente Insatisfactorio
Desempeño General del Banco:	Moderadamente Insatisfactorio	Desempeño General del Prestatario:	Moderadamente Insatisfactorio

C.3 Calidad en el Arranque e Indicadores de Desempeño de la Ejecución			
Desempeño de la Ejecución	Indicadores	Evaluaciones QAG (si alguna)	Calificación
Potencial Proyecto Problema en cualquier momento (Si/No):	Si	Calidad en el Arranque (QEA):	Ninguna
Proyecto Problema en cualquier momento (Si/No):	No	Calidad de Supervisión (QSA):	Ninguna
Calificación DO antes de Cierre / Estatus Inactivo:	Satisfactorio		

D. Códigos Sectorial y Temático		
	Original	Real
Códigos Sectoriales (como % del financiamiento total del Banco)		
Administración del gobierno central	100	100
Código Temático (como % del financiamiento total del Banco)		
Reforma del servicio administrativo y civil	33	25
Estándares y sistemas financieros internacionales	17	40
Instituciones legales para una economía de mercado	33	5
Participación y compromiso cívico	17	30

E. Personal del Banco		
Posiciones	En el momento del ICR	En el momento de aprobación
Vicepresidente:	Pamela Cox	David de Ferranti
Director a cargo de las	Carlos Felipe Jaramillo	Jane Armitage

operaciones en el país:		
Director Sectorial:	Arturo Herrera Gutierrez	Ronald E. Myers
Jefe de Equipo del Proyecto:	Carolina Rendon	Alberto Leyton
Jefe de Equipo del ICR:	Carolina Rendon	
Autor Principal del ICR:	Fanny Weiner	

F. Análisis del Marco de Resultados

Objetivos de Desarrollo del Proyecto (del Documento de Evaluación Inicial del Proyecto)

El objetivo del PRSTAC es asistir al Gobierno de Honduras en mejorar su capacidad institucional en las áreas de planificación participativa y monitoreo, administración del gasto público, rendición de cuentas, administración pública y la provisión de servicio público facilitando así la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país.

Objetivos de Desarrollo del Proyecto Revisados (según lo aprobado por el organismo de aprobación original)

N/A

(a) Indicador(es) PDO

Indicador	Valor de Línea de Base	Valores Meta Originales (según los documentos de aprobación)	Valores Meta Formalmente Revisados	Valor Real Alcanzado al Término o Años Meta
Indicador 1 :	Capacidad mejorada para monitorear y mejorar la Estrategia de Reducción de la Pobreza en una forma participativa, de manera que se utilice como un instrumento efectivo para alinear los recursos del sector público.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	7.8%	9.4 % del gasto público asignado a programas relacionados con la reducción de la pobreza		9.1%
Fecha cuando se alcanzó	03/06/2004	31/12/2004		30/09/2007
Comentarios (incl. % de consecución)	Parcialmente alcanzado. Indicador no pudo continuar siendo medido luego del 2007, debido a que el país discontinuó su proceso de PRS.			
Indicador 2 :	Creación de un sector público más calificado y funcional y una trayectoria de carrera administrativa en ejecución en el Gobierno Central			
Valor (cuantitativo o	11.4%	Gastos del Gobierno Central		11.1%

cualitativo)		en jornales y salarios reducido al 10.4% del PIB		
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2009
Comentarios (incl. % de consecución)	No se alcanzó. En lugar de una nueva ley de servicio civil, se aprobó un estatuto. No obstante, no se realizaron muchos avances para modernizar el servicio civil.			
Indicador 3 :	Instituciones de administración fiscal y financiera competentes que promuevan el uso eficiente y transparente de los recursos públicos con sistemas de rendición de cuentas fiables e independientes en funcionamiento.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	Promoción de un sistema de administración financiera que cubra el 100% de los gastos del Gobierno Central & Agencias Descentralizadas con instrumentos fiduciarios efectivos		Cobertura del 100% del Gobierno Central.
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Parcialmente alcanzado. Cobertura 100% del Gobierno Central, pero solo una agencia descentralizada (ENEE).			
Indicador 4 :	Provisión a tiempo y de manera efectiva de servicios públicos en sectores claves de la PRS.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	Procesos de reforma estratégica en ejecución en por lo menos cuatro sectores claves de la PRS		Se ha alcanzado algún progreso en el sector educación y agua.
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Parcialmente alcanzado. La asignación de maestros post auditoría fue realizada y los resultados diseminados. Se dio amplio apoyo a la descentralización del sector de agua.			

(b) Indicador(es) de Resultados Intermedios

Indicador	Valor de Línea de Base	Valores Meta Originales (según los documentos de aprobación)	Valores Meta Formalmente Revisados	Valor Real Alcanzado al Término o Años Meta
Indicador 1 :	Componente 1: Porcentaje de asistencia extranjera canalizada a través de			

	programas de enfoque sectorial amplio (SWAPs) de conformidad con las prioridades de la PRS.			
Valor cuantitativo o cualitativo)	No línea de base.	No se estableció valor meta.		No es medible.
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)				
Indicador 2 :	Componente 1: Número de informes de avance y Análisis sobre Pobreza e Impacto Social (PSIA's) preparados utilizando el sistema PRS de Evaluación y Monitoreo.			
Valor cuantitativo o cualitativo)	1 informe de avance y 1 Análisis sobre Pobreza e Impacto Social (PSIAs)	4 informes de avance y 6 Análisis sobre Pobreza e Impacto Social (PSIAs)		11 informes de avance y 5 Análisis sobre Pobreza e Impacto Social (PSIAs)
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		30/10/2007
Comentarios (incl. % de consecución)	Alcanzado (para la revisión de medio término).			
Indicador 3 :	Componente 1: Número de programas de auditoría social realizados a nivel comunitario.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	No se estableció.	9 pilotos		47 auditorías sociales a nivel comunitario
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		30/10/2007
Comentarios (incl. % de consecución)	Alcanzado (para la revisión de medio término). Sin embargo, no está clara la contribución del proyecto.			
Indicador 4 :	Componente 2: Número de cargos de personal reducido en el Gobierno Central como resultado del proceso de reingeniería.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	1,513 posiciones reducidas	6,191 posiciones reducidas		Posiciones se han incrementado.
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		30/10/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	No se alcanzó. El proceso de reingeniería no sucedió.			
Indicador 5 :	Componente 2: Número de servidores civiles reclutados a través de procesos competitivos o confirmados según la nueva legislación de Servicio Civil.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	3,150		No es medible.

Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	No se alcanzó. No se aprobó la nueva ley de servicio civil.			
Indicador 6 :	Componente 2: Desarrollo de módulos y cobertura de un SIAFI mejorado basado en la Web.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	Módulos de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad funcionando tanto en los Organismos Centralizados y Descentralizados; módulos de Adquisiciones, RH, y Gestión de Activos funcionando en el Gobierno Central.		Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, RH y Gestión de Activos funcionando en el gobierno central
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Parcialmente alcanzado. Los módulos están funcionando en el gobierno central únicamente; el módulo de adquisiciones ha sido desarrollado por ONCAE pero no está totalmente funcional.			
Indicador 7 :	Componente 2: Porcentaje del gasto público administrado a través de una Cuenta Única de Tesorería.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	90% del Gasto Público		100% del gasto del gobierno central.
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Parcialmente alcanzado.			
Indicador 8 :	Componente 2: Porcentaje de Unidades de Auditoría Interna en el Gobierno Central bajo regulaciones establecidas por el TSC.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	10%	100%		100%
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Alcanzado.			
Indicador 9 :	Componente 3: Número de nuevas líneas telefónicas disponibles como resultado			

	de la Reforma del Sector de las Telecomunicaciones.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	387,314 líneas fijas 70,201 líneas de teléfonos móviles	100,000 nuevas líneas adicionales		669,541 líneas fijas 8,807,272 líneas de teléfonos móviles
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	Alcanzado. Más de 8 millones de líneas telefónicas adicionales, pero sin una contribución directa al proyecto.			
Indicador 10 :	Incrementar el porcentaje de tiempo de respuesta promedio de carga/descarga de barcos.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	2,268 barcos 592,460 TEUs	Incremento de 40%		2,162 barcos 484,148 TEUs
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	No alcanzado. Tanto el número total de barcos, como el TEU se redujeron ligeramente. (TEU=unidad equivalente a 20 pies, medida utilizada para capacidad en transporte de contenedores).			
Indicador 11 :	Componente 3: Incrementar la cobertura de electrificación rural.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	Cobertura rural 39.35% Cobertura Total: 64.64%	Incremento de 30%		Cobertura rural: no disponible Cobertura Total: 81.27%
Fecha cuando se alcanzó)	03/06/2004	31/12/2004		31/12/2010
Comentarios (incl. % de consecución)	No es completamente medible. Los datos sobre cobertura rural no estaban disponibles. (www.enee.gob.hn)			
Indicador 12 :	Número total auditado de puestos de maestros.			
Valor (cuantitativo o cualitativo)	N/A	22,000 puestos auditados.		19,168 puestos
Fecha cuando se alcanzó)	06/03/2004	12/31/2004		10/30/2007
Comentarios (incl. % de consecución)	Alcanzado. 19,168 puestos fueron auditados al momento de la revisión de medio término y los resultados fueron publicados en el informe PETS en noviembre 2010.			

G. Calificaciones del Desempeño de Proyecto en ISRs

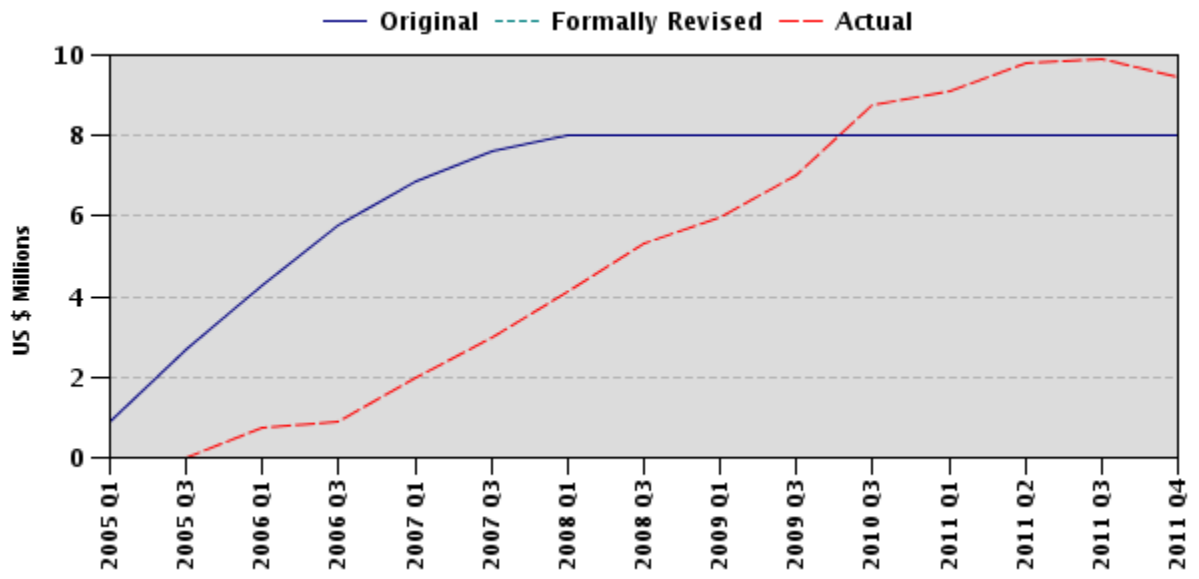
No.	Fecha ISR Archivado	DO	IP	Desembolsos Reales (millones de USD)
1	10/12/2004	Satisfactorio	Satisfactorio	0.00
2	23/04/2005	Satisfactorio	Satisfactorio	0.00
3	11/11/2005	Satisfactorio	Satisfactorio	0.75

4	14/07/2006	Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	1.61
5	27/12/2006	Moderadamente Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	2.20
6	25/06/2007	Moderadamente Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	3.06
7	21/12/2007	Moderadamente Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	3.92
8	22/04/2008	Moderadamente Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	4.59
9	17/10/2008	Satisfactorio	Satisfactorio	5.01
10	03/04/2009	Satisfactorio	Satisfactorio	5.86
11	23/04/2009	Satisfactorio	Satisfactorio	5.86
12	24/07/2009	Satisfactorio	Satisfactorio	6.61
13	23/04/2010	Satisfactorio	Satisfactorio	7.55
14	05/05/2010	Satisfactorio	Satisfactorio	7.55
15	13/01/2011	Moderadamente Satisfactorio	Moderadamente Satisfactorio	8.28

H. Reestructuración (si alguna)

Fecha(s) de Reestructuración	Cambio PDO Aprobado por el Directorio	Calificaciones ISR al momento de Reestructuración		Monto desembolsado al momento de Reestructuración en millones de USD	Razón de la Reestructuración & Cambios Claves Realizados
		DO	IP		
31/01/2008		MS	MS	4.17	Extensión de la fecha de cierre en un año debido a retrasos en la vigencia del proyecto.
24/04/2009	N	S	S	5.86	Extensión de la fecha de cierre del proyecto, debido a una ejecución lenta.
08/12/2009	N	S	S	7.39	Extensión unilateral debido a una pausa en las operaciones del Banco en Honduras.
19/02/2010	N	S	S	7.55	Extensión de la fecha de cierre del proyecto, para completar las actividades del proyecto interrumpidas por la crisis política.

I. Perfil de Desembolsos



1. Contexto, Objetivos de Desarrollo y Diseño del Proyecto

1.1 Contexto en el momento de la Evaluación Inicial

1. Honduras ha sido históricamente uno de los países más pobres en América Latina. En el momento de la evaluación inicial, el país tenía una población de aproximadamente 7 millones de personas, y un ingreso anual per cápita estimado en US\$920; un estimado de 63 por ciento de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, la mayoría en zonas rurales. Los antecedentes del país de un escaso crecimiento económico, de desequilibrios macroeconómicos recurrentes, de vulnerabilidad a los desastres naturales, y un legado de una década de mala administración fiscal periódica, constituían factores claves para contribuir con la alta tasa de pobreza y los débiles indicadores sociales de Honduras. El país inició una serie de ambiciosos programas de reforma económica y estructural a lo largo de la década de 1990 para estabilizar la economía, promover un más rápido crecimiento económico, y mejorar las condiciones sociales.

2. En octubre de 1998, el Huracán Mitch provocó daños importantes, y frustró muchos de los avances de desarrollo del país de la década anterior. Luego de este desastre natural, el Gobierno presentó el *Plan para la Reconstrucción y Transformación Nacional*, orientado hacia una reducción de la pobreza y recuperación económica sostenibles en el largo plazo. En este contexto, el Gobierno preparó una Estrategia de Reducción de la Pobreza, que era también un requerimiento para calificar para la *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)* y presentó un *Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP)* (Informe No. 22661-HO), al FMI y al Directorio de Directores Ejecutivos en junio y julio 2001, respectivamente, y un primer Informe de Avance asociado (Informe No. 27648-HO) en febrero 2004.

3. El objetivo principal de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRS, *por sus siglas en inglés*) consistía en reducir la pobreza en 24 por ciento durante el periodo 2001-15 a través de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La estrategia se sustentaba en seis pilares: (i) acelerar un crecimiento equitativo y sostenible a niveles consistentes con las metas de reducción del nivel de ingreso de pobreza, (ii) reducir la pobreza rural, (iii) reducir la pobreza urbana, (iv) mejorar la inversión en el capital humano, (v) fortalecer la protección social de los grupos vulnerables, y (vi) asegurar la sostenibilidad de la estrategia mediante reformas institucionales y de gobernabilidad, y una mejor sostenibilidad medioambiental.

4. A pesar de la existencia de una estrategia coherente y focalizada y del compromiso del Gobierno con las reformas propuestas en el PRSP, la ejecución inicial registró pocos avances. Los dos principales desafíos para asegurar una efectiva implementación de la PRS surgieron por deficiencias en la operacionalización de la estrategia y por la débil capacidad institucional del sector público para ejecutar las reformas necesarias.

Evaluación de la Rendición de Cuentas Financieras del País

5. La *Estrategia de Asistencia al País de Honduras 2003-2006* (Informe No. 25873-HO), estaba basada en los objetivos y prioridades expresados en el PRSP. La estrategia del Banco contemplaba explícitamente un proyecto de asistencia técnica para apoyar la ejecución de la PRS, reconociendo las deficiencias en la operacionalización y débil capacidad institucional. Estas debilidades fueron también identificadas en la *Evaluación de la Rendición de Cuentas Financieras del País 2004 (CFAA, por sus siglas en inglés)* (Informe No. 28418-HO) y el *Informe de Evaluación de las Adquisiciones del País 2004 (CPAR, por sus siglas en inglés)* Informe No. 32791-HO). El *Proyecto de Asistencia Técnica en Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSTAC)* (PO83851, aprobado en julio 24, 2004, evaluado en este ICR, continuó con el propósito de asistir a Honduras a avanzar con esta PRS mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público con el objetivo final de aliviar la pobreza y cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Brindando apoyo a un número de iniciativas de reformas prometedoras iniciadas por la Administración Maduro, el apoyo del Banco se concentró a través de una serie de PRSC programáticos, complementados por el PRSTAC, el cual fue específicamente diseñado para implementar las medidas dentro del PRSC y con el objetivo final de alcanzar las metas de la PRS. Aunque vincular los resultados del proyecto directamente a la PRS representaba muchos riesgos, el Banco aprovechó esta ventana de oportunidad para apoyar reformas de potencial largo alcance. Como se esperaba que las áreas de apoyo cambiaran durante la ejecución de los PRSC, el diseño del PRSTAC reflejaba en consecuencia dichas expectativas a través de un objetivo amplio de desarrollo del proyecto.

6. Con anterioridad al PRSTAC y los PRSC, el Banco Mundial había apoyado el programa de reforma a través de una serie de Proyectos de Modernización del Sector Público, los cuales estaban orientados a restablecer la sostenibilidad fiscal e incrementar la participación del sector privado en la provisión de bienes públicos. El PRSTAC dio continuidad y se sustentó sobre el progreso alcanzado en el *Proyecto de Administración Económica y Financiera (EFMTAC, por sus siglas en inglés)* (P060785), el cual fue aprobado en septiembre 12, 2000 y cerró en septiembre 30, 2006.

1.2 Objetivos de Desarrollo (PDO) Originales e Indicadores Claves del Proyecto

7. El objetivo del PRSTAC según lo indicado en el Documento de Evaluación Inicial del Proyecto (PAD) consistía en *asistir al Gobierno de Honduras a mejorar su capacidad institucional en las áreas de planificación, monitoreo participativo, administración del gasto público, rendición de cuentas, administración pública, y la provisión del servicio público facilitando así la implementación de la PRS.*

8. Los indicadores claves de resultado del PDO fueron alineados con la PRS del Gobierno y descritos en detalle en el Marco de Resultados (Anexo 3 del PAD), conforme a lo siguiente:

- (i) Capacidad mejorada para monitorear y mejorar la Estrategia de Reducción de la Pobreza en una forma participativa, de manera que se utilice como un instrumento efectivo para alinear los recursos del sector público.

- (ii) Creación de un sector público más calificado y funcional y de una trayectoria de carrera administrativa en ejecución en el Gobierno Central
- (iii) Instituciones competentes de administración fiscal y financiera que promuevan el uso eficiente y transparente de los recursos públicos con sistemas de rendición de cuentas fiables e independientes en funcionamiento.
- (iv) Provisión a tiempo y efectiva de servicios públicos en sectores claves de la PRS.

1.3 PDO Revisado (conforme fue aprobado por la autoridad de aprobación original) e Indicadores Claves, y razones / justificación

9. El PDO y los indicadores claves permanecieron inalterados durante el proyecto. Sin embargo, durante la revisión de medio término, el Gobierno y el Banco acordaron el adaptar actividades dentro del Componente 2. Como consecuencia, un indicador dentro del Componente 2 no era alcanzable, debido a que se refería directamente a la aprobación de la nueva Ley de Servicio Civil. El cambio es resultado de un acuerdo entre el Banco y el Gobierno para aprobar un Decreto Regulatorio en lugar de la aprobación de una nueva ley. Además, debido a la falta de espacio fiscal, el Banco acordó en 2006 reducir la meta del gasto público asignado a los programas de reducción de la pobreza.

1.4 Principales Beneficiarios

10. El PAD no identifica beneficiarios específicos del proyecto. Sin embargo, basándose en las características del proyecto, los principales beneficiarios directos son el personal del gobierno central y los ciudadanos. Por este medio, los ciudadanos se beneficiarían de (i) programas mejorados para la reducción de la pobreza, (ii) una mejor provisión de servicios públicos, (iii) mayor transparencia en la asignación de fondos públicos, y (v) mejor clima de inversión. El personal del Gobierno se beneficiaría a través de la adquisición de destrezas adicionales mediante la capacitación, y mejores condiciones de trabajo.

1.5 Componentes Originales

11. El monto total del proyecto era US\$12.85 millones, los cuales fueron financiados por un crédito IDA (US\$8 millones), con el co-financiamiento del Gobierno de Suecia (US\$3.8 millones) a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), el Gobierno del Reino Unido (US\$0.3 millones) a través del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y un financiamiento de contrapartida del Gobierno de Honduras por un monto de US\$0.8 millones. La distribución de las fuentes de financiamiento por componente se presenta en la tabla a continuación.

Componente	Costo (miles de US\$)	Fuente de Financiamiento
1. Desarrollar la Capacidad Institucional para	800.5	Crédito IDA

administrar, monitorear, evaluar y mejorar la ejecución de la PRS	300.0	Co-financiamiento
2. Mejorar la ejecución de la administración del sector público	1,864.7	Crédito IDA
	3,100.0	Co-financiamiento
3. Apoyo a las actividades sectoriales dentro del marco de la PRS	4,734.8	Crédito IDA
	500.0	Co-financiamiento
4. Administración del Proyecto	600.0	Crédito IDA
	150.0	Co-financiamiento
Contribución de contrapartida	800.0	Contrapartida
Costo Total del Proyecto	12,850.0	

Componente 1 del Proyecto: Desarrollar la Capacidad para Administrar, Monitorear, Evaluar y Mejorar la Ejecución de la PRS

12. El objetivo de este componente consistía en fortalecer la capacidad del Gobierno para monitorear, evaluar y abrir el proceso de consultas para el PRSP y los informes de avance subsiguientes. Los siguientes sub-componentes eran apoyados por esta operación:

- ***Sub-Componente 1.1: Desarrollar la Capacidad Analítica de la UNAT.*** Este sub-componente tenía el propósito de fortalecer la capacidad de la UNAT (Unidad de Apoyo Técnico) de analizar y diseminar los resultados de los programas públicos asociados con la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno. Las actividades incluían: (i) el reclutamiento de personal especializado para la UNAT; (ii) la realización de análisis de impacto y de evaluaciones de los programas relacionados con la PRS; y (iii) la diseminación de dichos estudios.
- ***Sub-Componente 1.2: Fortalecer la Capacidad del Gobierno para Coordinar la Asistencia Extranjera.*** El Gobierno y los participantes interesados (*stakeholders*) estaban comprometidos con la creación y ejecución de programas sectoriales SWAp's entorno a las prioridades de la PRS. Las actividades incluían: (i) el diseño y ejecución de SWAp's en sectores seleccionados; y (ii) el desarrollo y diseminación de directrices adecuadas sobre los SWAp's.
- ***Sub-Componente 1.3: Mejorar el Proceso Consultivo de la PRS.*** Este sub-componente sistematizó el proceso participativo del PRSP mediante consultas regulares con las comunidades para identificar prioridades, complementado por el involucramiento de los participantes interesados en el diseño y ejecución de los programas de la Estrategia. Las actividades dentro de este sub-componente estaban dirigidas a fortalecer el trabajo emprendido por el Consejo Consultivo de la PRS (CCERP) en el monitoreo y evaluación de la PRS.

Componente 2 del Proyecto: Mejorar la Ejecución de la Administración del Sector Público

13. El objetivo de este componente consistía en apoyar la puesta en ejecución de la nueva legislación del Servicio Civil, asegurando a través de ésta un entorno laboral más equitativo con mejores incentivos al desempeño y una mejor calidad de los servidores públicos. También fortaleció la administración presupuestaria, financiera y fiduciaria del gobierno para producir un sector público más eficaz, oportuno, relevante y transparente. Los siguientes componentes estaban apoyados por esta operación:

- ***Sub-Componente 2.1: Poner en ejecución la Nueva Ley de Servicio Civil y Continuar con los Esfuerzos para la Reingeniería del Sector Público.*** Este sub-componente ayudaría al Gobierno a poner en ejecución una nueva Ley de Servicio Civil que estaba en discusión. Esta legislación incluía disposiciones renovadas para el establecimiento de procedimientos transparentes y menos influidos por la política para la contratación, evaluación, y destitución de servidores públicos. Las actividades dentro de este sub-componente incluían: (i) la expansión del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH) y su integración con el SIAFI; (ii) la conceptualización de la estructura y las funciones de la nueva Oficina Regulatoria del Servicio Civil y su equipamiento para sus operaciones cotidianas; (iii) el entrenamiento de servidores públicos en tópicos relacionados con la administración de RH; (iv) la realización de estudios sobre el impacto fiscal de la política de redefinición de salarios y una estrategia para garantizar su sostenibilidad fiscal; (v) el apoyo a los esfuerzos Gubernamentales para la reingeniería de la administración pública en un número de entidades públicas adicionales; y (vi) la contratación de una firma especializada para llevar a cabo actividades independientes de evaluación de personal en agencias piloto y desarrollar la capacidad de esas entidades para aplicar las nuevas políticas de RH respecto a clasificaciones de puestos, reclutamiento y selección, evaluaciones de desempeño y desarrollo profesional.
- ***Sub-Componente 2.2: Mejorar y ampliar la Capacidad del SIAFI.*** Este sub-componente ayudó a desarrollar un conjunto de normas, metodologías y sistemas basados en computadoras para permitirle al Gobierno preparar un presupuesto efectivo y transparente compatible con la PRS. Las actividades dentro de este componente incluían: (i) la adquisición de software, equipos de comunicaciones y computadoras, y enlaces de datos y licencias para utilizar los servidores para mejorar y ampliar el e-SIAFI basado en la Web, así como la preparación de un “manual de usuarios del e-SIAFI”;y (ii) una revisión de las cuentas financieras del Gobierno Central.
- ***Sub-Componente 2.3: Fortalecer la Capacidad Institucional para Garantizar la Rendición de Cuentas mediante el Control Interno y Externo.*** Este sub-componente estaba dirigido a asistir al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) en el establecimiento de controles financieros más fuertes, instituyendo así una mayor transparencia en la administración financiera pública. Las actividades dentro de este componente incluían: (i) la capacitación del personal de las unidades de control interno de todas las entidades del sector público sobre varias destrezas relacionadas con las nuevas

regulaciones y las capacidades de control; y (ii) la adquisición de equipos (como computadoras y comunicaciones) para cada área del TSC.

Componente 3 del Proyecto: Apoyo a Actividades Sectoriales dentro del Marco de la PRS

14. El objetivo de este componente consistía en apoyar las actividades que requieren de asistencia técnica para cumplir con las acciones y condiciones especificadas en el PRSC (programa de tres años). En este contexto, la asistencia técnica se proporcionaría a sectores específicos identificados por un Comité de Dirección del proyecto durante la ejecución del Proyecto. Para comenzar, las siguientes actividades en las áreas de infraestructura pública y provisión de servicio fueron identificadas en principio como actividades a ser apoyadas, pero estaban pendientes de ratificación por parte del Comité de Dirección.

- Para el ***sector de las telecomunicaciones***, se contratarían asesores financieros y legales para asistir al Gobierno en la reestructuración y modernización de HONDUTEL. Estos asesores, junto con otros consultores, ayudarían al Gobierno de Honduras a preparar una nueva legislación de telecomunicaciones y a fortalecer la recientemente establecida unidad de coordinación de las telecomunicaciones.
- Para el ***sector energético***, se contratarían consultores para asistir al Gobierno a mejorar la eficiencia de la empresa nacional de electricidad (*Empresa Nacional de Energía Eléctrica – ENEE*), incluyendo su reestructuración. Otras actividades en este sector que podrían ser apoyadas por el fondo incluían: el diseño de las reformas institucionales y regulatorias necesarias para mejorar el desempeño del sector; un estudio integral sobre las tarifas de energía, así como de los varios aspectos regulatorios del sector energético, y de los mecanismos para estimular la participación del sector privado. Se podrían también emprender actividades para fortalecer la Comisión Nacional de Energía (la entidad a cargo de regular este sector). Finalmente, se proveería asistencia técnica para identificar y ejecutar enfoques viables para proporcionar servicios modernos de energía a los consumidores en zonas rurales y semi-urbanas.
- Para el ***sector portuario***, las actividades incluían asistencia técnica orientada a ayudar al Gobierno en la reestructuración de la Compañía Nacional de Puertos. Además, se contratarían consultores para fortalecer la capacidad organizativa de la entidad regulatoria en línea con la nueva *Ley General de Puertos*, y apoyar los esfuerzos para atraer inversión privada hacia otros puertos.
- Para el ***sector agua***, las actividades incluían el apoyo al Consejo Nacional de Planificación de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) así como el fortalecimiento del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). Para apoyar al CONASA, se contratarían un gerente técnico, un experto en planificación, un experto en descentralización, un economista, y un especialista de sistemas de información. En el ERSAPS se contratarían un economista, dos ingenieros y un abogado. Otras actividades en este sector que podrían ser apoyadas incluían: el apoyo a una campaña de información orientada al público en general, las ONG's, los Municipios y el Gobierno en general, sobre las reformas introducidas por la Ley de

Aguas del 2003. Finalmente, el proyecto proveería equipos técnicos (computadoras y software) para permitir que ambas agencias operaran eficientemente.

- Para el *sector de medioambiente*, se contratarían consultores para mejorar la calidad y exactitud de la información. Utilizando estos datos mejorados, los consultores revisarían las políticas del sector y el marco regulatorio. Otras actividades en este sector que podrían ser apoyadas incluían: talleres para fortalecer la capacidad de llevar a cabo evaluaciones de riesgo ambiental, y un diagnóstico integral de las áreas claves para determinar las reformas institucionales necesarias en el sector.
- Para los *sectores sociales*, se contratarían consultores para preparar un estudio de factibilidad para ampliar el rol de las asociaciones locales para el desarrollo educativo con especial atención a la infraestructura básica, las redes de transporte y la salud y una revisión integral de asignación de puestos de maestros (*auditoría de puestos*) se realizaría en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés. La revisión de asignación de puestos de maestros podría ser ampliada posteriormente para incluir otros departamentos.

15. Un Comité de Dirección tenía la responsabilidad de identificar y aprobar actividades sectoriales dentro del contexto del PRSC que eran apoyadas dentro de este sub-componente. Los procedimientos detallados que rigen la identificación y aprobación de actividades sectoriales fueron indicados en el Manual Operativo del proyecto.

Componente 4 del Proyecto: Administrar la Ejecución del PRSTAC

16. Este componente financió la provisión de asistencia técnica, equipos, capacitación y costos operativos, según fuera necesario, para establecer, operar y fortalecer la Unidad de Coordinación del Proyecto y las Unidades de Ejecución del Proyecto para permitir que estas unidades coordinaran, monitorearan y evaluaran de manera efectiva (incluyendo auditorías periódicas) la ejecución de las actividades del proyecto.

1.6 Componentes Revisados

17. Los componentes no fueron formalmente revisados durante la ejecución del proyecto. Sin embargo, según se mencionó en la sección 1.3, las actividades del Componente 2 fueron adaptadas para reflejar la decisión del gobierno de aprobar un Decreto Regulatorio en lugar de aprobar una nueva Ley de Servicio Civil como fue inicialmente establecido en el PAD. En el 2009, como parte de la cooperación de donantes y la preparación conjunta de una operación de seguimiento, se añadió un sub-componente dentro del Componente 2 para apoyar a la *Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado* (ONCAE). Los objetivos de este sub-componente eran (i) establecer una plataforma nacional de adquisiciones, (ii) ejecutar un marco regulatorio sobre adquisiciones públicas, y (iii) llevar a cabo capacitaciones sobre el marco y la preparación de planes de adquisiciones. Estas incorporaciones no fueron formalmente procesadas a través de una enmienda del acuerdo de crédito, sino que fueron acordadas en un número de documentos de *ayuda-memoria*.

1.7 Otros cambios significativos

18. Se presentó un número de cambios significativos durante el proyecto:

- **Fondos de Fideicomiso Adicionales.** En el 2008, se recibieron del Gobierno de Suecia fondos adicionales (TF091447) por un monto de US\$4.63 millones para la profesionalización del servicio civil y la ejecución del SINACORP. Adicionalmente, el Gobierno de Japón otorgó fondos (TF056792) por un monto de US\$471,000 para fortalecer la asistencia para la formación de capacidades en Honduras. Este fondo fue ejecutado por el Ministerio de Finanzas.
- **Cambios en el acuerdo de ejecución.** En abril 2010, como resultado de cambios organizativos por parte de la nueva administración, se estableció una nueva unidad de ejecución de proyecto (PIU) en la Secretaría de la presidencia, la *Unidad Administradora de Proyectos de la Secretaría del Estado en el Despacho Presidencial (UAP-SDP)* y una nueva unidad de asistencia técnica *Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UATP)*. La UAP-SDP asumió las responsabilidades de ejecución que anteriormente eran realizadas por la *Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)*, y la UATP asumió las responsabilidades de la anterior *Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)*. El personal clave para la ejecución del proyecto permaneció siendo el mismo a pesar de este cambio.
- **Extensiones del crédito y de los TF asociados.** La fecha de cierre del crédito se extendió en cuatro ocasiones. Las primeras dos extensiones reflejaron principalmente el retraso de un año en la puesta en vigencia y el lento avance en la ejecución. En diciembre 2009, como consecuencia de la pausa en las operaciones en el país, el Banco aprobó una extensión unilateral de 2 meses. Con el nuevo Gobierno en posesión en enero 2010, la cuarta extensión proporcionó el tiempo requerido para completar las actividades de ejecución restantes. Las fechas de cierre de los TF's, de conformidad con los donantes y el Banco, fueron ajustadas en consecuencia.
- **Reasignación de fondos.** En 2008 y 2009, los fondos fueron reasignados entre categorías de gasto, en particular para incrementar los fondos para servicios de consultores y comunicaciones, y para financiar el sub-componente adicional en la ONCAE.
- **Cambios en el monitoreo y marco de resultados del Banco.** Durante el tiempo de vida del proyecto, los procedimientos operativos del Banco y el enfoque hacia resultados experimentaron varios cambios, y el diseño y uso de los indicadores se hizo más sofisticado e integral para informar sobre la efectividad de desarrollo. Más destacables son los cambios en el informe de resumen de ejecución y resultados (ISR) que se presenta dos veces al año para informar a la administración sobre el avance de las operaciones apoyadas por el Banco. Inicialmente, el formato del informe en 2004 no requería informar sobre los indicadores de resultados. El siguiente formato, empezando en 2005, requería informar al menos un indicador a nivel de resultados y un indicador a nivel intermedio. Desde el 2010, el ISR mide todos los indicadores descritos en el PAD, y hace énfasis en distinguir los indicadores a nivel de resultados y a nivel de resultados intermedios. Por lo tanto, el Proyecto está siendo evaluado en el cierre según una lógica distinta que aquella que era aplicable durante su diseño. La inconsistencia resultante en la preparación de informes durante la vida del proyecto, hace que la evaluación de la consecución de sus indicadores de resultados resulte más desafiante.

2. Factores Claves que Afectan la Ejecución y los Resultados

2.1 Preparación, Diseño y Calidad en el Arranque del Proyecto

19. La calidad en el arranque del proyecto era **moderadamente satisfactoria**. Los objetivos correspondían a las prioridades del Gobierno para la ejecución de la PRS, según se establecen en el PRSP y en el *Primer Informe de Avance del PRSP 2004*. El PRSTAC no solamente dio apoyo al Gobierno en la ejecución de la PRS, que era una condición para la inactiva PPME para la reducción de la deuda; sino que sirvió también como un marco para el proceso general de modernización del país.

20. El diseño del proyecto reflejaba los objetivos de la CAS 2003, los cuales se basaban en apoyar la ejecución del proceso PRS. La CAS contemplaba explícitamente un PRSTAC como un vehículo de apoyo transversal para los Créditos PRS basados en políticas, con el objetivo de consolidar las reformas en el sector educación, asistiendo al Gobierno en abordar los temas de reforma del servicio civil, mejorando la administración de los recursos públicos y aumentando la transparencia y promoviendo una mayor participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y monitoreo de la estrategia de reducción de la pobreza. El proyecto se nutrió de las recomendaciones de la CFAA 2004 y el CPAR 2004, y se cimentó sobre el EFMTAC previo, integrando lecciones aprendidas y continuando la mayoría de las reformas iniciadas dentro de ese proyecto.

21. Como continuación del proyecto EFMTAC y asistencia técnica para los PRSC planificados, el proyecto se benefició de un fuerte compromiso Gubernamental y pudo contar con una estructura de ejecución existente. Dos donantes externos (Suecia y el Reino Unido) proporcionaron co-financiamiento, añadiendo no solamente recursos financieros y flexibilidad, sino también contribuyendo a la alineación y diálogo entre donantes. Los componentes estaban alineados con los objetivos de desarrollo, y en particular para apoyar el proceso de la PRS del país. Sin embargo, los indicadores correspondientes no eran tan flexibles y medían resultados específicos; para algunos de los indicadores, no se establecía ni una línea de base así como tampoco un valor meta. Adicionalmente, el retraso en la ejecución del proyecto, principalmente causado por deficiencias en secuenciar el cierre del EFMTAC y el inicio del PRSTAC, sugieren deficiencias en la preparación de ejecución en el arranque.

22. La iniciativa del Proyecto según se definió en el documento de evaluación inicial del proyecto era muy amplia y ambiciosa en exceso para un proyecto de esta naturaleza; por las razones discutidas arriba, los objetivos reflejaban más los resultados deseados del proceso PRS que aquellos que podrían ser razonablemente alcanzados a través del PRSTAC. Sin embargo, esos objetivos amplios y ambiciosos proporcionaron al Banco la suficiente flexibilidad para adaptarse y responder a circunstancias cambiantes a lo largo de la duración del proyecto. Como resultado, el PRSTAC se convirtió en el principal vehículo de diálogo entre el Banco y el Gobierno, no únicamente sobre temas de modernización del sector público sino que también con relación a actividades sectoriales. Al mismo tiempo, al responder al marco de operación cambiante, el proyecto cambió su enfoque; las actividades fueron ajustadas en varios componentes, dificultando el monitoreo de la consecución de indicadores y la adecuada evaluación de los resultados del proyecto.

23. Los riesgos potenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo fueron correctamente identificados y se instauraron las medidas de mitigación correspondientes. El contexto político era relativamente estable durante la preparación del proyecto, y aunque se alertó sobre el riesgo de cambio de administración con el resultante cambio de dirección y falta de sentido de pertenencia de las reformas propuestas por el proyecto, los riesgos de que así sucediera en la realidad se consideró que eran bajos. Esto sugiere que la calificación del riesgo inicial como “moderado” estaba principalmente basada en la probabilidad de que se materializara el riesgo, pero no consideró su impacto en caso de que no se materializara. Desde la perspectiva ex – post de esta evaluación, los riesgos debían haberse calificado más altos y las medidas de mitigación propuestas integradas de manera más efectiva dentro del proyecto para permitir al equipo reaccionar ante la materialización de esos riesgos. Por ende, los proyectos futuros deberían evaluar cuidadosamente la probabilidad y el impacto de los riesgos potenciales, tomando especialmente en consideración el entorno político.

2.2 Ejecución

24. El proyecto entró en vigencia nueve meses después de que fuera aprobado por el Directorio y luego se inició lentamente, porque los fondos restantes dentro del EFMTAC fueron utilizados para completar actividades, y el establecimiento del fondo de fideicomiso de múltiples donantes se retrasó. Aún así, las actividades que acompañaban las reformas dentro del primer PRSC fueron iniciadas.

25. Otro revés fueron las elecciones presidenciales del 2005 que resultaron en el cambio de administración, y en consecuencia, de prioridades de política. Aunque el Gobierno del Presidente Zelaya (2006-2009) estuvo comprometido inicialmente en continuar el proceso de la PRS, las prioridades de política se alejaron gradualmente de la agenda de la PRS. El diálogo en el país y la continuación del involucramiento del Banco en el país se vieron desafiados por los significativos cambios introducidos por el nuevo gobierno y por el entorno macroeconómico favorable que Honduras disfrutó durante los primeros años de la administración Zelaya. Durante ese periodo, y dado el cambio total de muchos aspectos críticos de la PRS, las operaciones del PRSC fueron interrumpidas mientras que la ejecución del PRSTAC se continuó como una forma de mantener el diálogo en áreas de interés coincidente pero con menores posibilidades de apoyar grandes cambios de políticas (i.e. la ley de servicio civil o reformas sectoriales específicas)

26. Según se indica en el *Informe de Avance del CAS* (Informe No. 42344-HN, mayo 8, 2008), se habían realizado avances en algunas áreas, pero las condiciones macroeconómicas favorables y los retrasos para concluir medidas relacionadas con reformas estructurales claves condujeron a que se abandonaran las operaciones del PRSC programadas para los ejercicios 08 y 09.

27. Estos acontecimientos minaron varios de los objetivos originalmente apoyados por el PRSC/PRSTAC, particularmente en el área de reforma del servicio civil. El apoyo provisto dentro del PRSTAC fue ajustado, con el resultado de que varias medidas importantes de reforma fueron eventualmente llevadas a cabo con el apoyo del PRSTAC, aunque la serie PRSC no progresó más allá del primer préstamo.

28. La revisión de medio término realizada en noviembre 2007 reconoció estos cambios, y se acordó con el Gobierno el reasignar fondos y extender la fecha de cierre del proyecto. En 2008, un informe de Aprendizaje QAG destacó temas sobre ejecución y recomendó mantener una supervisión y diálogo estrechos e intensivos con el gobierno y otros participantes interesados. Estas acciones evidenciaron entonces un impacto positivo ya que se alcanzó el consenso con el gobierno sobre las actividades y una mejor ejecución conllevó el incremento de las tasas de desembolso durante el 2009.

29. La remoción del Presidente Zelaya del poder, seguida por una pausa de 6 meses de las operaciones del Banco en el país, interrumpió todas las operaciones. La reinundación por parte del recién electo Gobierno del Presidente Lobo presentó desafíos adicionales con un marco institucional y de políticas debilitado por la crisis financiera mundial. Aún así, el PRSTAC mantuvo su relevancia y fue el vehículo para facilitar el reintegrarse en el diálogo sobre políticas en el país. La ejecución del proyecto, sin embargo, avanzó lentamente y se concentró en unas cuantas nuevas prioridades de política. Adicionalmente, los cambios institucionales, incluyendo la creación de una nueva unidad de ejecución, la pérdida de personal clave en las PIU y de memoria institucional retrasó aún más los procesos del proyecto.

30. En resumen, un proyecto que originalmente tenía el propósito de acompañar la ejecución de la PRS como solo uno de varios instrumentos en el programa del Banco, sirvió como una de las formas más efectivas de mantener abierto el diálogo sobre políticas con las autoridades en tiempos de cambios dramáticos en el contexto del país y facilitó el proceso de reintegración del compromiso luego de la crisis política en el 2009. Aunque es cierto que los objetivos originales eran distintos de aquello que se logró, también es justo proveer un relato crítico de la situación y reconocer de manera explícita el valor de los resultados no-propuestos del proyecto, y el hecho de que se convirtió en una de las pocas operaciones que el gobierno solicitó fuese extendida a través de una operación de seguimiento.

31. Los acuerdos de ejecución constituyeron un problema a lo largo del proyecto completo. La presencia de cuatro agencias de ejecución demandó un mayor esfuerzo de organización y asistencia técnica de la agencia de ejecución y del equipo del Banco. Estos complejos acuerdos institucionales resultaron en retrasos, falta de coordinación y cuellos de botella administrativos. Los intentos de centralizar las comunicaciones con el Banco resultaron en una gran acumulación en la agencia de ejecución, que se revirtió posteriormente, pero debido a una gran carga de trabajo en la agencia de ejecución, esto no pudo resolverse totalmente.

32. El hecho de que el proyecto nunca fue formalmente reestructurado redujo las posibilidades de alcanzar los PDO y los indicadores, y dificultó que se pudiera registrar adecuadamente el avance alcanzado mediante actividades modificadas. La reestructuración del proyecto hubiese permitido adaptar los PDO y los indicadores para reflejar las circunstancias cambiantes y para medir y evaluar las nuevas actividades. Se han verificado avances y logros importantes atribuibles al proyecto que no han sido apropiadamente reflejados por los indicadores originales, tales como, el avance alcanzado en el sistema de adquisiciones públicas y los logros del Tribunal Superior de Cuentas, incluyendo la auditoría de puestos de maestros. Sin embargo, cuando se estaba

considerando una reestructuración formal, el proyecto estaba cercano a su fecha de cierre, lo que pudo haber minado el valor agregado de la reestructuración.

2.3 Diseño, Ejecución y Utilización del Monitoreo y Evaluación (M&E)

33. El M&E del proyecto se calificó como **insatisfactorio**, debido principalmente a que los acuerdos de monitoreo y evaluación que se convinieron en el PAD no fueron puestos en práctica y la línea de base y las metas al final del proyecto no se establecieron.

34. El Marco de Resultados distinguía entre cuatro indicadores de resultados para medir los PDO, un indicador de resultado intermedio por componente (dos en el caso del componente 2), y de tres a cuatro indicadores de resultados para cada componente. Los 16 indicadores de resultados estaban generalmente vinculados de manera estrecha con sus respectivos componentes, sub-componentes y actividades. Esto no reflejó la por demás bastante amplia descripción de los componentes y actividades. Además, más de la mitad de los indicadores no tenían línea de base en la evaluación inicial del proyecto; un indicador no tenía meta anual ni final.

35. El monitoreo también era un desafío debido a que el formato ISR sobre los indicadores cambió varias veces durante la ejecución del proyecto. El primer formato no reportaba sobre los indicadores en lo absoluto. El segundo formato, iniciado en el 2005, reportaba sobre cuatro indicadores: un indicador “general” (tomado de uno de los indicadores que miden los logros de los PDO) y tres indicadores de resultados intermedios. De estos tres indicadores de resultados intermedios escogidos para ser monitoreados en el ISR, solo uno estaba en el conjunto de indicadores que miden el resultado de los PDO según se describe en el PAD. Los otros dos estaban entre los indicadores de resultados. En el 2009, el indicador PDO original fue añadido al ISR, pero no pudo ser medido, ya que dependía de cuatro indicadores que solo eran monitoreados parcialmente. El ISR final (archivado en enero 13, 2011) fue preparado con la más nueva estructura ISR, la cual incluye todos los indicadores según lo descrito en el PAD, y calificó en consecuencia los PDO como moderadamente satisfactorio.

36. En consecuencia, durante la mayor parte de la ejecución del proyecto, únicamente cuatro de 16 indicadores de resultados fueron monitoreados con el ISR. Con los cambios en las prioridades del gobierno y los ajustes de las actividades del proyecto, la relevancia de los indicadores disminuyó: un indicador se hizo obsoleto, y dos indicadores solo pudieron medirse una vez, debido a que la base o fuente de datos cambió o se hizo irrelevante. Solo un indicador pudo medirse exitosamente a lo largo de la ejecución.

37. Durante la revisión de medio término en el 2008, el equipo del Banco emprendió el esfuerzo de establecer los datos faltantes de la línea de base y de recopilar datos sobre el estatus entonces vigente de la totalidad de los 16 indicadores, aunque varios de ellos se habían tornado irrelevantes para el proyecto, o su consecución no podía atribuírsele al proyecto. Ni la incapacidad de medir los indicadores existentes, ni la ausencia de indicadores que pudieran de hecho medir el avance del proyecto pusieron de manifiesto la necesidad de reestructurar formalmente el proyecto en ese momento para mejorar el

marco de M&E y alinearlos con las prioridades modificadas y las actividades cambiadas del proyecto.

38. En su lugar, el equipo del Banco se concentró y canalizó sus esfuerzos de M&E a través de los ISRs, *ayuda memoria* y la revisión de medio término, donde reportaron adecuadamente sobre el progreso del proyecto, la reorientación y los problemas.

2.4 Salvaguardias y Cumplimiento Fiduciario

39. Como un proyecto categoría C, no existían temas sobre salvaguardias en el PRSTAC.

40. El desempeño de administración fiduciaria (FM) del proyecto era “Moderadamente Satisfactorio” o “Satisfactorio” a lo largo de la mayor parte de la vida del proyecto, hasta el 2009 cuando la calificación fue disminuida a “Moderadamente Insatisfactoria”, la cual se mantuvo hasta el cierre del proyecto. Las razones de la reducción de la calificación se relacionaban con: (i) diferencias no consolidadas en los balances de las diferentes cuentas designadas (crédito y TF’s asociadas), (ii) transferencia de fondos entre el crédito IDA y otras fuentes de fondos (los TF’s co-financiados y financiamiento de contrapartida), (iii) retrasos en la presentación de los informes de auditoría y los Informes de Administración Financiera y (iv) temas de control interno. Excepto por el primer informe de auditoría (ejercicio 2005) y el informe final de auditoría, las opiniones de auditoría a lo largo del proyecto fueron calificadas debido a las razones mencionadas arriba.

41. Debido a la alta rotación del personal de administración financiera (FM) en adición a los cambios institucionales en la Agencia de Ejecución (con la eliminación del CPME y la creación de la UAP), el seguimiento de los temas FM fue retrasado. Los auditores confirmaron en el informe final que no quedaban temas FM significativos al cierre del proyecto.

42. Las adquisiciones dentro del proyecto recibieron una calificación de **Moderadamente Satisfactorio**. A lo largo del proyecto, la preparación de los Planes Anuales de Operación y Adquisiciones se retrasó. La selección de consultores individuales no siempre involucró personal de adquisiciones, y los contratos de consultores variaron por instituciones; además, algunos no incluían cláusulas sobre fraude y corrupción, y conflicto de interés. Se presentaron insuficiencias en la conducción de los procesos de comparación de precios (*shopping*), y el uso de Honducompras para publicar los procesos de adquisiciones.

2.5 Operación post-terminación / Próxima Fase

43. Los avances realizados en la modernización del sector público hondureño se continuarán y consolidarán dentro de la operación de seguimiento de US\$15 millones *Proyecto para Mejorar el Desempeño del Sector Público – (Improving Public Sector Performance Project) - IPSP, por sus siglas en inglés* (P110050), el cual está programado

para ser presentado al Directorio Ejecutivo conjuntamente con la nueva Estrategia de Alianza con el País (EAP) y la primera operación en una serie de Créditos Programáticos de Desarrollo en el ejercicio 2012.

44. El proyecto IPSP es parte de un programa coordinado del sector público entre la Cooperación Alemana para el Desarrollo KfW, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Mientras que la operación del BID *Programa de Consolidación de la Administración Fiscal y Municipal de Honduras* fue aprobada en octubre 2008 e inició su ejecución en el 2010, el proyecto IPSP se pretende que sea ejecutado en paralelo con una operación de KfW de €10 millones, el cual se enfocará en actividades con el Tribunal Superior de Cuentas.

45. El IPSP proyecta continuar con los esfuerzos de reforma realizados bajo el PRSTAC en las áreas de sistemas de administración financiera y monitoreo de políticas públicas. Énfasis importante en el proyecto se dará al sistema de adquisiciones públicas la operacionalización de la plataforma Honducompras. El IPSP dará además asistencia técnica en áreas apoyadas por el *Primer Crédito para Políticas de Desarrollo Programático* (P127331) en el área de administración de recursos humanos.

46. El diseño del proyecto incorporará las lecciones aprendidas dentro del PRSTAC, las cuales se reflejarán en un diseño más sencillo de proyecto, objetivos realistas y alcanzables, y en acuerdos institucionales ajustados a las circunstancias del país (ver tabla a continuación).

Lecciones aprendidas del PRSTAC	Integración al IPSP
<i>Relativas al diseño del proyecto</i>	
Mantener el diseño del proyecto simple y los objetivos realistas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La mejoría del desempeño del sector público como un tópico de gran alcance con componentes limitados pero interrelacionados ➤ Objetivos e indicadores claramente definidos ➤ Monitoreo basado en datos de fácil recopilación con valores de línea de base determinados desde el inicio
Acuerdos de ejecución simples pero bien estructurados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Número reducido de agencias involucradas en la ejecución del proyecto. ➤ Introducción de un Coordinador de Proyecto, dedicado exclusivamente al Proyecto ➤ Introducción de acuerdos de transición para evitar que se pierda la memoria institucional y garantizar una ejecución ininterrumpida.
<i>Relativas a la ejecución del proyecto</i>	
Acuerdos de ejecución ajustados a las circunstancias específicas del país	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso de datos fácil acceso y recopilación o de datos existentes para los indicadores ➤ Integrar sección sobre indicadores en los <i>Ayuda Memoria</i> para compartir y ser transparentes sobre el avance con las contrapartes ➤ Mejorados acuerdos de comunicación entre las agencias participantes (a ser definidos en el manual operativo, i.e. reuniones regulares, compartir

3. Evaluación de Resultados

3.1 Pertinencia de Objetivos, Diseño e Implementación

47. Los objetivos del proyecto fueron principalmente consistentes durante la ejecución del proyecto, y a lo largo de la ejecución la operación continuó siendo importante para alcanzar los objetivos de desarrollo del país, del banco y los objetivos globales.

48. La Estrategia de Asistencia al País CAS 2007-2010 (Informe No. 37280-HN, Noviembre 30, 2006) fundamentada sobre la estrategia PRS, representó una continuación de la anterior CAS 2003-2006, e incorporó prioridades del Gobierno Zelaya. Una buena gobernabilidad mediante la modernización del estado y la participación cívica representó uno de los pilares de la CAS; transparencia, rendición de cuentas y la demanda de una buena gobernabilidad fueron abordados como temas transversales. Sin embargo, el *Informe de Avance CAS* (Informe No. 42344-HN, Mayo 8, 2008) destaca que los PRSC originalmente programados fueron dejados de lado debido a las condiciones macroeconómicas y los retrasos en la terminación de medidas relacionadas con las reformas estructurales claves.

49. La *Revisión Institucional y de Gobernabilidad (IGR, por sus siglas en inglés)* (Informe No. 53517-HO) concluyó que existe la necesidad de fortalecer el marco de rendición de cuentas del país y de focalizar la discusión sobre políticas en el desempeño. Para abordar las debilidades en la ejecución de las políticas públicas, se sugirió adoptar un nuevo enfoque hacia la profesionalización de la administración pública de forma que se garantice que las reformas tomen en consideración el contexto del país y se hagan parte integral de las reformas de la administración del sector público.

50. La *Nota de Estrategia Interina (ISN, por sus siglas en inglés)* (Informe No. 56405-HN, Septiembre 29, 2010) identificó un apoyo intensificado para los esfuerzos de mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción como uno de sus cuatro principios básicos. La reforma del servicio civil y el fortalecimiento de la administración financiera pública y la transparencia forman parte del apoyo a la estabilidad macro y el crecimiento.

3.2 Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Proyecto

51. A pesar de una ejecución lenta e interrumpida, del cambio en las prioridades políticas, y de la amplia y ambiciosa agenda de reforma, el proyecto registró avances hacia varios objetivos de desarrollo del proyecto. Aunque la mayoría de los indicadores no fueron alcanzados en su totalidad, se registraron avances en muchas áreas y los logros de proyectos anteriores se consolidaron.

52. Conforme a lo indicado en el Informe de Avance de la EAP y el ISN, se realizaron avances en el área de gobernabilidad en Honduras, así como en la creación de vínculos más fuertes con la sociedad civil. Se habían alcanzado otros avances a través de la agenda de Gobernabilidad y Anti-Corrupción (GAC) y en promover la transparencia, en particular a través de auditorías sociales y la introducción de una Ley de Acceso a la

Información. Sin embargo, según se indica en el IGR, el país todavía adolece de una falta de transparencia y de información para el proceso de toma de decisiones, y la capacidad organizativa de los grupos que representan el interés público sigue siendo débil.

PDO 1 (Componente 1): Desarrollar la capacidad del gobierno para administrar, monitorear, evaluar y mejorar la ejecución de la PRS dando acceso a todos los participantes interesados a mecanismos efectivos para el diseño y control de los programas gubernamentales para la reducción de la pobreza.

53. Actividades generales del proyecto contribuyeron al fortalecimiento de la capacidad de ejecución y monitoreo del Gobierno Central. Se estableció un sistema de gestión basado en resultados, el cual rastreaba el progreso de la PRS y de los objetivos e indicadores del Gobierno, y el cual introdujo una mentalidad orientada a resultados en el sector público en Honduras. La capacidad analítica fue elevada en las fases iniciales del proyecto mediante capacitación y asistencia técnica; metodologías y sistemas de planificación fueron desarrollados e integrados en los procesos administrativos. Como resultado, el gasto público asignado a los programas de reducción de la pobreza se incrementaron durante la ejecución del proyecto. Como resultado de la rotación de personal clave y la reestructuración de la unidad de ejecución, se perdieron capacidades, pero muchos miembros del personal quienes se beneficiaron del proyecto permanecen en (o han sido llamados de vuelta para trabajar en) el Gobierno Central.

54. Se han realizado avances significativos en la coordinación de donantes, iniciada durante el proceso PRS. La preparación de planes estratégicos, la vinculación con la sociedad civil, y la conformación de mesas redondas en sectores específicos han establecido una cultura de cooperación y comunicación entre donantes, el Gobierno y, hasta cierto alcance, la sociedad civil. Durante, y en particular, luego de la crisis política en Honduras, la comunidad de donantes jugó un papel crucial para mantener el diálogo con el país.

55. El diálogo con la sociedad civil, iniciado durante el Proceso de Consultas de la PRS, ha conducido a una ya establecida participación de la sociedad civil en las áreas de transparencia y anti-corrupción, en particular mediante las auditorías sociales y las iniciativas de monitoreo.

56. Debido al hecho que durante el ciclo del proyecto, el proceso PRS perdió su momentum y, en consecuencia, su importancia en la agenda de desarrollo del Gobierno, algunos indicadores que dependían del proceso PRS no se alcanzaron.

PDO 2 (Componente 2): Mejorar la gestión del sector público al garantizar un entorno laboral más equitativo con mejores incentivos al desempeño y una mejorada calidad del servicio civil, así como el fortalecimiento de la administración fiscal, financiera y fiduciaria del Gobierno.

57. Un logro importante dentro de este componente fue la conformación de un sistema integrado de recursos humanos (SIARH) y su vinculación con el SIAFI. Como resultado, en la actualidad varias agencias de Gobierno están utilizando el SIARH, facilitando pagos automáticos de salarios y pensiones.

58. Se han dado pasos hacia el fortalecimiento de la administración fiscal, financiera y fiduciaria del Gobierno mediante la actualización y mejoría del SIAFI a un sistema basado en la web, y la ampliación de sus funciones con módulos para presupuesto, tesorería, contabilidad, RH y administración de bienes. Como resultado, 100 por ciento de los gastos del gobierno central se procesan en la actualidad utilizando una cuenta única de tesorería, constituyendo una mejoría significativa en la administración financiera y fiduciaria. Se requieren avances adicionales para conectar a las agencias descentralizadas y la plataforma de información de adquisiciones públicas (Honducopras) al SIAFI.

59. El Sistema Nacional Integrado de Control de Recursos Públicos (SINACORP) contribuyó sustancialmente al fortalecimiento de la administración de los recursos públicos. Puesto en ejecución por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), da apoyo a la función de auditoría externa del país. La función de control interno ha sido mejorada mediante la conformación de una Oficina Nacional para el Desarrollo del Control Interno en las Instituciones Públicas (ONADICI). El TSC consiguió vincular el seguimiento del monitoreo social de resultados a sus procesos, establecer los marcos de guía y manuales de control y auditoría interna y externa, y entrenar más de 200 servidores públicos. Vale la pena mencionar también que el TSC llevó a cabo la auditoría de los puestos de maestros.

60. La mejoría de la administración del sector público y del servicio civil dependía principalmente de la aprobación de una nueva ley de servicio civil. Pero debido a la falta de consenso político, la ley nunca fue presentada al Congreso; en su lugar, se aprobó un estatuto sobre la profesionalización del servicio civil. Las revisiones de casi todas las posiciones de servidores públicos y la definición de posiciones estratégicamente importantes en todas las secretarías del Gobierno, actividades de seguimiento y de ejecución nunca fueron emprendidas. Como resultado, el proceso de re-ingeniería del servicio público previsto, la reducción del personal del Gobierno Central y el reclutamiento mediante un sistema basado en méritos no se logró. De manera similar, la meta de reducir el gasto del gobierno en salarios no se alcanzó.

PDO 3 (Componente 3): Apoyar actividades sectoriales específicas dentro del marco del PRSC para mejorar la administración y prestación de servicios del sector público en sectores económicos y sociales claves.

61. Se apoyó con éxito los esfuerzos de descentralización en el sector agua a nivel municipal, beneficiando a más de 50 municipios, nueve asociaciones de agua, y otros participantes interesados, inter alia, mediante el análisis de situación de la estructura de agua y saneamiento, estudios en la estructuras de precio del agua y los costos operativos correspondientes en 15 municipios, y capacitación y disseminación de la ley de descentralización del agua, la administración, operación y mantenimiento del sistema de drenaje, y otros tópicos relacionados con el agua y saneamiento.

62. Otro apoyo sectorial exitoso fue la realización de la auditoría de puestos de maestros, la cual fue realizada por el TSC a solicitud de la SEFIN. La principal conclusión de la auditoría fue que la base de datos de maestros está incompleta, no es confiable y por lo tanto no es un instrumento adecuado y funcional para fines de planificación. Maestros “fantasmas”, puestos duplicados, y un ausentismo no registrado

se presentan en abundancia. La realización de la auditoría requirió de gran voluntad política y constituyó un esfuerzo significativo de parte del Gobierno. Más aún, las conclusiones proporcionaron una plataforma desde la cual discutir las reformas requeridas en el sector. El país ha iniciado un diálogo de reforma de políticas en el sector educación, el cual también involucró a la sociedad civil a través de las asociaciones de padres.

63. Debido a las prioridades gubernamentales modificadas, únicamente uno de los tres PRSC inicialmente planificados se materializó; como resultado este componente perdió su marco de reforma de políticas de gran alcance. No obstante, se emprendieron esfuerzos para apoyar otros préstamos sectoriales específicos y actividades de asistencia técnica, lo que resultó en un mejorado diálogo inter-sectorial.

64. Con respecto al sector de las telecomunicaciones, los aprestos para liberalizar la compañía nacional de telecomunicaciones (HONDUTEL) fallaron. No obstante, el sector de las telecomunicaciones está mucho más liberalizado en la actualidad (con cuatro compañías vs dos compañías al momento de la evaluación inicial del Proyecto, y aproximadamente 8 millones de nuevas líneas telefónicas adicionales en el país, principalmente líneas de teléfonos móviles). Sin embargo, este logro es principalmente atribuible a los avances en las tecnologías de teléfonos móviles y no al Proyecto.

65. De manera similar, el proyecto no brindó ningún apoyo o solo un apoyo mínimo a los sectores de energía, puertos y medioambiente. Aunque se prepararon estudios para la reestructuración de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica – ENEE, y para la compañía nacional de puertos, no se emprendieron acciones adicionales ni se tuvo ningún impacto significativo. En consecuencia, no se incrementó la capacidad de carga/descarga de barcos.

3.3 Eficiencia

66. Como un proyecto de creación de instituciones y de asistencia técnica, los cálculos de las tasas de retorno son difíciles de cuantificar. No obstante, según lo esperado en el PAD, es probable que se hayan producido los ahorros económicos y fiscales que resultan de las actividades del proyecto. Por citar alguno, i.e., la introducción de un sistema de administración financiera más eficiente acompañado de una mayor participación de la sociedad civil ha permitido un proceso de presupuesto más transparente y eficiente, lo que ha posiblemente contribuido a ahorros financieros. El control interno y externo mejorado a través del TSC ha conducido a una mayor rendición de cuentas y más efectivo monitoreo y control de los flujos financieros.

67. Algunas actividades que formaban parte del proceso PRS es probable que hayan tenido impactos fiscales positivos durante el proyecto, pero debido a que el proceso fue discontinuado, es probable que estos ahorros no se mantuvieran hasta el final. Ejemplos de una más eficiente alineación de los recursos a través de un sistema de monitoreo de los avances del PRS, y una incrementada tasa de retorno de las inversiones públicas a través de unas capacidades mejoradas de evaluación y análisis.

68. Tomando en consideración el pequeño avance realizado hacia la consecución de los PDO y los indicadores de resultados durante la lenta y prolongada ejecución, la eficiencia general del proyecto puede ser considerada como bastante baja.

3.4 Justificación de la Calificación General de Resultados

Calificación: Moderadamente Satisfactoria

69. Los logros más destacables del proyecto son la mejoría del SIAFI hacia un sistema basado en la web con módulos adicionales, y la consolidación del Tribunal Superior de Cuentas independiente; ambos han jugado un papel crucial en la mejoría de la administración fiscal, financiera y fiduciaria del Gobierno. Así como también, la auditoría de puestos de maestros, y la descentralización del sector agua constituyen pasos importantes hacia las reformas sectoriales. El país ha establecido también un sistema de administración de avanzada basado en resultados, el cual monitoreó el avance de la PRS y de las metas e indicadores del Gobierno. Desafortunadamente, este sistema se discontinuó cuando el Gobierno decidió eliminar gradualmente el proceso PRS.

70. Al discontinuar el PRS muchos indicadores y parte de los PDO se hicieron irrelevantes, debido a que estaban directamente vinculados al proceso PRS. El proyecto perdió una oportunidad de reestructurarse y de reflejar esos cambios en prioridades y actividades. Como resultado, los PDO fueron únicamente alcanzados parcialmente y los indicadores no fueron monitoreados ni medidos. Según se menciona arriba, los aprestos posteriores para reestructurar el proyecto se consideraron no prácticos e injustificables ya que la vida restante del proyecto era de únicamente un año.

71. No obstante, debe mencionarse que la relevancia del proyecto, aun en tiempos de cambios e inestabilidad políticos, permaneció siendo alta durante su ejecución. El PRSTAC se convirtió en el vehículo para un diálogo continuo con el Gobierno sobre su agenda de reforma del sector público y gobernabilidad, y un instrumento flexible para responder con prontitud a las necesidades y prioridades del cliente. La solicitud de preparación de una operación de seguimiento con principalmente los mismos participantes interesados refleja la necesidad continua de apoyo por parte del Banco en la modernización del sector público de Honduras. La calificación también toma en consideración la calificación general de los PRSC ya que el proyecto ha contribuido significativamente al proceso PRS.

3.5 Temas de Amplio Alcance, Otros Resultados e Impactos

(a) Impactos sobre la Pobreza, Aspectos de Género y Desarrollo Social

72. El proyecto contribuyó con la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país, en particular a través del fortalecimiento de los procesos de planificación y monitoreo. Además, apoyó el proceso de consultas de la PRS con la sociedad civil, así como los talleres de diseminación y consultas con los participantes interesados para la encuesta OCDE sobre cumplimiento con los indicadores de la Declaración de París.

(b) Cambio / Fortalecimiento Institucional

73. El fortalecimiento institucional constituyó un impacto transversal esperado de este proyecto. El principal cambio institucional se dio en el Tribunal Superior de Cuentas, el cual consolidó su rol como la función de auditoría nacional independiente. Sin embargo, la dependencia de las contribuciones de consultores externos continúa siendo un desafío institucional hacia futuro. La capacidad analítica y de ejecución fue creada a nivel del gobierno central, en la unidad de ejecución del proyecto y las agencia de ejecución. Además, el personal del sector público y otros participantes interesados se beneficiaron de la capacitación en las áreas relacionadas con el proyecto, tales como (i) el uso del SIAFI, (ii) controles interno y externo, (iii) adquisiciones públicas, y (iv) gestión del agua. Debe destacarse que la alta rotación del personal con el cambio de administración podría potencialmente minar estos resultados.

(c) Otros Resultados e Impactos No Propuestos (positivos o negativos)

74. Según lo indicado antes, el PRSTAC evolucionó inesperadamente de un préstamo pequeño de asistencia técnica a convertirse en el principal vehículo para el diálogo y compromiso con el país durante varias administraciones y circunstancias políticas críticas. Esto permitió al Banco responder a demandas específicas del cliente y participar, aunque fuese marginalmente, en aspectos críticos de la agenda de reformas del sector público en Honduras.

75. El diálogo sectorial iniciado bajo el PRSC y el PRSTAC brindó el impulso para las operaciones en los sectores de energía (*Proyecto para el Aumento de la Eficiencia del Sector Energía (PROMEF) P104034*), de agua (*Proyecto para la Modernización del Sector Agua y Saneamiento de Honduras – P103881*), y educación (*Calidad, Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional de la Educación de Honduras P101218*).

76. Según se indica en el informe de avance de la estrategia de asistencia al país (CAS), la aprobación de la Ley de Transparencia representó un avance significativo en la agenda de reforma de la gobernabilidad en Honduras. La Ley de Transparencia y de Acceso a la Información entró en vigencia en enero del 2008, seguida por la creación del Instituto de Acceso a la Información, y la designación de funcionarios de información pública y oficinas de información en la mayoría de las instituciones públicas. El proyecto dio apoyo al diálogo GAC en torno a la aprobación de la ley, y brindó apoyo operativo al IDF, el cual contribuyó a financiar la creación del Instituto de Acceso a la Información.

3.6 Resumen de Conclusiones de la Encuesta de Beneficiarios y/o Talleres de Participantes Interesados

12. No se realizaron encuestas de beneficiarios ni talleres de participantes interesados para la preparación de este ICR.

4. Evaluación del Riesgo para el Resultado de Desarrollo

77. El riego para el Resultado de Desarrollo se califica de *Sustancial* ya que la capacidad institucional sigue siendo débil y la sostenibilidad de los logros continúa dependiendo de la voluntad y compromiso políticos para mantener y avanzar las reformas sobre gobernabilidad. La operación de seguimiento se construye sobre los logros alcanzados y tiene el propósito de consolidar los resultados del PRSTC.

78. El SIAFI y sus módulos relacionados, incluyendo el SIARH, se beneficiaron de un fuerte sentido de pertenencia por un periodo de tiempo y estuvieron bien establecidos dentro de la administración pública. Aun durante administraciones cambiantes, el SIAFI continuó siendo una prioridad. Sin embargo, el mantenimiento y desarrollo ulterior del SIAFI dependerá de la disponibilidad de un financiamiento continuo y del apoyo político ininterrumpido.

79. La continuación del apoyo y el desarrollo del sistema nacional de control SINACORP está restringido por su dependencia de financiamiento externo. Con el cierre del PRSTAC, el TSC está trabajando con capacidad y recursos mínimos, y tuvo que descontinuar el apoyo brindado por especialistas (la mayoría consultores). La institución recibirá apoyo adicional de donantes y financiamiento de parte de la KfW, organismo que se propone focalizar su participación en Honduras en el TSC.

80. La comunicación continua entre la comunidad de donantes servirá como plataforma para una coordinación constante entre donantes y la armonización de la ayuda. También mantendrá y desarrollará adicionalmente la capacidad de coordinación y ejecución de los programas de desarrollo. Sin embargo, mucho de su capital humano depende del financiamiento externo, y no está formalmente integrado en la capacidad del gobierno.

81. La participación de la sociedad civil y una transparencia incrementada han empezado a anclarse en la sociedad y el gobierno, y grupos concientes y organizados de la sociedad civil están continuando los avances en el monitoreo social y la participación civil. Sin embargo, existe un creciente riesgo de que estos grupos de la sociedad civil estén siendo capturados por grupos de poder para avanzar sus agendas políticas.

5. Evaluación del Desempeño del Banco y del Prestatario

5.1 Desempeño del Banco

(a) Desempeño del Banco para Garantizar la Calidad en el Arranque

Calificación: Moderadamente Satisfactoria

82. El Banco, junto con la comunidad de donantes, apoyó con fortaleza el proceso PRS de Honduras y su agenda de modernización del sector público. El PRSTAC, junto con una serie de PRSC, se diseñó para apoyar el PRSP del país y su proceso de ejecución, en particular los aspectos técnicos de mecanismos de control, monitoreo, ejecución, y capacidad analítica, y el involucramiento de la participación civil en el proceso PRS. La reforma fue apoyada no únicamente en la administración pública, sino también en importantes sectores del servicio público, como agua y saneamiento, electricidad y

educación. El trabajo de análisis, como el CFAA y el CPAR, así como los objetivos de la CAS fueron tomados en consideración e integrados en el diseño del proyecto. El proceso PRS contó con un importante compromiso del Gobierno al momento de la evaluación inicial, y el proyecto respondió a las demandas y necesidades del cliente.

83. El PRSTAC continuó con los logros realizados dentro del proyecto EFMTAC, y pudo construir sobre una estructura existente de capacidad de ejecución del proyecto. Sin embargo, los antecedentes de lenta ejecución del país debieron tomarse en consideración al momento de diseñar los acuerdos de ejecución. De hecho, la ejecución del PRSTAC se retrasó, ya que los fondos restantes dentro del EFMTAC fueron utilizados para completar actividades, y la conformación de un fondo de fideicomiso de multi-donantes se retrasó. Durante la ejecución, la presencia de cinco unidades de ejecución, coordinadas por una unidad de coordinación se tornó un cuello de botella para una implementación oportuna y para los aspectos fiduciarios en un entorno de poca coordinación y débiles capacidades institucionales.

84. El marco de resultados estaba bien alineado con los resultados esperados del proceso PRS y los componentes del proyecto. Sin embargo, la falta de datos de línea de base al inicio del proyecto, un débil monitoreo y las deficiencias para comunicar el estado de los indicadores al cliente, resultaron en un reporte irregular sobre el marco.

(b) Calidad de la Supervisión

Calificación: Moderadamente Insatisfactoria

85. Como en las fases iniciales del proyecto, la mayoría del equipo de supervisión tenía sede en Washington, en los años posteriores los equipos fiduciarios (Administración Financiera y Especialistas en Adquisiciones) tenían sede en la oficina del país, permitiendo un apoyo justo a tiempo a la contraparte. El apoyo de otro personal de la oficina del país, incluyendo el gerente del país, contribuyeron con la buena relación de trabajo y participación continua con las administraciones cambiantes. El PRSTAC tenía cuatro jefes de equipo del proyecto, y los procesos de transición pueden haber ralentizado ligeramente la ejecución. Solo en un caso el jefe de equipo del proyecto que iniciaba era ya un miembro del equipo y estaba familiarizado con el proyecto y el país, facilitando así el proceso de transición.

86. Las deficiencias en la calidad de la supervisión son oportunidades perdidas para reestructurar el proyecto y para ajustar los PDO y/o el marco de resultados de conformidad con las nuevas prioridades del gobierno. Oportunidades para reconsiderar la relevancia y capacidad de lograr los PDO eran, por ejemplo, el acuerdo con el gobierno de aprobar el estatuto sobre la profesionalización del servicio civil en lugar de una nueva ley de servicio civil; el acuerdo en 2006 de no alcanzar la meta del gasto público para programas de reducción de la pobreza, y la revisión de medio término, que evidenció que muchos de los componentes iniciales y el marco de resultados no reflejaron la realidad actual del proyecto. Como resultado, la mayoría de las calificaciones ISR reflejan un avance satisfactorio o moderadamente satisfactorio, el cual visto en retrospectiva parece haber sido en exceso optimista. Debe destacarse que el informe de Aprendizaje QAG realizado en el 2008 indicó la necesidad de mantener una supervisión cercana e intensiva

del proyecto, pero no dio calificación ni recomendación adicional sobre la supervisión y ejecución del proyecto, así como tampoco apuntó la necesidad de reestructurarlo.

87. El difícil y cambiante contexto político y del país interrumpió la ejecución y supervisión por se varias veces. No obstante, el equipo del proyecto mantuvo un continuo diálogo utilizando el PRSTAC como la plataforma y como una herramienta para reaccionar a necesidades futuras y a las demandas del Gobierno. El diseño flexible del proyecto y en particular el uso flexible de los TF suecos permitieron ajustar las actividades sin una reestructuración formal.

(c) Justificación de la Calificación del Desempeño General del Banco

Calificación: Moderadamente Insatisfactorio

88. A pesar de la calidad del proyecto en la fase de evaluación inicial, la cual identificó y capturó correctamente el programa de desarrollo del Gobierno y la estrategia propuesta del Banco para el país; la supervisión tuvo varias deficiencias con los equipos del proyecto que no consiguieron reestructurar el proyecto (aunque, como se mencionó antes, el proyecto fue adaptado a las circunstancias cambiantes) y monitorear el progreso. Aún así, el esfuerzo del equipo del proyecto por mantener un diálogo abierto y por responder a la solicitud del Gobierno de asistencia bajo circunstancias desafiantes, debería ser reconocido ya que permitió que el Banco mantuviera el compromiso con el país y que avanzara reformas importantes.

5.2 Desempeño del Prestatario

(a) Desempeño del Gobierno

Calificación: Moderadamente Insatisfactoria

89. Como el proyecto estaba directamente vinculado con el PRSP del país y el proceso PRS, el sentido de pertenencia y el compromiso del Gobierno durante la preparación fueron altos. El proceso PRS y el PRSTAC se beneficiaron del apoyo del gobierno, y la cooperación con el Banco y otros donantes fue efectiva. Desafortunadamente, no se alcanzó el consenso para la aprobación de la nueva ley de servicio civil antes del cambio de administración. Aunque el siguiente gobierno estaba inicialmente comprometido con el proceso PRS, el foco de las prioridades cambió y el compromiso político para la ejecución de varios componentes (y la consecución de los PDO) disminuyó significativamente. Esto afectó especialmente la reforma del servicio civil y el apoyo a actividades sectoriales. Luego de la crisis política en el 2009 y la pausa de 6 meses en las operaciones del Banco, el nuevo gobierno electo re-inició en diálogo sobre políticas con el Banco, sirviendo el proyecto y sus actividades como una plataforma y un medio para abordar las prioridades del nuevo Gobierno. Sin embargo, las prioridades cambiantes del Gobierno y un entorno político volátil emparejado con una falta de voluntad política y de sentido de pertenencia del país durante la mayoría de la vida del proyecto contribuyeron significativamente con el bajo desempeño del proyecto.

(b) Desempeño de la Agencia o Agencias de Ejecución

Calificación: Moderadamente Insatisfactoria

90. Este proyecto fue ejecutado por hasta cinco agencias de ejecución y una unidad de coordinación, la cual estaba a cargo de los aspectos fiduciarios y reportaba directamente a la Secretaría de la Presidencia. Las agencias de ejecución mostraron generalmente compromiso con la ejecución de sus respectivos componentes y los objetivos correspondientes. No obstante, eran dependientes de las decisiones políticas, y con frecuencia tenían que lidiar con la falta de apoyo político, así como también con la insuficiencia de personal y de capacidad técnica. Esto influyó directamente sobre los aspectos fiduciarios de la implementación, con retrasos continuos y un desempeño insatisfactorio en los procesos de adquisiciones y de administración financiera.

91. La unidad de coordinación era responsable de manejar un amplio portafolio de proyectos de desarrollo, resultando en una sobrecarga de trabajo que dificultaba una ejecución apacible del proyecto. El número del personal existente y las capacidades técnicas eran insuficientes y dificultaban el manejo eficiente del portafolio, lo que a su vez influía negativamente en el desempeño fiduciario. Considerando estas circunstancias, la unidad, y en particular el equipo central, dedicó considerables esfuerzos y tiempo al proyecto.

92. Los acuerdos de transición insuficientes entre gobiernos ralentizaron el avance en la ejecución, ya que el conocimiento y la información sobre el proyecto no fueron traspasados de manera suficiente al personal entrante. La combinación de una falta general de capacidades y de destrezas técnicas en el organismo administrativo y el país en general, y el hecho de que la mayoría de las designaciones de personal tenían motivaciones políticas, condujeron no solo a altas tasas de rotación, pero, en muchos casos, también a una débil dotación de posiciones (claves).

(c) Justificación de la Calificación del Desempeño General del Prestatario

Calificación: Moderadamente Insatisfactorio

93. Esta calificación se basa en las dificultades en la ejecución y consecución del objetivo de desarrollo descrito arriba.

6. Lecciones Aprendidas

94. La principal lección aprendida es que el proyecto y sus acuerdos de ejecución precisan ser cuidadosamente diseñados y adaptados para responder a las circunstancias del país. En primer lugar, el contexto político es volátil, la voluntad política no es constante y el sentido de pertenencia del país es generalmente bajo. En segundo lugar, la capacidad de ejecución es débil y las destrezas técnicas son limitadas, lo que resulta en un

ritmo lento de ejecución. El reclutamiento y la conservación de personal técnicamente capacitado resulta difícil, consume tiempo y de ve frecuentemente minado por designaciones políticas que no satisfacen los perfiles profesionales. Además, el número de proyectos con financiamiento externo ha provocado una carga de trabajo pesada para la UAP en la Secretaría de la Presidencia, causando cuellos de botella por una falta de comunicación, planificación y asistencia técnica a las agencias de ejecución. A continuación se proveen recomendaciones para la preparación del proyecto de seguimiento:

- **Mantener simple y realista el diseño del proyecto con indicadores de resultados específicamente calibrados y vinculados con las actividades financiadas por el proyecto.** Además, diseñar el acuerdo de M&E en torno a los datos disponibles y a los sistemas existentes en el Gobierno o monitoreos externos y confiables.
- **Evitar los acuerdos de ejecución fragmentados que pueden ralentizar el proyecto.** La participación de varias agencias de ejecución, las cuales son coordinadas por una agencia de ejecución, provoca la fragmentación y dificulta la comunicación. Aunque las reformas complejas del sector público pueden requerir la participación de varias agencias, éstas pueden en realidad interferir con la consecución del objetivo del proyecto.
 - Asegurarse de que existe personal suficiente dedicado al proyecto
 - Considerar la introducción de la figura de un Coordinador de Proyecto
 - Involucrar a las agencias / personal técnico y mejorar la comunicación
 - Preparar planes operativos en base al largo plazo
 - Considerar el concentrarse en unas cuantas reformas específicas del sector público en lugar de tratar de cubrir un amplio rango de reformas.
- **Emplear las herramientas del Banco disponibles para mejorar la consecución de los objetivos de desarrollo del proyecto al final de éste.** La reestructuración debería verse como un instrumento útil para ajustar el proyecto, especialmente en un entorno como Honduras.
- **Flexibilidad del proyecto mejora la capacidad de respuesta del cliente.** La ejecución se sucedió durante tres Gobiernos electos y una pausa en las operaciones del Banco. La flexibilidad en las actividades y categorías de financiamiento a través de un Fondo de Fideicomiso Sueco brindó al PRSTAC la oportunidad de responder a las necesidades cambiantes del país, y de actuar como un vehículo de diálogo para el Gobierno y el Banco. Sin embargo, la flexibilidad no debería ir más allá del enfoque central del proyecto, sino garantizar que el objetivo final es la consecución de los PDO.

7. Comentarios sobre Temas Presentados por el Prestatario/Agencias de Ejecución/Socios

(a) Prestatario/ agencias de ejecución

95. El Prestatario proporcionó al Banco su informe de terminación del proyecto y comentarios sobre este ICR (ver Anexo 7). Los principales temas presentados se relacionan con el desempeño y sus respectivas calificaciones de las unidades de implementación y de ejecución y el M&E del proyecto.

96. Mientras el informe de cierre del Prestatario considera el desempeño de las unidades de implementación y ejecución como “satisfactorio”, la calificación del Banco es “moderadamente insatisfactoria”. Esta calificación se deriva del hecho que el ICR considera la característica de diseño del proyecto de tener cuatro agencias de ejecución y una agencia de coordinación como demasiado compleja. Los retrasos en el proceso de ejecución se atribuyen por lo tanto a esta complejidad así como a la gran carga de trabajo de la UAP, ya que la unidad estaba a cargo de un gran número de proyectos. Además, durante la ejecución y durante la preparación del ICR, este tema había sido destacado varias veces por la misma UAP.

97. Los comentarios del Prestatario sobre la evaluación y calificación del Banco del M&E y la consecución de los PDO indican que las deficiencias descritas deberían ser atribuidas principalmente al enfoque modificado del proyecto. Mientras este ICR describe las circunstancias y razones de las dificultades para monitorear el progreso del proyecto, los resultados y productos del proyecto son comparados y calificados contra el marco de resultados formalmente acordado. Desafortunadamente, los cambios significativos del proyecto no han sido reflejados a través de una actualización de este marco, dejando el original, aunque desactualizado, como la única base frente a la cual medir los resultados. Las calificaciones y sus explicaciones en específico y el ICR en general intentan ilustrar objetivamente los hechos.

98. Otros comentarios hechos por el Prestatario han sido debidamente anotados por el equipo del Banco. Todos los comentarios indicados han sido cuidadosamente tomados en consideración durante la preparación de la operación de seguimiento y la mayoría han sido incluidos en las secciones de lecciones aprendidas.

(b) Co-financiadores

99. El Anexo 8 presenta los comentarios recibidos por la Agencia Sueca de Desarrollo SIDA. Los principales temas presentados fueron la coordinación entre donantes y la relevancia de las opciones de dotación de personal para lograr avances del lado del gobierno.

100. Aunque el ICR reconoce la excelente coordinación entre donantes en el diálogo sobre políticas con el país, SIDA ha señalado deficiencias en la coordinación administrativa y la comunicación entre donantes. Esto se ha reflejado en las lecciones aprendidas dentro de la necesidad general de mejorar la comunicación entre los participantes del proyecto.

(c) Otros socios y participantes interesados

101. Sin comentarios.

Anexo 1. Costos y Financiamiento del Proyecto

(a) Costo del Proyecto por Componente (en equivalente de millones de USD)

Componentes	Estimado de Evaluación Inicial (millones de USD)*	Estimado Actual/Más Reciente (millones de USD)	Porcentaje de Evaluación
Desarrollar la capacidad de administrar, monitorear, evaluar y mejorar la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRS)	1.10	1.97	179
Mejorar la ejecución de la administración del sector público	4.96	2.80	56
Apoyo de actividades sectoriales dentro del marco de la PRS	5.23	2.65	51
Administración del Proyecto	0.75	2.69	359
Costo Total de Línea de Base	12.05	10.11	84
Contingencias	0.80	0.00	
Costos Totales del Proyecto	12.85	10.11	
Comisión inicial PPF	0.00	0.00	
Comisión inicial BIRF	0.00	0.00	
Financiamiento Total Requerido	12.85	10.11	
*Basado en información del PAD			

(b) Financiamiento

Fuente de los Fondos	Tipo de co-financiamiento	Estimado de Evaluación Inicial (millones de USD)	Estimado Actual/Más Reciente (millones de USD)	Porcentaje de Evaluación
Prestatario	Contrapartida	0.80	0.69	86
Reino Unido: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)	Fondo de Fideicomiso de Múltiples Donantes	4.05	1.56	39
Suecia: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA)				
Asociación Internacional de Fomento (AIF)		8.00	8.36	105
Otro*			0.06	
Sub-Total		12.85	10.73	83
Fondos de Fideicomiso Adicionales				
SUECIA: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA)	Fondo de Fideicomiso	4.62**	4.21	91
JAPON: Ministerio de Finanzas	Fondo de Fideicomiso	0.471**	0.462	98

Total	17.95	15.40	86
--------------	--------------	--------------	-----------

*Este monto resulta de una clasificación incorrecta de los fondos del proyecto por parte de la Tesorería de Honduras.

**Según el acuerdo de donación

Anexo 2. Resultados por Componente

Componente 1 del Proyecto: Desarrollar la Capacidad del Gobierno para Administrar, Monitorear, Evaluar y Mejorar la Ejecución de la PRS.

Resultado anticipado en la Evaluación Inicial	
9.4 por ciento del gasto público asignado a programas relacionados con la reducción de la pobreza	Parcialmente alcanzado. (9.1 por ciento en 2007)
Porcentaje de asistencia extranjera canalizada a través de programas de sector amplio (SWAPs) de conformidad con las prioridades PRS	No alcanzado. No se hicieron SWAPs en Honduras
4 informes de avance y 6 Análisis de Pobreza e Impacto Social (PSIAs) producidos durante el sistema de Evaluación & Monitoreo de la PRS	Alcanzado.
9 programas piloto de auditoría social conducidos a nivel de la comunidad	Alcanzado. Sin embargo, la contribución del proyecto no está clara.

1.1 Desarrollar la Capacidad Analítica de la UNAT: Un coordinador, personal de investigación y consultores fueron contratados y apoyaron el proceso de planificación a través de la preparación de informes anuales de avance sobre el proceso PRS. Esto también incluyó la preparación del Análisis de Pobreza e Impacto Social (PSIAs) hasta el 2007. La UNAT apoyó además a los funcionarios del Gobierno y las Unidades de Planificación y Evaluación con capacitación y asistencia técnica en áreas de planificación estratégica, administración basada en resultados, y metas institucionales y sectoriales y sus vinculaciones con los indicadores PRS globales. Se desarrolló un sistema de administración basado en resultados, el cual monitoreó el progreso de la PRS y las metas e indicadores del Gobierno. Sin embargo, las metodologías y sistemas de planificación establecidos por la UNAT al inicio del proyecto, tales como los PSIA, se redujeron para ser utilizados durante el ciclo del vida del proyecto y se enfocó en el monitoreo. Eventualmente, a inicios del 2010, la UNAT fue disuelta y sus responsabilidades distribuidas entre la recién formada Secretaría de Planificación (SEPLAN) y la UATP. Los indicadores que miden el porcentaje del gasto público asignado a programas relacionados con la reducción de la pobreza fueron medidos por última vez en el 2007 (9.1 por ciento). Se le informó al equipo del Banco que debido a la falta de espacio fiscal, el Gobierno, en acuerdo con el Banco, había convenido en el 2006, no cumplir con este indicador.

1.2 Fortalecer la Capacidad del Gobierno para Coordinar la Asistencia Extranjera: este componente apoyó tres actividades principales: (i) un plan estratégico de alineación y armonización de la asistencia extranjera, (ii) la diseminación de talleres y procesos consultivos sobre la encuesta de la ODCE sobre el cumplimiento con los indicadores de la Declaración de París, y (iii) mesas redondas de sectores específicos. La preparación de programas de sector amplio, según lo planificado en el PAD, nunca se realizó, sin

embargo, el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Honduras 2010 indica que en el 2008, 38.7 por ciento (US\$218.8 millones) de la ayuda oficial para el desarrollo se canaliza hacia los sectores sociales; de los cuales el 26 por ciento benefician al sector educación y el 14 por ciento al sector salud. La mayor parte con 36 por ciento apoya la gobernabilidad y la sociedad civil.

1.3 Mejorar el Proceso Consultivo PRS: El trabajo del Consejo Consultivo PRS fue apoyado mediante asistencia técnica y la compra de equipos de oficina. Además, se realizaron talleres de información y procesos consultivos con las comunidades para actualizar el proceso PRS, pero no continuaron luego del 2007. El objetivo último de este sub-componente era crear un sistema viable de auditorías sociales como parte del sistema nacional de monitoreo de la pobreza, y apoyar al Consejo Consultivo PRS para ejecutar estrategias regionales descentralizadas. Para el 2007, 47 auditorías sociales a nivel comunitario habían sido realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), y en la actualidad, las auditorías y monitoreo sociales han sido ampliamente establecidos en el panorama de la sociedad civil de Honduras. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto el proyecto y el Consejo Consultivo han contribuido con este progreso.

Componente 2 del Proyecto: Mejorar la Ejecución de la Administración del Sector Público

Resultado anticipado en la Evaluación Inicial	
Gastos del Gobierno Central en jornales y salarios reducidos al 10.4 por ciento del PIB	No alcanzado. El gasto fue 11.1 por ciento del PIB en el 2009.
6,191 posiciones de personal reducidas en el Gobierno Central como resultado de los procesos de reingeniería.	No alcanzado. El proceso de reingeniería no sucedió.
3,150 servidores civiles reclutados a través de un proceso competitivo o confirmados según la nueva ley de Servicio Civil.	No alcanzado. La nueva ley de servicio civil no fue aprobada.
Cobertura del 100 por ciento de Módulos de Presupuesto SIAFI mejorados basado en la web en el Gobierno Central y las Agencias Descentralizadas	Parcialmente alcanzado. 100 por ciento de cobertura en el Gobierno Central, pero únicamente 1 agencia descentralizada.
Desarrollo de módulos de Presupuesto, Tesorería, y Contabilidad en operación en Agencias Centrales y Descentralizadas; módulos de Adquisiciones, RH, y Administración en operación en el Gobierno Central.	Parcialmente alcanzado. Los módulos están operativos en el gobierno central solamente; el modulo de adquisiciones está siendo desarrollado por ONCAE.
90 por ciento del gasto público administrado a través de una Cuenta Única de Tesorería	Parcialmente alcanzado. 100 por ciento del gasto del gobierno central es administrado a través de la Cuenta Única de Tesorería, el cual constituye el 83 por ciento del gasto público.

100 por ciento de las Unidades de Auditoría Interna operativas en el Gobierno Central según las regulaciones establecidas por el TSC.	Alcanzado.
---	-------------------

2.1 Poner en ejecución la nueva legislación de servicio civil y continuar los esfuerzos de reingeniería del sector público: El principal logro del componente del servicio civil es el establecimiento exitoso del sistema integrado de recursos humanos (SIARH) y su vínculo con el SIAFI. En la actualidad, el Gobierno Central completo y dos agencias descentralizadas están utilizando el SIARH; también se incorporaron los pagos de pensiones y becas. Debido a la falta de consenso político, la nueva Ley de Servicio Civil, según se contempló durante la preparación del proyecto, nunca fue sometida al Congreso. En su lugar se aprobó un estatuto dentro de la ley del servicio público, respaldando el plan de profesionalización del servicio público. En este sentido, la DGSC emprendió un extenso ejercicio de revisión y preparación de descripciones de casi la totalidad de las posiciones de servidores públicos. La unidad también revisó y definió posiciones estratégicamente importantes similares en todas las secretarías de Gobierno en las áreas de administración pública, administración financiera, planificación, adquisiciones, RH y auditoría interna. El objetivo era identificar esas posiciones para protegerlas de los reemplazos de personal por motivaciones políticas, que se sucedían con cada gobierno recién electo. Sin embargo, las acciones para dar seguimiento a esos estudios e informes no ocurrieron. Como los objetivos y los resultados, según lo propuesto en el PAD, estaban principalmente basados y vinculados a apoyar la puesta en ejecución de una nueva ley de servicio civil, muchas de las actividades planificadas no pudieron ser realizadas y los resultados esperados no pudieron lograrse. Similarmente, las metas para reducir el gasto gubernamental en salarios, la reducción de posiciones y la introducción de un proceso de reclutamiento competitivo no se alcanzaron.

2.2 Mejorar y ampliar la capacidad del SIAFI: La mejoría del SIAFI es una de las historias exitosas del proyecto. El país opera en la actualidad un sistema integrado de administración financiera con todas las agencias del gobierno central utilizando la información en tiempo real producida por el SIAFI basado en la web. Durante la vida del proyecto, se añadieron los módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad, RH y administración de bienes, y más de 8,000 usuarios fueron entrenados en su utilización. En consecuencia, el 100 por ciento de los gastos del gobierno central son procesados utilizando la cuenta única de tesorería (*STA-single treasury account*). El SIAFI también pone a disposición el acceso público, aunque existe espacio para hacer la consulta pública de más fácil acceso, ha sido un destacable paso hacia delante en Honduras. Por otro lado, de las agencias descentralizadas, únicamente la empresa nacional de electricidad (ENEE) está conectada al SIAFI y ninguna a la STA, principalmente debido a que la ley no prescribe la integración de las agencias en el SIAFI. El sistema de adquisiciones públicas (Honducopras) ha sido desarrollado por la Agencia Nacional de Adquisiciones, y se harán esfuerzos para vincularlo al SIAFI.

2.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional para asegurar la rendición de cuentas a través de controles internos y externos: El apoyo al Tribunal Superior de Cuentas – TSC fue un componente de seguimiento del proyecto EFMTAC, el cual apoyó la constitución del TSC. En la actualidad, la institución ha asumido todas sus responsabilidades y está operando como una institución completamente independiente.

Aunque el PAD previó principalmente equipos de oficina para el TSC, y capacitación para el TSC y las oficinas de auditoría interna, las actividades completadas excedieron este objetivo inicial. A inicios del proyecto, se dio prioridad a la ejecución de un Sistema Integrado Nacional de Control de Recursos Públicos (SINACORP), y la conexión de las auditorías sociales a través de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría externa del TSC. Las actividades relacionadas con las unidades de auditoría interna tenían el propósito de ser ejecutadas dentro del Proyecto para Fortalecer el Control de los Recursos Públicos – PAFICORP (parte de SINACORP) a través de la conformación de una Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno en las Instituciones Públicas (ONADICI). Los principales logros dentro de este componente fueron: (i) el seguimiento de los resultados de las auditorías sociales en los procesos del TSC, (ii) desarrollo y ejecución del SINACORP, (iii) instalación de la ONADICI, (iv) marcos de guía para el control y auditoría internos y externos, y (vi) capacitación para más de 2000 servidores públicos en las áreas de control interno y externo. También cabe mencionar que el TSC llevó a cabo la auditoría de los puestos de maestros descritos en el sub-componente 3.6.

Actividades adicionales: Apoyar la ONCAE (Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado): con el apoyo del BID, la ONCAE ha empezado a desarrollar e instalar HONDUCOMPRAS, una plataforma para publicar y administrar las compras y contratos gubernamentales. En 2009, se asignaron parte de los fondos del proyecto para continuar con el trabajo en curso de la agencia nacional de adquisiciones ONCAE. Los objetivos de este sub-componente eran (i) instalar una plataforma nacional de adquisiciones, (ii) implementar un marco regulatorio sobre adquisiciones públicas, y (iii) llevar a cabo capacitación sobre el marco y la preparación de planes de adquisiciones.

Honducompras ha sido desarrollado por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), pero continúa enfrentando importantes necesidades de desarrollo. La actual plataforma solamente permite: (i) la publicación de todas las oportunidades de negocios y resultados asociados, pero a la fecha el cumplimiento es muy bajo, (ii) la publicación de los planes de adquisiciones de la agencia, y (iii) registro parcial de suplidores. La ONCAE impartió un gran número de sesiones de capacitación sobre el marco nacional de adquisiciones y la preparación de planes de adquisiciones a las agencias de gobierno, incluyendo hospitales y entidades a nivel departamental. Esta capacitación ha probado ser un avance pero ha sido claramente insuficiente para generar un cambio en la cultura sobre la forma como las agencias de gobierno realizan las adquisiciones de bienes y servicios. En noviembre 2010, la ONCAE abrió una oficina de transparencia y de servicio al cliente.

Componente 3 del Proyecto: Apoyo a las Actividades Sectoriales dentro del Marco de la PRS

Resultado anticipado en la Evaluación Inicial	
100,000 nuevas líneas telefónicas públicas disponibles como resultado de la Reforma del Sector Telecomunicaciones	Alcanzado. Pero sin contribución directa del proyecto.

40 por ciento de incremento en el porcentaje promedio de respuesta de carga/descarga de barcos en puertos	No Alcanzado. Tanto el número total de barcos, como el TEU disminuyeron ligeramente.
30 por ciento de incremento en la cobertura de la electrificación rural	No medible. Datos sobre la cobertura rural no están disponibles.
22,000 puestos de maestros auditados	Alcanzado.

3.1 Sector de las Telecomunicaciones: Un proyecto de ley para la reestructuración de HONDUTEL fue preparado y sometido al Congreso, pero nunca fue aprobado. Independientemente del proyecto, el sector de las telecomunicaciones experimentó la liberalización y como resultado en la actualidad existen cuatro compañías que ofrecen servicios telefónicos de línea fija y móvil (vs. dos compañías al momento de la evaluación inicial del Proyecto). Debido principalmente al avance extremo en la tecnología móvil, el país cuenta con un total aproximado de 8 millones adicionales de nuevas líneas telefónicas (principalmente líneas telefónicas móviles) desde la evaluación inicial. (www.conatel.gob.hn)

3.2 Sector Energía: Se llevó a cabo una consulta para la reestructuración de la compañía nacional de energía ENEE. Con respecto a los indicadores, no existían datos disponibles sobre la cobertura actual de la electrificación rural. Sin embargo, la cobertura total se ha incrementado a 81.27 por ciento en el 2010, comparado con el 64.64 por ciento al momento de la evaluación inicial del proyecto (www.enee.gob.hn)

3.3 Sector de Puertos: Se llevaron a cabo varias consultorías sobre la reestructuración de la Compañía Nacional de Puertos, así como sobre las posibilidades de privatización, pero luego de un cambio de Gobierno, sus recomendaciones no fueron ejecutadas y no se dio seguimiento a los resultados parciales. En el último año del Proyecto, se preparó un estudio sobre las posibilidades de participación público privada (PPP) para el Puerto de Castilla, pero no se han tomado medidas adicionales. Con respecto a los indicadores, el número de barcos que fueron cargados/descargados en los puertos de Honduras en el 2010, se redujo ligeramente de 2269 barcos en 2004 a 2162 barcos en el 2010 sin mayores discrepancias durante este periodo de tiempo. De forma similar, los TEUs¹ manejados en los puertos se redujeron de 592,460 TEUs en 2004 a 484,148 TEUs en 2010, luego de haber alcanzado valores mínimos de 507 TEUs en 2005 y 484 TEUs en 2009 y llegando a su pico en 572 TEUs en el 2008. (*Empresa Nacional Portuaria, www.enp.hn*)

3.4 Agua y Saneamiento: Un apoyo exitoso se le dio a los esfuerzos de descentralización del sector agua a nivel municipal, beneficiando por encima de 50 municipios, nueve asociaciones de agua, 70 miembros de personal de entidades de agua y saneamiento, y consultores individuales de agua. Las principales actividades incluyeron: (i) análisis de situación de la estructura de agua y saneamiento en 12 municipios, facilitando la asunción de responsabilidades por municipios, (ii) estudios de estructuras de precio del agua y los

¹ Unidad equivalente a veinte pies, medida utilizada para capacidad en un contenedor de transporte.

costos operativos correspondientes en 15 municipios, (iii) entrenamiento y disseminación de la ley de descentralización del agua, administración, operación y mantenimiento del sistema de drenaje, y otros tópicos de agua y saneamiento relacionados, (iv) preparación de un plan de inversión, identificando las brechas de acceso al agua y los requerimientos financieros para la mejora de infraestructura, (v) apoyo al Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA) en la forma de equipos de oficina y estudios de situación sobre los servicios de agua en más de 30 municipios, y (vi) apoyo a la entidad reguladora del sector agua (ERSAPS) a través del diagnóstico del estatus de la estructura de agua en 33 municipios.

No se diseñó ningún indicador para medir este sub-componente. El PAD indica que el fortalecimiento del CONASA y el ERSAPS como los principales objetivos. Con las actividades completadas que exceden este objetivo inicial y habiendo dado apoyo sustantivo al proceso de descentralización, el objetivo de este sub-componente se consideró alcanzado.

3.5 Sector de Medioambiente: No se emprendieron actividades.

3.6 Sector Social: Una auditoria sobre la asignación de puestos de maestros fue realizada por el TSC, verificando la existencia de maestros y puestos según lo descrito en la base de datos del Gobierno. Los resultados nunca fueron publicados por el gobierno, pero como parte del PETS (Encuesta de Monitoreo del Gasto Público) y en cooperación con el *Proyecto de Educación basada en la Comunidad (P007397)* y el BID, una encuesta muestreo exitosa fue conducida y presentada al Gobierno en noviembre 2010. La principal conclusión fue que la base de datos sobre los maestros es incompleta, no confiable y por lo tanto no es un instrumento adecuado y funcional para los propósitos de planificación. Los maestros “fantasmas” y el ausentismo no registrado es alto; el estudio estima que hasta US\$19 millones se pierden en maestros fantasmas cada año.

Anexo 3. Análisis Económico y Financiero

Como un proyecto de creación de instituciones y de asistencia técnica, los cálculos cuantitativos de las tasas de retorno son difíciles de cuantificar. No obstante, según lo esperado en el PAD, es probable que hayan ocurrido los ahorros económicos y fiscales resultantes de las actividades del proyecto. A saber, la introducción de un más eficiente sistema de administración financiera acompañado de una participación incrementada de la sociedad civil ha permitido un proceso presupuestario más transparente y eficiente, lo que posiblemente ha contribuido a los ahorros financieros. El control interno y externo mejorado a través del TSC ha conducido a una mayor rendición de cuentas y un más efectivo monitoreo y control de los flujos financieros.

Varias actividades que eran parte del proceso PRS es probable que hayan tenido impactos fiscales positivos durante el proyecto, pero debido a que se discontinuó el proceso estos ahorros probablemente no fueron mantenidos hasta el final. Cabe mencionar como ejemplos de esto, una más eficiente alineación de recursos a través del sistema de monitoreo para los avances de la PRS, una incrementada tasa de retorno de las inversiones públicas a través de capacidades mejoradas de evaluación y análisis.

Considerando el poco progreso realizado hacia la consecución de los PDO y los indicadores de resultados durante la lenta y prolongada ejecución, la eficiencia general del proyecto puede considerarse como bastante baja.

Anexo 4. Procesos de Otorgamiento de Préstamo y de Apoyo/Supervisión de la Ejecución del Banco

(a) Miembros del Equipo de Trabajo

Nombres	Cargos	Unidad
Alberto Leyton	Representante	LCCSV
Amparo Ballivian	Especialista Principal sobre Sector Público	LCCNI
Ana Bellver Vazquez-Dodero	Especialista Superior en Administración del Sector Público	LCSPS
Carolina Rendon	Especialista sobre Sector Público	LCSPS
Etel Patricia Bereslawski Aberboj	Especialista Superior en Adquisiciones	LCSPT
Florencia T. Castro-Leal	Economista Superior	LCSPS
Christian Yves-Gonzalez	Economista del País	LCSPE
Blanche M. Cotlear	Consultor	LCSSO
Jose Eduardo Gutierrez Ossio	Consultor E T	LCSPS
Dante Ariel Mossi Reyes	Funcionario Principal del País	AFCW1
Fabienne Mrocza	Especialista en Administración Financiera	LCSFM
Beate Gisela Mueller	Especialista en Adquisiciones	LCSPT
Maria Poli	Consultor E T	LCSSO
Jose Simon Rezk	Especialista en Administración Financiera	LCSFM
Rebeca P. Santos	Funcionario de Operaciones	LCSHS-DPT
Silvio V. Solarte Leiton	Consultor	LCSPS
Javier Armando Soriano Arce	Consultor	LCCGT
Rajeev Kumar Swami	Especialista Superior en Administración Financiera	ECSO3
Maria Guadalupe Toscano Nicolas	Especialista en Administración del Sector Público	LCSPS
Josef S. Trommer	Funcionario Superior de Operaciones	FPDID
Rosa G. Valencia De Estrada	Consultor	LCSPT
Joao N. Vian Lanceiro da Veiga Malta	Especialista Superior en Adquisiciones	LCSPT
Fanny Weiner	Consultor E T	LCSPS
Valerie Hermann	Asistente del Equipo	LCSPS

(b) Tiempo y Costo de Personal

Etapas del Ciclo de Proyecto	Tiempo y Costo del Personal (Solo Presupuesto del Banco)	
	No. de semanas de personal	Miles de USD (incluyendo costos de viaje y consultores)
Préstamo		
FY04	43	135.77
FY05	16	21.90
FY06	1	1.46
Total:	60	159.13
Supervisión/ICR		
FY05	14	55.53
FY06	28	103.99
FY07	30	107.70
FY08	29	152.20
FY09	27	12.65

FY10	25	8.23
FY11	14	16.08
Total:	167	456.39

Anexo 5. Resultado de la Encuesta de Beneficiarios

No aplica.

Anexo 6. Informe de Taller de Participantes Interesados y Resultados

No aplica.

Anexo 7. Resumen del ICR del Prestatario y/o Comentarios al Borrador del ICR

7.1 Resumen del Informe de Conclusión del Prestatario²

Durante el primer semestre del 2011, el Gobierno de Honduras produjo un informe de conclusión del préstamo y de sus fondos de fideicomiso asociados. El documento contiene una descripción de los antecedentes del proyecto, y sus objetivos y componentes según lo indicado en el PAD y el acuerdo legal, así como la calificación de desempeño para el Prestatario y el Banco, y las recomendaciones sobre la sostenibilidad del proyecto.

El informe señala como los principales logros del proyecto los listados a continuación:

- Actualización y ejecución del proceso de consultas PRS, fortalecimiento de la capacidad y de las destrezas analíticas del Consejo Consultivo PRS.
- Fortalecimiento de las unidades de ejecución, y vinculación de los objetivos institucionales y sectoriales con los indicadores PRS globales.
- Expansión e integración del sistema integrado de RH al SIAFI.
- Conceptualización de la estructura y funciones del nuevo regulador del servicio civil.
- Capacitación en la clasificación de posiciones, selección y evaluación del desempeño del reclutamiento, ofrecida al personal de RH.
- Se realizaron estudios y servicios de consultoría sobre la evaluación del impacto fiscal y la implicación de los salarios en el sector público.
- Capacitación en tópicos de deuda pública, integridad y ética, auditoría financiera, evaluación del catálogo de cuentas, adquisiciones públicas y otros, ofrecidos al personal del Tribunal Superior de Cuentas.
- Desarrollo del SIARH, incluyendo normas, metodologías y sistemas de computadora.

Estos logros se describen luego en más detalle por la institución de ejecución:

Ministerio de Finanzas (SEFIN)

Componente 2: Mejorar la Ejecución de la Administración del Sector Público

- a) Sub-componente 2.1: Poner en ejecución la Nueva Ley de Servicio Civil y Continuar los Esfuerzos de Reingeniería del Sector Público, las actividades dentro de este sub-componente incluyeron:
- El SIARH se amplió y se integró con el SIAFI, se entrenó personal, y se instaló la infraestructura para operar el sistema actualizado.
 - La conceptualización de la estructura y funciones del regulador del servicio civil (el cual reemplazará la DGSC con supervisión adicional y funciones de regulación de conformidad con el nuevo marco normativo); compra de mobiliario y otros equipos para las operaciones del nuevo regulador del servicio civil.

² Versión original completa en idioma español se encuentra en los archivos del proyecto.

- Personal del sector público recibió capacitación sobre la clasificación de posiciones, la selección de reclutamiento, la evaluación de desempeño, el desarrollo de carrera y la motivación del personal.
- Se realizaron estudios y servicios de consultoría sobre la evaluación del impacto fiscal y la implicación en los salarios en el sector público para asegurar la sostenibilidad fiscal del prestatario.
- Se realizó la reingeniería de las estructuras organizativas de organizaciones piloto seleccionadas, y un análisis sobre los RH faltantes para ejecutar efectivamente las reformas del servicio civil en aquellas instituciones. Se ejecutaron también estrategias de e-gobierno.
- Se evaluó el personal existente y los nuevos reclutados en las instituciones piloto para iniciar la ejecución de la nueva legislación. Se desarrolló la capacidad en las instituciones piloto para aplicar las nuevas políticas de RH con respecto a la clasificación de posiciones, la selección de reclutamiento, la evaluación del desempeño y el desarrollo de carrera.

b) Sub-componente 2.2: Mejorar y ampliar la Capacidad del SIAFI.

Los principales logros de este sub-componente fueron:

- Lanzamiento del nuevo portal SIAFI, incluyendo el acceso por parte de los ciudadanos a información en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria.
- La administración central está operando con los módulos de producción del SIAFI, incluyendo información en tiempo real.
- Emisión de normas técnicas para cada sub-sistema e integración de las normas y manuales de usuario en cada módulo.
- Durante 2005 y 2010, más de 8,000 usuarios del SIAFI fueron entrenados en 500 cursos de capacitación.
- 172 agencias de ejecución y 1,175 estaciones de trabajo fueron conectadas al SIAFI vía intranet. Las 103 instituciones restantes están utilizando el SIAFI a través del acceso web.
- Se diseñó y lanzó una plataforma de entrenamiento virtual en abril 2010. Contiene 42 cursos sobre el uso y las competencias del SIAFI. Hasta la fecha, 208 usuarios están suscritos.
- Todos los pagos de personal y de suplidores se realizan mediante transferencias bancarias.

Tribunal Superior de Cuentas (TSC)

a) Ejecución del SINACORP

- Organización y ejecución del SINACORP, incluyendo el marco normativo.
- Sesión de información sobre SINACORP y ONADICI y sus objetivos provista a las autoridades del TSC, la Presidencia, el Consejo de Ministros.
- Capacidad institucional fortalecida.
- Sesiones de información provistas a aproximadamente 1,800 servidores públicos de 80 entidades.
- Emisión de varios marcos directores sobre control interno y externo.
- Preparación y lanzamiento de ONADICI, incluyendo el marco regulatorio.

b) Fortalecimiento del Control Interno

- Políticas sobre Control Institucional Interno firmadas por el Presidente y diseminadas al Consejo de Ministros y a Instituciones de Cooperación Internacional.
- En 15 talleres, más de 500 servidores públicos de 85 entidades han recibido entrenamiento sobre el uso de los manuales para poner en ejecución los cinco componentes de control interno.
- Fortalecimiento de la función de auditoría interna.
- Preparación de manuales sobre control interno y auditorías internas apoyadas por computadora.
- Aproximadamente 160 auditores internos de 69 entidades recibieron capacitación sobre el uso del manual y el marco de auditoría interna.

c) Fortalecimiento del Control Externo

- Directrices sobre el uso de auditorías apoyadas por computadora.
- Manual sobre un Sistema de Control de Calidad en la Auditoría Pública Externa
- Más de 40 supervisores del TSC recibieron capacitación sobre el Sistema de Control de Calidad en el manual de Auditoría Pública Externa.

Dirección General del Servicio Civil (DGSC)

Las principales actividades y logros incluyeron los siguientes:

- Se realizó una auditoría sobre la asignación de puestos.
- Preparación, aprobación y publicación del nuevo marco regulatorio del Servicio Civil de la Ley de Servicio Civil.
- Definición y análisis de las posiciones con importancia estratégica horizontal para el sector público. El objetivo era asegurar la estabilidad de estos servidores públicos y garantizar la sostenibilidad con los cambios de administración.
- Manuales con descripción de puestos.
- Elaboración de recomendaciones para mejorar el programa de profesionalización; puesta en ejecución del SIARH en todas instituciones del gobierno central.
- Compra de equipo de TI.
- La unidad administrativa del SIARH fue fortalecida con personal técnico, el cual participó en los pilotos y el brinda apoyo técnico a todas las Secretarías de Estado.

A continuación, el informe presenta una sección sobre el diseño y ejecución del proyecto, la cual describe las principales actividades, objetivos y logros de cada componente (por agencia de ejecución). En adición a los logros y actividades mencionadas arriba, este informe indica los logros alcanzados por la Agencia Nacional de Adquisiciones ONCAE:

- Preparación y lanzamiento de un módulo para un registro simplificado de suplidores, y el registro de los planes anuales de adquisiciones en la plataforma Honducompras (33 instituciones han publicado sus planes de adquisiciones).
- Más de 3,000 procesos de compra han sido publicados, y el sitio web recibe un promedio de 500 visitas diarias.
- Todas las instituciones públicas tienen una herramienta unificada para la preparación de documentos de licitación.

- Se ha provisto entrenamiento a un total de 91 instituciones públicas, incluyendo hospitales.
- Apertura de un centro de transparencia para el público.

Desempeño del Prestatario

El desempeño de la unidad de coordinación y de las agencias de ejecución se califica como satisfactorio aunque no todos los fondos pudieron ser ejecutados ni todas las actividades completadas debido a la “pausa” de las operaciones del Banco como una reacción a los eventos políticos de junio 2009.

El CPME y el UAP-SDP como unidades de coordinación cumplieron con las responsabilidades administrativas y financieras garantizando la disponibilidad de fondos para las agencias de ejecución. Esas agencias cumplieron con la preparación de informes financieros utilizando los procedimientos contables establecidos. Cada unidad de ejecución mantiene un archivo apropiado de todos los documentos de sustento los cuales justifican el uso de los recursos asignados para cada componente.

Los procesos de adquisiciones fueron realizados de forma transparente, siguiendo las recomendaciones recibidas del Banco y aplicando las directrices y reglas correspondientes. Esto se reflejó en los informes de evaluación y auditoría.

Desempeño del Banco

La misión residente del Banco jugó un papel clave y mantuvo la comunicación con las entidades importantes.

El equipo técnico y administrativo en Washington brindó apoyo continuo y constante al proyecto y respondió a todos los requerimientos hechos por las agencias de ejecución. El equipo visitó el proyecto en numerosas oportunidades, y proporcionó capacitación sobre adquisiciones y administración financiera, lo que contribuyó al desarrollo profesional del personal de la agencia de ejecución.

Sostenibilidad del Proyecto

SEFIN ha desarrollado un plan de acción para convertir al personal técnico en personal permanente para evitar las altas tasas de rotación que se dan como resultado de situaciones contractuales inestables. Desde mayo 2010, el Gobierno de Honduras está financiando la totalidad del personal con fondos nacionales y está planificando convertirlos en personal permanente en el 2011. Para asegurar la sostenibilidad técnica, se ha incluido un componente de sostenibilidad en un nuevo préstamo del BID (Préstamo 2032), el cual incluyó actividades para mejorar la capacidad del servidor, un lugar de back-up y la certificación del SIAFI.

El Tribunal Superior de Cuentas (TSC) prepara su presupuesto anual basándose en las necesidades de continuar la ejecución de los mecanismos desarrollados con el objetivo de cumplir eficientemente con su función. Los avances realizados por el proyecto y mediante el Fondo de Fideicomiso (TF) sueco no son suficientes para alcanzar plenamente el objetivo general del SINACORP, pero requieren de apoyo inmediato para

asegurar la continuidad, terminación y consolidación de los resultados alcanzados en el final del proyecto en diciembre 2010. La próxima fase será financiada por la KfW, y el TSC está trabajando estrechamente con los documentos que servirán de base para esta futura cooperación.

La DGSC considera las siguientes actividades necesarias para asegurar la sostenibilidad de su componente: (i) editar la nueva ley de servicio civil y su marco regulatorio, ii) completar la auditoría de las posiciones en el Ministerio de Salud y el Ministerio de Transporte, iii) completar la actualización del manual de posiciones, iv) fortalecer las unidades técnicas de la DGSC mediante personal adicional, ampliación del espacio físico, compra de equipos, capacitación y otros, v) continuar el reclutamiento de especialistas de RH para la sostenibilidad del SIARH, y vi) apoyo logístico para la ejecución de nuevos módulos del SIARH.

Las reformas en el sector agua requieren de consolidación adicional de los entes reguladores y la ejecución del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PEMAPS). Esto apoyaría la consecución de los objetivos de la ley marco y garantizaría la provisión de servicios eficientes de calidad. Como parte del proyecto PROMOSAS se han continuado estas reformas y se espera que alcancen los siguientes objetivos: i) mejorar la sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento en municipios elegibles, ii) mejorar el desempeño de las instituciones nacionales y el cumplimiento con la ley.

El proyecto PROMEF está continuando los logros alcanzados en el sector energía. Se concentra principalmente en la mejoría del desempeño financiero y operativo de la compañía energética ENEE, así como la mejoría de la red de distribución y el fortalecimiento de la capacidad institucional y el gobierno corporativo de la ENEE.

7.2 Resumen de Comentarios de la Agencia de Ejecución sobre el Borrador ICR

El equipo del proyecto recibió los siguientes comentarios sobre el borrador ICR:

- 1) En la sección 1.7 “Otros cambios significativos”: Con el cambio de la agencia de ejecución del proyecto, únicamente parte del personal clave transferido de la antigua CPME a la recién creada UAP-SDP.
- 2) La sección 2.2 “Ejecución” se refiere en el párrafo 8 a los temas que resultan de tener cuatro agencias de ejecución. La agencia de ejecución (UAP) llevó a cabo sus tareas de control de calidad y consolidación de los planes operativos de conformidad con los acuerdos de ejecución del Proyecto. Además, la coordinación fue realizada involucrando a todas las partes concernidas y la comunicación con el Banco nunca se centralizó.
- 3) Con respecto a la calificación de “insatisfactoria” del M&E (Sección 2.3), tanto el Banco como el Gobierno deben tenerse como responsables, basándose en el párrafo del ICR que reza: *Al mismo tiempo, al responder a los requerimientos cambiantes el proyecto cambió su enfoque; las actividades fueron ajustadas en varios componentes*

dificultando el monitoreo de los logros de indicadores y la evaluación del proyecto.
(Sección 2.1)

4) Con respecto a la Sección 2.4 sobre “Salvaguardias y Cumplimiento Fiduciario”, según la recomendación del Banco, el personal de adquisiciones no participó en los comités de evaluación, y que el formato utilizado para los contratos fue aprobado por el banco, aunque se acordó cambiar el formato dentro de un nuevo préstamo. Además, los comentarios indican que el CPME siempre publicó sus contratos en Honducompras, como ellos eran un piloto de este sistema. Para evitar la generalización, sería útil especificar las agencias de ejecución a las cuales se refieren las insuficiencias en los procesos.

5) En la Sección 3.2 “Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Proyecto”, la descripción dentro de los PDO 3 se refiere a un estudio sobre la reestructuración de la eléctrica ENEE. Esta consultoría no fue realizada dentro del PRSTAC.

102. 6) La conclusión de la Sección 3.3 sobre “Eficiencia” dice lo siguiente: *“Tomando en consideración el pequeño avance realizado hacia la consecución de los PDO y los indicadores de resultados durante la lenta y prolongada ejecución, la eficiencia general del proyecto puede ser considerada como bastante baja.”* Esta aseveración parece contradictoria. Durante varias misiones, el Banco indicó que no se haría ninguna evaluación de indicadores ya que éstos eran obsoletos, entonces no está claro el porqué se están considerando en el ICR.

7) La Sección 3.4 “Justificación de la Calificación General de Resultados” indica que el sistema basado en resultados introducido por el Gobierno se discontinuó cuando el Gobierno decidió eliminar gradualmente el proceso PRS. Este sistema fue en realidad interrumpido durante la “pausa” y está siendo re-instalado en la actualidad.

8) En la Sección 5.1(a) “Desempeño del Banco para Garantizar la Calidad en el Arranque” establece que *“Durante la ejecución, la presencia de cinco unidades de ejecución, coordinadas por una unidad de coordinación se tornó un cuello de botella para una implementación oportuna y para los aspectos fiduciarios en un entorno de poca coordinación y débiles capacidades institucionales.”* Esta aseveración parece inapropiada e incorrecta. La unidad de coordinación en ningún momento retrasó las actividades de las agencias de ejecución, ya que éstas no dependían de la unidad de coordinación, y esta unidad únicamente consolidaba los POA’s, PAC’s, y administraba fondos.

9) En la Sección 5.2 “Desempeño del Prestatario”, la justificación del Desempeño de la Agencia o las Agencias de Ejecución, el texto establece que *“la combinación de una falta general de capacidades y de destrezas técnicas en el organismo administrativo y el país en general, y el hecho de que la mayoría de las designaciones de personal eran motivadas políticamente, condujeron no solo a altas tasas de rotación, pero, en muchos casos, también a una débil dotación de posiciones (claves).”* Debe dejarse claro que esta aseveración se refiere al Gobierno como un todo y no específicamente a la UAP.

10) En la Sección 6 “Lecciones Aprendidas”, el ICR establece que *“el número de proyectos con financiamiento externo ha provocado una carga de trabajo pesada para la UAP en la Secretaría de la Presidencia, causando cuellos de botella por una falta de comunicación, planificación y asistencia técnica a las agencias de ejecución.”* Similarmente al comentario 8 anterior, esta aseveración parece inapropiada porque la UAP a pesar de la gran carga de trabajo respondió a las demandas del proyecto. Según se mencionó antes, cada agencia de ejecución estaba a cargo de las adquisiciones y los pagos, y por lo tanto la UPA no ha tenido influencia sobre los retrasos.

11) En el Anexo 2 “Resultados por Componente”, en el Componente 3.4, deben mencionarse los siguientes logros adicionales en el sector agua y saneamiento: 45 diagnósticos de situación de acueductos urbanos, 15 estudios sobre tarifas del agua, capacitación de 70 técnicos, certificación de 25 consultores en el área de certificación de regulación de agua y saneamiento, y 22 diagnósticos sobre instituciones de provisión de servicios.

Anexo 8. Comentarios de Co-financiadores y de Otros Socios / Participantes Interesados

1) Comentarios de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA)

Relevancia de los objetivos de desarrollo: Los objetivos fueron relevantes para Honduras, pero algunos fueron en particular relevantes para el Banco Mundial, como los fuertes esfuerzos hechos al inicio de la ejecución del proyecto para aprobar una nueva Ley de Servicio Civil y otros procesos legislativos dentro del PRSTAC. Dichos procesos de políticas con frecuencia tienen poco impacto en el fortalecimiento institucional y el Banco debería tomar las experiencias anteriores como lecciones aprendidas.

Desempeño y cooperación del Banco: El desempeño del Banco para garantizar la calidad en el inicio y la capacidad técnica durante la ejecución fue bueno. Sin embargo, la coordinación con el co-financiador fue pobre, la información no se compartía con regularidad y tenía que darse seguimiento a los informes financieros y de auditoría.

Desempeño del Gobierno: El desempeño del Gobierno ha sido satisfactorio, especialmente durante la Administración Maduro. El enfoque más tecnocrático que caracterizó a la Administración Maduro compaginó bien con la ejecución del PRSTAC.

Desempeño de la Agencia de Ejecución: El desempeño de la agencia de ejecución fue bueno, pero muy vinculado con la persona en la posición de gestión.

2) Comentarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Compartimos las conclusiones sobre el avance del proyecto, específicamente sobre el componente para la implementación del sistema SIAFI que cofinanciaron ambos Bancos. Sobre las recomendaciones del informe nos gustaría puntualizar lo siguiente:

1. En el diseño de la nueva operación, sería conveniente precisar las diferencias de esta nueva figura – Coordinador de Proyecto - respecto a la figura de Asesor Técnico Principal (ATP) establecida por los préstamos PRSTAC y 1546/SF-HO. En el caso del SIAFI, el ATP fue seleccionado por el GHO y ambos Bancos de una terna de consultores internacionales. Sus TDRs fueron acordados por todas las partes y el consultor seleccionado permaneció desde el arranque del proyecto hasta junio de 2009. Este consultor tuvo la responsabilidad de coordinar, en forma exclusiva y desde el punto de vista técnico, la ejecución de las dos operaciones que financiaban el proyecto SIAFI. En nuestra opinión, esta figura de ATP fue clave en los logros del componente. Sin embargo, no creemos que es suficiente. Otros componentes tuvieron ATPS y los resultados no fueron similares.
2. Creo que es importante resaltar la importancia de los estudios previos –ejemplo el CFAA- que apoyaron el diseño de la operación y facilitaron el arranque.

3. Es necesario resaltar, también, el apoyo que recibió el proyecto por parte de las autoridades de SEFIN, especialmente durante el periodo de crisis, que le dio sostenibilidad a los resultados alcanzados hasta la fecha.

Anexo 9. Lista de Documentos de Apoyo / Personas entrevistadas

- Secretaria en el Despacho Presidencial (2011), *Project Completion Reports of UAP and implementing agencies for the PRSTAC project*, Tegucigalpa (unpublished files)
- United Nations Development Program (UNDP) (2010), *Millennium Development Goals, Honduras 2010, Third Country Report, Overview*, United Nations System in Honduras, September 2010, Tegucigalpa
- World Bank (2010), *Interim Strategy Note for the Republic of Honduras*, Report No. 56405-HN, September 29, 2010, Washington, D.C.
- World Bank (2009), *Institutional Governance Review: “Strengthening Performance Accountability in Honduras” (in two volumes)*, Report No. 53517-HN, March 9, 2009, Washington, D.C.
- World Bank (2008), *Country Assistance Strategy Progress Report*, Report No. 43244-HN, May 8, 2008, Washington, D.C.
- World Bank (2008), *Country Assistance Strategy for the Republic of Honduras*, Report No. 37280-HN, November 30, 2007, Washington, D.C.
- World Bank (2004 -2010), *Ayuda Memorias of supervision missions and Implementation Status Reports (ISR)*, Washington, D.C. and Tegucigalpa (internal files)
- World Bank (2004), *Project Appraisal Document on a Poverty Reduction Support Technical Assistance Project*, Report No. 29065-HN, June 3, 2004, Washington, D.C.

Personas entrevistadas para este ICR:

Gobierno de Honduras

Elena Calidonio	Coordinador de la UAP
Belinda Zepeda	Gerente de Adquisiciones
Rocio Tabora	Director de la UATP
Conrado Gomez and team	<i>Tribunal Superior de Cuentas</i>
Alejandro Aplicano and team	UAP-SEFIN
Luis Cosenza	Secretario del Despacho Presidencial (2002-2004)
Renan Sagastume	Ex-funcionario del <i>Tribunal Superior de Cuentas</i>

Banco Mundial

Alberto Leyton	TTL (2003-2007)
Joseph Stig Trommer	Co-TTL (2003–2007)
Amparo Ballivian	TTL (2007-2008)
Ana Bellver	TTL (2008 –2010)
Carolina Rendon	TTL (2010-2011)
Dante Mossi	Funcionario en el País Honduras (2004-2010)
Jose Rezk	Funcionario Financiero Superior

MAPA

