

Honduras: Facilitar el proceso del ciclo del proyecto

Aimee Verdisco
Carlos Gargiulo

Un proyecto puede tener un diseño excelente, pero sin una buena implementación, su probabilidad de éxito es mínima. Tanto las computadoras como el Internet pueden jugar un rol crucial en facilitar el proceso de implementación de proyectos educativos y de otros proyectos sociales, como es el caso del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Bajo el Fondo, el ciclo del proyecto está siendo computarizado en las 20 municipalidades participantes para asegurar una infraestructura tanto administrativa como tecnológicamente adecuada. Este proceso de computarización permite la delegación y descentralización de responsabilidades, contribuyendo así a que las comunidades locales tengan mayor control y autoridad sobre el manejo de los proyectos realizados en sus respectivas zonas. Los proyectos a su vez se tornan más transparentes y se reducen algunos obstáculos administrativos y burocráticos. Dado que los sistemas de administración computarizados funcionan mejor cuando son manejados por equipos de profesionales calificados, la capacitación debe ser vista como una precondition para que los beneficios sean maximizados.

Fondos de Inversión Social

Con base en experiencias recientes en el mundo de la política del desarrollo, los fondos de inversión social (SIFs) ofrecen ejemplos especialmente ilustrativos de la relación entre diseño, implementación y resultados de un proyecto. Los fondos de inversión social son entidades autónomas creadas originalmente (a comienzos de la década de 1990) como mecanismos transitorios para mitigar los efectos adversos de los ajustes estructurales sobre los pobres (ver Goodman, et al., 1997; Tendler y Serrano, 1999). La mayor parte de ellos continúan funcionando actualmente. Las justificaciones que llevaron a su creación y a prolongar su existencia pueden variar, pero principalmente se basan en la creencia de que los fondos de inversión social ofrecen aquello de lo que carecen por lo general los Ministerios del sector: capacidad institucional, flexibilidad, y motivación por la demanda. Los fondos de inversión social deben su creación, precisamente, al deseo de evitar Ministerios débiles, excesivamente centralizados y fiscalmente atados, y entregar bienes y servicios rápidamente a las comunidades locales. En la medida en que estas estructuras son paralelas pero diferentes de los Ministerios del sector, no están sujetas a la reglamentación estatal sobre los funcionarios públicos y las adquisiciones. El desembolso de fondos y la implementación de los trabajos se consideran entonces más oportunos y eficientes.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), creado en 1990 como un brazo descentralizado de la Oficina de la Presidencia, y recientemente extendido hasta el año 2012, se ajusta perfectamente a la anterior descripción. Sus principales actividades, pasadas y presentes, se centran en la formulación e implementación de proyectos locales de desarrollo en las áreas de educación, salud, agua potable, alcantarillado, y carreteras a pequeña escala. Ciertamente, el Fondo ha tenido considerable éxito: desde su creación, se han invertido anualmente un estimado de US\$35 a 40 millones, y diversos indicadores de pobreza han mostrado mejoría. La construcción de centros de salud rurales ha aumentado el acceso a la atención médica profesional, y se ha mejorado la calidad del agua en toda la zona objetivo del FHIS. Adicionalmente, más de la mitad del aumento neto en la oferta educativa puede rastrearse a obras públicas iniciadas por el FHIS; esto, a su vez, ha llevado a una reducción de la proporción estudiante/profesor de 45 en 1993 a 37 en 1998. No obstante, como consecuencia del huracán Mitch, US\$80 millones en proyectos quedaron pendientes y la capacidad para desembolsar fondos rápidamente y responder a las demandas locales se ha visto excesivamente forzada.

Sistematización de los procesos

Para facilitar los procesos y agilizar las operaciones, el FHIS cuenta con el potencial de las computadoras y del Internet. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo se encuentra en proceso de sistematizar todo el ciclo del proyecto en 20 municipios con una infraestructura administrativa y tecnológica adecuada.¹ La tecnología es considerada como un medio inmediato y efectivo de extender la capacidad institucional de estos municipios, especialmente en asuntos relacionados con la formulación y factibilidad de los proyectos. Mientras se arraiga la sistematización del ciclo del proyecto del FHIS, se delegarán directamente muchas responsabilidades a las comunidades locales, generando así ganancias en términos de eficiencia administrativa y propiedad local de proyectos. La transición entre la formulación y la implementación del proyecto se facilitará también. La sistematización no sólo incrementa la capacidad necesaria para traducir las ideas a una política concreta (por ejemplo, el pago oportuno y el procesamiento de solicitudes, la comunicación entre partes interesadas, y la participación de la comunidad). También aísla el ciclo del proyecto de una indebida politización, haciéndolo más transparente y fácilmente accesible a las poblaciones locales. La tecnología es una herramienta técnica que contribuye a garantizar que todos los proyectos creados e implementados a través del FHIS son, finalmente, proyectos buenos que pueden implementarse.

Delegación operativa del ciclo del proyecto

El FHIS, al igual que la mayoría de los fondos de inversión social, busca reducir la pobreza aumentando el acceso a los servicios sociales básicos. Su *modus operandi* depende de la participación de las comunidades y autoridades locales. Ciertamente, todos los proyectos del FHIS comienzan con las necesidades e insumos de los presuntos beneficiarios, y se desarrollan y amplían para enmarcar estas necesidades en un lenguaje y formato que puedan ser comprendidos por los gobiernos y sus tecnócratas. La delegación del ciclo del proyecto y su sistematización fortalece y facilita a la vez estos procesos.

La delegación operativa del ciclo del proyecto complementa una modalidad descentralizada de oferta del servicio. El punto de partida es el nivel local y, en el caso de Honduras, los 20 municipios a los que aludimos antes. Estos municipios asumirán la responsabilidad de identificar los proyectos del FHIS, la formulación de estos proyectos, su ejecución y todo el mantenimiento; el FHIS preserva sus funciones de financiamiento y evaluación.

La relación entre el gobierno municipal y el FHIS quizás pueda entenderse mejor a través de la analogía de la institución de segundo nivel. Incluso en aquellos casos en los que los recursos transferidos por el FHIS al municipio no son reembolsables, la analogía aún es válida. En primer lugar, el FHIS extiende una línea de financiación al municipio, y lo hace con controles incorporados. Por una parte, el desembolso inicial no excede el 40% del total de los costos proyectados. Se espera que el municipio tenga los recursos a la mano para cubrir los anticipos de los contratistas. Estos recursos sirven para "garantizar" el compromiso del municipio con el proyecto. Cuando se estiman y verifican los costos, el FHIS reembolsa al municipio. En segundo lugar, los sistemas de manejo de la información utilizados para efectos del ciclo del proyecto se mantienen separados de aquellos utilizados en general por el municipio. Aun cuando es probable que haya cierta superposición entre estos sistemas, su independencia es necesaria para garantizar la transparencia y una correcta contabilidad de los recursos del FHIS. En tercer lugar, los sistemas del ciclo del proyecto deben hacerse públicos y están sujetos a revisión por parte del FHIS.

Lo que agrega la tecnología

Las comunidades locales rara vez hablan el mismo "lenguaje" de los burócratas y tecnócratas del gobierno. Con independencia del nivel de gobierno en el que se encuentre este personal y de qué cargos ocupe,

¹ San Pedro Sula, Danli, La Ceiba, Tegucigalpa, Santa Roca de Copán, Puerto Cortés, El Progreso, Villanueva, Choloma, Comayagua, La Lima, Roatán, Olanchito, San Lorenzo, Caracamas, Santa Cruz de Yojoa, Choluteca, Juticalpa, Santa Bárbara, La Libertad.

es probable que "algo" se "pierda en la traducción" de ideas a proyectos. Incluso cuando esta traducción sea perfecta, pueden existir diferencias de opinión acerca de cómo debe implementarse un proyecto, cómo deben reportarse sus avances, o qué forma debe adoptar la comunicación entre los beneficiarios y quienes lo financian. Cualquier pérdida de este tipo en la "traducción" reduce la eficiencia, y las reducciones en eficiencia, a su vez, incrementan los costos del proyecto, algo indeseable desde todo punto de vista.

La sistematización del ciclo del proyecto facilita estos procesos. Se trata de una herramienta técnica que facilita el ciclo del proyecto al: 1) hacer que la traducción de las necesidades locales al lenguaje burocrático sea casi perfecta—esto es, obtener los recursos para financiar un proyecto en primer lugar; y 2) facilitar, si no eliminar por completo, las cargas burocráticas y administrativas—esto es, mantener la viabilidad del proyecto. En efecto, se sabe que los proyectos adolecen a menudo de una legión de problemas relacionados con la falta de correlación entre los objetivos del proyecto y la capacidad institucional de implementación. En algunos casos, los procedimientos de adquisición y de reportes son sencillamente demasiado complejos para que puedan ser llevados a cabo por las instituciones que implementan el proyecto. En otros casos, la coordinación entre diferentes Ministerios resulta imposible, y la participación local no llega a los niveles esperados. Allí reside el atractivo de la tecnología de la sistematización y del Internet: en gran medida, tienen el potencial para reducir las brechas que ponen en peligro la viabilidad del proyecto.

Aspectos básicos

Los gobiernos municipales elegibles para la delegación del ciclo del proyecto pueden optar por adoptar el software del FHIS o por adaptar el software existente a los requisitos del FHIS. En este último caso, deben figurar once campos de datos:

I. Elegibilidad del proyecto

II. Identificación del proyecto

Campo 1: Prioridad de la solicitud

Campo 2: Aceptación del proyecto por el FHIS

III. Formulación del proyecto

Campo 3: Diseño del proyecto

Campo 4: Evaluación del diseño del proyecto

Campo 5: Revisión del diseño del proyecto

Campo 6: Aprobación del diseño por parte del Comité de Operaciones

Campo 7: Detalles de los acuerdos contractuales con el FHIS. Presentación de la garantía municipal al FHIS

Campo 8: Recibo del desembolso inicial del FHIS

IV. Ejecución del proyecto

Campo 9: Control y monitoreo de la implementación; supervisión e inspección; desembolsos subsiguientes cuando se han estimado los costos

V. Terminación del proyecto

Campo 10: Certificación de la terminación del trabajo

Campo 11: Cerramiento financiero

VI. Mantenimiento

Es a través de estos campos de datos comunes que el FHIS monitorea el progreso de los proyectos locales. En efecto, cada paso puede ser considerado como un punto decisivo: la información presentada en cada campo puede ser aceptada o rechazada por el FHIS.

Los municipios supervisan también el progreso del ciclo del proyecto. Sin embargo, sus responsabilidades de monitoreo se extienden mucho más allá de las del FHIS. Las áreas sujetas a la supervisión del FHIS se limitan en buena parte a los once campos de datos enumerados antes. Los municipios, por el contrario, supervisan aquellas áreas denominadas a menudo como pre- y post-proyecto—esto es, los pasos que lle-

van a la concepción del proyecto y a determinar su elegibilidad para el apoyo del FHIS, por una parte, y todos los procesos que aseguran el mantenimiento de las obras una vez terminadas, por la otra.

Cabe señalar, sin embargo, que con la delegación operativa del software del ciclo del proyecto, se eliminan la mayor parte de las cargas administrativas relacionadas con la supervisión. Una vez que un municipio ha concebido un proyecto, se limita a ingresar los datos básicos a su computadora (conectada con el FHIS a través de PC Anywhere), y el software hace el resto. La supervisión del proyecto—al menos desde el punto de vista administrativo—es prácticamente automática. El software indica los siguientes pasos, llama la atención a los formatos que deben llenarse y a la correspondencia de seguimiento. La comunicación—por ejemplo, respecto a acuerdos contractuales, adquisiciones, pagos, especificaciones ambientales, etc.—durante este proceso se realiza en línea, a través del correo electrónico y del Internet.

Tecnología plus

Las máquinas, desde luego, no pueden adoptar todas las decisiones. Por otra parte, la información, por sí misma, no puede sustituir el conocimiento y la experiencia. La tecnología puede facilitar el flujo de información y mantener alineado un determinado proceso pero, en muchos casos, los criterios técnicos deben ceder ante los juicios autorizados. Los inspectores del FHIS, por ejemplo, controlan la calidad de los proyectos y garantizan que cumplan con las normas y criterios del FHIS.

Hay evidencia que sugiere que los sistemas administrativos sistematizados funcionan mejor cuando están apoyados por equipos de profesionales calificados. La delegación del ciclo del proyecto requiere, entonces, que el lado humano de la ecuación haya sido establecido. En efecto, la creación de una oficina municipal de asesoría técnica y la capacitación del personal son condiciones previas para la participación. Estas oficinas están conformadas por un ingeniero, un administrador general, y un especialista en tecnología de la información, y están apoyadas por especialistas en las unidades ambientales municipales. El personal al nivel municipal, a su vez, está apoyado por personal del FHIS, y vice versa.

Ventajas y retos

Los retos de sistematizar y delegar ciclos de proyectos son apreciables. Especialmente en un país como Honduras, donde la pobreza sigue siendo muy difundida y gran parte de la memoria institucional de la nación fue borrada por el huracán Mitch, cualquier red sistematizada será vulnerable a limitaciones de infraestructura y de recursos, humanos y de otro tipo. Podría argumentarse que otras inversiones—por ejemplo, en servicios sociales básicos—debería tener prioridad por sobre la tecnología.

No obstante, existen también muchos argumentos a su favor. La información fluye de manera más eficiente, las respuestas son más oportunas, la participación adquiere una base más amplia, como también la propiedad de los proyectos, y se fortalece la descentralización. En países como Honduras, la tecnología permite avanzar mucho más rápido. Por ejemplo, muchos de los proyectos incluidos en el FHIS presentan un atraso de US\$80 millones en las áreas de educación, salud y agua potable. Las causas de este atraso, aunque diversas, surgen de la destrucción y emergencias ocasionadas por el huracán Mitch. La introducción de la tecnología en el ciclo del proyecto permitirá un intercambio más fluido y rápido de información entre y dentro de los Ministerios afectados. Los nudos burocráticos se minimizan y la eficiencia con la que se entregan bienes y servicios a las comunidades—por ejemplo, escuelas, profesores y textos—se maximiza.

Estos factores son todas condiciones necesarias para los buenos proyectos. Sin embargo, no son condiciones suficientes. Los buenos proyectos son también efectivos en costos, responden a necesidades locales y son de "propiedad" de las comunidades locales. Es a este respecto que los beneficios de la delegación y sistematización del ciclo del proyecto pueden ser mayores. Estos procesos están diseñados específicamente para hacer que las decisiones y la participación locales incidan sobre todo el ciclo del proyecto.

Y, como lo ilustra la experiencia—y la evidencia empírica—los proyectos localmente diseñados y apropiados son a menudo más efectivos en costos en el corto a mediano plazo, y sostenibles a largo plazo.

Fuentes

Durán de Jager, Patricia. 1997. *The Roles and Relationships of the Social Investment Funds, Local Governments and Communities in Central America*. En la web en:

http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/decentralization_workshop_2.htm.

Fondo Hondureño de Inversión Social. 2000. *Programa de Inversión Social: Reporte preliminar*.

Goodman, Margaret, Samuel Morey, Gabriel Siri, y Elaine Zuckerman. 1997. *Los fondos de inversión social en América Latina: Resultados y papel futuro*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Planning and Development Collaborative International. 2000. *Delegación del ciclo de proyectos de FHIS, Informe final*.

Tendler, Judith y Rodrigo Serrano. 1999. *The Rise of Social Funds: What are They a Model Of?* Ponencia presentada en el Banco Interamericano de Desarrollo.