

V. Balance, desafíos y retos futuros

Tal como se ha reiterado, los desastres provocados por el huracán Mitch dejaron una serie de secuelas entre toda la población y en la estructura físico productiva del país. Ello movilizó al Gobierno y los demás actores del país a comprometerse conjuntamente a la reconstrucción y sobretodo a la transformación nacional para reducir la vulnerabilidad y contar con un país con mayor capacidad de enfrentar futuros desastres naturales y poder incorporarse mejor en la mundialización, con una sociedad democrática y de amplia participación social.

Como parte del balance del proceso, no se pueden desconocer los esfuerzos en plena fase de emergencia, a partir de los cuales se lograron sobreponer los daños directos provocados por la tragedia de Octubre de 1998. La infraestructura básica se rehabilitó, integrando el territorio para el flujo de personas, bienes y servicios; la salud básica de la población se mantuvo, evitando el desarrollo de epidemias y restableciendo el funcionamiento de los servicios básicos de salud; las personas cuyas viviendas fueron afectadas se atendieron; los centros educativos se repararon; y, el sistema productivo y los servicios básicos de apoyo iniciaron rápidamente su recuperación. Al mismo tiempo, el Gobierno manejó la política económica con prudencia y se recibió ayuda extraordinaria de apoyo de balanza de pagos para apoyar el logro de una relativa estabilidad.

La sinergia alcanzada para enfrentar los embates del huracán sirvieron para que el Gobierno y la sociedad en general formularan el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, que fue presentado a la comunidad internacional en la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en mayo de 1999. Como producto de esta reunión, el Gobierno, la sociedad hondureña entera y la comunidad internacional decidieron compartir la responsabilidad para lograr la reconstrucción y transformación de Honduras mediante

una asociación de largo plazo, guiada bajo lo que se conoce como los Principios de Estocolmo.

Así, el Gobierno Nacional, gobiernos locales, la sociedad civil organizada, la empresa privada y los trabajadores establecieron como prioridad la ejecución del PMRTN. Dada la magnitud del desafío, la comunidad internacional de cooperantes manifestó su decisión de brindar apoyo extraordinario técnico y financiero reembolsable y no-reembolsable.

Al ponderarse las acciones y los esfuerzos realizados durante estos dos años de ejecución del PMRTN, se puede concluir que la sociedad hondureña, con el apoyo internacional, ha logrado avances sustanciales en recuperar los niveles de desarrollo y calidad de vida que fueron afectados por el desastre natural, así como iniciar un proceso de cambios estructurales socio-económicos.

La información que se presente en este documento hace evidente que se ha logrado un avance significativo en materia de **reconstrucción**, especialmente en lo referente a la reparación o reposición física de la infraestructura de comunicaciones y servicios sociales. Algunas de las obras continúan siendo transitorias, lo cual las hace vulnerables ante nuevos eventos naturales, principalmente en el caso de la red vial. No obstante, en los próximos meses, se espera contar con avances sustanciales en obras permanentes, tales como los puentes a ser donados por los gobiernos de Japón y Suecia; o las obras que ha comenzado a ejecutar el gobierno de los Estados Unidos, a través del FHIS.

Al mismo tiempo, se han llevado a cabo importantes acciones orientadas a lograr resultados importantes en el tema de la **transformación nacional**, particularmente en áreas relacionadas con las metas derivadas de cada uno de los principios de la Declaración de Estocolmo. Un aspecto de trascendental

importancia, relacionado con estos principios y con lo establecido en el PMRTN, son las acciones vinculadas con la lucha contra la pobreza. Esto adquiere su mayor expresión en la decisión de preparar una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP); a través de cuya ejecución se busca disminuir sustancialmente la vulnerabilidad social de la población hondureña.

Como parte de los principales fundamentos de la Estrategia, se espera que la misma sea sostenible en el largo plazo; y que en torno a ella se desarrolle una asociación de compromisos y responsabilidades, compartidas por la mayoría de la sociedad hondureña, de tal manera que se garantice su ejecución y, con ello, la consecución de sus objetivos. El financiamiento de la ERP se basa en aportes internos, con reasignación de recursos dentro del presupuesto nacional, que de otra forma se destinarían al servicio de la deuda; y, en menor medida a nuevos recursos concesionales externos. El proceso de formulación y discusión de la Estrategia ha venido incorporando el principio de participación ciudadana y se están sentando las bases para que tal participación se amplíe en las etapas de ejecución y seguimiento.

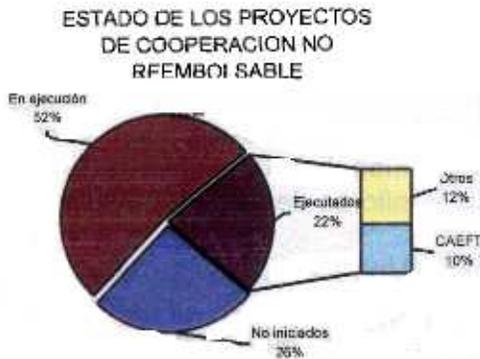
Los avances en el cumplimiento de las metas vinculadas a la reconstrucción y la transformación nacional han sido posibles a pesar de factores que se han erigido como limitantes del proceso. A fin de minimizar los obstáculos, se ha requerido mejorar la capacidad de ejecución de entidades del gobierno y de unidades ejecutoras contratadas del sector privado y social; así como de lograr una mejor movilización de recursos financieros internos y externos. En algunos casos el accionar de los ejecutores se ha visto desfasado al tener que contar con diseños que incorporen nuevas normas que mitiguen los embates naturales; asimismo han tenido que ajustarse

a nuevos procedimientos que reflejen aún más la transparencia y permitan rendición de cuentas; y a procesos que otorguen mayores oportunidades de participación social.

En muchos casos, la ausencia de recursos externos ha sido un impedimento crucial en proyectos que requieren ineludiblemente de la cooperación externa. En relación con esta situación, es necesario considerar que la movilización de recursos externos está sujeta a procedimientos propios de los cooperantes, tanto aplicables a decisiones a nivel interno como posteriormente entre ellos y nuestro país.

Vinculado a los factores mencionados arriba, el análisis de la utilización de los recursos obtenidos muestran que un porcentaje importante de los programas y proyectos presentados en la reunión de Estocolmo recién han comenzado a ejecutarse y otros no han recibido el financiamiento requerido para contribuir a resolver los problemas a los que apuntan sus objetivos.

Si bien, la gestión de los recursos de cooperación indicados en Estocolmo, tanto bilateral como multilateral, ha sido satisfactoria, aún existe un margen para efficientarla, lo mismo se puede afirmar respecto al grado de ejecución de los diversos programas y proyectos. En efecto, del total de la ayuda no reembolsable, a la fecha se han ejecutado US\$261 millones, que equivalen a un 22% del total, de lo cual US\$115.6 millones no están orientados a proyectos en sí, pues corresponden a fondos del CAEFT, para alivio de deuda. Por otra parte, US\$610.4 millones están en diferentes grados de ejecución (52%); y todavía se tienen US\$304.4 millones (26%) correspondientes a proyectos que no han sido iniciados. El poder invertir esta relación, a favor de un mayor grado de ejecución, constituye un desafío hacia el corto plazo.



Los puntos más importantes a resaltar en cuanto a ponderaciones para evaluar las dificultades actuales y valorar los desafíos a enfrentar en el mediano y largo plazo son los siguientes:

- a) Aplicación de una racionalización exhaustiva de las prioridades a atender, tanto en reconstrucción como en transformación, se ha aplicado en función de los recursos materiales, tecnológicos y financieros disponibles en la cantidad, tiempo y forma necesarios para dar respuesta eficiente a las demandas de superación de los daños directos e indirectos. Esto ha obligado a imponer restricciones en esta primera fase del PMRTN, atendiendo prioritariamente las tareas de la reconstrucción y satisfaciendo las necesidades de transformación en la medida de las disponibilidades de recursos y facilidades.
- b) Los procesos de ejecución del PMRTN se han adicionado a las labores regulares de las instituciones de gobierno, mismas que han sufrido reducciones importantes en sus gastos corrientes, lo que ha obligado a esfuerzos adicionales, especialmente en materia de recursos humanos.
- c) En algunos momentos del proceso de emergencia y de reconstrucción, por la misma naturaleza de las situaciones a enfrentar y por causas institucionales, algunas fuentes de la cooperación no han trabajado de manera coordinada con el gobierno de Honduras

Dicha situación, merced a los esfuerzos llevados a cabo en el Grupo de Seguimiento (GS), se ha superado en buena medida en lo que respecta a la cooperación por medio de instituciones gubernamentales. No obstante, subsisten algunas dificultades de coordinación con la cooperación canalizada a instituciones No Gubernamentales.

- d) Otro desafío para lograr una ejecución eficiente de los programas y proyectos del PMRTN lo constituyen los obstáculos de orden legal y trámites no fácilmente superables, dado que tienen implicaciones de responsabilidad administrativa que no se puede obviar o desconocer. Esto ocasiona lentitud y demoras sustantivas en los procesos.
- e) En algunos sectores, especialmente los vinculados a la producción agrícola y la construcción de viviendas, el problema de la tenencia de tierra es una de las mayores limitaciones para la ejecución de los proyectos. Frente a ello, se están haciendo algunas acciones por parte del INA en el sector rural y otras se efectúan por parte de las corporaciones municipales en aquellos municipios donde se ejecutan proyectos que requieren de alivio a problemas de tenencia.

Tanto la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO) y la Secretaría de Finanzas, en sus respectivos informes reconocen la existencia de un bajo nivel de ejecución en programas y proyectos, relacionado con los factores antes mencionados. Frente a ello, el Gobierno de la República ha efectuado algunas acciones importantes entre las cuales se destacan:

- a) Fomento y promoción de una mayor participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en la ejecución, supervisión y evaluación del PMRTN. De esta manera se ha continuado apoyando el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil, entre otros. Durante algunos meses

se contó con el funcionamiento de la Comisión de Apoyo y Supervisión, creada por el Poder Ejecutivo, la que logró una mayor agilidad y eficiencia en la ejecución de proyectos, particularmente del FHIS y SOPTRAVI. Esta Comisión también garantizó aspectos de calidad y transparencia en la ejecución de los proyectos.

b) Se han puesto en ejecución acciones de coordinación para fortalecer el seguimiento y monitoreo de políticas y proyectos. Para este fin, el Gobierno de la República ha llevado a cabo diversas iniciativas orientadas a discutir ampliamente los problemas y correctivos del proceso. Entre esas se pueden mencionar:

- Un taller de consolidación y conciliación de aspectos relativos a proyectos y montos de cooperación con la participación de la sociedad civil, los cooperantes y las unidades ejecutoras del sector público, coordinado por SETCO. Dicho taller permitió identificar el estado de las acciones de cooperación por sectores e iniciar las medidas correctivas.
- Una reunión de acercamiento entre cerca de 200 ONGs que trabajan en proyectos de reconstrucción y transformación y el gobierno de la República, así como conocer la distinta problemática de coordinación a nivel sectorial e iniciar un proceso de trabajo más cercano. Un desafío aun presente es no haberse logrado un inventario total de la ayuda de reconstrucción y/o transformación canalizada por intermedio de estas instituciones.
- Un intenso trabajo del Grupo de Seguimiento para la definición y acuerdo sobre los indicadores de la Declaración de Estocolmo a utilizar para el trabajo de seguimiento del PMRTN. A la fecha se cuenta con un documento consensuado por el Grupo de Seguimiento

con la participación de cooperantes, la sociedad civil y el Gobierno

- La reactivación de las mesas de trabajo sectoriales para asumir un rol más definido en el seguimiento y monitoreo de cada uno de los sectores.
- Una jornada de trabajo del Gabinete de Gobierno, incluyendo entes no centralizados, para conocer y analizar los obstáculos que enfrentan las unidades ejecutoras y conocer los avances en la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG)

A la fecha se cuenta con la finalización del diseño lógico conceptual e inicio del proceso de implantación y operaciones del SINEG, en el marco de las funciones y responsabilidades que le otorga la ley respectiva (Decreto Ejecutivo No. 046-99).

Cabe señalar que el SINEG está integrado por: a) el Sistema de Seguimiento de la Inversión Pública (SISPU), de la Secretaría de Finanzas; b) el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SINACOIN), de SETCO; y c) el Sistema de Seguimiento de Políticas y Programas (SINASEP), de la Secretaría del Despacho Presidencial. Actualmente el SISPU de manera coordinada con el SINEG está preparando su actualización computacional y su correspondiente implementación a nivel de las instituciones del sector público.

Se ha elaborado un Plan Estratégico 2000-2001 con sus correspondientes Planes Operativos y Presupuestos para el proceso de desarrollo e implantación de la segunda fase del SINEG. Dicha fase seguirá contando con el apoyo del PNUD. Para ello, se apoyará a las Unidades de Planeación y Gestión (UPEG), en áreas relacionadas con la organización, procesamiento, análisis y remisión vía electrónica, de información vinculada a medidas y proyectos.

Por otra parte, se espera que el trabajo conjunto con la sociedad civil y el Grupo de Se-

guimiento de los cooperantes permitirá mejoras sustanciales en los niveles de ejecución, durante los próximos meses, tanto en lo referente a obras físicas como a acciones orientadas a lograr metas sustanciales en materia de transformación, especialmente las vinculadas a la reducción de la pobreza. De igual

manera, se espera tener una mejor coordinación del proceso de seguimiento y evaluación del PMRTN, especialmente de cara a la realización de una segunda reunión del Grupo Consultivo para Honduras, en el primer semestre del próximo año.