



Clasificación de Archivo: PO-HO0072-Rptf

INE-WSA/365/2012

FECHA: 16 de agosto de 2012

A: Federico Basañes
Jefe de División, INE/WSA

David Ian Walker
Representante, CID/CHO

DE: Max Velásquez
Jefe de Equipo, WSA/CHO

ASUNTO: HONDURAS. Programa en Inversión en Agua Potable y Saneamiento (HO0072). Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Aprobación.

Proceso QRR:

El Informe de Terminación de Proyecto (PCR) fue distribuido de manera virtual. El QRR solicitando comentarios fue enviado el 11 de julio, con vencimiento el 18 de julio de 2012. Los comentarios y las acciones acordadas han sido documentados en la Minuta adjunta.

Asuntos no resueltos: No existen asuntos pendientes.

Resolución:

Posterior a la aprobación del presente PCR, desde las oficinas de la Representación se enviará una carta a las Autoridades Nacionales/Organismo Ejecutor con la finalidad de solicitar su no objeción a la publicación del documento y sus anexos.

**Documentos
Incluidos**

- Informe de Terminación de Proyecto (PCR)
- Acta del Taller de Cierre
- Informe Final del Prestatario
- Presentación del Taller de Cierre
- Informe de Resultados y Procedimientos del QRR

Aprobado:

Federico Basañes
Jefe, INE/WSA

David Ian Walker
Representante, CID/CHO



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: *Programa en Inversión en Agua Potable y Saneamiento*

País: *Honduras*

Sector/Subsector: *Agua Potable y Saneamiento*

Equipo de Proyecto Original: *Ana María Linares (LEG/OPR); Giovanni Giovannelli (RE2/FI2); Sergio Luis Deambrosi y Edwin Mateo Molina Ríos (COF/CHO); Laura C. Guarnieri; Mercedes C. Rochac y Christopher John Jennings, (RE2/EN2) Jefe del equipo de Proyecto. También colaboraron Ana M. Rodríguez (RE2/FI2) y Walter Gómez (RE2/EN2).*

Número de Proyecto: *HO0072*

Número de préstamo(s), CT(s): *1048/SF-HO*

Fecha del CRG: *11 de julio de 2012*

Fecha de Aprobación Final del PCR: *31/06/2012*

PCR Equipo: *Autor Principal y Miembros: Pablo Bähr y Xiomara Hernández (Consultores), Max Velásquez (Especialista Sectorial), y Yolanda Galaz (INE&WSA).*

Julio 2012



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT



Índice

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

Anexos

1. Actas del Taller de Cierre.
2. Evaluación del Prestatario.
3. Cuadro de Hitos y Desembolsos del Programa
4. Intervenciones del Programa a Nivel de cada Municipio
5. Listado de personas entrevistadas





Abreviaturas y Acrónimos

AHMON	Asociación de Municipalidades de Honduras
BAMER	Banco Mercantil, S.A.
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COMUNI	Coordinador Municipal
Contrato de Préstamo	Es el documento firmado por el Gobierno de Honduras con el BID, mediante el cual el último otorga y el primero acepta un préstamo y donde se establecen los derechos y obligaciones de las partes.
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FDM	Fondo de Desarrollo Municipal
Fondo Fiduciario	Mediante el establecimiento del Fideicomiso para el FDM, la SEFIN, proporcionará a los municipios elegibles, los sub-préstamos correspondientes. De igual manera, por intermedio del FDM y los mecanismos establecidos, la SEFIN habrá de cobrar los sub-préstamos. La gestión fiduciaria del control sobre los flujos financieros, tanto los correspondientes al desembolso como los de cobranza.
GdH	Gobierno de Honduras
GP	Gerencia del Programa
MUNI	Municipalidad
ROCHE	Firma consultora contratada por el Gobierno de Honduras para desempeñar las funciones del Gerente del Programa/Roche Ltd Consulting Group/Roche Ltee Groupe-Coonseil
SGJ (SEIP)	Secretaría de Gobernación y Justicia (hoy Secretaría del Interior y Población – SEIP)
SEFIN	Secretaría de Finanzas
US	Unidad de Seguimiento de la Secretaría de Finanzas





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: HO 0072

TÍTULO: Programa en Inversión en Agua Potable y Saneamiento

Prestatario: Gobierno de Honduras
Agencia ejecutora (AE): Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

Fecha aprobación Directorio: 8/Dic/1999
Fecha efectividad contrato préstamo: 14/Oct/2000

Fecha elegibilidad primer desembolso: 21/mar/2001

Préstamo(s): USD 26,000,000.00
Sector: Agua y Saneamiento

Meses en ejecución

* desde aprobación: 141

* desde efectividad del contrato: 134

Instrumento de préstamo: Inversión

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 14/Oct/2004

Fecha de desembolso final: 31/Dic/2011

Extensión acumulativa (meses): 87

Extensión especial (meses): 0

Monto préstamo(s)

* Monto original: USD 26,000,000.00

* Monto actual: USD 26,000,000.00

* Pari Passu : 90%

Desembolsos

Monto Final a la fecha: (100 %)

Costo Total del Proyecto: USD 26,000,000.00

Re direccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []

- Envío fondos a otro proyecto? []

- N/A [X]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

* Monto actual (ajustado para re direccionamiento)

Reducción de Pobreza (PTI): No
Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación ambiental: N/A

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[] Muy Probable (MP)	[] Probable (S)	[X] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR (Julio 2012)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa de Inversión en Agua Potable y Saneamiento fue el resultado de los requerimientos del país para avanzar en mejorar las condiciones de acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas urbanas de municipios intermedios. Para lograr este propósito, se previó entre otros la devolución de sistemas administrados por el SANAA a las municipalidades, las cuales debían ser fortalecidas para ser capaces de asumir los retos de lograr la sostenibilidad de los sistemas existentes y la mejoras y ampliación de la cobertura. También era necesario poder financiar esas necesidades a través de acceso a fondos mediante un mecanismo financiero nacional. Para finales de los 90s, el 37% de la población carecía de acceso al agua y 76% estaba desprovisto de sistemas de alcantarillado.

La Ley de 1927 otorgaba a las municipalidades la potestad del manejo de servicios, incluyendo sistemas de agua potable; hasta 1960, las municipalidades eran responsables de los sistemas; en 1961 se crea el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados – SANAA con la principal función de construir y operar sistema, dando un giro en la administración sectorial; parte de los sistemas municipales fueron traspasados al SANAA¹. La Ley de Municipalidades promulgada en 1990, otorgó mayor independencia municipal incluyendo la administración de servicios²; esto fue determinante y abrió un diálogo sectorial³ (93-97)⁴ para modernizar el sector de A&S.

En Octubre de 1998, el Huracán Mitch provocó el colapso de sistemas de agua potable del país y puso en evidencia la precaria situación de los sistemas pluviales y de alcantarillado; por lo que, entre 1999 y el 2004, la mayoría de los esfuerzos de la cooperación se concentraron en apoyar la re-construcción con fondos en calidad de donación al país, varios en condiciones de exigibilidad mínima a las municipalidades, sin contraparte, apenas la identificación de necesidades y organizar a las comunidades además de la manifiesta voluntad política de autoridades locales.

Para el diseño del Programa, se tomó en cuenta diferentes estudios⁵ y elementos clave⁶ así como varias experiencias nacionales⁷ de la época de los 90s, algunas de las cuales no lograron dar respuesta al componente de financiación, el modelo financiero no era sostenible⁸. El Programa promovió la creación del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM) mediante el cual, recursos del BID fueron prestados a través del Banco Fiduciario (BAMER) a las municipalidades para financiar: estudios y diseños, fortalecimiento municipal, promover reformas de políticas públicas locales y financiar obras de infraestructura; este mecanismo operó por varios años (2004-2008), sin embargo, el Estado decidió su cancelación, pasando a la modalidad de subsidios volviendo al esquema asistencialista estatal.

¹ El sistema de agua de San Pedro Sula (1909) fue uno de los pocos sistemas municipales que no fueron transferidos al SANAA

² Una evaluación de la prestación de los servicios ofrecidos por SANAA (1993) concluyó: (1) ausencia de mecanismos de financiación, (2) un marco regulatorio es impreciso, (3) falta de política pública y (4) doble función del SANAA como prestador y regulador.

³ Entre otros se determinó la necesidad de organizar el sector para contar con un ente planificador, un ente regulador y un ente de apoyo técnico a los prestadores municipales y desconcentrados

⁴ En 1994 se creó el “Comité Interinstitucional del Agua” con objeto de debatir y proponer cambios y reformas para modernizar el Sector; en Agosto de 1996, este Comité presentó ante la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, un programa de reformas que incluía el borrador de una ley de agua en la cual se incluía la creación de un Ente Regulador, definía y acotaba un papel de asistencia técnica al SANAA y proponía la creación de una instancia nacional de articulación (CONASA).

⁵ Diagnóstico de la Gestión del Agua en Tegucigalpa (AquaGest), Encuestas Tarifarias de Usuarios (ESA Consultores), modelos de integración del sector privado como prestadores, estrategia y plan de acción para la reorganización del sector en Honduras (Rendon) y el Desarrollo del Marco Institucional y Regulatorio (COWATER). Pese a los esfuerzos realizados a través de estudios y el avance de las comisiones, la propuesta no fue apoyada por las autoridades del SANAA y tuvo fuerte oposición del Sindicato; finalmente el Gobierno no apoyó la iniciativa.

⁶ A finales de los 90s, el BID financió varios estudios (Consortio Typsa-Lysa) de pre-factibilidad técnica y financiera para la construcción de sistemas en algunas ciudades intermedias; los estudios fueron aprobados por el SANAA y servirían de base para futuros proyectos del sector como el 1048.

⁷ En 1992 San Pedro Sula obtiene préstamo para implementar el Plan Maestro de A&S. El BID había apoyado el sistema de alcantarillado de Puerto Cortés (1997) y ambos proyectos presentaban elementos importantes para solucionar los problemas de sistemas de A&S a través de prestadores independientes bajo el liderazgo municipal.

⁸ En San Pedro Sula hubo desfases de costos, la decisión Municipal fue de otorgar una Concesión mediante licitación a un consorcio privado el cual se hizo cargo de administrar el sistema de San Pedro Sula en 2001 (Aguas de San Pedro)





b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo (s) del Desarrollo

1.1. Objetivos

Los objetivos del programa, tal como se estipula en el Convenio de Préstamo BID 1048/SF-HO, son los siguientes:

- I. Contribuir a una eficiente y sostenible provisión de agua potable y saneamiento, mediante la promoción y la consolidación de las reformas a nivel local. El programa permitirá efectuar inversiones en los Municipios de tamaño intermedio que demuestren la voluntad de establecer Operadores con suficiente autonomía, para proporcionar servicios sobre una base comercial dentro de un marco reglamentario claro.
- I. Fortalecer la capacidad de las Municipalidades como entidades responsables por la prestación de servicios de agua potable y saneamiento. El programa también promoverá relaciones formales con los otros actores principales en el sector: los operadores, los clientes de los servicios, y las organizaciones financieras.
- II. Establecer un conjunto de procedimientos verificados para preparar y financiar proyectos de agua potable y saneamiento. Con este propósito se ha creado un mecanismo financiero, el Fideicomiso de Desarrollo Municipal (FDM), para financiar proyectos en las municipalidades que califiquen dentro de los lineamientos del referido préstamo. El FDM, incluye procedimientos para evaluar los proyectos de infraestructura y para asegurar que se adecuen a la capacidad financiera del operador.

ii. Componentes

El Programa financió Asistencia Técnica y construcción de Obras Civiles para las municipalidades que definieron modernizar la forma en que proveen servicios de agua potable y alcantarillado:

1. Asistencia Técnica

1.1. Difusión de políticas, publicidad y campañas de educación: comprendió el financiamiento de las actividades necesarias para que cada municipalidad beneficiaria formulara una política de agua potable y saneamiento en conjunto con la población.

1.2. Cambio Institucional: Apoyo a las municipalidades para que realizaran un cambio institucional para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento y para el establecimiento de un marco contractual entre el operador y la municipalidad.

1.3. Fortalecimiento Institucional: el objetivo era el de adecuar los servicios a los niveles establecidos en la Política Municipal de Agua y Saneamiento; satisfacer los requisitos legales en términos de calidad de agua y protección ambiental y cumplir con los indicadores de desempeño incluidos en los contratos con los operadores.

2. Construcción de Obras Civiles

2.1 Obras Civiles: como ser contracción de alcantarillado sanitario, perforación de pozos, plantas potabilizadoras, líneas de impulsión entre otras.

2.2 Supervisión

c. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)
---	---	---	--



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR (Julio 2012)



III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)⁹		
Servicios municipales de agua potable y saneamiento funcionando en forma eficiente y sostenible.		
1. Se superó la meta de 390,000 (MP) 2. Se logró que 114,735 personas en 22,947 hogares con conexiones de alcantarillado seguro en que anteriormente tales servicios no existían o eran inadecuados. Se logró apenas el 35% de la objetivo que era 320,000 (PP) 3. Gestión de Servicios de agua potable y saneamiento mejorado 3.1 Servicio Diario de Agua Potable. Mejoró de 7.7 a 8.6 horas por día, pero no alcanzó la meta de 11.91% (PP) 3.2 Cobertura de Micro Medición. Mejoró de 21% a 25.3% , no alcanzó la meta de 29.71%, no se usa para tarifas (PP) 3.3 Promedio de mora. Mejoró de 37.58% a 23.84% (-14%) pero no alcanzó la meta de 13.74% (P) 3.4 Cobertura de Sistema de Agua Potable. Mejoró de 79.14% a 80.39% (1%) (PP)		
Clasificación: MP, P, PP, I.		
Indicadores Claves de Efectos Directos		
<u>1. Efectos Directos Planeados:</u> 1.1E) Al final del Proyecto se esperaba obtener un total de 390,000 personas beneficiadas con sistemas de agua potable donde no existían o eran inadecuados funcionando en forma eficiente y sostenible en las municipalidades al final del Programa <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 1.1B 267,625 (12/2001) 1.1I 331,815 (12/2010) 1.1E 390,000 (31/12/11)	<u>2. Efectos Directos Logrados (Término del Proyecto)</u> 1.1L) Se logró 396,515 personas en 79,303 hogares beneficiados con servicios de agua potable donde no existían o era inadecuados. (datos obtenidos del Informe Final de Roche) <u>Término del Proyecto</u> 1.1L 396,515 (31/12/11)	
<u>2. Efectos Directos Planeados:</u> 2.1E) Al final del Proyecto se esperaba obtener un total de 320,000 personas beneficiadas con sistemas de alcantarillado sanitario donde no existían o eran inadecuados funcionando en forma eficiente y sostenible en las municipalidades al final del Programa <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 2.1B N/D (12/2001) 2.1I 86,830 (12/2010) 2.1E 320,000 (31/12/11)	<u>2. Efectos Directos Logrados (Término del Proyecto)</u> 2.1 L) Se logró que 114,735 personas en 22,947 hogares fueran beneficiados con servicios de alcantarillado sanitario en donde no existían o era inadecuados. (datos obtenidos del Informe Final de Roche). El resultado de este indicador se quedó corto, alcanzando el 35% de efecto directo planeado <u>Término del Proyecto</u> 2.1 L 114,735 (31/12/11)	
<u>3. Efectos Directos Planeados:</u> 3.1E) Servicio Diario de Agua Potable Mejorado con la meta de 11.91 horas promedio por día. 3.2E) Cobertura de Micro Medición Mejorada de 21% a 29.71%. La medición debe servir para el cobro del servicio en base al consumo real 3.3E) Promedio de mora debe ser reducida al 13.74% 3.4E) Cobertura de Sistema de Agua Potable. <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 3.1B 7.7 (12/2006) 3.1I 8.3 (12/2010) 3.1E 11.91 (31/12/11) 3.2B 21 (12/2006) 3.2I 24.55 (12/2010) 3.2E 29.71 (31/12/2011) 3.3B 35.58 (12/2006) 3.3I 27.59 (12/2010) 3.3E 13.74 (31/12/2011) 3.4B 79.14 (12/2006) 3.4I N/D 3.4E 84.54 (31/12/2011)	<u>3. Efectos Directos Logrados (Término del Proyecto)</u> 3.1L) Servicio Diario de Agua Potable Mejoró de 7.7 a 8.6 horas por día, pero no alcanzó la meta de 11.91 horas promedio 3.2L) Cobertura de Micro Medición. Mejoró de 21% a 25.3%, pero no alcanzó la meta de 29.71%; las tarifas no se cobran en base a lectura de consumo. 3.3L) Promedio de mora. Mejoró de 37.58% a 23.84% (-14%) pero no alcanzó la meta de 13.74% (P). 3.4L) Cobertura de Sistema de Agua Potable Mejoró de 79.14% a 80.39% (1%). La previsión inicial era atender 16 municipalidades, sin embargo, el programa realizó obras en 5. <u>Término del Proyecto</u> 3.1L 8.60 % (31/12/2011) 3.2L 25.13 % (31/12/2011) 3.3L 23.84 % (31/12/2011) 3.4L 80.39% (31/12/2011)	
Indicadores Claves de Efectos Directos		
Reformulación. [X] N/A		

⁹ Los OD fueron obtenidos del Documento de crédito (1999), sin embargo, no se planteó un marco lógico que reflejase indicadores de impacto





Reajuste ISDP: Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [<input checked="" type="checkbox"/>] N/A			
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):			
[<input type="checkbox"/>] Muy Probable (MP)	[<input type="checkbox"/>] Probable (S)	[X] Poco Probable (PP)	[<input type="checkbox"/>] Improbable (MI)
<p>Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.</p> <p>En cuanto a los objetivos planeados, se logró en 5 municipios, beneficiar a 396,515 personas con sistemas de agua potable donde no existían o eran inadecuados, logrando superar la meta de 390,000 originalmente planificados; logrando llegar a una parte del 37% de personas sin acceso a servicios de agua en las zonas urbanas.</p> <p>En cuanto a servicios de alcantarillado, se logró que 22,947 hogares al final del Programa, tuvieran acceso a los servicios o que fueran mejorados (se agregaron 8,472 nuevas conexiones domiciliarias) para un total de 114,735 personas beneficiadas. La meta era lograr 320,00 personas beneficiadas; se alcanzó el 35% de lo planificado.</p> <p>En cuanto a la dotación de agua en los 5 municipios, se logró mejorar en casi 1 hora (0.9) la dotación diaria; la meta era mejorar en casi 4.2 horas diarias. La cobertura de micro medición mejoró pasando de 21% a 25.3% en las zonas intervenidas; no se logró llegar a la meta del 29.71%, pero lo más significativo es que en ningún caso se está usando el sistema de micro medición para el cobro de tarifas, por lo que el esfuerzo se ha quedado apenas en llevar un control promedio del consumo por familias (en Choluteca se han reportado robos de micro medidores para venta de la carcasa de bronce; Aguas de Choluteca hace esfuerzos para que las familias repongan los micro medidores de PVC).</p> <p>El promedio de la Mora mejoró, bajando un 14%, pasando de 37.58% a 23.84%, pero quedó lejos de la meta del 13.74%.</p> <p>La meta de ampliar la cobertura se hizo bajo la premisa de intervenir en 16 municipalidades, sin embargo se realizó obra de agua potable en 5 municipalidades en las cuales en promedio se alcanzó la mejora del 1%.</p> <p>En términos generales, si bien hubo esfuerzos con resultados positivos en todos los indicadores, los objetivos se quedaron cortos de la meta y lo más significativo fue el bajo número de municipios en los cuales se realizaron obras, por lo que la clasificación promedio en los objetivos de desarrollo (OD) fue Poco Probable (PP) asumiendo que se hizo esfuerzos con bajos resultados.</p>			
<p>Estrategia de País¹⁰: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.</p> <p>El Estado buscaba mecanismos y formas para impulsar la descentralización y la devolución de sistemas de A&S eran una forma de impulsar mayores competencias desde el nivel central a los gobiernos locales. De los 32 Sistemas administrados por el SANAA a finales de los 90s, han sido transferidos 19.</p> <p>En cuanto al sector, los objetivos que se buscaban eran crear la institucionalidad para ordenarlo a fin de contar, por un lado, con asistencia técnica a los prestadores de servicios y la regulación de la prestación del servicio por otro. Al mismo tiempo, se buscaba crear los mecanismos financieros para las inversiones necesarias para operar de manera eficiente los sistemas así como su mejorar y ampliar. Un aspecto a destacar fue la falta de intervención del Ministerio de Salud como líder del Sector; si bien no se hizo una medición del impacto en la salud de la población atendida por el Proyecto, a futuro se debe promover un enlace del Sector A&S con el sector Salud a través de componentes de medición del impacto.</p> <p>Otro aspecto clave esperado era contribuir al fortalecimiento para mejorar los servicios de A&S, ligado al desempeño no sólo del prestador sino de toda la municipalidad, satisfacer los requisitos legales en términos de calidad de agua y protección ambiental; sobre esta cuestión, se logró mejorar en parte la orientación e inducción, capacitación y seguimiento de los operadores en cuanto a la calidad del agua, el tratamiento, el cuidado de las cuencas y demás aspectos; sin embargo, a través del ente regulador ERSAPS se podría incorporar un sistema de seguimiento de indicadores de la calidad del agua y la protección ambiental e incorporarlo a sus sistemas, además de promover una mejor articulación sectorial a través del CONASA. No se logró resolver la necesidad de brindar asistencia técnica municipal; la previsión era que el SANAA fue el brazo técnico de apoyo, pero este no ha cumplido totalmente esa función, principalmente por la falta de recursos.</p>			

b. Externalidades

Entre las lecciones aprendidas que dejó en Honduras el paso de huracán Mitch, fue la necesidad de fortalecer las capacidades locales para responder de forma rápida en caso de desastres naturales; se hizo muy evidente la necesidad de descentralizar competencias en manos del Gobierno Central; la entrega de

¹⁰ Para la elaboración del presente informe no se contó con la Estrategia del Banco en Honduras en 1998-1999-2000





sistemas de A&S a los municipios era una de las acciones más claras a emprender; se han transferido 19 de los 32 sistemas en manos del SANAA (ago. 2003).

En cuanto a la administración de servicios por parte de los nuevos prestadores, la perspectiva del Programa era impulsar la administración de los sistemas de A&S, sin embargo, los prestadores que fueron creados (3) así como otros que fueron apoyados, cubren la administración de servicios de recolección de basura, barrido de calles, limpieza y mantenimiento de parques y plazas públicas y algunas se interrelacionan con los servicios de catastro (Choloma), logrando un efecto mayor del esperado en cuanto al número de servicios públicos administrados por los operadores.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
Componente 1: Asistencia Técnica (MS) 1.1 Políticas Municipal del Sector de A&S formuladas 1.2 Operadores Creados 1.3 Obras Diseñadas Costo total Componente 1: USD 1,457,000.00 Contrapartida: USD 0.00 BID: USD 1,457,000.00 Desembolso BID %: 100% Clasificación: MS, S, PS, MI	<u>Productos Planeados</u> 1.1 Antes del inicio del Proyecto, se determinó la necesidad de impulsar políticas públicas desde el nivel local a fin de promover las decisiones involucrando a la población. Se realizarían cabildos para aprobar la creación de operadores, mejorar los sistemas y ampliar las tarifas. 1.2 Se financiaría la AT para la creación de los operadores de sistemas. 1.3 Se financiaría a través del FDM la Asistencia técnica para políticas, estudios y diseños de sistemas.		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 1.1 Se aprobaron políticas públicas locales en 27 municipalidades, sin embargo, pasó mucho tiempo entre la aprobación y la implementación de obras; tardando hasta 5 años en algunos casos. 1.2 Las obras fueron diseñadas con años de anticipación, por lo que al momento de su ejecución se tuvo que hacer ajustes requeridos. 1.3 Fueron creados 3 operadores, sin embargo, en uno de esos municipios (potrerillos) no se implementaron obras de infraestructura
	<u>Línea de Base*</u> 1.1B 7 (2008) (31/12/2011) 1.2B 1 (2008) (31/12/2011) 1.3B 6 (2008) (31/12/2011)	<u>Intermedia</u> 1.1I 16 (2009) 1.2I 1 (2009) 1.3I 6 (2009)	<u>Al Término del Proyecto</u> 1.1E 16 1.2E 1 1.3E 6 <u>Al Término del Proyecto</u> 1.1 27 (12/12/2011) 1.2 3 (31/12/2011) 1.3 6 (31/12/2011) Costo total Componente 1: USD 3,409,807.00 Contrapartida: USD 0.00 BID: USD 3,409,807.00 Desembolso BID %: 100%
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Componente 2: Administración, Consultas y Preparación del Proyecto Componente para cubrir los costos de 2 consultores de SEFIN (primer implementador), de la administración del FDM (BAMER), de la Unidad Técnica y del Gerente del Proyecto (ROCHE). 2.1 Gestión del Programa 2.2 Gestión Financiera 2.3 Devolución del FPP	<u>Productos Planeados</u> <u>Al Término</u> 2.1) Contar con una unidad fortalecida en SEFIN Contar con Fondo de Desarrollo Municipal (FDM) como mecanismo de financiación municipal para AT, mejoras y ampliación de la cobertura de sistemas de A&S. 2.2) Era previsto al finalizar el Programa, contar con el mecanismo de financiación a las municipalidades. 2.3) Reconocer los gastos de preparación del Proyecto		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 2.1) El Estado cambio el implementador 3 veces (SEFIN, SGJ y FHIS); en ninguno de los casos hubo un fortalecimiento institucional o transferencia de conocimientos. 2.2) El FDM fue cancelado por decisión del Estado aún y cuando funcionó pese a los retrasos, regresando al esquema asistencialista estatal. El Programa demoró 12 años, incrementando los costos de administración. 2.3) El programa pagó \$89 k para cubrir el FPP





Costo total Componente 2: USD 2,099,000 Contrapartida: USD 0.25 BID: USD 2,074,000 Desembolso BID %: 89 Clasificación: MS, S, PS, MI		Costo total Componente 2: USD 4,653,000 Contrapartida: USD 0.00 BID: USD 4,653,000 Desembolso BID %: 100													
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)												
Componente 3: Obras Infraestructura 3.1 Sistema de agua potable construidos, ampliados o mejorados 3.2 Sistema de alcantarillados construidos, ampliados o mejorados Costo total Componente 3: USD 20,000,000 Contrapartida: USD 2,000,000.00 BID: USD 18,000,000.00 Desembolso BID %: 90 Clasificación: MS, S, PS, MI		Productos Planeados Se planificó que las municipalidades adquirieran préstamos del FDM para obras cumpliendo 3 principios: (a) preferible rehabilitación antes que nuevas obras, (b) en los casos de no existir, promover obras de saneamiento y (c) no permitir obras de expansión de agua sin realizar la eliminación segura de aguas residuales. El suministro de agua y eliminación de aguas residuales se promoverá como un único servicio. <u>Al Término</u> <table border="0"> <tr> <td><u>Línea de Base*</u></td> <td><u>Intermedia</u></td> <td><u>del</u></td> </tr> <tr> <td><u>Proyecto</u></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.1B 1 (2008)</td> <td>3.1I 1 (2009)</td> <td>3.1E 5 (31/12/2011)</td> </tr> <tr> <td>3.2B 2 (2008)</td> <td>3.2I 2 (2009)</td> <td>3.2E 5 (31/12/2011)</td> </tr> </table>		<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>del</u>	<u>Proyecto</u>			3.1B 1 (2008)	3.1I 1 (2009)	3.1E 5 (31/12/2011)	3.2B 2 (2008)	3.2I 2 (2009)	3.2E 5 (31/12/2011)
<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>del</u>													
<u>Proyecto</u>															
3.1B 1 (2008)	3.1I 1 (2009)	3.1E 5 (31/12/2011)													
3.2B 2 (2008)	3.2I 2 (2009)	3.2E 5 (31/12/2011)													
		Fin de Proyecto <u>Término de Proyecto</u> 3.1 Al final del proyecto se construyeron o mejoraron 5 sistemas de agua potables 3.1 Al final del Proyecto se construyeron o mejoraron 5 sistemas de alcantarillado, sin embargo, lograron el 35% del objetivo de 320,000 personas beneficiadas. <u>Al Término del Proyecto</u> 3.1F 5 (USD 12,301,000) (31/12/2011) 3.2F 5 (USD 6,997,102 (31/12/2011)) Costo total Componente 3: USD 19,298,102 Contrapartida: USD 3,000,000.00 BID: USD 19,467,000.00 Desembolso BID %: 100													
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)												
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A															
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).															
Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A															
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):															
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)												





d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$26,000,000.00)				Costo Total del Proyecto - Actual (US\$26,000,000.00)				% Diferencia
Copiar tabla de costo				Copiar tabla de costo				+ 12%
Categoría	BID	Local	Total	Categoría	BID	Local	Total	
1. Administración, consultas y preparación	2.74	0.25	2.99	1. Administración, consultas y preparación	3.27	0.14	3.41	
Administración de la cuenta del FFDM	0.50	0.00	0.50	Administración de la cuenta del FFDM	0.53	0.00	0.00	-24.7%
Unidad Técnica	0.15	0.5	0.20	Unidad Técnica	0	0.00	0.00	
Unidad de la Supervisión de la Secretaría de Finanzas	0.00	0.20	0.20	Unidad de la Supervisión de la Secretaría de Finanzas	0.1	0.00	0.00	
Gerente del Programa	1.25	0.00	1.25	Gerente del Programa	2.55	0.00	0.00	
Consulta y acuerdo de la política con el público	0.70	0.00	0.70	Consulta y acuerdo de la política con el público	0.00	0.00	0.00	
Reembolso del FPP	0.14	0.00	0.14	Reembolso del FPP	0.09	0.00	0.00	
2. Asistencia Técnica	4.03	0.50	4.53	2. Asistencia Técnica	2.27	1.14	3.41	+4.5%
política, publicidad y educación	0.50	0.00	0.50	política, publicidad y educación	0.64	0.00	0.00	
Cambio Institucional	1.20	0.00	1.20	Cambio Institucional	0.34	0.00	0.00	
Fortalecimiento Institucional	1.83	0.20	2.03	Fortalecimiento Institucional	0.69	0.00	0.00	
Estudios	0.50	0.30	0.80	Estudios	0.59	0.00	0.00	
3. Obras Civiles	18.00	2.00	20.00	3. Obras Civiles	19.17	1.73	20.90	
Contratos de construcción	17.15	1.20	18.35	Contratos de construcción	17.15	0.00	0.00	+0.3%
Supervisión	0.85	0.80	1.65	Supervisión	2.02	0.00	0.00	
SUBTOTAL	24.77	2.75	27.52	SUBTOTAL	24.71	2.75	27.52	
Costos Financieros	1.23	0.25	1.48	Costos Financieros	2.04	0.25	1.48	
Intereses	0.65	0.00	0.65	Intereses	0.65	0.00	0.00	
Comisión de Compromiso	0.00	0.25	0.25	Comisión de Compromiso	0.91	0.00	0.00	
Vigilancia e Inspección	0.36	0.00	0.36	Vigilancia e Inspección	0.26	0.00	0.00	
Auditoría	0.32	0.00	0.32	Auditoría	0.22	0.00	0.00	
TOTAL	26.00	3.00	29.00	TOTAL	26.10	3.01	29.11	

Explique brevemente diferencias.

Algunas diferencias se dieron principalmente por la reorientación de fondos para atender la Emergencia Nacional provocada por la Depresión Tropical # 16 en octubre del 2008; se trasladó USD 1.0 MM del componente 2. Asistencia Técnica al componente 3. Obras Civiles¹¹. El costo administrativo se incrementó debido a retrasos; se aprecia diferencia negativa en Asistencia Técnica, esto fue debido a que la misma era pagada por las municipalidades (antes del 2005) y se proveyó menos asistencia a las municipalidades como resultado al traslado de fondos.

Reconocimiento de Proyectos ejecutados: Hacia el final del Programa (2011), se hizo un reconocimiento de 8 proyectos de A&S que fueron ejecutados con fondos nacionales con anterioridad en los municipios de Yamaranguila, Distrito Central, Masagüara, Peña Blanca, Santa María, San Isidro y Potrerillos; para efectos del cierre de este Informe, no se tomó en consideración el análisis de estos proyectos dado que no fueron parte del grupo de proyectos implementados, el análisis se hizo únicamente sobre gastos reconocidos de USD 487,129.

Otros Retrasos del Programa:

El Programa tuvo una duración de 11 años, generando costos relacionados como la administración a lo largo del tiempo. Las causas del retraso son varias, algunas por demoras en cumplir las condiciones de efectividad, otras debido a la debilidad de SEFIN como primer implementador y los retrasos en la contratación de la Gerenciadora y del Banco Fiduciarios; estos retrasos representaron cerca de 1.5 años. También hubo retrasos importantes debido a fallos de diseño en el acceso al FDM.

Otros retrasos fueron provocados por la falta de liderazgo e interés de SGJ como implementador y retrasos en la entrada en FHIS y la adaptación a sus esquemas operacionales; parte de la afectación en origen fue debido a los cambios políticos dado que el Programa pasó por 4 administraciones (Ver anexo 3); los retrasos atribuidos al periodo de la crisis política (2009) no fueron significativos.

Algunos de los retrasos más importantes se debieron a la dinámica de implementación del programa en realizar acciones como asistencias técnicas, auditorías, diseños, etc. por "paquetes de eventos", limitando el avance por el municipio más débil.

IV. Implementación del Proyecto

¹¹ El Programa 1048 respondió a la solicitud del Gobierno para atender la Emergencia. Fuente: Informe final ROCHE—Página 42





a. Análisis de los factores críticos

Liderazgo y arreglos institucionales: Desde los inicios para promover las reformas (finales de los 90s), ha sido y aún hoy sigue siendo evidente, la ausencia de liderazgo del Estado en los procesos de diálogo para reformas, diseños de programas y demás iniciativas del sector de A&S ; las razones de esta ausencia no se conocen, pero es evidente que algo está faltando en la dinámica de intervención sectorial para provocar el interés de la clase política y gubernamental al más alto nivel.

Uno de los riesgos identificados al inicio del Programa, fue la injerencia política que incidiera en el marco regulatorio que afectase los arreglos institucionales establecidos (ERSAPS, CONASA, SANAA, Etc.); por otro lado, la reforma suponía la devolución los sistemas de agua y alcantarillado administrados por SANAA a las municipalidades, se anticipó como riesgos la resistencia de la institución y la oposición del sindicato. El Estado decidió implementar el Programa 1048 a través de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) mediante una unidad coordinadora y el apoyo de un agente técnico y gerenciador del Programa (ROCHE), con la idea principal de suplir la falta de experiencia de SEFIN y en parte para acotar el riesgo político. Para el componente del establecimiento de un mecanismo nacional de financiación el Programa definió la contratación de un banco del sistema nacional (BAMER).

Falta de Consistencia y planificación: Aprovechando la existencia de estudios y diseños (12), el Programa inicia con un grupo de 16 municipalidades a ser beneficiadas; a lo largo de los 11 años realizó intervenciones bajo un esquema de implementación de actividades por “paquetes” de eventos. El cuadro (derecha) muestra el número de municipios atendidos por cada evento (intervención). El Programa realizó actividades hasta con 37 municipalidades, sin embargo, solamente en 5 de ellas financió proyectos de agua potable y en otras 5 financió proyectos de saneamiento. En 3 municipalidades se apoyó la creación del operador de servicios (en 1 de ellas no se implementó infraestructura). Los cuadros de los Anexos 3 y 4, muestran más detalles de la intervención del Programa en cada municipio. Destaca la capacidad de las municipalidades en adaptarse a las reglas, pero no al mismo ritmo y velocidad unas de otras aún bajo AT estándar.

Intervención	Cant.
Estudios existentes Typsa-Lysa	12
Diagnóstico Inicial	31
Selección Asistencia Técnica	14
Asistencia Políticas Públicas	16
Auditoría externa	15
Fondos FDM aprobados	3
Fondos FDM con N.O.	6
Financiación aprobada por FHIS	7
Infraestructura realizada	10
Creación del operador	3

Se aprecia la falta de consistencia de la implementación del Programa en los municipios a lo largo del tiempo, esto se debió en parte a tres razones: (1) haber realizado actividades por paquetes (p.e. el apoyo a la creación de políticas públicas locales demoró 1.5 años), en donde los tiempos estuvieron marcados por el municipios más débil, (2) haber realizado actividades por paquetes de forma secuencial (después de las políticas se apoyó la revisión y diseño de sistemas y las auditorías municipales), y (3) pretender que todo el grupo de municipios cumpliera las condicionalidades de acceso al FDM, esto último está ligado al fallo en

En el 2005 se apoyó en Choluteca la creación de políticas públicas locales, incluyendo las tarifas para hacer sostenibles las inversiones, sin embargo, las obras comenzaron en 2009 finalizaron en 2011 (aún se está haciendo ajustes en la Planta de Tratamiento / 2012). Actualmente el operador “Aguas de Choluteca” desconoce la existencia del documento de políticas públicas locales.

la evaluación de las capacidades municipales previo al inicio del Programa. Después del esfuerzo de varios años por lograr que accedieran al FDM, este fue cancelado cuando ya habían sido aprobados 3 sistemas; se pasó entonces a la modalidad asistencialista bajo un esquema de subsidio y cambios en el sistema

de pagos a través del SIAFI.

Demoras en las respuestas a los ciudadanos: En 2003 el Programa promovió entre las autoridades, reuniones para motivar a los alcaldes a participar del mismo; en el ámbito local, los ciudadanos que fueron consultados en 2005 para apoyar políticas locales, tuvieron que esperar hasta 5 años en algunos casos para ver iniciadas las obras¹², mientras que en 17 de las 27 municipalidades en las que se apoyó políticas, no

¹² Las obras fueron implementadas entre el 2009 y el 2011





llegaron a ser beneficiados por el Programa. Con todo, 396,000 personas se beneficiaron de las mejoras de sistemas de agua (5 municipios) y 114,735 se beneficiaron de mejoras y nuevas conexiones en sistemas de alcantarillado.

Las dificultades para lograr realizar obras: En Honduras realizar obras de A&S demoran varios años; en el mejor de los escenarios, (a) el diseño demora de 6 a 12 meses, (b) el tiempo de aprobación de políticas locales incluyendo tarifas, calidad y dotación puede demorar de 6 meses a 1 año, sumado a (c) los 6 meses promedio que tarda una licitación pública nacional, en total el promedio es de 18 meses en el mejor de los casos, entonces, ¿dónde está el fallo?: para resolver la cuestión, ***los programas deben ser implementados con AT y ejercicios a la medida de cada municipio***, sin embargo, es necesario pensar en términos sectoriales lo que está faltando, por lo que los fallos pueden estar en: (1) falta de apoyo institucionalizado de alto nivel para el diseño de sistemas, (2) falta de capacidad local para promover políticas (ERSAPS ha venido en parte a mejorar esta cuestión), y (3) falta de acceso a financiación sectorial; pero en síntesis, hay una falta de articulación gubernamental que logre imprimir esquemas de intervención sectorial de forma estandarizada; en cuanto a esto, CONASA no está cumpliendo parte de esa función.

Otros retrasos: Con la firma del convenio en marzo del 2000 y fecha del último desembolso el 31 de diciembre de 2011, el Programa tuvo un período de implementación de 141 meses (11.75 años); siendo uno de los programas de mayor duración de la cartera del BID en Honduras. Uno de los factores de mayor retraso fue lograr cumplir con las condicionalidades; si bien el aprobar la Ley Marco de A&S era muy importante para el país, fue un error haber dejado su aprobación como una de las 3 condiciones de efectividad; con una previsión de 15 meses, SEFIN demoró 40 meses (3.3 años) hasta lograr la efectividad; durante este período hubo una transición de gobierno que implicó un cambio de partido político, lo cual influyó en el desempeño institucional de SEFIN antes después del cambio.

Ajustes significativos: Una vez aprobada la Ley en Agosto de 2003, el Programa demoró en lograr que las municipalidades cumplieran los requisitos de efectividad fiduciaria; las condiciones de acceso a los créditos fueron revisadas por SEFIN durante la Misión del Banco a Honduras en Diciembre del 2004; ahí se define (1) cambiar la metodología de cálculo de la capacidad financiera municipal para financiación de obras, pero no permitir los desembolsos sin antes lograr la aprobación de las tarifas por parte de los ciudadanos, (2) puso a disposición un fondo disponible no reembolsable de \$ 300K para diseño de políticas públicas en los municipios que no habían sido apoyados antes (HYTSA), (3) se acordó que BAMER apoyara a SEFIN para la contratación de auditorías financieras, (4) que las municipalidades contrataran con apoyo de la Gerenciadora las AT requeridas, (5) se definió mantener los fondos de repago en un Patrimonio Autónomo, (6) la capacidad de pago de los préstamos para inversiones podrían basarse en ingresos de servicios de A&S así como de otros servicios públicos. Lo anterior muestra que haber tomado la experiencia de SPS y Puerto Cortés sin considerar la capacidad financiera de municipios intermedios no fue una decisión del todo acertada, por otro lado, ***el Programa fue lanzado sin contar con las herramientas necesarias para su implementación.***

Las condiciones de acceso a los créditos del FDM fueron poco flexibles; el Gobierno y el Banco pudieron haber sido ágiles en identificar el problema. Por otro lado, el Programa no fue lo suficientemente eficiente en brindar asistencia técnica ; el "modelo" de implementación por paquetes de eventos en busca de cumplir condicionalidades en lugar de ofrecer asistencia adaptada a las necesidades de cada municipio, fue una limitante importante que incidió en los retrasos de la ejecución al querer tratar de llevar a todos los municipios por igual, limitando el avance por el candidato más débil.

Cambios institucionales: Desde su promulgación (1990) hasta el 2005, el Estado no había cumplido con el 5% de transferencias a los municipios conforme establece la Ley de Municipalidades; en 2004 se articula a través de la Secretaría de Gobernación diferentes esfuerzos por concentrar programas con posibilidad de transferencias a los municipios y así lograr cumplir con el 5%; bajo esta idea, el Gobierno decide trasladar el Programa 1048 de SEFIN a la ***Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ)***. Durante los cerca de 2 años, la SGJ no ejerció ninguna función supervisora del Programa; nuevamente esto ocurrió durante el período de transición política que resultó en el cambio de partido de gobierno.





A finales del 2007 y en 2008, el Gobierno solicitó al Banco cambiar la modalidad de traspaso de recursos a los municipios, de sub-préstamos a no fondos reembolsables y cambiar el rol de la firma gerenciadora por uno de apoyo al **FHIS como Órgano Ejecutor**, contrato modificatorio que fue firmado en agosto del 2008.

A raíz de la Depresión Tropical 16 de octubre del 2008, que motivó al Gobierno de Honduras declarar estado de emergencia en Honduras, el banco, a solicitud del Gobierno Central, modificó el contrato de préstamo para incorporar obras de emergencia en sistemas de agua y saneamiento por valor de US\$ 1.5 millones. Esta modificación se firmó en noviembre del 2008.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Al inicio de la administración del Presidente Zelaya (2006), el Gobierno solicitó el traslado del Programa al FHIS; el cambio fue oficializado mediante contrato modificatorio en Agosto de 2007. La incorporación del Programa al FHIS implicó un cambio en procesos al tratar de adaptar los proyectos de los municipios al “Ciclo de Proyectos FHIS”, esto representó un reto; por otro lado, la modalidad de pagos en FHIS a través del SIAFI era contrastante con el esquema fiduciario de pago a través de FDM, resultando en retrasos durante la incorporación. Para el momento de la cancelación del FDM, se registraban créditos aprobados y en ejecución de obras en 3 municipios por un valor de \$ 5.16 MM; otras 6 municipalidades habían avanzado en su proceso de aprobación y se contaba con la no objeción para proyectos de construcción y supervisión por \$ 14.36 MM.

El FHIS en los últimos 8 años, mantiene unidades coordinadoras de proyectos (UCP) bajo un esquema matricial apoyado por la direcciones de línea; la entrada de la Gerenciadora en su papel de líder del Proyecto 1048 con amplia independencia en su paso por SEFIN y SGJ, contrastó con la modalidad de UCPs; pese a ello, se logró implementar y finalizar el Programa cumpliendo con algunos de los objetivos planteados, pero sin dejar un proceso de transferencia o fortalecimiento a la institución, la cual por otro lado, no aprovechó de toda la experiencia de Roche en el sector de A&S.

Los ajustes previos a la entrada, permitieron un mejor escenario de ejecución pasando del 13% al 61% de desembolsos en poco más de 2 años de implementación en FHIS (se aprecia en el Anexo 3), por lo que no se puede atribuir un mejor desempeño de la ejecución del Programa a la entrada al FHIS sino a los ajustes, aunque tardíos, hechos a las

condiciones de acceso a crédito y otros y que fueron definidos en Diciembre de 2004. Por otro lado, las competencia e independencia de la gerenciadora en su etapa dentro de SEFIN y SGJ, fueron modificadas y en parte limitadas; la aprobación de procesos quedó en manos de la “columna central” del FHIS en sus Direcciones y Unidades; esto representó otro reto importante para las partes a lo largo de todo el período de 42 meses de relación entre la Gerenciadora y el ultimo prestatario del Proyecto.

El FDM como modelo de financiación a los municipios, fue abandonado justamente en el momento en que estaba en funcionamiento después de los esfuerzos y ajustes hechos en los 5 años precedentes, dejando de lado el objetivo superior de lograr poner en funcionamiento un mecanismo nacional de acceso a recursos para las municipalidades a través de un banco fiduciario. El FDM demostró la factibilidad del mecanismo fiduciario para resolver la falta de fondos para financiar sistemas.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco

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

V. Sostenibilidad



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR (Julio 2012)



a. Análisis de Factores Críticos

Las mayores obras de infraestructura fueron implementadas en los últimos 3 años del Programa; para mayo del 2011, solamente las municipalidades de San Lorenzo quien presentó un informe deficiente de mantenimiento de sistemas y Choloma (*Aguas de Choloma*) con mucho mayor capacidad y experiencia, presentaron informe de mantenimiento al Programa; este último presentó un informe mucho más completo. El ERSAPS lleva en sus bases de datos, medición de resultados de la calidad de agua y documentación del sector en base a informes que presentan los operadores de sistemas; pero la cultura de mantenimiento en general en el país es correctiva, no preventiva. En el caso de Aguas de Choluteca, se constató durante la visita realizada (mayo 2012), el mantenimiento preventivo del nuevo tanque de almacenamiento (850,000 Gls) de agua potable de la ciudad; la nueva Planta Potabilizadora (1048) recién instalada, aún no había logrado entregar la capacidad nominal de calidad del agua y dotación (la firma constructora estaba realizando ajustes y la construcción de una pila adicional de decantación previo a la entrada); otra planta potabilizadora (1999) entrega el 50% de dotación de la capacidad nominal, según informó Aguas de Choluteca (una 3ª planta está en proceso de instalación); sería oportuno realizar un estudio de las plantas potabilizadoras para actualizar los costos operativos, la entrega nominal y efectiva, la calidad del agua y las especificaciones técnicas solicitadas por los operadores y lo que efectivamente entregan a fin de hacer ajustes en las especificaciones técnicas y TDR si aplica.

b. Riesgos Potenciales

En términos generales en el país, se mantiene limitaciones financieras para ampliar cobertura, falta de planificación, escases e idoneidad de personal técnico y administrativo, problema de diseño, construcción y operación, deterioro de sistemas por obsolescencia y mantenimiento, falta de independencia técnica y financiera de los prestadores, el porcentaje de tratamiento de aguas residuales sigue siendo bajo, problemas de baja tarifa que generan derroche y poca conciencia, alta morosidad y endeudamiento de las municipalidades; otros riesgos potenciales son las transiciones políticas que afectan la estabilidad laboral de los técnicos, la falta de cobertura principalmente en el sector rural disperso y las deficiencias de cobertura en el sector urbano en los barrios más pobres, afectan la salud principalmente de la población infantil.

Se han registrado en el sector en Honduras, problemas de sostenibilidad de sistemas, principalmente en tratamiento de residuos y desechos sólidos en lagunas de oxidación (La Lima, Tela, La Ceiba, Villanueva), sistemas de bombeo de agua y saneamiento (Siguatepeque y La Ceiba) y problemas de desempeño deficiente de algunas plantas de tratamiento (plantas paquete) de agua potable entre otros. Los esfuerzos por desconcentrar los servicios, se han visto limitados entre otros a dos factores; la falta de sostenibilidad financiera y fallos en el mantenimiento.

c. Capacidad Institucional

La creación del FDM junto con la Ley Marco de A&S, pretendían dar respuestas integrales a varios de los problemas y riesgos del sector; se esperaba que el FDM pudiera ser el brazo financiero a los municipios para ampliar y mejorar sistemas, financiar AT, diseños y estudios, así como políticas públicas locales; por otro lado, la Ley Marco estableció la

creación de la Comisión Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA), la define el papel del SANAA como asesor técnico del país y no como regulador, quedando este en el Ente Regulador del Sector de Agua y Saneamiento (ERSAPS); algunos modelos de intervención local proponen la participación ciudadana a través de la creación de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS) y la Unidad Social de Control Local (USCL) como auditor técnico y social, ayudando a definir el papel de los ciudadanos en los municipios para la mejora de sistemas, incluyendo un esfuerzo para la sostenibilidad.

El Programa de Modernización del Sector (1048) contribuyó en los esfuerzos por aprobar la Ley Marco de A&S (Ago. 2003) bajo la cual se creó CONASA, ERSAPS, definió un mejor papel del SANAA y el traspaso de sistemas de la institución a las municipalidades. Hoy en día, hay un mejor escenario de las competencias de las instancias del Sector y se han traspasado 19 de los 32 sistemas que eran operados por el SANAA.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

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



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR (Julio 2012)



VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

En su totalidad a lo largo de los 12 años de Programa, se hizo intervenciones en 37 municipalidades del país; el cuadro Intervenciones del Programa a Nivel de cada Municipios (Anexo 4), se aprecia que el esquema general de apoyo propuesto, fue aplicado (completo) únicamente en Santa Rita, en donde el Programa fue consistente, ello no significa que fuese necesario intervención específica, pero apunta a la falta de consistencia del Programa al ser implementado por paquetes de eventos en lugar de haber hecho una intervención a medida.

La infraestructura implementada en 10 municipalidades beneficiadas, dejó como resultado 27,780 nuevo hogares con conexiones nuevas o mejoradas de agua potable (de 53,523 en 2001 paso a 79,303) beneficiando a unas 396,515 personas y sobrepasando la meta del proyecto de 390,000. En cuanto a conexiones sanitarias, se incrementó en 8,472 hogares (pasó de 14,475 a 22,947) con conexiones nuevas o mejoradas, beneficiando a unas 114,735 personas. En términos de indicadores de gestión, se logró los siguientes resultados: (1) mejora en la frecuencia diaria de dotación de agua potable en 0.9 horas (pasó de 7.7 a 8.6 horas por día), (2) la cobertura de la micro medición mejoró un 4% (pasando de 21% a 25.1%) y el porcentaje de cobertura de agua potable resultó en un 1% de mejora (pasó de 79.14% a un 80.39%); a pesar de no haberse cumplido todos los resultados del Programa, se hizo esfuerzos en todos los componentes con resultados positivos en todos ellos.

En cuanto a la gestión de los sistemas, con la asistencia técnica se logró reducir la mora en un 14%, (de 37.58 bajo a 23.84%), sin embargo, los prestadores de servicios no se limitan a la administración de sistema de A&S, también administran ahora la recolección de basura, limpieza de calles y parques (Choloma y Choluteca), este impacto así como los resultados alcanzados no han sido medidos; la información fue obtenida de la línea de base de cada proyecto, de la información de evaluaciones (2003 – 2004) y lo reportado por cada implementador. El FHIS hizo visitas de control y seguimiento así como inspectorías, pero no se puede asegurar los datos sin una evaluación de impacto.

Es importante resolver el problema de la falta de monitoreo del mantenimiento y sostenibilidad de los sistemas financiados por el 1048; la obligación contractual del FHIS en reportar cada 6 meses el mantenimiento de sistemas, podría también resolverse incorporando en el proyecto 1793, un guía de mantenimiento y formato de informe mensual de mantenimiento preventivo que los operadores y municipalidades beneficiadas de ambos (1048 y 1793) proyectos envíen al FHIS y este a su vez, mediante un acuerdo con ESAPS, pueda enviar dichos informes. Los técnicos del FHIS podrían realizar el monitoreo mensual del mantenimiento de sistemas, y poco a poco trasladar esta actividad al ERSAPS hasta llegar al 100% de seguimiento una vez que el 1793 haya concluido.

El SANAA como responsable de brindar AT, comenzó a elaborar herramientas para los operadores rurales de sistemas. Mientras el 1048 se centró en brindar AT para lograr el acceso a los créditos, la sostenibilidad de sistemas y aspectos técnicos de la calidad, el Proyecto PROMOSAS (SEFIN / BM) resolvió la cuestión de los errores en la implementación de AT a través de asistencia a la medida de cada municipalidad, orientada a crear las condiciones sociales, políticas y técnicas de apoyo local, la creación del prestador, su eficiencia técnica y administrativa, además de aplicar algunos esquemas propuesto por ERSAPS. Pese a ello, bajo ese proyecto tampoco se incorpora la figura del SANAA como proveedor de AT sino a través de la contratación de firmas consultoras externas.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No se hizo ninguna evaluación ex-post, por lo que no se dispone de información, sin embargo, se recomienda que la misma sea realizada para verificar los resultados directos e indirectos así como los datos de información de la sostenibilidad financiera de los operadores que fueron creados (3).

VII. Lecciones Aprendidas

Diseño:



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR (Julio 2012)



1. El diseño conceptual del Programa tomo en consideración las experiencias, lecciones y situación del entorno del país; las expectativas de las capacidades municipales fueron muy altas, basadas en las experiencias de Tegucigalpa, San Pedro Sula y Cortés, sin embargo, la realidad de las ciudades intermedias era distinta. Durante la implementación, el Programa no fue lo suficientemente ágil para proveer AT a las municipalidades. Por otro lado, las condiciones de acceso al FDM eran poco flexibles.
2. El diseño del Programa fue realista, complejo y bajo un escenario de cambios en el Sector; se tomó en consideración por un lado la independencia municipal en la prestación de servicios y por otro lado, la entrega por parte del SANAA de los servicios de A&S a su cargo además de las propuestas de modernizar el sector.

Liderazgo:

3. La débil presencia del Gobierno Central fue una constante no sólo en el diseño sino a lo largo de casi toda la ejecución del Programa; si bien esto se anticipó, fue uno de los factores que más afectó en los retrasos y el desempeño; otro factor que afectó fue la injerencia política, sobre todo en los 3 períodos de transición política.
4. La debilidad de la presencia del gobierno y el factor político como principales riesgos, fueron los factores para contratar una gerenciadora; este acompañamiento permitió mantener el vínculo y fue el hilo conector durante los tres cambios de implementadores (Sefin → SGJ → Fhis) y los períodos de transición política.

La Implementación:

5. El Programa fue lanzado sin contar con herramientas que luego fueron desarrolladas por entes como ERSAPS; el escenario de implementación hoy día es mucho más estructurado.
6. La ejecución de la AT por “bloques” o paquetes de eventos al grupo de municipios en forma escalonada por etapas (políticas → auditorías → diseños → creación del prestador → infraestructura), fue un factor crítico que influyó en el retraso del Proyecto; para el caso, el haber apoyado la formulación de 16 políticas públicas locales bajo un solo contrato y luego demorar en apoyar las obras varios meses o años después, ciertamente limitó el efecto esperado.
7. El contar con una firma gerenciadora, se hizo bajo la perspectiva de ser un apoyo a la planificación, el seguimiento de la ejecución y control, sin embargo, el modelo de contrato del gerenciador y su remuneración debió haberse hecho en base a resultados (*performance based contract*) y no como un gasto operativo mensual.
8. El uso de los fondos bajo una dinámica de implementación de AT municipal de forma flexible y a la medida, hubiese sido más favorable, permitiendo el avance individual, reduciendo además el riesgo de la política a nivel local (el Programa pasó por tres períodos electorales). El avance fue marcado por el eslabón más débil de la cadena.


Infraestructura:

9. Al final en la fase de construcción de obras civiles (2009-2011), apenas se brindó AT y la misma fue limitada en apoyar procesos contractuales; pese a ello, se logró implementar obras en 10 municipios con resultados positivos en todos los indicadores.
10. El Programa contribuyó en la aprobación de la Ley Marco de A&S (Ago. 2003) con efectos positivos de mejora que se han traducido en un grado de mejora en ordenar el Sector.

Recomendaciones a futuro:

11. Establecer criterios de elegibilidad alcanzables en un período de tiempo que esté acorde al período de duración del Programa o sea criterios factibles de cumplir en corto tiempo.
12. Los recursos financieros para las actividades de asistencia técnica que están encaminadas a contribuir a la implementación de una reforma local (descentralización y desconcentración) deberían ser no reembolsables, entre estas destacan: consultorías para el diseño de la Política Municipal que indique el cambio que se propone introducir, campañas publicitarias y de educación, consultorías para el diseño del cambio y el fortalecimiento institucional cuando las entidades donde se va a implementar la reforma carezcan de recursos financieros.
13. El pago de los honorarios de los Coordinadores, que tengan la responsabilidad de formular planes, asegurar el cumplimiento de actividades y los procedimientos de un Programa, debería ser con cargo al financiamiento a fin de garantizar el Coordinador se cumpla con el perfil requerido, además de evitar que la Municipalidad reoriente sus actividades a otras diferentes a las del Programa y para lo que fue contratado.



-  14. Los préstamos para inversión de obras para un servicio específico que presta una Municipalidad se deberían basar en los ingresos totales de la Municipalidad y en el estudio de tarifas, y no sólo en el ingreso presente del servicio donde se hará inversión, sin detrimento de la sostenibilidad financiera del servicio a ser beneficiado.
15. El esquema de firma gerenciadora debe ser revisado para buscar que la misma deje capacidades en las instituciones, promueva una transferencia de conocimiento e introduzca novedades en el sector basados en sus experiencias en otras regiones; las firmas atraen a los mejores profesionales del país, pero ello no asegura la transferencia de conocimientos y novedades al país.
16. El Banco debe asegurarse que el prestatario cumpla con su papel y promover que asuma las decisiones, ello implica mecanismos de coordinación desde el más alto nivel hasta los niveles operativos; las autoridades del implementador, deben ser informadas de todas las actividades de los programas; las decisiones más importantes deben ser asumidas por la institución.
17. El riesgo político debe ser afrontado con estrategias de incidencia y acercamiento, pero también se recomienda establecer un componente de transición política a ser implementado, antes, durante y después de las elecciones a fin de que los programas logren avanzar durante el período. Esto podría ser impulsado mediante una propuesta de un Pacto Nacional junto a los candidatos a la Presidencia (al menos 2-3 meses antes de las elecciones) para priorizar el apoyo al Sector A&S, incluyendo los programas en ejecución. El Pacto podría ser impulsado por la Red de Agua y Saneamiento RASHON y el Frente del Agua.
18. Para impulsar la continuidad de los proyectos antes, durante y después de la transición política como resultado de las elecciones, se podría proponer un nuevo modelo institucional que permita la continuidad, ejecución, desembolsos, etc. Durante ese período, evitando así el desfase de tiempo.
19. El papel de asistencia técnica aún no es asumido por el SANAA en todo su contexto, por otro lado, el CONASA tiene una posición débil debido en parte a la falta de liderazgo e interés de la Secretaría de Salud como cabeza del Sector; los programas de A&S deben tomar en cuenta a estas instituciones.
20. La cuestión de contar con acceso a créditos al sector debe ser nuevamente planteada, de lo contrario, siempre se estará haciendo esfuerzos puntuales en unos municipios, pero sin resolver la cuestión de manera integral.
21. Los nuevos programas de A&S, deben abordar la perspectiva de inclusión social y prevención de la violencia; el acceso a las necesidades básicas insatisfechas, es una cuestión de urgencia que podría contribuir a mejorar el clima de inseguridad y no sólo ser abordado desde la perspectiva técnica y financiera de la dotación de servicios públicos.
22. El sector debe preparar cuadros jóvenes de relevo generacional para puestos clave a futuro; el Programa ha contribuido a mejorar la capacidad de profesionales en todos los niveles; no se debe perder de vista el bajo interés de participar en el Gobierno incluyendo la falta de interés de profesionales calificados en ser parte de este.
23. Para la implementación de futuros programas, es importante fortalecer las capacidades de los equipos técnicos que coordinan los programas, así como las direcciones y unidades que tienen relación directa con estos. Cuando sabemos que las UEs van a sufrir cambios en personal, se debe establecer un *protocolo* de transición que asegure: 1) traslape obligado de directores y personal clave, 2) acuerdo sobre continuidad de conjunto de obras, 3) traspaso ordenado de archivos y documentación del proyecto, y 4) acuerdo sobre contactos para consultas eventuales.
24. Para lograr un monitoreo oportuno, es recomendable que el FHIS establezca una guía y formatos para que las municipalidades y sus unidades técnicas y operadores de servicios, reporten mensualmente sobre el mantenimiento de los sistemas construidos bajo el proyecto SF-HO 1048 y el SF-HO 1793; se recomienda que se establezcan acuerdos entre FHIS y ERSAPS para este propósito.
25. Previo al inicio de un proyecto que incluye AT, se recomienda mejorar los procesos de evaluación de las capacidades municipales a través de un enfoque de estudio integral de las condiciones municipales más allá de los aspectos financieros, administrativos, sistemas, equipo, programas y proyectos, etc., pero también cubriendo en la evaluación de la Corporación Municipal y su desempeño, la evaluación del capital social, la relación con los ciudadanos y otros aspectos de gobernabilidad.
26. Se recomienda al ERSAPS que incorpore en sus sistemas de información y bases de datos, los indicadores de la medición periódica de la calidad del agua y de las acciones de protección ambiental.





Anexos:

1. Actas del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Cuadro de Hitos y Desembolsos del Programa
4. Intervenciones del Programa a Nivel de cada Municipio
5. Listado de personas entrevistadas



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR Julio 2012



Anexo 1. Actas del Taller de Cierre

Agenda del Taller:
Lecciones Aprendidas y Presentación del
Informe de Terminación del Programa de Inversión
En Agua Potable y Saneamiento en Honduras
1048 / SF-HO

Los Objetivos del taller son:

- (1) Promover una Evaluación Participativa de los Resultados del Proyecto
- (2) Promover la discusión alrededor de la sostenibilidad de las inversiones
- (3) Discutir las lecciones aprendidas y aprovechar de estas en futuros proyectos en Honduras

Lugar: Sede del BID – Honduras, Colonia Las Lomas del Guijarro Sur

Fecha: Viernes 11 de Mayo de 2012

Hora: 8:30 a.m. – 01:30 p.m.

Agenda

No	Hora	Tema / Actividad	Responsable
1	8:15 - 8:30 a.m.	Inscripción de participantes	Consultor
2	8:30 – 8:35 am.	Palabras de Bienvenida	Sr. Max Velásquez Matute, Especialista Sectorial A&S - BID
3	8:35 – 8:40 a.m.	Lectura de la Agenda	Consultor Pablo Bahr
4	8:40 – 8:50 a.m.	Presentación de los participantes	Ing. Pablo Bahr
5	8:50 – 9:40 a.m.	Presentación del desempeño y resultados obtenidos por el Programa 1048/SF-HO	Ing. Pablo Bahr
6	9:40 – 10:30 a.m.	Discusión abierta acerca de los resultados del Proyecto	Todos los participantes
7	10:30 -10:45 am.	Receso – Coffee Break	
8	10:45 – 11:15 a.m.	Video conferencia – Chris Jennings (ex director de programas de A&S del BID)	BID – Informática
9	11:15 – 11:20 a.m.	Organizar grupos de trabajo	Ing. Pablo Bahr
10	11:20 – 12:00 m.	Dinámica de grupos – Preguntas Generadoras	Ing. Pablo Bahr
11	12:00 – 12:45 m.	Presentación de discusiones de cada grupo	Relator de cada Grupo
12	12:45 – 01:15 pm.	Resumen general de las lecciones aprendidas para futuros programas en Honduras	Ing. Pablo Bahr
13	01:15 – 01:25 pm.	Firma de Acta de Terminación – Anexo “Lecciones Aprendidas”	Ing. Pablo Bahr
14	01:25 – 01:30 pm.	Palabras de cierre	Sr. Max Velásquez Matute, Especialista Sectorial A&S - BID





Preguntas Generadoras

Preguntas Generadoras GRUPO I: El futuro del Sector de Agua y Saneamiento en Honduras.

Durante la última década, con la aprobación de la Ley Marco del Sector de A&S y la implementación de programas sectoriales, hemos pasado del esquema de servicios concentrados en un solo prestador-regulador en una doble función (SANAA), a un esquema favorable, pero no suficientemente desarrollado, hacia la desconcentración en la prestación a favor de las municipalidades y de estas a prestadores independientes (ningún otro país en CA tiene modelos desconcentrados o privatizados de prestación de servicios de A&S); los modelos consideran mayor participación ciudadana, un papel definido y claro del ente regulador (ERSAPS), el rol del coordinador sectorial (CONASA) y un papel de asistencia técnica definido (SANAA).

1. No hay un solo esquema de implementación sectorial; los proyectos del sector (Promosas, Oba, BID1793, Bo. Ciudad entre otros) tienen modelos distintos y no todos aplican los esquemas definidos por los entes (ERSAPS). ¿es necesario ordenar los modelos de implementación?

Comentarios del Grupo: No sólo el SANAA era prestador. Se debe orientar una política sectorial que defina las reglas del juego. Tener un modelo de intervención paraguas sectorial, pero no un solo esquema/modelo de intervención sino un abanico de opciones, bajo un abordaje inicial similar.

2. ¿Qué hace falta para lograr que los agentes y actores cumplan mejor el papel que se les ha encomendado? SANAA, ERSAPS, CONASA, SEFIN, FHIS, otros

No se ha hecho ningún estudio de desempeño de cada institución y la articulación; después de 10 años casi de aprobación de la Ley Marco, es importante impulsar ese estudio.

3. No existe en la actualidad una ventanilla de fondos a la cual los prestadores de servicios puedan acudir sin tener necesariamente que formar parte de un proyecto (crédito o donación) ¿como podría ser en términos generales, el diseño de un futuro esquema de financiación sectorial?

Se debe definir una política financiera del sector, crear un fondo y que los prestadores o municipalidades acudan, pero no bajo el mismo esquema del FDM, no es igual SPS que un municipio pequeño.

Preguntas Generadoras GRUPO II: Políticas públicas sectoriales a nivel nacional.

Parte de la solución para lograr un nuevo salto cualitativo en el Sector de A&S, es volver a revisar y debatir acerca de la condición de la calidad de la prestación, los modelos de intervención y esquemas de financiación; se aprecia la falta de políticas públicas nacionales; el sector de A&S no parece haber sido prioridad para el Estado en los últimos años. Parte de la solución podría iniciar con reformas que busquen crear un órgano que lidere esas políticas (el Instituto del Agua, el Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento).

1. ¿Cree que la solución puede venir con la creación de nuevos actor institucionales ?

Ya existe el SANAA, ERSAPS, pero hay que revisar los roles de cada una, en este momento cada institución toma sus decisiones de manera independiente. Se necesita de un “paraguas” sectorial

2. A nivel local, se requiere de apoyo y AT para los prestadores de servicios, este papel recae en el SANAA, sin embargo, sus capacidades técnicas y financieras son limitadas por falta de fondos, ¿hacia a donde se debe avanzar en solucionar la cuestión de proveer AT a las prestadores?

los proyectos no deben terminar con la infraestructura, sino seguir hacia delante, a través de un componente de AT; analizar el período que se necesita de apoyo al prestador; el ente debe contar con fondos para AT hasta lograr graduarlos, no terminar con la infraestructura, sino seguir hacia delante, a través de un componente de asistencia técnica; analizar el período que se necesita de apoyo al prestador; el ente debe contar con fondos para AT hasta lograr “graduarlos”.



3. ¿Cuál debe ser el papel de los organismos bilaterales, multilaterales, agencias de desarrollo y otros en apoyo al sector en el país?

Apoyo financiero y técnico; los préstamos son por lo general de 4 años, debe ampliarse el período pero por etapas, en base a metas; la metas actuales son hacer el la infraestructura, pero se debe ver mucho más la parte social de la prestación.

Preguntas Generadoras GRUPO III: Aspectos técnicos y de implementación

Los programas y proyectos del Sector de A&S, muestran diferentes soluciones de implementación y metodologías de ejecución distintas en proyectos rurales (modelo PEC, ejecutor local). Por su parte, la ejecución de proyectos de magnitud y escala, principalmente en el sector urbano, tienen un modelo que aprovecha de firmas con capacidades de ingeniería, diseño, supervisión y construcción. No hay un solo modelo de intervención.

1. ¿Se debe mirar al grupo poblacional bajo un esquema diferenciado (urbano > a 5 mil Hab., urbano < a 5 mil. hab, población rural, población rural disperso) para llevar soluciones distintas de A&S, o es mejor buscar un solo modelo que cubra todo el espectro de concentración poblacional?

No debe existir un solo modelo, se debe diferenciar (metrópolis, ciudades intermedias y rurales); proveer soluciones diferenciadas según cada sector de acuerdo a sus necesidades y potencialidades

2. ¿En futuros programas, el Estado siempre será protagonista como implementador, que institución debería ser considerada para un futuro programa?

El Estado debe seguir como protagonista, pero hay que considerar al SANAA en su papel de AT y que desempeñe la función que le otorga la Ley Marco. Hay que tomar en cuenta al CONASA y ERSAPS; hay que viabilizar la canalización al sector a través de un fondo de inversiones para llegar a los inversiones.

3. El apoyo de una gerenciadora, puede contrarrestar el riesgo político y la inercia de las instituciones públicas ¿considera que el esquema de gerenciadoras y otro tipo de apoyo del sector privado debe ser considerado a futuro? ¿bajo qué condiciones?

Una gerenciadora no puede contrarrestar pero si minimizar el riesgo, pero debe ir de la mano de la institución del Gobierno que implementa el Programa; es importante además dejar la experiencia institucional. Continuar de manera mixta a la par con el Estado

4. La sostenibilidad de los sistemas en el sector de A&S sigue siendo un factor crítico; los cambios políticos afectan el desempeño de los operadores. ¿Cómo se podría promover mejoras en la sostenibilidad de los sistemas?

Se sugiere que se tome en cuenta la participación de la sociedad civil para la sostenibilidad de los sistemas. Tomar en cuenta la parte institucional y la económica del prestador del servicio también es fundamental.





Otros Comentarios

Del Estado:

- Se ha tenido buena voluntad, pero lo ha hecho con mucha injerencia política y de manera desordenada; a pesar de tener las herramientas, el Estado no las ha implementado.
- Se aprecia problemas de implementación, ejemplo de ello es el Plan Nación y Visión de País, los indicadores no están aparejados a los fondos asignados.
- El Programa (SF-HO 1048) ha sido fuertemente criticado y condenado, esto ha ocurrido en parte porque el mismo Estado no estaba listo para asumir los retos, pero también fue el reflejo de la falta de liderazgo y rectoría gubernamental
- El GOH tiene que tener una responsabilidad política
- Tenemos las instancias, la experiencia y hay que fortalecer la institucionalidad.

Del Sector Privado:

- En Honduras no se ha hecho uso de la participación del sector privado; esto ocurre porque hay una óptica equivocada; el modelo de Chile con el sector privado es exitoso, manejando puertos, cárceles y sistemas de carreteras.
- Pocos saben que el sector privado maneja sistemas públicos en países como Cuba; lo que ha faltado es una política de implementación. El caso de Panamá es exitoso.
- El Estado siempre está presionado a condenar al sector privado.
- La participación del Sector privado es fundamental. En los 90s se pensó que el sector privado podría resolver los problemas, esa era la corriente de pensamiento general; ni el Estado ni el sector privado solos pueden resolver los problemas de forma independiente.
- Aguas de SPS es un buen ejemplo; la responsabilidad es del Gob. Hay que reforzar la institucionalidad y garantizar una responsabilidad Jurídica.
- Hay que dejar de tener miedo a la participación; el sector privado debe ganar también.

Otros aspectos:

- Hay que estimular al sector de A&S desde adentro para provocar una reorganización sectorial, para ello se requiere de asistencia técnica ya que, por sí solo, no parece probable que el sector se auto-estime.

De las zonas conflictivas y la exclusión social:

- No se debe usar el término privatización; hay que buscar prestar servicios a los más postergados. No sólo entrar a las poblaciones que pueden pagar la tarifa, sino también atender las zonas de bajos recursos, hay que asumir los costos sociales. La Clase media tiene otros costos que pueden y no pueden pagar. Si pagan el Cable, también pueden pagar en mejora de sistema y trabajos comunitarios. No podemos hablar de mejorar el sistema sin tomar en cuenta otros factores influyentes.
- El resentimiento social es parte del incumplimiento del Estado, la totalidad viene por allí.
- Hay zonas de la ciudad de Tegucigalpa en donde el SANAA no puede ir a leer o cortar el servicio. En la colonia Villa Cristina han asesinado a líderes comunitarios. Le están cobrando el impuesto de guerra a los ingenieros supervisores en un proyecto (no especificado).


¿Qué papel puede jugar los bancos?

- Se requiere compromisos y apoyo del Estado, pero logrando que los organismos se ordenen bajo programas secuenciales, con cumplimiento de condiciones. Crear programas multi-fase de financiamiento y que la primera fase se concentre en reformas institucionales.
- A veces echamos culpa al Estado, sin embargo, son algunas instituciones del Sector que no muestran el liderazgo necesario y no asumen el rol que les corresponde.
- Los bancos pueden hacer mucha incidencia a nivel de Gobierno Central.
- El 1048 fue el condicionante para aprobar la Ley Marco, luego el 1048 no siguió a nivel sectorial sino que se fue a los municipios.
- No hay fondos ni programas para impulsar reformas, pero hay que buscar alinearlas y hacer incidencia al Gobierno
- Se aprecia que el sector de A&S no es prioridad para el Gobierno, de allí la falta de liderazgo.





Anexo 2. Evaluación del Prestatario

 Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: PROGRAMA DE INVERSION EN AGUA POTABLEY SANEAMIENTO PRESTAMO BID 1048-HO	
Agencia(s) Ejecutora(s): Fondo Hondureño de Inversión Social	
Prestatario: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 8-12-1999	Fecha Efectividad Contrato: 26-3-2000
Fecha Evaluación Prestatario: 10-5-2012	Fecha Esperada Taller de Cierre: 11-5-2012

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios: El programa 1048-HO que recibió el FHIS como ejecutor, venia con serios desfases y condicionalidades.

El objetivo del programa era de fortalecer o crear los operadores de los sistemas en las alcaldías, cumpliendo además con el proceso de descentralización para ejecución de proyectos. La falta de capacidad técnico administrativo de las alcaldías elegibles, forzó al FHIS a un acompañamiento mas intenso.





Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☒ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Se logro desembolsar el 100% de los fondos a pesar de las dificultades que presentaba el programa.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto.

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

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: La falta de credibilidad del banco en la capacidad de ejecución del FHIS en su momento, provoco que la comunicación del banco fuera directamente con la firma Gerenciadora ROCHE.

Los objetivos fijados con la Gerenciadora relacionada con brindar asesoría (*know how*) a la unidad de la DIN del FHIS, con la finalidad de transferir conocimientos para avanzar con el programa 1793-HO no se cumplieron.

En la última etapa del programa el FHIS asumió la gerencia de los proyectos pendientes y del cierre del programa, estableciéndose una comunicación fluida con personeros del banco. Esto permitió el cumplimiento del uso del 100% de los fondos.





Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

Realizar contratos con empresas gerencadoras en base a resultados y no mensualidades para evitar el derroche de fondos disponibles para más proyectos.

Se debe reforzar en los programas de agua, el tema de la capacitación en cuanto al seguimiento de las unidades operadoras de los sistemas de agua en las alcaldías. El proceso de descentralización para que tenga éxito debe ser validado en sus resultados a través de un seguimiento del manejo de los sistemas implementados.

En la conceptualización del manual operativo de un programa, la figura de administración de los fondos debe ser un mecanismo de pago que garantice la fluidez de los recursos.

Los pagos de contraparte de las alcaldías debe ser bien definido y contabilizado en los gastos de la obra.





Anexo 3. Cuadro de Hitos y desembolsos del Programa 1048

Administración	Pdte. Flores (PL)		Pdte. Maduro (PN)				Pdte. Zelaya (PL)				Pdte. Lobo (PN)	
A ñ o s	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cambio de ejecutor	S E F I N						S G J			F H I S		
Institución Fiduciaria (FDM)							B A M E R			S I A F I		
Condiciones previas												
Firma del Convenio												
Contratación Gerenciadora												
Contratación Banco Fiduciario												
Aprobación Ley Marco A&S												
Diagnóstico Inicial												
AT a Municipios												
Diseño de políticas públicas (16)												
Auditoría de estados financieros												
Revisión diseños Typsa-Lysa												
Operadores creados												
Diseño de obras												
Infraestructura												
Ejecución financiera												
Período original de ejecución	15 meses efect. + 42 meses ejecución											
Plazo ampliado												
Efectividad y primer desembolso												
Ultimo desembolso												
Desembolsos	0	662	72	460	385	1,310	620	323	4,069	10,231	5,529	5,873
% sobre total	0	2%	0%	2%	1%	4%	2%	1%	14%	35%	19%	20%
Acumulado	0	662	734	1,194	1,579	2,889	3,509	3,832	7,901	18,132	23,661	29,534
% acumulado	0	2%	2%	4%	5%	10%	12%	13%	27%	61%	80%	100%
Cambio prestamo a donación												
A ñ o s	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

Fuente Elaboración Propia en base a (1) Documento de Crédito (HO0072), (2) PMR 2011 2°. (3) Informe Final (Roche Ingenieros Consultores)

El cuadro anterior muestra algunos de los principales hitos de intervención y relaciona los cambios políticos, el período de los tres prestatarios durante los plazos de ejecución y muestra el escenario de desembolsos por trimestres. Se aprecia un salto importante de los desembolsos entre el 2007 y 2009, ello se debe a la implementación de obras, lo cual demoró casi 7 años para iniciar. El salto técnico más importante se dio con el cambio de acceso a los créditos acordados a finales del 2004 y que facilitó las intervenciones.

Esta cuadro de análisis estratégico de los hitos, muestra además que la implementación del Programa por eventos o paquetes, no fue la mejor estrategia; esta relación también se aprecia mejor en el cuadro siguiente (Anexo 4) en donde se puede observar que se intervino hasta con 37 municipios, pero el “esquema integral completo” fue aplicado apenas en 3 de ellos de forma consistente; algunos de los cambios de intervención se debieron ciertamente a la injerencia política; el Programa debió haber centrado esfuerzos en menos municipios pero de forma continua.





Anexo 4.

Intervenciones del Programa a nivel de los municipios

	Municipio	Estudios existentes Tysa-Lysa	Diagnóstico Inicial	Selección Asistencia Técnica	Asistencia Políticas Públicas	Auditoría externa	Fondos FDM aprobados	Fondos FDM con N.O.	Financiación aprobada por FHIS	Infraestructura realizada	Creación del operador	Total Intervenciones
1	Azacualpa		X									1
2	Juticalpa		X									1
3	La Esperanza		X									1
4	Marcovia					X						1
5	Potrerillos								X		X	1
6	Nacaome	X	X									2
7	Jesús de Otoro							X	X			2
8	La Ceiba		X		X	X						3
9	Copán Ruinas		X						X	X		3
10	Cane		X					X		X		3
11	Comayagua		X		X	X			X			4
12	Choloma		X		X		X			X		4
13	Catacamas	X	X	X	X							4
14	Sabá	X	X	X	X	X						5
15	Olanchito	X	X	X	X	X						5
16	Gracias	X	X	X	X	X						5
17	Choluteca		X	X		X		X		X		5
18	Villanueva	X	X		X	X		X	X	X		7
19	Santa Rita	X	X	X	X	X		X		X	X	8
20	Trujillo	X	X	X	X	X						5
21	Tocoa	X	X	X	X	X						5
22	Tela	X	X	X	X			X				5
23	Sonaguera	X	X	X	X	X						5
24	Valle de Angeles	X	X	X	X							4
25	Puerto Cortés		X				X			X	X	4
26	Marcala		X	X	X	X						4
27	Santa Cruz de Yojoa					X			X	X		3
28	San Nicolás								X	X		3
29	Nueva Ocotepeque		X		X	X						3
30	Cucuyagua		X	X								2
31	Corquín		X	X								2
32	San Lorenzo						X			X		2
33	Danlí		X									1
34	El Progreso		X									1
35	Intibucá		X									1
36	Santa Rosa de Copán		X									1
37	Siguatopeque		X									1

Fuente: Elaboración Propia en base al Informe Final del Contrato de Svicios de Consultoría (Roche Ingenieros Consultores)

El cuadro arriba muestra la agrupación hacia el centro, del mayor número de intervenciones por municipios con el fin de analizar que tanto logro el Programa ser consistente en número determinado de municipios; destacan los esfuerzos aislados (Potrerillos) en donde se apoyó la creación del Operador, pero sin intervención de infraestructura y los casos de Copán Ruinas, Cane y San Lorenzo, en donde apenas hubo intervenciones de AT, sin embargo si se hicieron proyectos de infraestructura. No se analizó si fueron beneficiados con los fondos de emergencia para atender la tormenta tropical No. 16, pero como “forma” de implementación, se aprecia que no hubo consistencia del Programa en estos municipios.





Anexo 5.

Listado de Personas Entrevistadas Relacionadas con el Proyecto / Sector

	Nombre	Organización	Correo	Fecha de Entrevista	Relación con el Proyecto / Sector
1	Pedro Pablo Ramirez	FHIS - DIM	pedropabloramirez@yahoo.com	Lunes 16 Abril 2:00 pm.	Ex consultor de la Gerenciadora Roche Ingenieros Consultores
2	Mauricio Cruz	USAID Honduras	mcruz@usaid.gov	Lunes 16 a las 10:30 am.	Especialista de Infraestructura de la USAID en Honduras
3	Martín Jimenez	FHIS - OBA	mejimenez@gmail.com	Lunes 16 Abril 2:00 pm.	Coordinador del Proyecto OBA (FHIS - Banco Mundial)
4	Ramón Cuellar Hernández	ERSAPS	ramon.cuellar@yahoo.es	Miércoles 18 Abril 3:30 pm.	Comisionado ERSAP y consultor del diseño del Programa
5	Manuel Antonio López	Consultor	mantolopez@yahoo.com	Jueves 19 de Abril 11:00 am.	Ex Consultor del Programa
6	Luis Romero	CONASA	conasahn@yahoo.com	Jueves 19 a las 9:00 am.	Director Ejecutivo de CONASA
7	Antonio José Paz	BID (Retirado)	antoniopazgrau@gmail.com	Jueves 19 de Abril 11:00 am. Via Skype	Ex Especialista Sectorial del BID para Honduras
8	David Michaud	Banco Mundial	dmichaud@worldbank.org	Jueves 19 de Abril 7:30 am. Via Skype	Task Manager del Proyecto Promosas (Banco Mundial)
9	Chris Jennings	BID (Retirado)	chris@chrisnmadv.com	Viernes 20 Abril 11:00 am. Via Skype	Ex Especialista Sectorial del BID para AL
10	Anis Kafati	Gte. Aguas de Choluteca	anis_kafati@hotmail.com	Visita a Choluteca el lunes 23 Abril 10:00 am. Aguas de Choluteca	Coordinador General de Aguas de Choluteca
11	Martha Hernández	Roche	mhernandezdiscua@gmail.com	Martes 24 de Abril 8:30 am.	Ex Coordinadora (2008-2011) de la Gerenciadora Roche Ingenieros Consultores
12	Gloria Miranda	Roche Consulting Group	gloria.miranda@roche.ca	Martes 24 de Abril 8:30 a 01:30 pm.	Vice Presidente para AL de Roche Consulting Group
13	Wilmer Mejía	Alcalde Santa Rita - Yoro	munisantarita_voro@yahoo.es	Miércoles 25 de Abril 11:00 am.	Alcalde de Santa Rita
14	Ingrid Chávez	Gte. De Obras Santa Rita - Yoro	ingridwch@yahoo.com	Miércoles 25 de Abril 11:00 am.	Gerente de Obras de Santa Rita
15	Gunther Von Wise	FHIS	gwise@fhis.hn	Lunes 30 de Abril 4:00 pm.	Sub Director Ejecutivo del FHIS
16	Luis Moncada Gross	ERSAPS	moncadaymoncada@yahoo.com	Miércoles 3 de Mayo, 2:30 - 4:30 PM.	Ex Gerente de SANAA y actual Comisionado ERSAP; consultor del diseño del Programa
17	Alfredo Dipalma	Consultor	ardipalma@yahoo.com	Visita a San Pedro Sula Viernes 4 de Mayo - 9:30 am.	Ex Coordinador (2005-2007) de la Gerenciadora Roche Ingenieros Consultores



PROGRAMA DE INVERSIONES EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (HO0072)
REVISIÓN DE CALIDAD Y RIESGO (QRR) – INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)
INFORME DE RESULTADOS Y PROCEDIMIENTOS

A. Proceso QRR

La Propuesta de Desarrollo de la Operación fue distribuido al QRR solicitando comentarios el miércoles 11 de julio de 2012 a: David Ian Walker (CID/CHO); Maristela Aldana (LEG/SGO); Héctor Morena (CID/CID); Office of the Manager SPD; SPD/SDV; Carola Alvarez (SPD/SDV); Katharina Falkner-Olmedo (VPC/PDP); Antonio Goncalves (FIN/FSV); Janine Ferretti (VPS/ESG); y Federico Basañes (INE/WSA). Adicionalmente, se envió copia de la distribución a: Vice Presidencia Ejecutiva; Vice Presidencia de Sectores y Conocimiento; Vice Presidencia de Países; Vice Presidencia de Finanzas; Steven J. Puig; ESRNET; Oficina de la Gerencia - INE, Oficina de la Gerencia - SCL, Oficina de la Gerencia - CID; Oficina de la Gerencia General - CAN; Oficina de la Gerencia General - CSC; Oficina de la Gerencia - INT; Oficina de la Gerencia - RES, Oficina de la Gerencia - KNL; Max Velásquez; Sergio L. Deambrosi; Xiomara Hernández; María Navia y Yolanda Galaz (INE/WSA). Los comentarios recibidos, así como acciones posteriores, han sido documentados en este Informe de Resultados y Procedimientos. No se realizó una reunión presencial.

B. Asuntos no resueltos

Ninguno

C. Comentarios

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
Oscar Camé, ESG/CPR		Recomendamos hacer referencia en el PCR al desempeño obtenido por el proyecto en la consecución de uno de los objetivos del Componente 1.3, en el sentido de “ <i>satisfacer los requisitos legales en términos de calidad de agua y protección ambiental</i> ” y las lecciones aprendidas al respecto.	Se ha incluido en el PCR (Sección III, a. Efectos directos) texto que amplía sobre estos dos aspectos, y donde llama a que se trabaje más estrechamente entre los operadores de servicios y las instancias desconcentradas de la Secretaría de Salud, ya que es esta secretaría la responsable directa por el control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano. La recomendación 26 llama a que el que ERSAPS asista en el monitoreo del desempeño técnico de los proveedores donde ha intervenido el programa, y que incorpore en su sistema de información sectorial (registro público de proveedores) los resultados de la medición de la calidad del agua y la protección ambiental.

Oficina de la Gerencia, CID/CID		<p>Reorientación a la Emergencia: Tanto en la Sección III d. del documento (Tabla de Costos), como en el último párrafo de la Sección IV. (Implementación del Proyecto) se menciona la emergencia ocurrida en 2008 y el re-direccionamiento de recursos de esta operación para atenderla. No obstante, el documento de PCR no analiza de qué componentes se re-direccionaron estos recursos y cómo esa reorientación afectó el cumplimiento de obras que tuvieran que ser suspendidas. Es importante que el documento incluya esto en relación al fracaso en obtener las metas o la eficacia de la operación.</p>	<p>Según el <i>Informe de Salida</i> de la empresa gerenciadora, ROCHE (pág. 42), el Banco atendió la solicitud del GOH a través de SEFIN y aprobó el traslado de USD 1.0 MM del componente 2. Asistencia Técnica al componente 3. Obras Civiles. Este dato se incluyó para dar cuenta de la utilización de todos los recursos del programa.</p> <p>La apreciación general del equipo es que los fondos se emplearon para un número grande de pequeñas obras para restablecer comunicaciones y servicios básicos en localidades en todo el país. Igualmente, la información documental no respalda la afirmación que se tuvieron que suspender obras en marcha por falta de recursos, y/o que los recursos re-asignados a obras de emergencia afectaron los paquetes de capacitaciones a los municipios beneficiarios del programa.</p>
		<p>Capacidad Institucional: Si bien en la sección IV de Implementación del Proyecto hay menciones de los retrasos por las debilidades institucionales en las Lecciones Aprendidas no se recoge el tema. ¿Sería posible visualizar apoyo institucional para prevenir este tipo de problemas y retrasos?</p>	<p>Se ha incluido la recomendación 23 para la implementación de futuros programas, referida a la importancia de fortalecer las capacidades de los equipos técnicos que coordinan los programas, así como las direcciones y unidades que tienen relación directa con estos. Cuando sabemos que las UEs van a sufrir cambios en personal, se debe establecer un <i>protocolo</i> de transición que asegure: 1) traslape obligado de directores y personal clave, 2) acuerdo sobre continuidad de conjunto de obras, 3) traspaso ordenado de archivos y documentación del proyecto, y 4) acuerdo sobre contactos para consultas eventuales.</p>
		<p>Elecciones: En el PCR se menciona que el programa sostuvo retrasos por el cambio de partidos políticos durante la ejecución. ¿No se preveía este hecho cuando se diseñó el proyecto? En las Lecciones Aprendidas tampoco se recoge el cómo podría ser abordado este tema en futuras operaciones.</p>	<p>Elecciones: Durante el diseño el riesgo político fue plenamente identificado, pero no se diseñó ningún mecanismo o componente y tampoco se instruyó a trabajar para disminuir el riesgo político. Se propone como recomendación 17 impulsar una estrategia para que los candidatos respeten el apoyo al sector A&S, esto podría hacerse mediante la promoción de un <i>pacto político/administrativo</i> entre las principales fuerzas políticas, promovido por la sociedad civil (aglutinada en instancias como la Red de Agua y Saneamiento de Honduras y el Frente del Agua para la Capital).</p> <p>Se recomienda (18) proponer el diseño de un modelo institucional que permita que los programas trasciendan a las administraciones, idealmente anclado en instrumentos como el Plan de Nación al 2038.</p>

		<p>Condiciones previas: En el punto de retrasos en la ejecución del programa se menciona que cumplir con las condiciones previas ocasionó el principal retraso del programa. Se indica que la Secretaría de Finanzas tardó 3.3 años en hacer elegible el proyecto. Teniendo en cuenta que el ejecutor de este programa fue el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) valdría la pena detallar los problemas de condiciones previas que se asignan al papel del SEFIN. Asimismo sería importante recoger alguna lección aprendida para la simplificación de condiciones previas.</p>	<p>Condiciones Previas: En el texto se indica que hubo 3 ejecutores, el primer implementador del proyecto fue SEFIN (2000-2005); el FHIS fue el último implementador (2007-2011). Uno de los mayores atrasos fue el cumplimiento de la condicionalidad referida a la aprobación en el Congreso Nacional de la Ley Marco de A&S –claramente arroja la discusión sobre la estructura y desarrollo del sector al ámbito político, con poco control por parte del Poder Ejecutivo una vez remitido.</p>
		<p>Mantenimiento: En la sección de sostenibilidad del programa, el tema de mantenimiento de las obras es presentado como un problema crítico. ¿Fue un problema de diseño de esta actividad o de incumplimiento contractual por parte del prestatario? Es importante explicar el punto obteniendo una posible solución para el futuro.</p>	<p>Mantenimiento: La obligación contractual del FHIS en reportar a cada 6 meses el mantenimiento de sistemas, podría resolverse incorporando en el proyecto 1793, una <i>guía de mantenimiento y formato de informe mensual de mantenimiento preventivo</i> que los operadores y municipalidades beneficiadas de ambos (1048 y 1793) proyectos envíen al FHIS. Este a su vez, podría establecer acuerdo con el ente regulador, para recibir esos informes. Los técnicos del FHIS podrían realizar el monitoreo mensual del mantenimiento de sistemas y paulatinamente trasladar esta actividad al ERSAPS hasta llegar al 100% de seguimiento una vez que el 1793 haya concluido.</p>
		<p>Fallas del diseño: El documento identifica varias fallas de diseño del proyecto (por ejemplo, paquetes de eventos en vez de intervenciones a la medida, falta de asistencia técnica a las municipalidades y la poca flexibilidad del mecanismo financiero). Dado que estas fallas de diseño se identificaron en una etapa temprana, ¿por qué no se tomaron acciones correctivas en un proyecto que demoró casi 12 años en ejecución? Asimismo valdría la pena analizar si el diseño también falló en la evaluación de las capacidades institucionales a nivel municipal, lo que resultó en una operación compleja y afectó su ejecución.</p>	<p>Fallas de Diseño: Las fallas fueron reconocidas varios años entrada la ejecución, y por lo tanto no era fácil corregir una vez servicios clave, tales como los de la compañía gerenciadora y el fideicomiso bancario ya estaban contratados. Algunas acciones correctivas se tomaron en el 2005, y mejoraron el acceso a los fondos a la vez que se fortalecían las capacidades integrales de administración de los sistemas. El sector se lleva la lección y hoy día un proyecto similar tendría la siguiente estructura: a) promoción / decisión política a nivel local, b) fortalecimiento integral de operadores y comunidad, c) corporatización del prestador, cumplimiento de condiciones previas (incluyendo modelo de recuperación de inversiones, si aplica), y d) financiación de obras.</p>

			<p>Otro fallo fue la evaluación de las capacidades municipales previo al inicio del Programa. Se ha recomendado (25) mejorar los procesos de evaluación de las capacidades municipales a través de un enfoque de estudio integral de las condiciones municipales más allá de los aspectos financieros, administrativos, sistemas, equipo, programas y proyectos, etc., pero también cubriendo la evaluación de la Corporación Municipal y su desempeño, la evaluación del capital social, la relación con los ciudadanos y otros aspectos de gobernabilidad.</p>
--	--	--	--