

VII. BALANCE, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

A. OBJETIVOS Y METAS DEL PMRTN

Los objetivos y metas del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, fueron planteados con un horizonte temporal que trasciende el corto plazo, en consideración a la magnitud de los daños ocasionados por el huracán Mitch y al tiempo que se requeriría para la reparación de los mismos, especialmente de los relacionados con obras de infraestructura. Asimismo, desde un inicio se reconoció que los resultados de los procesos de reforma orientados a transformar el país, en la mayoría de los casos se producen a largo plazo.

En consecuencia, el PMRTN planteó una visión de país que iba más allá del actual periodo de gobierno; por lo cual era indispensable contar con un amplio apoyo de los diferentes sectores sociales y, fundamentalmente, de las distintas instancias representativas de la sociedad civil. De manera particular, se esperaba que en la ejecución de programas y proyectos hubiera una amplia participación de las municipalidades, ONGs, comunidades beneficiarias y empresa privada.

En términos generales, con la implementación del Plan se esperaba rehabilitar y reconstruir en el mediano plazo la mayoría de la infraestructura económica y social afectada. En materia de crecimiento económico se planteó un de el PIB per cápita al año 2001 superior al valor observado en 1998. Estas metas debían ser compatibles con la preservación de la estabilidad macroeconómica; una mayor participación de la iniciativa privada en la provisión y administración de servicios públicos; la continuación de las reformas en la administración pública; el fortalecimiento de la integración regional y la reducción de la carga de la deuda externa.

Asimismo, se plantearon metas importantes en relación con la reducción de la pobreza y el desarrollo humano; mejoras en la gestión de

los recursos naturales y de riesgos; ampliación de la participación de la sociedad civil; fortalecimiento de los procesos de descentralización; y mejoras en el sistema de justicia, la seguridad ciudadana y de respeto a los derechos de la mujer y los grupos étnicos.

En conclusión, el PMRTN más que un simple plan de reconstrucción, fue concebido como una estrategia de desarrollo acelerado, equitativo, sostenible y participativo. Para concretizar las prioridades del Plan, se definieron varias áreas temáticas, que se tradujeron en un conjunto de medidas de política, legales y administrativas y una cartera amplia de programas y proyectos. El costo estimado para la implementación del Plan, fue de aproximadamente US\$4,000 millones; mientras que los recursos indicados en la reunión de Estocolmo llegó a US\$2,763 millones (69% de lo estimado), cantidad inferior a lo requerido pero sumamente generosa para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan.

B. EJECUCIÓN FÍSICA

Al ponderarse los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos a lo largo de estos tres años, en relación con los objetivos y metas del Plan, el balance no puede ser menos que satisfactorio. Esta apreciación resulta válida tanto en la ejecución de medidas, programas y proyectos relacionados con la reconstrucción; como en lo referente a acciones vinculadas con los objetivos de reforma y transformación nacional.

En consecuencia, la sociedad hondureña, con el fundamental apoyo de la comunidad internacional, ha logrado avances sustanciales en procura del objetivo general de recuperar y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales que existían antes de la ocurrencia del huracán Mitch. Asimismo, se han establecido bases firmes para la construcción de una sociedad más desarrollada y equitativa.

Los resultados son evidentes en las diferentes fases del proceso, esto es en lo referente a la emergencia, rehabilitación, reconstrucción y transformación. Si bien no ha existido una clara separación temporal entre cada fase, es posible afirmar que una vez superadas las tareas relativas a la emergencia y rehabilitación, en la actualidad los principales esfuerzos se concentran en cumplir con las metas en materia de reconstrucción y, principalmente, en lograr un mayor nivel de incidencia sobre aquellas áreas relacionadas con la transformación.

A manera de resumen se presentan algunas acciones y resultados principales vinculados con la reconstrucción, estos son:

- La construcción y reconstrucción de 1,457.2 kilómetros de carreteras y de 53 puentes de concreto (4,587 metros lineales). Además, se tiene en ejecución una cantidad importante de proyectos orientados a continuar avanzando en el cumplimiento de las metas previstas en el Plan.
- La construcción de 25,427 viviendas y la pronta finalización de otras 27,663, lo cual supera las expectativas en esta área tan sensible para la población.
- La reparación, rehabilitación y mejoras de diversos sistemas de agua potable y saneamiento básico, principalmente de aquellos que resultaron muy dañados por el huracán, como es el caso de la ciudad capital y pequeños sistemas a nivel rural.
- El apoyo a la población con mayor grado de vulnerabilidad a través de la aprobación de 9,720 pequeños proyectos del FHIS, en las áreas de educación, asistencia social, salud, agua y alcantarillado, y la reconstrucción de carreteras, puentes y vados, entre otros; y el otorgamiento de 711,019 bonos, a niños y personas de la tercera edad, y más de 446,000 bolsones escolares, además de otros proyectos ejecutados a través del PRAF.

- La puesta en funcionamiento de 1,088 escuelas PROHECO, en 212 municipios del país.

Asimismo, es importante destacar los siguientes resultados, relacionadas con objetivos y metas en materia de transformación:

- La formulación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), así como su reciente aprobación por las autoridades nacionales y los organismos multilaterales (FMI y BM).
- El acceso al punto de decisión de la iniciativa HIPC y el inicio del cumplimiento de condiciones orientadas al alcance del Punto de Culminación; como factor clave en el alivio de la deuda externa.
- La suscripción de un nuevo acuerdo económico (tercer año del PRGF) con el FMI.
- El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la aprobación de una serie de leyes tendientes a fortalecer el sistema financiero. Además, se ha avanzado en la apertura comercial y la integración regional.
- La preparación de una propuesta de transformación del sistema educativo, para cuya viabilización se ha preparado el Anteproyecto de Ley General Marco de Educación.
- La aprobación por el Congreso Nacional de la propuesta para la Reforma del Sistema de Justicia.
- La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) y el inicio del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado.
- La realización de transformaciones institucionales y operativas en el sistema de seguridad ciudadana.
- La preparación y presentación al Congreso Nacional de los Anteproyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamiento

tos Humanos, y de la Ley General de Aguas.

- El establecimiento de nuevos marcos legales e institucionales para la protección de los derechos de la niñez, la mujer y grupos étnicos.
- El reordenamiento y reactivación de marcos legales e institucionales para acelerar el proceso de descentralización.
- El fortalecimiento de los espacios de participación de la sociedad civil; y de coordinación con la comunidad de cooperantes.

C. EJECUCIÓN FINANCIERA

El desembolso de recursos provenientes de préstamos, tanto bilaterales como multilaterales, alcanza los US\$478.1 millones; que equivale a un nivel de ejecución de 39.6%. Considerando el total de recursos suscritos en calidad de préstamo y los desembolsos realizados, existe una disponibilidad a ser ejecutada durante los próximos años de US\$728.6 millones; la cual sería incrementada al concretizarse los casi US\$208 millones que se encuentran en negociación.

RECURSOS REEMBOLSABLES MONTOS DESEMBOLSADOS SEGÚN FUENTE		
FUENTE	MONTO	%
MULTILATERAL	425.1	88.9
BCIE	38.8	8.1
BID	124.0	25.9
BM-IDA	249.5	52.2
OPEC	4.1	0.9
FIDA	8.8	1.8
BILATERAL	53.0	11.1
España	30.1	6.3
Italia	0.3	0.1
Kuwait	12.3	2.6
Noruega	4.3	0.9
Rep. De China	6.0	1.2
TOTAL	478.1	100.0

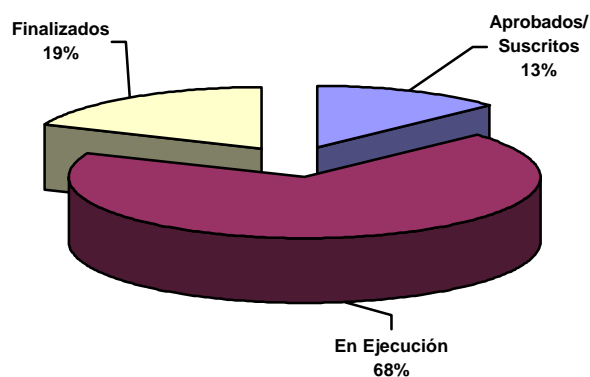
Fuente: Secretaría de Finanzas

Los mayores niveles de desembolso provienen de fuentes multilaterales, las que representan el 88.9% del total. Entre estos destacan los fondos IDA que absorben 52.2% y BID el 25.9%. Los desembolsos por destino, indican que US\$196.3 millones fueron fondos para apoyo a balanza de pagos; US\$41.2 se

han dirigido al FHIS III; US\$20.1 al programa de desarrollo municipal de San Pedro Sula y Tegucigalpa; US\$33.1 millones orientados a infraestructura (red vial y agua potable); y el resto a diversos programas y proyectos.

En el caso de los recursos de donación se observa lo siguiente: un 19% del monto suscrito ya ha sido ejecutado; un 68% se encuentran en diferentes grados de ejecución; y un 13% corresponde a programas y proyectos que están por iniciar. Cabe destacar que como parte de los fondos ejecutados US\$120.4 millones corresponden al aporte que diversos países hicieron al Fondo de Fideicomiso para alivio de la deuda externa de Honduras. Adicionalmente, se encuentran en negociación, un total de US\$27.6 millones, tanto con fuentes multilaterales como bilaterales.

ESTADO DE LOS PROYECTOS DE COOPERACION NO REEMBOLSABLE



En general, el nivel de ejecución de la cooperación suscrita, tanto en calidad de préstamo como de donación, puede considerarse satisfactorio. Esta conclusión tiene más validez si se toma en cuenta que la mayoría de los recursos fueron contratados con fecha posterior a la Reunión de Estocolmo (aproximadamente hace dos años) y que la mayor parte de los proyectos tienen una vida promedio entre 3 y 5 años. No obstante, todavía existen espacios para lograr mayor eficiencia y oportunidad en el desembolso de los recursos, a fin de cumplir en tiempo con las metas establecidas en el PMRTN.

D. PRINCIPALES OBSTÁCULOS

A pesar del balance positivo obtenido en las diferentes áreas de ejecución del PMRTN, es preciso señalar que algunas metas no muestran mejores resultados, debido a que el proceso en su conjunto, ha tenido que enfrentar obstáculos de diversa naturaleza.

Entre los principales obstáculos que afectan el desempeño en ciertos sectores o áreas, se pueden mencionar los siguientes:

- La falta, en algunos casos de un marco jurídico coordinado y consistente, que armonice normativas; permita la regulación y supervisión; y fomente aspectos como la eficiencia y la eficacia, principalmente en la prestación de servicios públicos.
- La existencia, en unos sectores más que en otros, de marcos institucionales inadecuados, poco coordinados y con baja capacidad en áreas como planeación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos.
- La insuficiencia en la asignación de recursos financieros. Esto es más evidente en áreas vinculadas a medio ambiente y gestión de riesgos; mientras que en otras, como en infraestructura, el problema es atribuible a cierto grado de lentitud en los desembolsos.
- El bajo nivel de descentralización de funciones y de participación de entes no gubernamentales en la ejecución de proyectos; que afectan la eficiencia y la agilidad en la ejecución de los mismos. A ello se agrega cierta lentitud en el trámite de contratos para la ejecución de obras públicas, debido a que aun no se aplica plenamente la nueva Ley de Contratación del Estado.
- La existencia de trámites excesivos y lentos para el establecimiento de nuevas empresas; lo cual impide acelerar la reactivación y el crecimiento de los niveles de inversión y empleo.

- Una escasa participación de la sociedad civil a nivel local y de organizaciones de base, especialmente en acciones propositivas, ejecución de proyectos, monitoreo y auditorías sociales.

E. PRINCIPALES DESAFÍOS

Tomando en consideración los avances y la problemática planteada, el logro de mejores resultados en los procesos de reconstrucción y transformación nacional requiere de la profundización de esfuerzos, para encarar los desafíos que se presentan en cada uno de los sectores.

Se considera que los principales desafíos están relacionados con los siguientes temas y áreas del proceso:

1. ASPECTOS LEGALES

- Agilizar la aprobación por el Congreso Nacional de las siguientes leyes:
 - ✓ Ley de Creación y Funcionamiento del Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Grupo Consultivo, como instancias claves para la implementación de la ERP.
 - ✓ Ley Marco para la Transformación del Sistema Educativo.
 - ✓ Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos.
 - ✓ Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre.
 - ✓ Ley Marco de Agua y Saneamiento y Ley General de Aguas.
 - ✓ Reformas a la Ley Nacional de Policía; y leyes complementarias, relacionadas con la lucha contra el crimen organizado y el uso indebido de drogas y sustancias sicotrópicas.

- ✓ Nueva Ley de la Carrera Judicial y del Consejo de la Judicatura, en apoyo a la implementación del Nuevo Código Procesal Penal.
- ✓ Ley de simplificación administrativa.
- ✓ Reformas a la Ley Marco del Subsector Eléctrico.
- Formular y someter a aprobación un marco legal orientado a mejorar el funcionamiento de las ONGs, nacionales e internacionales.
- Agilizar las acciones legales que permitan realizar con éxito un nuevo proceso para la capitalización de HONDUTEL.

2. ASPECTOS INSTITUCIONALES

- Consolidar las reformas que permitan elevar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios de educación y salud; incluyendo como parte de estos últimos la seguridad social y el saneamiento básico.
- Ordenar y Fortalecer el marco institucional para el manejo del recurso hídrico y de las cuencas hidrográficas y fortalecer las estructuras institucionales del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Emergencias y Desastres, en sus diferentes niveles.
- En materia de desarrollo rural, es necesario establecer una coordinación institucional pública y privada vinculada con los procesos de manejo sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura económica y social, el apoyo financiero y el acceso a la tierra.

3. ASPECTOS FINANCIEROS

- Mejorar la asignación de recursos en base a criterios claros y objetivos de priorización y focalización de proyectos.

- Agilizar los desembolsos por parte de la SEFIN para la ejecución de proyectos aprobados, específicamente en áreas como descentralización municipal; infraestructura vial; agua y saneamiento básico; y riego.
- Mejorar la obtención y asignación de recursos adicionales para reducir la vulnerabilidad ecológica; desarrollar programas de contraloría y auditoría social; y apoyar la equidad de género y grupos étnicos, entre otros.

4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y OTRAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES

- Lograr que los programas del FHIS y el PRAF y otras instancias de apoyo a grupos vulnerables tengan una mayor vinculación con acciones hacia la reducción sostenida de la pobreza.
- Mejorar y consolidar los esquemas de participación ciudadana, especialmente a nivel local y municipal para el logro de los objetivos de reducción de la pobreza.
- Fortalecer los enfoques locales y participativos, mejorando las capacidades y la transferencia de recursos, especialmente en áreas como: gestión ambiental y de riesgos; programas educativos; y de salud, incluyendo de agua potable y saneamiento básico.
- Garantizar el respeto a los derechos de la mujer, niñez, grupos étnicos y otros grupos vulnerables según lo consignado en convenios internacionales y leyes nacionales.
- Impulsar una mayor participación de entidades privadas en la construcción y/o administración de obras y servicios públicos.

Adicionalmente, será necesario continuar prestando una atención especial a los desafíos relacionados con la estabilidad macroeconómica; los procesos de negociación de convenios comerciales; la integración regional; el clima de inversiones; la seguridad ciu-

dadana; y la descentralización de funciones públicas; entre otros.

Un elemento de suma importancia, que también constituye un desafío hacia el corto plazo, es fortalecer los espacios de participación y coordinación con la sociedad civil y el Grupo de Seguimiento de los Cooperantes. Un mecanismo de suma importancia relacionado

con este reto es la consolidación y fortalecimiento del mecanismo tripartito de las Mesas Sectoriales. Ello, además de apoyar la gobernabilidad del país, permitirá mejoras sustanciales en los niveles de ejecución, del PMRTN; y apoyará la implementación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.