

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **HONDURAS**

### **PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO CENTRAL FASE II**

**(HO-L1001)**

#### **INFORME DE EVALUACIÓN**

Este documento fue preparado por el Equipo de proyecto integrado por: Priscilla Phelps (RE2/EN2/MDG), Jefe del equipo de Proyecto, Maristella Aldana (LEG/OPR2), Rubén Avendaño (RE2/EN2), Carlos Pineda Mannheim (RE2/EN2), Matthew J. Tank (RE2/FI2), David Wilk (SDS/ENV); David Carías (COF/CHO) y Eliana Smith (RE2/EN2).

## ÍNDICE

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | MARCO DE REFERENCIA .....  | 1  |
| A.   | Antecedentes.....  | 1  |
| B.   | Cumplimiento de la Condición para la Fase II.....                          | 1  |
| C.   | El Programa de Desarrollo Municipal para el Distrito Central- Fase I ..... | 2  |
| 1.   | Evaluación de las actividades sectoriales de la Fase I.....                | 4  |
| 2.   | Funcionamiento y desempeño del Fideicomiso de Desarrollo.....              | 11 |
| 3.   | Gestión de la cartera y creación del fondo municipal .....                 | 11 |
| II.  | FASE II DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO CENTRAL .    | 14 |
| A.   | Objetivo .....   | 14 |
| B.   | Descripción.....   | 14 |
| 1.   | Componente 1. Agua potable y saneamiento .....                             | 14 |
| 2.   | Componente 2. Desechos sólidos.....  | 14 |
| 3.   | Componente 3. Vialidad y transporte urbano.....                            | 15 |
| 4.   | Componente 4. Barrios en Desarrollo .....                                  | 16 |
| 5.   | Componente 5. Gestión del medioambiente.....                               | 17 |
| 6.   | Componente 6. Planificación y gestión municipal.....                       | 17 |
| C.   | Costo.....   | 19 |
| III. | EJECUCIÓN DE LA FASE II .....  | 20 |
| A.   | Estructura para la Ejecución.....  | 20 |
| B.   | Adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría .....              | 22 |
| C.   | Calendario de desembolso y la supervisión.....                             | 22 |
| 1.   | Desembolso de fondos.....  | 22 |
| 2.   | Auditoría externa.....   | 23 |
| 3.   | Vigilancia, control y seguimiento .....                                    | 23 |
| 4.   | Supervisión y evaluación de la Fase II.....                                | 23 |
| IV.  | VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS.....                                      | 25 |
| A.   | Viabilidad financiera .....  | 25 |
| B.   | Viabilidad técnica y económica.....  | 26 |
| C.   | Viabilidad institucional .....   | 26 |
| D.   | Viabilidad ambiental y social .....  | 26 |
| E.   | Beneficios y Justificación.....  | 28 |
| F.   | Riesgos .....  | 28 |
| G.   | Clasificación de la equidad social y de la pobreza .....                   | 29 |

| Referencias electrónicas |  |
|--------------------------|--|
|--------------------------|--|

|  |   |
|--|---|
| Siglas y abreviaturas                            | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=353850">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=353850</a> |
| Datos socioeconómicos básicos                    | <a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>             |
| Cartera en ejecución                             | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=408828">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=408828</a> |
| Información disponible en los<br>archivos de RE2 | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387950">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387950</a> |
| Resumen Ejecutivo Fase I                         | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387990">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387990</a> |
| Marco lógico                                     | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387975">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=387975</a> |
| Plan de adquisiciones/ Medios de<br>verificación | <a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=388077">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=388077</a> |

## RESUMEN DEL PROYECTO

### HONDURAS

#### PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO CENTRAL FASE II

| Términos y Condiciones Financieras   |            |                                      |   |
|--|------------|--------------------------------------|---|
| Prestatario: República de Honduras<br>Organismo Ejecutor: Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y Alcaldía Municipal del Distrito Central  |            | Plazo de amortización:               | 40 años   |
|  |            | Desembolso:                          | Mínimo 3 años; máximo 4 años                              |
| Fuente   | Monto      | Tasa de interés:                     | 1% primeros 10 años; 2% en adelante                       |
| BID (FOE)  | 22.500.000 | Comisión de inspección y vigilancia: | 1%  |
| Local  | 2.500.000  |                                      |   |
| Otro Financiamiento:   |            | Comisión de crédito:                 | 0,5% sobre saldos no desembolsados                        |
| Total  | 25.000.000 | Moneda:                              | Dólares de los Estados Unidos                             |
| Esquema del Proyecto   |            |                                      |   |
| <b>Objetivo del proyecto:</b>  |            |                                      |   |
| <p>El Programa de Desarrollo Municipal fue diseñado para lograr un mejoramiento sustentable de los servicios urbanos en el Distrito Central y San Pedro Sula, por medio de dos elementos principales: (i) la reestructuración de la administración financiera; y (ii) la modernización de los arreglos para el suministro de servicios. La reestructuración financiera se basa en el establecimiento de una mayor transparencia, mayor eficiencia y una disciplina más rigurosa. El Programa apoya la puesta en práctica de una estrategia para mejorar el suministro de servicios urbanos, especialmente de agua potable y saneamiento, el transporte vial, el manejo de desechos sólidos, y el mejoramiento de barrios marginales. Esto implicará mayor participación de empresas privadas en el suministro de servicios, junto con la reorganización institucional y el fortalecimiento de la capacidad de la municipalidad para supervisar la provisión de los servicios privados.</p> <p>El objetivo de la Fase II del Programa es continuar con la modernización de la administración y de la provisión de servicios del Distrito Central, poniendo énfasis en la sostenibilidad de las reformas. Las actividades propuestas para la Fase II permiten una continuación de los esfuerzos de modernización sobre la base de los avances alcanzados en la Fase I y una consolidación de los mismos. Además, las actividades de la Fase II proyectan acciones de planificación estratégica y de desarrollo institucional y económico en la zona metropolitana del Distrito Central, permitiendo un desarrollo metropolitano más ordenado y coordinado.</p>   |            |                                      |   |
| <b>Condiciones contractuales especiales:</b> <i>Véanse párrafos: 3.1, 3.3, 3.6, 3.7 y 1.6, 2.11, 2.16, 2.26</i>  |            |                                      |   |
| <p>Como condición previa al desembolso de los recursos de la Fase II, el Prestatario deberá presentar al Banco evidencia de que: (i) se ha contratado el banco comercial que operará el FDM; (ii) se han contratado los consultores individuales que integrarán la UT y el ATP; (iii) se ha suscrito un convenio con FONAPROVI en términos satisfactorios para el Banco, (iv) se ha celebrado un Contrato de Transferencia de Recursos entre el Prestatario, el Banco Central de la República de Honduras (BCH), y el banco comercial que operará el FDM; (v) se ha aprobado el Reglamento Operativo del Programa y el Prestatario y la AMDC lo han puesto en vigencia; y (vi) se ha celebrado un convenio entre el Prestatario y la Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC) en relación con los términos y condiciones en que se transferirán los recursos del préstamo a la AMDC.</p> <p>En el Contrato de Préstamo, se dejará constancia de que la AMDC presentó al Banco: (i) un plan de cobro para el sector de Barrios en Desarrollo; (ii) el reglamento del Fondo Municipal de Infraestructura y Transporte Vial (FMITV) y condiciones para su funcionamiento; (iii) un listado de medidas correctivas para subsanar las observaciones formuladas por los auditores sobre su administración contable-financiera; y (iv) un convenio suscrito entre la AMDC, SANAA y SEFIN para el traspaso de los sistemas de agua y saneamiento del Distrito Central. Adicionalmente el otorgamiento de sub-préstamos a la AMDC estará sujeto al cumplimiento, por parte de ésta, de las condiciones establecidas en la Matriz de Elegibilidad que hará parte del Reglamento Operativo (ver par.3.5 y 3.6).</p> |            |                                      |   |
| Excepciones a las políticas del Banco: <i>Ninguna</i>  |            |                                      |   |
| El proyecto es coherente con la Estrategia de  |            |                                      |   |
| País:  |            | Si [ X ]                             | No [ ]  |
| El proyecto califica   |            |                                      |   |
| como:  | SEQ[X ]    | PTI [ ]                              | Sector [ ]      Geográfica [ ]      % de beneficiarios[ ] |
| Fecha verificación del CESI: 22 de octubre 2004 (ver par. 4.8 y 4.10)  |            |                                      |   |
| Adquisiciones: <i>Véase párrafos 3.9</i>   |            |                                      |   |

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Antecedentes**

- 1.1 El 18 de noviembre de 1998 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Programa de Desarrollo Municipal para el Distrito Central y San Pedro Sula y en Honduras (1024-SF/HO). El objetivo del Programa en la Fase I es lograr un mejoramiento sustentable de los servicios urbanos en San Pedro Sula y el Distrito Central. Los servicios cubiertos por el Programa incluyen agua potable, manejo de desechos sólidos, vialidad urbana y mejoramiento de barrios marginales. Además, el Programa busca mejorar la gestión y sostenibilidad financiera de las municipalidades. El Prestatario es la República de Honduras que transfiere los recursos a las dos municipalidades ejecutoras de la Fase I, en forma reembolsable a través de un fideicomiso (el Fideicomiso de Desarrollo Municipal, FDM).
- 1.2 Aunque el proyecto fue conceptualizado y analizado por el Banco como una sola operación implementada en dos fases, la Fase I contempla en realidad dos programas independientes, correspondientes cada uno a una municipalidad. Así, el Banco financió la Fase I con un préstamo de US\$63,0 millones de los cuales US\$36,0 millones corresponden a la Alcaldía Central del Distrito Central (AMDC o Tegucigalpa). El costo de la Fase II en Tegucigalpa es US\$25,0 millones, de los cuales US\$22,5 millones corresponderían al préstamo del Banco. En San Pedro Sula, se aprobó la Fase II en junio de 2002. El costo fue US\$11,0 millones, de los cuales US\$9,0 millones corresponden al préstamo del Banco.
- 1.3 Los propósitos de este Informe son: (i) demostrar el cumplimiento de la condición necesaria para la presentación de la Fase II para Tegucigalpa; (ii) presentar una evaluación de los resultados de la Fase I, obtenidos hasta la fecha en Tegucigalpa; y (iii) presentar al Directorio Ejecutivo del Banco, para su consideración, el proyecto correspondiente a la Fase II del Programa de Desarrollo Municipal para el Distrito Central.

### **B. Cumplimiento de la Condición para la Fase II**

- 1.4 La condición para la presentación al Directorio de un préstamo para la Fase II en la AMDC era la transferencia de la responsabilidad de los servicios de agua y alcantarillado del Gobierno central a la AMDC mediante la suscripción de un convenio satisfactorio para el Banco que debía contener disposiciones para lograr la transferencia efectiva de los activos y un compromiso de la AMDC de contratar la gestión del sistema con un operador con experiencia. Hasta tanto no se definiera con claridad la titularidad de los sistemas de agua potable y saneamiento, no se consideró prudente que la AMDC llevara a cabo actividades en este sector y por ello no se incluyó en la Fase I del Programa.
- 1.5 Durante la Fase I se estableció un comité para estudiar las implicaciones del concesionamiento del sistema. Para ello, el Banco respaldó al comité con fondos no-reembolsables para realizar varios análisis: (i) un análisis financiero sobre tarifas e inversión requerida; (ii) una base de datos de información técnica, comercial, financiera de los sistemas a transferir; y (iii) una evaluación de las alternativas estratégicas que debían ser tomadas antes del proceso de concesión. La conclusión preliminar es que una concesión de los sistemas puede ser viable pero requerirá un co-financiamiento importante por parte del sector público.
- 1.6 En paralelo a estas acciones, el Gobierno Central estaba promoviendo la aprobación de una nueva Ley Marco para el Sector de Agua Potable y Saneamiento. La ley, expedida por el Congreso en octubre del 2003, estipula que la titularidad de los servicios de agua potable y

saneamiento corresponde a las municipalidades y además que el SANAA debe traspasar los sistemas a las municipalidades dentro de un período no superior a cinco años (2003-2008). El reglamento de dicha ley estableció una serie de pasos para esa transferencia. En desarrollo de la ley y el reglamento, Servicio Autónomo Nacional de Acueductos (SAANA) y la AMDC celebraron un convenio de transferencia que define el plan de trabajo para preparar y efectuar el traspaso de los sistemas. En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de la suscripción de dicho convenio. Adicionalmente, la Corporación Municipal del Distrito Central emitió un Acuerdo en virtud del cual constituyó la Unidad de Gestión de Agua y Saneamiento Municipal (UGASAM), como unidad responsable de asumir la gestión de los servicios por medio de contratos con terceros.

- 1.7 De acuerdo con lo anterior, el Equipo de Proyecto concluye que la condición del Directorio Ejecutivo del Banco se cumplió, mediante la aprobación de la Ley Marco de Agua y Saneamiento la suscripción del convenio de transferencia entre SANAA y la AMDC y el Acuerdo de creación de la UGASAM.
- 1.8 La Fase I, preparada antes de que el Banco oficializara los procedimientos para la preparación de operaciones de fases múltiples, no contempló disparadores que midieran los logros y avances en los sectores considerados para el financiamiento, toda vez que al momento de su aprobación se preveía una segunda fase que estaría dedicada a financiar asistencia técnica e inversiones exclusivamente en el sector de agua y saneamiento. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que las inversiones en el sector de agua no deben realizarse mientras que no esté definido el modelo institucional y contractual para la prestación del servicio, el alcance de la segunda fase se ha modificado para que sus recursos financien actividades de asistencia técnica en el sector de agua y saneamiento, y además asistencia técnica e inversiones en todos los sectores de la Fase I. Por esta razón, este informe incluye una evaluación de los logros alcanzados y las tareas pendientes, justificando la inclusión de actividades en los mencionados sectores.

### **C. El Programa de Desarrollo Municipal para el Distrito Central- Fase I**

- 1.9 La Fase I del Programa fue diseñada para lograr un mejoramiento sustentable de los servicios urbanos en Tegucigalpa. Los elementos principales para conseguirlo son: (i) la reestructuración de la administración financiera de la AMDC; y (ii) la modernización de los arreglos para el suministro de servicios. La reestructuración financiera se basa en el establecimiento de una mayor transparencia, mayor eficiencia y una disciplina más rigurosa. Junto con la reforma financiera, la Fase I del Programa apoya la implantación de una estrategia para mejorar las condiciones para el suministro de servicios urbanos; especialmente caminos y transporte vial; disposición de desechos sólidos; y mejoramiento de barrios marginales. Esto implica una mayor participación del sector privado en el suministro de servicios, junto con una reorganización institucional y el fortalecimiento de la capacidad de la AMDC para supervisar la provisión de estos servicios.
- 1.10 Para respaldar los objetivos mencionados, la Fase I del Programa financia lo siguiente: (i) asistencia técnica para mejorar la administración financiera de la AMDC y la capacidad de gestión o supervisión de los servicios; (ii) la ejecución de planes de acción para reestructurar los servicios municipales, utilizando contratos de servicio, alquiler o concesión, cuando sea posible, para transferir a empresas privadas las responsabilidades operativas y, en el caso que sea posible, las de inversión; y (iii) en el caso de servicios no transferidos al sector privado, inversiones municipales de acuerdo con los planes de modernización.

- 1.11 Los recursos de la Fase I del Programa se han transferido a las municipalidades en forma de créditos o sub-préstamos que deben ser repagados de acuerdo con las vidas útiles de las inversiones. El acceso de la AMDC a los recursos de la Fase I del Programa se controla mediante una Matriz de Elegibilidad que establece condiciones relacionadas con: (i) el desempeño global de la AMDC; (ii) el desempeño de cada uno de los sectores elegibles para financiamiento; y (iii) los proyectos específicos. La revisión de las solicitudes de financiamiento de proyectos específicos se lleva a cabo por medio de la Unidad Técnica (UT) FDM, manejado por un banco privado (ver para. 1.57) para una explicación detallada del FDM). Luego de analizar la factibilidad técnica del proyecto y verificar el cumplimiento de los indicadores antes mencionados, se presenta a la consideración del Banco el proyecto específico. Con esto, la Unidad Técnica (UT), integrada por un equipo de profesionales con experiencia en finanzas e ingeniería, apoya la función de *underwriting* de los proyectos municipales.
- 1.12 La tasa de interés contemplada para los sub-préstamos a la AMDC, es una tasa variable ajustada cada seis meses al 85% del promedio ponderado de las tasas de depósito en el sistema bancario local. Los vencimientos se establecen para reflejar la vida económica de los activos del proyecto. En particular, el vencimiento del sub-préstamo nunca puede exceder el período del préstamo del BID para no crear un desajuste negativo entre la amortización del sub-préstamo y el servicio de la deuda al BID. Las tasas pasivas actualmente son bajas en Honduras; en el año 2004, la tasa promedio aplicada a los sub-préstamo es del 7,22% en comparación con la tasa promedio del año 1998 de 12,25%.
- 1.13 Para monitorear el desempeño global de la AMDC, se aplica un sistema de calificación periódica (“rating”) utilizando la misma Matriz de Elegibilidad. Dicho sistema se fundamenta en calificar cada condición según el compromiso establecido y de acuerdo con los siguientes parámetros resultantes de la revisión, a ejecutarse de manera semestral durante misiones de administración del Programa.

**Cuadro I-1**  
**Grados de Cumplimiento de Indicadores del Programa**

| <b>Grado de Cumplimiento (Rating)</b> | <b>Descripción</b>  |
|---------------------------------------|---|
| A                                     | Completo cumplimiento.  |
| B                                     | Cumplimiento en vías de ser alcanzado; representa un progreso importante.                                       |
| C                                     | Incumplimiento ligero; atraso del cumplimiento, pero sin que existan obstáculos estructurales.                  |
| D                                     | Incumplimiento serio. Existen problemas importantes.  |
| P                                     | Pendiente de cumplimiento; su cumplimiento ha sido diferido o depende del cumplimiento de una condición previa. |
| NA                                    | No aplica. Su cumplimiento ha perdido vigencia.   |

- 1.14 Para efectos de la revisión periódica del Banco, una calificación entre A y B significa que la AMDC “cumple aceptablemente” con las condicionalidades establecidas en la Matriz de Elegibilidad. Donde no hay cumplimiento en esos niveles, son acordadas las acciones correctivas.
- 1.15 Los recursos financieros aprobados para la Fase I fueron asignados entre cinco sectores, con una mayor concentración en los sectores de Transporte Urbano y Barrios en Desarrollo. Un resumen de las asignaciones actuales y el estado de la ejecución hasta la fecha, se encuentran en el cuadro I-2.

**Cuadro I-2**  
**Asignación de Fondos BID por Componente, Fase I (En miles de US\$)**

| CATEGORÍA                     | Asignación Actual | Ejecutado Hasta Sept.-04 | A Ejecutar Fase I |
|-------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
| <b>Sub-préstamos</b>          | <b>33.909</b>     | <b>19.196</b>            | <b>14.713</b>     |
| Desechos Sólidos              | 1.559             | 1.195                    | 0.364             |
| Transporte Urbano             | 12.844            | 8.970                    | 3.874             |
| Barrios en Desarrollo         | 16.000            | 7.014                    | 8.986             |
| Medio Ambiente                | 2.036             | 1.423                    | 0.613             |
| Fortalecimiento Institucional | 1.470             | 0.593                    | 0.877             |
| <b>Costos Administrativos</b> | <b>0.851</b>      | <b>0.823</b>             | <b>0.028</b>      |
| <b>Costos Financieros</b>     | <b>1.240</b>      | <b>0.749</b>             | <b>0.491</b>      |
| Intereses                     | 0.880             | 0.389                    | 0.491             |
| Comisión de Crédito           | 0.000             | 0.000                    | 0.000             |
| Inspección                    | 0.360             | 0.360                    | 0.000             |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>36.000</b>     | <b>20.768</b>            | <b>15.232</b>     |

- 1.16 Con corte a septiembre de 2004 se ha desembolsado un total de US\$20,8 millones de la Fase I, lo que equivale a un 58% del total de recursos de la Fase I. Todos los recursos de la Fase I han sido programados y los procesos de adjudicación y contratación se encuentran en un estado avanzado, lo que hace prever que en el primer semestre de 2006 la AMDC podrá haber desembolsado todos los recursos de la Fase I. Por lo tanto, para poder seguir con la implementación de plan de inversiones para los sectores del Programa, la AMDC ya requiere disponer de financiamiento adicional.
- 1.17 De acuerdo con la última revisión de desempeño de la Fase I, llevada a cabo en enero de 2004, el Banco actualizó la calificación de desempeño de la AMDC. El desempeño de la AMDC ha sido satisfactorio, en las áreas administrativas (finanzas y transparencia) y en los varios sectores de servicios. Las calificaciones más bajas se otorgaron al sector de Desechos Sólidos, producto de la lentitud del proceso de contratación de un gestor privado y de resolver el tema de recolección en los barrios marginales; en el área de Legalización y Mercados de Tierras, que refleja la dificultad que la AMDC tuvo originalmente en montar una estructura institucional para coordinar este sector; y en Vialidad y Transporte, debido a la complejidad del proceso de establecimiento del Fondo Municipal de Infraestructura y Transporte Vial (FMITV). Se ha estado proporcionando asistencia técnica para solventar estas situaciones.
- 1.18 Un resumen del desempeño de la AMDC se presenta en el cuadro I-3:

**Cuadro I-3**  
**Calificación por Área<sup>a/</sup> Municipal de Tegucigalpa Revisión Semestral**

| Sector                                 | Grado Enero 2004 | Grado Julio 2003 |
|--|------------------|------------------|
| <b>Finanzas</b>                        | <b>B</b>         | <b>A</b>         |
| <b>Transparencia</b>                   | <b>A</b>         | <b>A</b>         |
| <b>Medio ambiente</b>                  | <b>A</b>         | <b>A</b>         |
| <b>Vialidad y transporte</b>           | <b>B+</b>        | <b>B+</b>        |
| <b>Desechos sólidos</b>                | <b>B-</b>        | <b>B+</b>        |
| <b>Barrios en desarrollo</b>           | <b>A-</b>        | <b>A-</b>        |
| <b>Legalización/Mercado de tierras</b> | <b>B+</b>        | <b>B-</b>        |

<sup>a/</sup> Las áreas de calificación no corresponden exactamente a los componentes del Programa.

## **1. Evaluación de las actividades sectoriales de la Fase I**

- 1.19 Esta sección presenta un resumen, por sector, de los objetivos originales de la Fase I y una evaluación de los resultados hasta la fecha. Una evaluación de medio-término del Programa fue realizado este año por una firma internacional. Dada la complejidad del Programa, la evaluación fue diseñada para cubrir el desempeño de ambas municipalidades y para revisar la estructura global del Programa y su administración por parte del FDM, la Secretaría de



Finanzas y el Banco. La firma contratada esta terminando la evaluación actualmente con la actualización de los instrumentos de monitoreo y evaluación del proyecto, incluyendo la respectiva Matriz de Elegibilidad para cada municipio. Las recomendaciones de la evaluación se han tomado en cuenta en la preparación de la Fase II.

**a) Componente 1. Desechos sólidos**

**(i) Estrategia de modernización**

- 1.20 En 1998, la zona metropolitana de la AMDC generaba 420 toneladas de desechos domésticos por día y 60 de desechos industriales. La basura no recogida ascendía a 100 toneladas por día, la mayoría en zonas de difícil acceso, particularmente los barrios marginales. Todos los servicios relacionados con el sector eran proporcionados directamente por la municipalidad. Los objetivos originales del sector buscaban el mejoramiento integral del servicio de desechos sólidos, procurando la sostenibilidad a partir de la participación del sector privado en la recolección de los desechos y el manejo del botadero municipal.
- 1.21 En particular, las metas buscadas fueron: el concesionamiento de los servicios de recolección, cobertura de servicio del 40% de la población en barrios marginales (ambos al final del segundo año del Programa); rehabilitación del botadero para que opere como relleno sanitario, concesionamiento del manejo del relleno y nivel de cobranza de 90% (al final del tercer año).

**(ii) Metas alcanzadas y pendientes**

- 1.22 Durante la Fase I se asignaron recursos por el orden de US\$1,6 millones a este sector. De dicho monto se han desembolsado US\$1,2 millones a fines de agosto que equivale al 77% de la asignación para el sector.
- 1.23 Dada la crisis de salud pública relacionada con el mal manejo de desechos sólidos que existió en la AMDC a principios del Programa, todos los recursos del Programa fueron condicionados al avance en este sector.
- 1.24 Con apoyo del Programa la AMDC elaboró un Plan Estratégico para el sector que ha estado guiando las reformas. La AMDC está preparando un correspondiente plan financiero. El cumplimiento del calendario original del Plan ha sido difícil; sin embargo, la AMDC ha logrado avances importantes en la gestión del sector.
- 1.25 En los barrios marginales se han involucrado a los patronatos en la recolección de desechos sólidos que se depositan en un lugar definido para la recolección por los camiones de la AMDC. Esto ha contribuido a un mejoramiento de los servicios y al aumento de la cobertura del servicio de recolección hasta 93% de las colonias. El modelo de colección en barrios seguirá aplicándose por lo que se contemplará en el contrato con el nuevo operador. Además, la AMDC ha creado en forma inicial la unidad de supervisión responsable de la vigilancia de los contratos privados de recolección; mejorado la limpieza de calles de la ciudad, mediante contratación de microempresas; construido obras ambientales menores en el botadero municipal (drenajes, chimeneas, cercos) y finalizado la auditoria ambiental y otros estudios relacionados con su eventual cierre. La administración también ha identificado y emitido el acuerdo de expropiación del terreno para el nuevo relleno sanitario y se encuentra en trámite el avalúo para fijar el precio del terreno, que deberá pagar la AMDC, con recursos propios ya identificados. De otro lado la AMDC recibió la aprobación de la auditoría ambiental para el cierre del actual botadero y la licencia ambiental para el nuevo relleno sanitario. Finalmente,

ha elaborado un plan social para los pepenadores que viven de su trabajo en el botadero. Algunos fondos de la Fase I fueron utilizados para la limpieza de las calles después del Huracán Mitch.

- 1.26 Al final de la Fase I se espera haber: (i) traspasado al sector privado el 100% de la recolección y transporte en las áreas actualmente servidas<sup>1</sup>; (ii) adquirido el sitio para el nuevo relleno sanitario, finalizado los diseños para la facilidad y concesionado su operación; (iii) cerrado el actual botadero y el sitio adyacente de acuerdo al estudio de auditoría ambiental; y (iv) puesto en ejecución el plan social y el proyecto piloto de reciclaje con los pepenadores.

**b) Componente 2. Vialidad y transporte vial**

**(i) Estrategia de modernización**

- 1.27 La Fase I tuvo el objetivo principal de mejorar la eficiencia, continuidad, conectividad y condición de red vial municipal, y al mismo tiempo de establecer un mecanismo financiero y técnico que asegure el mantenimiento de la red vial municipal a largo plazo. Se diseñó un fondo independiente, el FMITV y su Unidad Técnica de Transporte para asegurar una buena gestión del sector y dirigir ingresos del sector al mantenimiento de la red vial existente y a financiar inversiones clave en rehabilitación y conectividad.
- 1.28 Las metas de la Fase I están relacionadas con la creación del FMITV, el establecimiento del inventario vial y la implementación de una serie de obras.

**(ii) Metas alcanzadas y pendientes**

- 1.29 Durante la Fase I se asignaron recursos por el orden de US\$12,9 millones a este sector. De dicho monto se han desembolsado US\$9,0 millones a fines de agosto, que equivale al 70% de la asignación sectorial.
- 1.30 Hasta la fecha, la AMDC ha cumplido con aproximadamente 80% de las actividades de la Fase I. Se realizó el Inventario de la Red Vial del Distrito Central, que es la herramienta que utilizará el FMITV para lograr sus objetivos y consolidar las acciones que deben tomarse en el sector. El inventario estableció que la red vial de la AMDC carece de recursos sostenibles para su mantenimiento. De una longitud de 1,091 Km. (541 Km. pavimentada, 550 Km. no pavimentada) el 54% y el 74% de los caminos pavimentados y de los caminos no-pavimentados respectivamente, están en condición regular o mala.
- 1.31 La AMDC cuenta con el diseño organizacional del FMITV, las descripciones de puestos, una propuesta de las fuentes de financiamiento, y el Plan de Transición Institucional para la implementación de los mismos. Se han concluido una serie de obras que mejoran la cobertura y eficiencia del sistema vial del Distrito Central, como por ejemplo la pavimentación de aproximadamente 100 Km. de rutas de buses de transporte público. El paso que asegure el mantenimiento de la red vial del municipio, o sea la plena implementación del FMITV, todavía no se ha concluido. La Corporación Municipal está en el proceso de implementar la estructura y el esquema de financiamiento

---

<sup>1</sup> El contrato que llevará la AMDC a 100% cobertura de recolección privada, fue adjudicado en octubre de 2004 por la Corporación Municipal.

**c) Componente 3. Barrios en Desarrollo**

**(i) Estrategia de modernización**

- 1.32 La fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, sumada a los daños y pobreza generalizada en el país y a las secuelas del Huracán Mitch, ha resultado que más de la mitad de la población de Tegucigalpa (unos 75.000 hogares) viva en barrios marginales en condiciones de ilegalidad. La incertidumbre respecto al título de propiedad hace que las viviendas improvisadas persistan durante años y que exista cautela al invertir en infraestructura y equipamiento social en dichas áreas. La AMDC careció de metodologías para la priorización y focalización de las inversiones sociales, que promoviesen la sostenibilidad de las inversiones mediante una participación comunitaria y bajo parámetros que incentiven el ahorro y estimulen la organización comunal.
- 1.33 La estrategia planteada se orienta a atender acciones de regulación de la propiedad y titulación de la tierra, mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano, y a perfeccionar el mercado de tierras y ordenamiento del crecimiento urbano futuro, propiciando regularizar el patrimonio familiar con énfasis en los beneficios a las mujeres cabezas de familia.

**(ii) Metas alcanzadas y pendientes**

- 1.34 Durante la Fase I se asignaron recursos por el orden de US\$16,0 millones a este sector. De dicho monto se han desembolsado US\$7,0 millones a fines de agosto que equivale al 44% de la asignación al sector.
- 1.35 Las metas originales de este componente incluyeron: (i) la adopción de un mecanismo de ejecución para la selección, preparación, financiamiento, contratación y pago de las obras comunales a realizar, así como la formalización de los mecanismos de repago correspondientes; (ii) el diseño y adopción de metodologías para la contratación de los programas de legalización mediante servicios externos, que contemplasen consideraciones para la protección de la mujer en los arreglos de titulación, así como mecanismos dedicados para el registro de las propiedades por barrio; (iii) capacitación y fortalecimiento institucional, particularmente para los promotores sociales; y (iv) establecimiento de arreglos financieros viables para la compra/venta de propiedades, trasladando los beneficios de dichos arreglos a un fondo de mejoramiento de cada barrio beneficiario del programa.
- 1.36 Aunque la ejecución del componente ha demorado en consolidar el andamiaje metodológico e instrumental requerido, durante la Fase I la AMDC ha logrado sistematizar y poner en práctica, con singular éxito, una metodología para la selección y priorización de proyectos en las comunidades de bajos ingresos, incluyendo un novedoso sistema de recolección de primas que premian el ahorro y la organización comunitaria como requisito de elegibilidad de los proyectos. Adicionalmente, la metodología contempla un esquema combinado de subsidios municipales y contribuciones por mejoras para el repago de los subpréstamos al FDM, que implica, además de la organización comunitaria durante la preparación del proyecto, un esfuerzo concentrado de cobro en comunidades que generalmente no han sido sujetas de la tributación. Para este fin, la AMDC está montando un sistema de fideicomisos de cobro con la banca privada que entrará en funcionamiento este año.
- 1.37 La AMDC ha tomado acciones orientadas a proveer asistencia técnica e inversiones en: (i) fortalecimiento de la capacidad operativa de la Gerencia de Desarrollo Social y Comunal en la preparación del Programa de Emergencia post-Mitch; (ii) estudios para la priorización y

diseño de la pavimentación de rutas de buses en los barrios marginales para incorporación de 26 kms. a la red vial primaria; (iii) diseño, sistematización y validación de la metodología de ingeniería social, incluida la producción de todos los manuales y el respectivo programa de capacitación para su aplicación; (iv) la ejecución de proyectos de pavimentación de rutas de buses en barrios marginales totalizando 13,9 kilómetros y beneficiando a un total de 24.577 familias; (v) la ejecución de proyectos de alcantarillado sanitario en 23 barrios; (vi) el diseño y ejecución de un proyecto piloto de legalización de tierras en los asentamientos informales con lotes debidamente legalizados y registrados; y (vii) diseño, sistematización y adopción de una metodología única de legalización y titulación de tierras en el municipio.

- 1.38 Al final de la Fase I la AMDC habrá además concluido: (i) la pavimentación de rutas de buses en un total de 48 barrios beneficiando directamente a un total de 10.847 familias de escasos recursos; y (ii) un programa de legalización de 10.374 lotes, beneficiando a 62.244 beneficiarios directos en cinco barrios marginales. Además, cabe mencionar que el programa de legalización integra acciones de ordenamiento urbanístico de los asentamientos (lotificación, definición del equipamiento social, red vial, servidumbres de paso, áreas verdes, etc.) así como la incorporación de los lotes legalizados a la base catastral municipal.
- 1.39 Adicionalmente, como resultado de la ejecución de este componente, la AMDC ha tomado acciones para el reposicionamiento, reestructuración y fortalecimiento organizacional de las funciones de titulación y legalización de tierras y de contribución por mejoras, adscribiendo las mismas a la Dirección de Finanzas y Administración Municipal.

#### **d) Componente 4. Medioambiente**

##### **(i) Estrategia de modernización**

- 1.40 La estrategia de la Fase I fue apoyar dos objetivos ambientales complementarios: (i) corregir la debilidad institucional con respecto al control ambiental; y (ii) diseñar e instrumentar un mecanismo para identificar y mitigar los impactos ambientales y sociales del Programa. El objetivo institucional específico fue el fortalecimiento de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) para que asumiera responsabilidades de planificación y regulación ambiental, pasando responsabilidades operativas (tales como el mantenimiento de cementerios) a la Dirección de Servicios Urbanos.
- 1.41 Los indicadores para el sector fueron dirigidos a incentivar la definición de los indicadores ambientales, el establecimiento de la línea de base y el puesto en marcha del sistema de medición; y hacia el fortalecimiento de la UGAM. Además, se requirió que la UGAM divulgue regularmente la información recopilada en la búsqueda de una gestión municipal transparente.

##### **(ii) Metas alcanzadas y pendientes**

- 1.42 Durante la Fase I se asignaron recursos por el orden de US\$2,0 millones a este sector. De dicho monto, se han desembolsado US\$1,4 millones a fines de agosto que equivale al 70% de la asignación al sector.
- 1.43 El financiamiento del componente fue dirigido a crear dos capacidades específicas: (i) la planificación ambiental; y (ii) la revisión ambiental de proyectos. Para ello, se financió un sistema de información ambiental y el establecimiento de la capacidad para la planificación ambiental municipal. Además, se buscó negociar y consolidar la delegación de la

responsabilidad para la revisión del impacto ambiental de proyectos con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.

- 1.44 Los resultados son notables, poniendo la AMDC en la vanguardia de las municipalidades de la región con respecto a su gestión ambiental. La evidencia se puede revisar en la página web de la AMDC, donde se encuentra información y datos que revelan varios aspectos de la gestión ambiental municipal ([www.alcaldiadetegucigalpa.com](http://www.alcaldiadetegucigalpa.com)). La AMDC estableció las bases de una buena gestión ambiental por la elaboración de un diagnóstico ambiental municipal, y el fortalecimiento de la UGAM, incluyendo la compra de equipo de medición y su levantamiento dentro de la estructura municipal para que se ubique dentro de la gerencia general municipal. Entre los logros destacables hasta la fecha cabe mencionar el establecimiento de una línea de base de variables ambientales para el aire y agua, y el inicio de la medición de la contaminación sónica. En 2004, se instalaron medidores fijos de calidad del aire en el municipio y se está trabajando en establecer un programa de control de las emisiones vehiculares.
- 1.45 La UGAM está implantando el Sistema de Gestión Ambiental ISO 14001 (pendiente a su certificación final), que incluye procedimientos para la autorización, constancia y denuncia ambiental; auditorías ambientales, y emisión de permisos de corte de árboles, entre otros. Además, apoyada por un Convenio con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), ha establecido procedimientos para la revisión del impacto ambiental de proyectos municipales, incluyendo los proyectos financiados por el Programa. Para fortalecer el marco legal ambiental, la AMDC ha aprobado ordenanzas de control de la contaminación sónica, para control de criaderos de zancudos y prevención del dengue, y para la limpieza de solares baldíos. Ha modificado al Plan de Arbitrios para establecer instrumentos económicos de sostenibilidad ambiental, incluyendo la tasa de medioambiente, y una tasa por servicios ambientales.
- 1.46 Este componente ha sido tan exitoso en la Fase I, que la asignación de recursos incrementará de los US\$250.000 originalmente programados a cerca de US\$2,0 millones al final de dicha fase. La asignación adicional permitirá que al final de la Fase I, la AMDC haya alcanzado la Certificación ISO 14001, y haya planificado el proyecto de Manejo Integrado de Recursos Naturales y el programa de Educación Ambiental. Además, la ejecución del programa de manejo ambiental para la Procesadora Municipal de Carnes estará en proceso y la AMDC tendrá diseñado y en implementación una Guía Ambiental de Construcción y otra Guía para la protección y reforestación del Distrito Central.

**e) Componente 5. Fortalecimiento institucional**

**(i) Estrategia de modernización**

- 1.47 La estrategia de fortalecimiento institucional en la Fase I tuvo dos enfoques principales: la modernización de la gestión municipal (su organización y funcionamiento), y el fortalecimiento de las finanzas de la AMDC. Las actividades que apoyan dichos fines fueron financiadas tanto en este componente cuyo enfoque es la administración municipal en general y particularmente la gestión financiera, como en los sectores específicos para las reformas directamente relacionadas con la gestión de un servicio en particular. Actividades específicas concluidas incluyeron una reorganización de la municipalidad, incluyendo redefinición de funciones y responsabilidades; un plan de recursos humanos; y la primera fase del diseño e implantación de un sistema integrado de administración financiera municipal (SAFM). Además, con el objetivo de mejorar la transparencia en la AMDC, el componente promovió la auditoría externa privada

de la AMDC, nuevas prácticas de divulgación de información relacionada con el Programa, y creación de un sitio web para transparentar dicha información.

- 1.48 En esta área, la Matriz de Elegibilidad de la Fase I incluye metas relacionadas con el desempeño financiero incluyendo el control de gastos y endeudamiento; con la divulgación de información financiera, específicamente los estados financieros y las compras y contrataciones financiadas por el Programa, y con la implementación de una reingeniería de la administración financiera.

**(ii) Metas alcanzadas y pendientes**

- 1.49 Durante la Fase I se asignaron recursos por el orden de US\$1,5 millones a este sector. De dicho monto se han desembolsado US\$0,6 millones a fines de agosto que equivale al 40% de la asignación al sector.
- 1.50 Las discusiones de los sectores describen los avances en el fortalecimiento de la gestión sectorial. En cuanto a la modernización de la administración municipal y financiera, la AMDC ha tenido cumplimiento aceptable en finanzas y administración y en transparencia en los últimos dos años.
- 1.51 La administración financiera ha sido fortalecida en términos de su organización y sistematización de procesos, y la información financiera ha mejorado, dentro de los límites de su sistema de administración actual. Las unidades responsables para el cobro de las contribuciones por mejoras y para la legalización de tierras (en efecto, la venta de tierras ejidales), han sido reubicadas para mejorar la eficiencia de su administración financiera. La AMDC fue sujeta a auditorías externas para los años 2002 y 2003, y recibió opiniones en ambos años con observaciones que fueron saneadas o que son posibles sanear. Con respecto a la auditoría del Programa, no había ninguna reservación mayor.
- 1.52 Como parte de la implantación del sistema SAFM, la AMDC ha revisado, sistematizado y documentado todos los procesos administrativos de la Dirección Financiera/Administrativa. Esta reingeniería ha sido validada por la firma contratada para implantar el SAFM y cuando el proceso de implantación termine en 2005, la AMDC los tendrá automatizados e integrados.
- 1.53 La falta de un sistema adecuado de administración financiera y de controles presupuestarios ha afectado la capacidad de la AMDC de cumplir con varias de las aspiraciones de la Fase I relacionadas con su fortalecimiento financiero. Se ha evidenciado un incremento sustancial de los ingresos tributarios de la Municipalidad en los últimos dos años, de L391 millones en 2001 a L612 millones en 2003. Sin embargo, la evaluación de medio-término identifica deficiencias importantes en la administración financiera de la AMDC, y apunta que los incrementos se deben principalmente al aumento de las tarifas en dos ingresos (infraestructura vial y el tren de aseo) y muy poco al aumento de la eficiencia por reducción en la evasión y la tasa de mora. Además, este incremento no ha contribuido a que la municipalidad acumule un balance corriente, debido a los incrementos similares en gastos de operación.
- 1.54 El análisis destaca retrasos importantes en montar el sistema para la recuperación de las inversiones de la Fase I y en la necesidad de que la AMDC sea más proactiva en buscar mecanismos de repago directo de las inversiones, debido al bajo nivel de superávit corriente con que la AMDC podrá repagar inversiones no recuperables. Adicionalmente, la evaluación señala las debilidades en el marco contable y legal nacional correspondiente a las finanzas municipales que permite interpretaciones flexibles de las pocas normas financieras municipales

que existen, no exige la presentación de obligaciones contingentes y no impone controles sobre el endeudamiento municipal.

- 1.55 La AMDC tiene la responsabilidad de repagar el préstamo al FDM y por lo tanto el Programa enfatiza la recuperación financiera de las inversiones, aún categorizando las obras por el instrumento de recuperación que sería utilizado en cada sub-préstamo. El Reglamento de Crédito define las reglas para la presentación de las solicitudes de financiamiento y exige que asegure que existan estrategias de financiamiento específicas para cada una. Estas reglas no han sido debidamente observadas. El Programa tampoco asignó claramente la responsabilidad para el seguimiento de la implementación de las estrategias y como resultado la evaluación de medio-término ha identificado la necesidad de fortalecer las condicionalidades para el acceso a los recursos sectoriales, mejorar el seguimiento de las estrategias y consolidar la capacidad de cobranza en la AMDC, con el fin de mantener el equilibrio financiero municipal durante el período de repago del préstamo.
- 1.56 La gestión de los recursos humanos municipales sigue siendo un reto para la AMDC y seguirá como un área de apoyo en la Fase II. La AMDC ha logrado documentar todos los puestos de trabajo que corresponden al organigrama modificado y está en un proceso de ajustar las unidades organizacionales y la planilla para que cumplan con el nuevo esquema institucional. La falta de una ley de carrera civil municipal en el país y la existencia de una estructura laboral poco flexible, ha conducido a la AMDC a crear capacidades técnicas y profesionales fuera de la estructura municipal, incluso convirtiendo la unidad de apoyo a la ejecución del Programa en una entidad ejecutora. La Fase II se enfocará en una reinserción y estabilización de estas capacidades dentro de la estructura municipal permanente.

## **2. Funcionamiento y desempeño del Fideicomiso de Desarrollo Municipal**

- 1.57 El FDM se encuentra en pleno funcionamiento. Sus funciones incluyen: (i) revisión de los proyectos municipales y solicitudes de sub-préstamos de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Reglamento de Crédito; (ii) revisión de las solicitudes de desembolsos; (iii) supervisión del sistema de cuentas de reserva para el repago de los préstamos; (iv) administración préstamos y repago; y (v) cobro del servicio de la deuda de las dos municipalidades y repago a la Secretaría de Finanzas. Además, se está implementando la estrategia de tesorería del FDM para la inversión de los excedentes financieros que están acumulando en el fondo por la recuperación de los sub-préstamos y sus rendimientos y se está estableciendo la reglamentación para su reinversión en nuevos proyectos municipales.
- 1.58 Dada la falta de experiencia con el modelo de fideicomiso propuesto para el Programa, se ha requerido una colaboración extensa entre las instituciones involucradas para implementar todas las funciones del FDM. Ha sido necesario refinar y, en algunos casos, modificar el concepto original, particularmente con respecto a la coordinación de funciones dentro del FDM. Por ejemplo, los servicios técnicos proporcionados por la UT del FDM fueron originalmente contratados de una empresa privada de consultoría, de acuerdo con el diseño del Programa, pero actualmente la UT esta integrada por profesionales individuales contratados por el banco fiduciario.

## **3. Gestión de la cartera y creación del fondo municipal**

- 1.59 El esquema de crédito y repago que el Programa ofrece a las municipalidades significa que SEFIN tiene que asegurar la recuperación de la cartera inicial de sub-préstamos por hasta 20 años. Adicionalmente, la aplicación de condiciones de crédito distintas de las condiciones FOE

del préstamo del Banco con el Prestatario implica que el FDM, mientras realizando los pagos semestrales al Banco, está además acumulando un excedente de fondos que debería utilizarse para el financiamiento de nuevos proyectos municipales.

- 1.60 El cuadro siguiente resume los flujos de caja del FDM, y muestra que la Secretaría de Finanzas está recibiendo todos los recursos requeridos para los pagos del préstamo al Banco y además tiene un excedente para la reinversión en proyectos municipales de US\$5,2 millones.

**Cuadro I-4**  
**Resumen Flujo de Caja de FDM (En miles US\$)**

|                                  | AMDC             | MSPS             | Total            |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Total Repagos al FDM             | 2.571.707        | 3.731.559        | 6.303.266        |
| (-) Traslados a SEFIN            | 658.036          | 711.733          | 1.369.769        |
| <b>Sub-Total</b>                 | <b>1.913.671</b> | <b>3.019.826</b> | <b>4.933.497</b> |
| (+) Rendimientos por Inversiones | 109.258          | 184.899          | 294.157          |
| <b>Monto Disponible</b>          | <b>2.022.929</b> | <b>3.204.725</b> | <b>5.227.654</b> |

- 1.61 El Contrato de Préstamo para la Fase I requirió que en el tercer año de su ejecución, la SEFIN contrate una consultoría que se encargará de diseñar una estrategia para la administración de la cartera de FDM después del quinto año<sup>2</sup>. Adicionalmente, es necesario identificar la mejor opción institucional para la inversión y administración de los excedentes que se están acumulando en el FDM. El contrato recomendó que se analizara, entre otras, las siguientes opciones: (i) la venta de parte o toda la cartera del FDM; (ii) la transferencia de la responsabilidad por el manejo de la cartera del Fideicomisario a un banco comercial; y (iii) que la Secretaría de Finanzas asume su administración. En 2004, la SEFIN contrató un estudio para analizar y modelar la cartera actual y sus reflujos y recomendar lineamientos para la futura estructura del fondo. Una conclusión del estudio es que las condiciones macroeconómicas están perjudicando la sostenibilidad del fondo en el largo plazo. Queda pendiente todavía un acuerdo entre la SEFIN y el Banco sobre posibles ajustes en las condiciones de los sub-préstamos para garantizar la sostenibilidad del fondo. Con respecto a la identificación de una opción institucional para la gestión de la inversión de los reflujos en nuevos créditos municipales, la SEFIN ha propuesto denominar el fondo en que se está acumulando los reflujos el Fondo Municipal de Desarrollo (FOMUNDE) y designar FONAPROVI como la institución encargada de la gestión de los reflujos sea (ver Par. 3.2). De acuerdo con los contratos del Programa, la SEFIN formalizará esta propuesta y llegará a un acuerdo al respecto con el Banco.

#### **D. Coordinación con otras organizaciones financieras de desarrollo**

- 1.62 El Banco ha mantenido coordinación con las otras organizaciones financieras apoyando la AMDC durante la ejecución de la Fase I y la preparación de la Fase II, directamente y a través de la Mesa de Descentralización del país con la cooperación internacional, incluyendo una colaboración con la Cooperación Sueca en la definición de la estrategia de desechos sólidos y para armonizar las actividades de legalización de tierras, y con el Banco Mundial sobre el tema de gestión de riesgos.

#### **E. Lecciones aprendidas de la Fase I**

- 1.63 El involucramiento extenso del Equipo de Proyecto en la administración de esta operación, el sistema continuo de monitoreo y evaluación, y la evaluación formal de la primera fase, han permitido una recopilación exhaustiva de lecciones aprendidas de este Programa. La evaluación de medio-término ha contribuido nuevas perspectivas y proporcionado recomendaciones

<sup>2</sup> Se asumió la terminación de desembolsos para las dos Fases en el sexto año.



extensas de gran utilidad para las instituciones involucradas. Las lecciones ganadas provienen de cada aspecto de la operación y pueden ser categorizadas en las siguientes áreas: administración de la operación, aspectos municipales y contexto nacional. El siguiente cuadro resume brevemente algunas de las lecciones importantes de la Fase I y consideraciones que están siendo tomadas en cuenta en la Fase II.

| Lecciones Aprendidas  | Respuestas  |
|---|---|
| 1. <b>Reconocer y compensar para el impacto del “factor Mitch”.</b> Cuando llegó el huracán Mitch, inmediatamente antes de la aprobación del Programa, el Banco respondió y ajustó las condiciones del préstamo para permitir el financiamiento de necesidades urgentes causadas por la tormenta en las dos municipalidades. Pero no se modificaron adecuadamente el esquema de financiamiento y repago (a pesar de que muchos de los gastos Post-Mitch no fueron recuperables) y los hitos de la Matriz de Elegibilidad. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En programas aprobados para otros propósitos y después utilizados para financiar necesidades post-desastre, es importante reequilibrar los resultados esperados del programa y asegurar que el marco lógico y otros instrumentos de ejecución y monitoreo están debidamente modificados.</li> <li>▪ Tomando en consideración las recomendaciones de la evaluación de medio-término, el Banco iniciará con la SEFIN una reevaluación de los gastos post-Mitch financiados por el Programa al principio del año 2005.</li> </ul>   |
| 2. <b>Mejorar la efectividad de las actividades de reforma institucional dentro del Programa.</b> En un proyecto que combina obras y reformas institucionales, es una tentación enfocar en las obras, descuidando las reformas, o dejando que se hagan en paralela.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificación detallada de las reformas durante la preparación y cuidadosa seguimiento de las mismas.</li> <li>▪ Se ha nombrado un funcionario municipal al nivel ejecutivo para coordinar las formas institucionales en la Fase II.</li> <li>▪ Condicionar desembolsos en el avance en las reformas institucionales.</li> <li>▪ Asegurar que las reformas reflejen y apoyen objetivos estratégicos de la municipalidad y que los compromisos de implementarlos estén actualizados después de las elecciones.</li> <li>▪ Consolidar las reformas a través de manuales, sistemas y otros instrumentos operativos.</li> </ul>  |
| 3. <b>Exigir e implementar reformas de acuerdo con estrategias sectoriales bien elaboradas.</b> Existe una tendencia de trabajar en una manera ad hoc en las municipalidades, particularmente al principio de las nuevas administraciones, sin dedicar tiempo a la planificación estratégica y operativa, el establecimiento de procesos estándares y la medición de resultados.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exigir que los ejecutores definan estrategias y metas sectoriales antes de invertir en reformas u obras, actualizarlas periódicamente y hacer un seguimiento de los mismos.</li> <li>▪ Asegurar que las estrategias son tanto operativas como financieras para garantizar la disponibilidad de recursos para su implementación.</li> <li>▪ Se está dedicando recursos de asistencia técnica en la Fase II para la elaboración de planes financieros relacionados con las estrategias sectoriales.</li> </ul>   |
| 4. <b>Establecer la capacidad de cobro antes de todo.</b> Implantar una cultura de pago por servicios para que las inversiones puedan ser recuperadas, es un proceso complejo que requiere voluntad política y un esfuerzo administrativo disciplinado por la municipalidad. El Programa debería exigir que las municipalidades pongan más de los recursos en inversiones recuperables e invertir solamente de acuerdo con la puesta en marcha de los mecanismos de cobro.  | <p>La Fase II está:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortaleciendo la capacidad de la UT en análisis de factibilidad financiera al nivel de sub-préstamo.</li> <li>▪ Financiando asistencia técnica en recuperación de costos.</li> <li>▪ Implantando un sistema de administración financiera con la capacidad de presentar datos financieros de acuerdo con centros de costos.</li> <li>▪ Dedicando recursos a la comunicación social relacionada con el pago por servicios, particularmente en el sector de agua.</li> </ul>  |
| 5. <b>Superar la complejidad de los procesos de tercerización de servicios municipales.</b> Los procesos de tercerización municipales han sido más difíciles de llevar a cabo y mantener en buen estado en el Programa, debido a una convergencia de factores. Los factores incluyen: presión en contra por intereses económicos, temor sobre el impacto económico en la sociedad, y una falta de experiencia y conocimiento de los modelos.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financiar actividades de comunicación social como parte de los procesos de tercerización y promover procesos decisorios transparentes.</li> <li>▪ Exigen que las entidades responsables para las concesiones tengan un plan de comunicación.</li> <li>▪ Capacitar a los funcionarios municipales para que conozcan los modelos y los argumentos en pro y en contra.</li> <li>▪ Llevar a cabo análisis financieros comparativos completos y de alta calidad y divulgar los resultados en forma entendible; mantener y divulgar datos confiables sobre resultados e impactos.</li> <li>▪ Establecer una entidad regulatoria efectiva e independiente que pueda acompañar y asesorar los procesos.</li> </ul> |
| 6. <b>Considerar la creación de nuevas entidades o la eliminación de entidades inefectivas en lugar de su reestructuración.</b> Las nuevas entidades creadas como parte del Programa han resultado más efectivas, eficientes y innovadores que entidades ya existentes que se han tratado de reformar (ejemplo: la UGAM para la gestión ambiental).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enseñar y/o aplicar las medidas nuevas del Banco para el análisis objetivo de la efectividad de las instituciones (Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional SECI).</li> <li>▪ Analizar opciones innovadora para llevar a cabo reformas institucionales efectivas, incluyendo la reestructuración o eliminación completa de organismos.</li> </ul>   |

## **II. FASE II DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO CENTRAL**

### **A. Objetivo**

- 2.1 El objetivo de la Fase II del Programa es continuar con la modernización de la administración municipal y de la provisión de servicios públicos municipales de la AMDC, poniendo énfasis en la sostenibilidad de las reformas. Adicionalmente, el Programa tiene por objeto lograr un desarrollo metropolitano más ordenado y coordinado, mediante la planificación estratégica y el desarrollo institucional y económico de la zona metropolitana del Distrito Central. La nueva fase contempla inversiones y actividades de modernización administrativa y de reformas sectoriales en los mismos sectores financiados en la Fase I del Préstamo y además se incluirá el sector de Agua Potable y Saneamiento.

### **B. Descripción**

- 2.2 Los componentes de la Fase II y las intervenciones principales serán las siguientes:

#### **1. Componente 1. Agua potable y saneamiento (US\$2,5 millones)**

- 2.3 El objetivo de este componente es el diseño y establecimiento del modelo institucional y contractual para la gestión y la prestación de los servicios de agua y saneamiento, basado en la participación del sector privado. Con los recursos asignados a este componente se financiarán las siguientes actividades de asistencia técnica: (i) un estudio de activos y pasivos del sistema metropolitano de agua y saneamiento del Distrito Central; (ii) un plan de acciones inmediatas y plan maestro del sistema metropolitano de agua y saneamiento; (iii) fortalecimiento de la capacidad de la nueva Unidad de Gestión de Agua y Saneamiento Municipal (UGASAM) como entidad de supervisión de las consultorías que se contratarán para estructurar la participación del sector privado en la gestión de los servicios; y (iv) la estructuración del modelo de operación definitivo.
- 2.4 La Fase I contemplaba que la Fase II financiaría inversiones exclusivamente en el sector de agua. Sin embargo, por las razones expuestas atrás, la Fase II propuesta incluye el sector de agua potable y saneamiento como un componente de un programa de varios servicios públicos municipales. Las actividades en este sector se dirigen a apoyar la ordenada transferencia de los servicios desde el SANAA a la AMDC en los términos previstos por la nueva normatividad sectorial. La Fase II financiará actividades para el establecimiento de un sistema de gestión que proporciona servicios eficientes de calidad e incentiva las inversiones urgentemente requeridas en el sistema.
- 2.5 Al final de la Fase II se espera que: (i) la UGASAM habrá contratado la gestión de los servicios con el sector privado, y que además haya desarrollado la capacidad suficiente para supervisar los contratos; (ii) habrá finalizado un inventario de los activos de los sistemas que SANAA le transferirá a la municipalidad; y (iii) habrá contratado la actualización del plan maestro de los servicios de agua potable y saneamiento para el Distrito Central. Todos los estudios propuestos se harán siguiendo las políticas del Banco en la materia.

#### **2. Componente 2. Desechos sólidos (US\$0,520 millones)**

- 2.6 El objetivo de la Fase II es lograr servicios de calidad con cobertura total de recolección y disposición final de desechos sólidos y de limpieza de calles. La medida será provisión con la

participación del sector privado en condiciones de competencia entre los organismos prestadores del servicio, a fin de lograr precios razonables y operaciones ambientalmente sanas, siendo la Municipalidad responsable de la supervisión de los servicios.

- 2.7 El financiamiento del sector se utilizará para la tercerización de las operaciones del relleno sanitario, específicamente la contratación de la coordinación y preparación de los pliegos de licitación para un contrato para el manejo de la operación integral del relleno sanitario. Además, se llevarán a cabo actividades de fortalecimiento institucional, incluyendo el seguimiento de la estrategia financiera del sector, el fortalecimiento y equipamiento de la unidad dedicada a la rehabilitación y reinserción de los pepenadores, y de la Unidad de Supervisión de Desechos Sólidos. Este último incluirá la elaboración de reglamentos de servicios y capacitación para mejorar la eficiencia de la supervisión de los contratos de recolección de desechos sólidos en el municipio. El esquema de financiamiento a ser desarrollado para el nuevo relleno sanitario, incorporará, dentro del análisis de factibilidad, el componente de venta de créditos de carbono bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio, así como el potencial de generación de energía vía la captura y combustión de gas metano. La AMDC ha solicitado al Banco apoyo técnico y contactos con organizaciones con experiencia en estos temas para desarrollar este aspecto del proyecto.

### **3. Componente 3. Vialidad y transporte urbano (US\$5,6 millones)**

- 2.8 La Fase II tiene por objetivo principal mejorar el funcionamiento de la red vial del Distrito Central, a través de obras viales estratégicas, al mismo tiempo que asegure la implementación plena del FMITV como mecanismo financiero e institucional para asegurar el mantenimiento y la inversión en la red vial municipal de forma sostenible a largo plazo. Además, se apoyarán iniciativas para mejorar el sistema de transporte público urbano.
- 2.9 Los objetivos específicos de la Fase II son: (i) mejorar la funcionalidad de la red existente, a través de obras de conectividad y eficiencia para reducir los tiempos de movilización, reducir la contaminación y los costos de operación de la flota vehicular; (ii) consolidar el funcionamiento del FMITV para asegurar la definición de políticas para el sector, la planificación de las inversiones y el mantenimiento de la red vial de la AMDC; y (iii) mejorar la accesibilidad del peatón dentro de la infraestructura vial.
- 2.10 Para cumplir los objetivos institucionales, la AMDC realizará un programa de asistencias técnicas. Además, se ejecutará una serie de proyectos estratégicos en punto críticos de la red vial: (i) la ampliación y rehabilitación integral del Boulevard Centroamérica para introducir un tercer carril como apoyo indirecto al Transporte Público; (ii) la construcción del Conector El Estadio, para lograr mejorar la accesibilidad hacia y desde el Centro de Tegucigalpa y Comayaguela (este proyecto es complemento de la solución vial en el sector del Estadio Nacional y que ha iniciado con la construcción del nuevo Puente Estocolmo); (iii) el mejoramiento de tres intersecciones conflictivas ubicadas en La Granja, Humuya, y BAMER que facilitarán la circulación de la flota vehicular del Distrito Central, en las que se han identificado serios problemas de congestionamiento debido a la circulación del transporte público, altos niveles de contaminación ambiental; y (iv) a fin mejorar las condiciones de seguridad de los peatones, se incluye dentro de todos los proyectos propuestos las facilidades necesarias para el peatón dentro de esa infraestructura vial a construir, de acuerdo con principios de “diseño universal”.

- 2.11 En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de que la Corporación Municipal del Distrito Central ratificó la creación del FMITV y emitió su reglamento, de acuerdo con el sistema de implementación acordado con el Banco.

#### **4. Componente 4. Barrios en Desarrollo (US\$9,5 millones)**

- 2.12 El objetivo específico de este componente durante la Fase II será mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria mediante la consolidación las metodologías participativas de promoción y ejecución de obras y legalización de tierras, fortaleciendo las capacidades institucionales de la AMDC en su aplicación y en la recuperación de las inversiones del sector.
- 2.13 Durante la Fase II este componente proveerá recursos de inversión y asistencia técnica para: (i) obras comunitarias (pavimentaciones de rutas de buses, infraestructura social y obras de saneamiento); (ii) la expansión del programa de legalización de tierras hacia nuevos asentamientos informales de la ciudad y del área rural del municipio; y (iii) fortalecimiento institucional de las unidades técnicas encargadas de obras comunales, promoción social y legalización de tierras. El componente está totalmente dirigido a beneficiar a pobladores de escasos ingresos residentes en barrios marginales. La metodología de ingeniería social consolidada durante la Fase I, asegura que todos los proyectos de obras comunitarias elegibles son ampliamente consultados y priorizados directamente con los grupos beneficiarios.
- 2.14 Específicamente el componente financiará inversiones y asistencia técnica para: (i) cinco proyectos adicionales de pavimentación de rutas de buses en barrios pobres (US\$2,4 millones); (ii) aproximadamente 20 nuevas iniciativas de obras comunitarias priorizadas aplicando la metodología de ingeniería social en barrios pobres de la ciudad (US\$5,0 millones); (iii) expansión del programa de legalización de tierras en alrededor de 15 asentamientos informales adicionales, incluida la realización de proyectos piloto de legalización en asentamientos rurales (aldeas) del Distrito Central (US\$2,0 millones); y (iv) fortalecimiento institucional (US\$0,11 millones).
- 2.15 La asistencia técnica para el fortalecimiento institucional estará referida a la adquisición de bienes y servicios de consultoría para fortalecer las capacidades de la Dirección General de Servicios Sociales y Comunales en: (i) capacitación y evaluación de proyectos sociales; (ii) sistematización, implantación y divulgación del Plan Social Municipal; (iii) respaldo a la reglamentación del régimen municipal de patronatos; y (iv) mejoramiento del sistema municipal de estadísticas socioeconómicas a cargo del Instituto de Desarrollo Municipal. También se apoyará el fortalecimiento de la División Municipal de Tierras en: (i) mejoramiento de las capacidades administrativas para la consolidación de la metodología de legalización de tierras adoptada durante la Fase I, incluyendo la recuperación de los costos; (ii) mejora de las capacidades de resolución de conflictos de tierras; (iii) modernización y sistematización del registro electrónico de datos, incluidos los enlaces informáticos con el Departamento de la Recuperación de la Inversiones y el Registro de Contribuyentes; y (iv) control y supervisión de proyectos. En el Componente 6, recursos están dedicados a la implementación del sistema de cobro de este sector, a través de la Dirección Administrativa/Financiera.
- 2.16 En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de que la AMDC presentó al Banco un plan con la estrategia para el cobro de la recuperación de las inversiones en el sector de Barrios en Desarrollo y para el establecimiento y alimentación de la cuenta especial que se establecerá para percibir dichos recursos.

## **5. Componente 5. Gestión del medioambiente (US\$1,4 millones)**

- 2.17 El objetivo en la Fase II es seguir en la misma trayectoria de fortalecimiento de la gestión ambiental municipal establecida en la Fase I. Para definir las actividades a financiar en la Fase II, la AMDC actualizó su diagnóstico ambiental, revisó los resultados de la aplicación del sistema ISO 14001 y realizó una encuesta con 2.500 habitantes del municipio para identificar las prioridades de la sociedad. En base a este análisis, la AMDC identificó siete áreas prioritarias de gestión ambiental: aire limpio, recursos naturales, reducción de la vulnerabilidad del Río Choluteca, desechos sólidos peligrosos, contaminación acústica y visual, mejoramiento de la cultura ambiental y fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión ambiental. Además, se identificó una lista de 16 proyectos prioritarios.
- 2.18 En la Fase II, se proponen el financiamiento de proyectos que representan un complemento al programa de fortalecimiento de la UGAM de la Fase I. Las áreas estratégicas que serán abordadas en Fase II son<sup>3</sup>: (i) fortalecimiento del marco institucional, legal y organizativo; (ii) diversificación y complementación de los instrumentos de gestión ambiental utilizados en el municipio; (iii) mejoramiento de las actividades de monitoreo, evaluación y manejo de información sobre impactos ambientales; y (iv) cumplimiento con los objetivos de certificación y sostenibilidad de los sistemas de gestión ambiental.
- 2.19 La Fase II del programa apoyará a la UGAM con asistencias técnicas y equipamiento para los siguientes programas: (i) Manejo de recursos naturales; (ii) fortalecimiento de la gestión ambiental metropolitana; (iii) mejoramiento de la calidad del aire; (iv) producción limpia; (v) instrumentos económicos de gestión ambiental municipal; y (vi) fortalecimiento del sistema de monitoreo e información ambiental. Como parte del sistema de información ambiental que se financiará dentro del componente, se contempla la recopilación y análisis de información respecto a indicadores socio ambientales que inciden en los programas de barrios como son: población beneficiada, salud ambiental, infraestructura urbana y contaminación del agua, aire y suelo, entre otros.

## **6. Componente 6. Planificación y gestión municipal (US\$3,3 millones)**

- 2.20 Los objetivos de este componente en la Fase II son: (i) mejorar la capacidad de planificación de la AMDC en áreas prioritarias; (ii) apoyar la implementación de las reformas institucionales generales y en los sectores específicos incluso por mejorar la capacidad de planificación y gestión de los recursos humanos municipales; y (iii) fortalecer la gestión financiera municipal, particularmente en la elaboración e implementación de una estrategia financiera municipal, en la gestión financiera de los servicios y en la recuperación de los costos de servicios. La Fase II apoyará la AMDC con asistencia técnicas en cada una de estas áreas, incluso con la finalización de la implementación del sistema SAFM y mejoramiento de la seguridad y las instalaciones físicas vinculadas al sistema.

### **a) Planificación estratégica**

- 2.21 Este componente está dirigido a mejorar los procesos e instrumentos para la planificación y el manejo del crecimiento y desarrollo urbano y rural del municipio, particularmente la actualización y puesta en vigencia del Metrópoli 2029, es decir el Plan de Desarrollo

<sup>3</sup>

Las bases estratégicas y orientación de las actividades a ser financiadas en este componente fueron desarrolladas en un ejercicio de Actualización de la Estrategia Ambiental del programa, llevado a cabo como parte de la preparación de la operación.

Estratégico de la zona metropolitana del Distrito Central, incluidos sus respectivos instrumentos de planificación y control territorial urbano y rural. Los propósitos son: establecer mejores procesos de planificación, fortalecer la participación pública en la planificación estratégica municipal, y promover el involucramiento del sector privado en la prestación de servicios vinculados al control territorial. Asimismo, se impulsará la reingeniería de las dependencias funcionales responsables de dirigir y ejecutar la planificación territorial municipal; se afianzará la coordinación inter-municipal en torno al Plan, a través de la consolidación de la mancomunidad de municipios de la zona metropolitana, y el reforzamiento de los procesos de planificación conjunta y de las estructuras resultantes para la coordinación y entrega de servicios.

- 2.22 Específicamente este sub-componente financiará asistencia técnica para: (i) formulación de los planes específicos<sup>4</sup> que componen el Plan Metrópoli 2029 y sus instrumentos; (ii) apoyo a la reorganización institucional y consolidación operativa de la unidad técnica responsable de gestionar y monitorear la planificación del desarrollo urbano y rural del municipio; y (iii) el desarrollo de una estrategia de gobierno digital municipal.

#### **b) Reformas institucionales**

- 2.23 Este subcomponente está diseñado para consolidar los avances logrados con las actividades de reingeniería y reorganización institucional que se han realizado en la Fase I, dejando al final de la Fase II, una estructura municipal estable y eficiente, bien ajustada a las capacidades financieras de la municipalidad y de las necesidades profesionales, y con procesos de selección, contratación y evaluación transparentes y estandarizados. Además, se pretende crear un modelo de gestión que promueva el mejoramiento continuo en la administración municipal y una capacidad de ajustarse continuamente de acuerdo con criterios técnicos y en un contexto de medición de resultados, proporcionando además un seguimiento más estrecho sobre las reformas institucionales del Programa. Una meta del componente es diseñar y llevar a cabo un proceso de transición administrativa que será un modelo para otras municipalidades del país en términos de su eficiencia y transparencia. Se han asignado recursos específicos para financiar un programa de transición entre la actual y subsiguiente administración, que será supervisado por una Comisión de Transición nombrada por la AMDC, previamente a la utilización de recursos para esta actividad.

#### **c) Finanzas municipales**

- 2.24 Durante el 2002 y el 2003 se ha evidenciado un incremento sustancial de los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad, debido a la puesta en marcha de una reestructuración técnica y administrativa y un esfuerzo para mejorar la eficacia de la captación de ingresos. Sin embargo, se requiere continuar las reformas en muchas áreas: en las unidades que participan en la generación de ingresos, en mejorar la planificación financiera municipal y definir metodologías para fortalecer la gestión financiera sectorial y la recuperación de costos; y en la atención al cliente, incluso los más que 40.000 nuevos contribuyentes en los barrios marginales.

<sup>4</sup>

Los planes priorizados por la AMDC como parte del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal son: (i) el Plan de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; (ii) Plan de Gestión de Riesgo y Manejo Ambiental; (iii) Plan de Legalización, Titulación y Mejoramiento Comunitario; (iv) Plan de Desarrollo Rural; (v) Plan de Gestión Integral de Desechos Sólidos; (vi) Plan de Descentralización Tributaria y Coordinación Gubernamental; y (vii) Plan de Desarrollo Municipal Consolidado.

- 2.25 Dicho proyecto de fortalecimiento financiero proporcionará recursos para las siguientes consultorías: (i) elaboración de Plan Financiero Municipal a mediano plazo de la AMDC y estrategias financieras sectoriales; (ii) incremento en la recaudación tributaria; (iii) fortalecimiento a las unidades auditoras y fiscalizadoras; (iv) ampliación en la cobertura de cobro de impuestos y tasas (en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Ingresos del Prestatario); (v) elaboración de manuales de políticas y procedimientos administrativos y contables; y (vi) atención al contribuyente en el marco de una estrategia de e-Gobierno; (vii) finalización de la implementación del sistema SAFM; y (viii) mejorar de la seguridad y las instalaciones físicas vinculadas al SAFM.
- 2.26 En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de que la AMDC presentó al Banco un listado de las medidas correctivas para subsanar las observaciones formuladas por los auditores sobre su administración contable-financiera sus Estados Financieros Auditados para el año 2003, que implementará de acuerdo con un plan que será acordado con el Banco, como se señala en la Matriz de Elegibilidad.

### C. Costo

- 2.27 El costo total de la Fase II será el equivalente a US\$25,0 millones, según la siguiente distribución por categorías de inversión y por fuente de financiamiento:

**Cuadro II-1.**  
**Costos del Programa (En miles US\$)**

| CATEGORÍA                         | BID           | Fase II Aporte Local <sup>a/</sup> . | TOTAL         |
|-----------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
|                                   | 21.005        | 1.985                                | 22.990        |
| Agua potable y Saneamiento        | 2.434         | 126                                  | 2.560         |
| Desechos sólidos                  | 495           | 25                                   | 520           |
| Viabilidad Transporte urbano      | 5.349         | 276                                  | 5.625         |
| Barrios en desarrollo             | 8.224         | 1.326                                | 9.550         |
| Gestion del Medio Ambiente        | 1.341         | 69                                   | 1.410         |
| Planificación y gestión municipal | 3.162         | 163                                  | 3.325         |
| Costos Administrativos            | 545           | 315                                  | 860           |
| FDM y UT <sup>b/</sup>            | 350           | -                                    | 350           |
| Auditoría                         | 195           | 15                                   | 210           |
| Gastos de la UE                   | -             | 300                                  | 300           |
| Evaluaciones                      | 175           |                                      | 175           |
| Costos Financieros                | 775           | 200                                  | 975           |
| Intereses                         | 550           | -                                    | 550           |
| Comisión de crédito               | -             | 200                                  | 200           |
| Inspección                        | 225           |                                      | 225           |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>22.500</b> | <b>2.500</b>                         | <b>25.000</b> |

a/. El aporte local que el Prestatario esta obligado a contribuir provendrá de los aportes de la AMDC. No obstante, en caso de que la AMDC no efectúe el aporte, el Prestatario seguirá obligado frente al Banco a ejecutarlo.

b/. SEFIN financiara el ATP del Programa con recursos de las recuperaciones que no ha sido contabilizado como contraparte local. Se estima que su contratación ascenderá a US\$250.000

### III. EJECUCIÓN DE LA FASE II

#### A. Estructura para la Ejecución

- 3.1 La estructura de Ejecución de la Fase II y las condiciones financieras de los sub-préstamos seguirán lo establecido y ya en marcha para la Fase I con algunas modificaciones introducidas en la Fase II de San Pedro Sula y otras adicionales que buscan incorporar las lecciones aprendidas. El Prestatario será la República de Honduras. Los recursos del préstamo se transferirán a la AMDC a través de sub-préstamos que le otorgará el FDM, que constituirá el Prestatario mediante la celebración de un contrato de fideicomiso entre la Secretaria de Finanzas (SEFIN) y un banco privado (ver propuesta de préstamo del proyecto 1024/OC-HO). En virtud de que el contrato de fideicomiso suscrito con FICOHSA para la fase I termina en abril de 2005, la SEFIN, iniciará un proceso de licitación para la contratación de un fideicomiso encargado de manejar los recursos de ambas fases.<sup>5</sup> **La suscripción del contrato de fideicomiso en términos satisfactorios para el Banco será una condición previa al primer desembolso. También, será condición previa al primer desembolso la firma de un convenio de transferencia entre el prestatario, el Banco Central y el banco privado que operará el FDM.**
- 3.2 El Prestatario, también suscribirá con el Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), un convenio interinstitucional para que FONAPROVI asuma la responsabilidad para la contratación y supervisión de la UT y coordine sus funciones con el Prestatario.<sup>6</sup> FONAPROVI es una institución desconcentrada de la SEFIN, creada por el gobierno de Honduras como entidad financiera de segundo piso, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para conceder proyectos productivos y de inversión social de mediano y largo plazo. FONAPROVI actualmente se está transformando en un banco de segundo piso en el marco de las reformas del sector financiero nacional.
- 3.3 FONAPROVI seleccionará y contratará con recursos del financiamiento o de las recuperaciones de los sub-préstamos, un mínimo de dos consultores individuales que integrarán la UT, uno de los cuales será especialista en finanzas municipales y otro en ingeniería de proyectos de inversión municipal. La UT podrá contar con otro consultor, cuya especialidad estará dada de acuerdo con las necesidades del Programa. La UT estará encargada de la revisión y supervisión técnica y financiera de los proyectos. El Prestatario se encargará además de facilitar la coordinación entre la UT y el FDM con el apoyo de un asesor legal/financiero (“ATP”), que seleccionará y contratará con recursos provenientes de los reflujos del Programa. El ATP mantendrá a SEFIN informada de los avances y problemas que surjan en la ejecución del Programa. La selección los integrantes de la UT y del ATP de acuerdo con términos de referencia previamente acordados con el Banco y su contratación mediante contratos en términos satisfactorios para el Banco será una condición previa al primer desembolso. **La evidencia de la suscripción del convenio con FONAPROVI en términos satisfactorios para el Banco será una condición previa al primer desembolso.**

---

<sup>5</sup> Además se espere incluir en el contrato de fideicomiso la responsabilidad para la gestión de los excedentes en el fondo provenientes de la recuperación de los sub-préstamos.

<sup>6</sup> En el evento que FONAPROVI se transforme en un banco de segundo piso (ver parra. 3.2), el banco resultante asumirá las responsabilidades de FONAPROVI en la ejecución del Programa.



- 3.4 Los fondos provenientes de las recuperaciones de los sub-préstamos otorgados a la AMDC con los recursos del Programa ingresarán al FDM y serán transferidos por el Prestatario, al Fondo Municipal de Desarrollo (FOMUNDE) que el Prestatario propone constituir en FONAPROVI. Durante la vigencia del Contrato de Préstamo, el FOMUNDE utilizaría las recuperaciones para (i) transferir al Prestatario el monto necesario para atender el servicio de la deuda con el Banco; (ii) capitalizar la cuenta de reserva de servicio a la deuda que se mantendrá de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Crédito; (iii) financiar la contratación de la UT, el ATP y otros gastos administrativos del Programa acordados con el Banco; (iv) financiar nuevos proyectos consistentes con el objetivo de desarrollo municipal y de acuerdo con procedimientos acordarse ente el Prestatario y el Banco; y (v) con el objeto de mantener su valor en el tiempo y siempre que no existan otros compromisos financieros, invertir en instrumentos de bajo riesgo y alta liquidez, de conformidad con el programa de inversiones acordado previamente entre el Prestatario, el FONAPROVI y el Banco. Hasta que el Prestatario constituya el FOMUNDE, los recursos se utilizarán por el Fiduciario para los mismos propósitos, salvo para el financiamiento de nuevos proyectos.
- 3.5 La AMDC ejecutará las inversiones y asistencias técnicas financiadas por el Programa. Para la coordinación de las actividades, la AMDC mantendrá una Unidad Coordinadora (UC), integrada por técnicos en las áreas cubiertas por el Programa. La UC podrá ser la Unidad Ejecutora que ha participado en la ejecución de la Fase I. Los costos de la UC, hasta 1,2% de los desembolsos, calificarán como contraparte municipal. Para la Fase II, la AMDC designará un coordinador de las reformas institucionales del Programa, y un técnico para manejar las asistencias técnicas correspondientes dentro de la UC. La AMDC preparará proyectos por un monto no inferior a US\$75.000 y los presentará a la Unidad Técnica (UT) para que ésta califique los proyectos para el financiamiento del Programa de acuerdo con la Matriz de Elegibilidad del Reglamento Operativo<sup>7</sup>. La AMDC deberá proporcionar una contraparte que para todo el proyecto equivaldrá al 10% del costo del Programa y que año a año deberá ser equivalente al 10% de los recursos del financiamiento<sup>8</sup>. El aporte local de la AMDC será transferido al FDM antes de desembolsar el financiamiento del proyecto. El FDM administrará el aporte local en cuentas separadas. La contrapartida no puede financiarse con recursos de créditos. Cada proyecto financiado estará amparado, individual o colectivamente, por un documento de crédito que refleje la deuda de la AMDC al FDM y que cumplirá con todas las condiciones del Programa, incluyendo aquellas condiciones relacionadas con los términos y condiciones financieras, la provisión de las garantías y el mantenimiento de las cuentas especiales, de acuerdo con el Reglamento de Crédito. El período de gracia será igual al período de desembolso del sub-préstamo más un máximo de un año. Al determinar la tasa de interés se tomará en cuenta la política del Banco sobre tasas de interés de sub-préstamos. El Prestatario realizará los mejores esfuerzos para que las condiciones de los sub-préstamos sean tales que permitan garantizar la sostenibilidad del FDM y el FOMUNDE en cuanto al repago del préstamo al Banco y el financiamiento de proyectos de desarrollo municipal.
- 3.6 **Reglamento Operativo.** El Banco acordará el Reglamento Operativo (RO) final del Programa como condición previa al primer desembolso. El **RO** incluirá como componentes un **Reglamento de Aspectos Generales (RAG)**, un **Reglamento de Crédito (RC)**, que regirá las reglas relacionadas con el otorgamiento y repago de los sub-préstamos; y el **Reglamento**

<sup>7</sup> Se reconoce que algunas condiciones no cumplidas de la Matriz de Elegibilidad de la Fase I se transferirán para que se constituya una Matriz integrada para las dos Fases del Programa.

<sup>8</sup> Las primas contribuidas por las comunidades en el sector de Barrios en Desarrollo están acreditadas como parte de la contraparte global de 10%.

**Municipal (RM)**, para aquellas actividades cuya ejecución compete a la AMDC. El **RAG** incluye, entre términos de referencia y planes de trabajo para el FDM, la UT y el ATP; la Matriz de Elegibilidad; procedimientos para el monitoreo y evaluación del Programa, y procedimientos para transferir los recursos de las recuperaciones al FOMUNDE. El **RC** incluye, entre otros, las guías para la presentación de proyectos; los criterios para la revisión de la factibilidad de los sub-prestamos; y procedimientos para su desembolso, el control de fondos y la recuperación de los sub-préstamos. El **RM** incluye, entre otros: el Plan Financiero Municipal y las metas correspondientes; los procedimientos para supervisar la asistencia técnica financiada por el Programa; lineamientos para los planes de mantenimiento de las obras; las especificaciones de las cuentas especiales; los planes de trabajo para los sectores cubiertos por el Programa; perfiles de las posiciones clave por sector; y lineamientos para la preparación y presentación de informes periódicos y la divulgación de información en la página web. El Reglamento Municipal incluirá la obligación de la AMDC de prestar su colaboración para la realización de las auditorías del Programa (ver para. 3.12) y de presentar los informes oportunamente al Banco, así como la obligación de divulgar información en la página web.

- 3.7 Además, la AMDC y SEFIN suscribirán un convenio en virtud del cual la AMDC se comprometerá a cumplir con el RO y en el que se establecerá los términos y condiciones en que la SEFIN transferirá recursos a la AMDC por conducto del FDM. **La suscripción de este convenio a satisfacción del Banco es condición previa al primer desembolso.**

**B. Adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría**

- 3.8 **Manejo de fondos.** El Ministerio de Finanzas mantiene una cuenta especial para el proyecto en el Banco Central. Las transferencias de esta cuenta al FDM son automáticas. Los desembolsos del FDM a la AMDC siguen los procedimientos establecidos en el Reglamento de Crédito, los cuales incluyen: (i) la aprobación del proyecto específico; (ii) la firma del documento de crédito; y (iii) el manejo de los pagos por parte del FDM a las contratistas y proveedores de la AMDC, previa recomendación de la UT.
- 3.9 **Contratación.** Todas las contrataciones se realizarán de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco. Se empleará licitación pública internacional para obras por un monto igual o superior a US\$1.000.000 y para la adquisición de bienes y servicios relacionados por un monto igual o superior a US\$250.000. Para montos inferiores a los indicados se aplicarán las normas de la legislación local siempre que las mismas no se opongan a las políticas del Banco. Se requerirá concurso público internacional para la contratación de servicios de consultorías por montos superiores a US\$200.000.
- 3.10 **Contratación de los Servicios Fiduciarios y de la UT.** Todos los documentos, datos y reglamentos desarrollados a lo largo de la Fase I por el FDM y la UT, incluido el Reglamento de Crédito, son propiedad intelectual del Estado, y serán puestos a la disposición de los oferentes durante el proceso de contratación.

**C. Calendario de desembolso y la supervisión**

**1. Desembolso de fondos**

- 3.11 La Fase II se ejecutará durante un período de tres años y con un período de desembolso de 4 años. La AMDC utilizará fondos de las dos fases simultáneamente, en cada caso apegándose a lo previsto en el respectivo Contrato de Préstamo.

**Cuadro III-1**  
**Programa Tentativo de Desembolsos (En millones de US\$)**

| <b>Fuente</b> | <b>Año 1</b> | <b>Año 2</b> | <b>Años 3/4</b> | <b>Subtotal</b> |
|---------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|
| Local         | 0,6          | 1,0          | 0,8             | 2,5             |
| BID/FOE       | 6,0          | 8,5          | 8,0             | 22,5            |
| Total         | 6,6          | 9,5          | 8,8             | 25,0            |
| %             | 26.5%        | 38%          | 35.5%           | 100%            |

## **2. Auditoría externa**

- 3.12 La auditoría externa (de carácter financiero y operacional) será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, siguiendo las políticas y procedimientos del Banco y con base en los lineamientos establecidos en los Términos de Referencia previamente aceptados por el Banco. La contratación de la firma auditora se realizará mediante los procedimientos establecidos en el Documento de Licitación de Auditoría Externa (AF-200). Se requerirán los siguientes informes, durante la ejecución del Programa: Estados financieros auditados anuales de la AMDC; Estados Financieros Auditados anuales y un Estado Financiero Auditado final del Programa; Estados Financieros Auditados anuales y un Estado Financiero Auditado final del FDM.
- 3.13 El Prestatario, por conducto de la AMDC deberá presentar los informes de auditoría requeridos en los siguientes plazos: (i) los informes anuales de los estados financieros del Programa, de la AMDC y del FDM serán presentados dentro de los 120 días de finalizado el año fiscal correspondiente; y (ii) el informe final sobre los estados financieros de cierre del Programa y del FDM será presentado dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Los costos de auditoría formarán parte del costo del Programa, y serán financiados utilizando los recursos del préstamo del Banco, mediante el mecanismo de sub-prestamos a la AMDC.

## **3. Vigilancia, control y seguimiento**

- 3.14 En adición a la supervisión contratada para cada obra, la UT realizará inspecciones in situ cada tres meses durante la construcción para asegurarse que la construcción se realiza de acuerdo a lo fijado. La AMDC presentará a la UT: (i) un informe de preinspección antes de cada inspección; y (ii) un informe de conclusión de proyecto dentro de los dos meses del último desembolso para una actividad determinada.

## **4. Supervisión y evaluación de la Fase II**

- 3.15 La Fase I del Programa ha sido supervisada continuamente en tres niveles, una práctica que continuará durante la Fase II.
- 3.16 **Evaluación Semestral del Programa.** La Representación efectuará la evaluación semestral de la Fase II a través del sistema normal de revisión de desempeño de programa (ISDP), utilizando los indicadores de desempeño del Marco Lógico del Programa y de la Matriz de Elegibilidad. En el Reglamento Municipal que hace parte del Reglamento Operativo se incluirá la obligación de la AMDC de colaborar con la realización de esta evaluación, mediante la presentación, entre otros, de los informes semestrales.
- 3.17 **Revisión Semestral de la Matriz de Elegibilidad.** Semestralmente durante la ejecución, el Banco llevará a cabo una misión de administración para evaluar el desempeño de la AMDC basado en la Matriz de Elegibilidad y el Marco Lógico del Programa. Como se mencionó anteriormente, la Matriz establece tres niveles de condiciones relacionadas con: (i) el

desempeño global de la Municipalidad; (ii) el desempeño de los sectores; y (iii) la elegibilidad para proyectos específicos. El FDM será responsable de proporcionar los informes financieros y de progreso pertinentes. Cuando se identifiquen dificultades con el desempeño del sector, el Banco acordará con la AMDC acciones específicas y fijará plazos para solucionarlas.

- 3.18 En los Archivos Técnicos del Programa se encuentra la Matriz de Elegibilidad preliminar para la Fase II, que identifica las áreas de evaluación de desempeño de la AMDC. La Matriz final formará parte y será aprobada con el Reglamento Operativo del Programa.
- 3.19 **Calificación de los proyectos por la UT.** El acceso de la AMDC a los recursos de inversión del Programa se maneja mediante las condiciones técnicas y financieras en el Reglamento de Crédito, la certificación del cumplimiento del Plan Financiero Municipal y la Matriz de Elegibilidad mencionada en el párrafo anterior. La UT verifica el cumplimiento de los indicadores y los acuerdos relacionados con su cumplimiento y presentará su evaluación en el momento de presentar un proyecto municipal específico para la no-objeción del Banco. Semestralmente, la UT emitirá una certificación sobre la capacidad crediticia de la AMDC, y el cumplimiento del Plan Financiero.
- 3.20 **Supervisión del FDM y de la UT.** En la Fase II, como parte de la evaluación semestral, se aplicará una matriz de indicadores de desempeño al FDM y a la UT. Las áreas de evaluación incluyen: el cumplimiento de las obligaciones contractuales; la oportunidad, eficiencia y calidad del trabajo, el manejo financiero del fondo. La matriz preliminar para la supervisión del FDM y UT se encuentra en los archivos técnicos del Programa. Las matrices finales formarán parte del Reglamento Operativo del Programa.
- 3.21 **Informes.** El Gobierno y la AMDC presentarán un informe inicial, en conformidad con los requisitos y normas del Banco. Semestralmente tanto la AMDC como el Prestatario presentarán al Banco informes sobre los avances y resultados del Programa en sus respectivas áreas de responsabilidad, utilizando como el marco, los indicadores de desempeño y los planes de trabajo definidos en el Reglamento Operativo. El informe semestral de la AMDC deberá incluir los estados financieros no auditados. Esta obligación de la AMDC se reflejará en el Reglamento Municipal que hace parte del Reglamento Operativo.
- 3.22 **Evaluación Periódica del Programa.** El Prestatario llevará a cabo dos evaluaciones del Programa mediante la contratación de firmas consultoras: una de medio término cuando se haya desembolsado el 50% de los recursos del financiamiento del Banco o cuando hayan transcurrido dos años desde la vigencia del contrato de préstamo, lo que suceda primero y otra al final del Programa cuando se haya desembolsado el 90% de los recursos del financiamiento del Banco y presentará al Banco los informes correspondientes. Las evaluaciones utilizarán los indicadores de desempeño y las líneas de base por sector establecidas en el Reglamento Municipal y los indicadores ambientales sectoriales y sociales a desarrollarse con recursos de la Fase II y tendrán por finalidad medir los resultados e impactos del Programa. La evaluación de medio término tendrá un enfoque adicional, es decir el análisis de la efectividad y eficiencia de la estructura de ejecución del Programa. Para evaluar el impacto del Programa en el ciudadano, ambas evaluaciones incluirán una encuesta de los usuarios y beneficiarios de las actividades sectoriales. Las evaluaciones se financiarán con recursos del Préstamo mediante el mecanismo de sub-prestamos a la AMDC. El Reglamento Municipal que hace parte del Reglamento Operativo contendrá disposiciones en relación con la realización de estas evaluaciones y la presentación de los informes.

#### IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

##### A. Viabilidad financiera

- 4.1 La viabilidad financiera del Programa depende de tres factores: la rentabilidad de los proyectos individuales; la capacidad crediticia de la municipalidad, y la sostenibilidad financiera del FDM. Durante la preparación del préstamo se ha llevado a cabo un análisis de factibilidad financiera de la Fase II, y se han acordado medidas para garantizar que la viabilidad financiera se mantenga durante la ejecución de la Fase II.
- 4.2 **Rentabilidad de proyectos.** La AMDC presentó un análisis financiero preliminar y una estrategia de recuperación de costos para cada proyecto y/o sector de la Fase II. Estas estrategias incluyen información sobre el mecanismo de cobro y la programación administrativa necesaria para lograr la implementación de la estrategia. Se ha establecido una condición en el sentido que cada proyecto nuevo tiene que ser recuperado por nuevos ingresos municipales debido a las restricciones de flujo de caja en la AMDC para absorber el repago de los sub-préstamos dentro de los ingresos municipales netos actuales. El FDM modificará sus procedimientos de revisión de proyectos para condicionar la aprobación de los proyectos de la Fase II a la aceptación e implementación de la estrategia de recuperación de proyectos. Además, habrá un seguimiento periódico de las estrategias y los resultados financieros para fiscalizar su implementación. El nuevo sistema de administración financiera será una herramienta crítica para implementar estas medidas.
- 4.3 **Gestión financiera y endeudamiento municipal.** La gestión financiera de la AMDC ha mejorado sustancialmente durante la actual administración en términos de control, transparencia, y la calidad de la información. Sin embargo, por haber ampliado y mejorado la calidad de los servicios municipales y adquirido en el proceso nuevos gastos y obligaciones crediticias, la condición financiera sigue restringida en términos de la producción de excedentes financieros. La Matriz de Elegibilidad de la Fase I contiene indicadores relacionados con el control del endeudamiento, pero han resultado difíciles a evaluar. Por lo tanto, la evaluación de medio-término propone un nuevo sistema de indicadores financieros que estarán incluidos en la Matriz de la Fase II. El FDM ha desarrollado una metodología de análisis de capacidad crediticia municipal, basado en el sistema de análisis de riesgos que apliquen a clientes privados y se espere aplicar una metodología parecida en la Fase II. La AMDC tendrá que presentar y mantener actualizado un plan financiero que cumple con indicadores establecidos de capacidad crediticia municipal antes de desembolsar recursos durante la Fase II (entre ellos la cobertura de flujo de caja). La UT hará una revisión periódica del cumplimiento del plan y de la capacidad de repago, en tal manera asegurando la disponibilidad de flujo de caja para el repago del préstamo.
- 4.4 **Sostenibilidad financiera del FDM.** En 2004, el FDM contrató un experto para actualizar las proyecciones financieras del FDM, y determinar si las condiciones de crédito del FDM y las políticas macroeconómicas son adecuadas para garantizar la sostenibilidad del FDM durante el periodo de repago del préstamo del Banco (40 años). Dicho análisis (archivos técnicos del Programa) identificó la baja tasa de interés del mercado local y el desplazamiento programado del lempira frente al dólar como factores de riesgo que van a requerir ajustes en un futuro próximo. El contrato de préstamo de la Fase II permitirá ajustes futuros en la tasa de interés y otras condiciones de los sub-préstamos si sean necesarios para mantener la sostenibilidad del FDM en el largo plazo.

## **B. Viabilidad técnica y económica**

- 4.5 La selección de los proyectos a financiarse en cada sector ha sido ajustado de acuerdo con criterios económicos, sociales y ambientales establecidos durante la Fase I, y validados de acuerdo con las características del sector. Por ejemplo, en el sector de Vialidad y Transporte, los proyectos han sido elegidos en el contexto de un proceso de planificación estratégica en el sector. Los proyectos en Barrios Marginales están seleccionados (y apoyados financieramente) por las comunidades a través de un proceso participativo de organización comunitaria. La viabilidad técnica de los sub-préstamos está revisada por la UT, de acuerdo con el Reglamento de Crédito establecido para el Programa. La UT aplicará criterios técnicos, financieros, ambientales y sociales a cada proyecto, diseñados para cumplir con los requisitos del Banco, con el marco legal nacional en el caso del aspecto ambiental y con criterios de equidad y sostenibilidad financiera en la gestión los servicios.

## **C. Viabilidad institucional**

- 4.6 Los arreglos institucionales de la Fase II han sido ajustados en ciertos aspectos, de acuerdo con la experiencia de la Fase I y las recomendaciones de la evaluación de medio-término, específicamente la modificación de los arreglos para la revisión de proyectos y seguimiento de las estrategias financieras. (ver par. 3.1) El Banco, la SEFIN, FONAPROVI, el FDM, la UT y la municipalidad llevarán a cabo los roles establecidos en el Reglamento Operativo del Programa (ver para. 3.6). Con los ajustes hechos por la AMDC para ampliar el papel de su Unidad Ejecutora durante la Fase I, la municipalidad ha demostrado una alta capacidad técnica y agilidad administrativa en el apoyo al Programa.

## **D. Viabilidad ambiental y social**

- 4.7 Durante la preparación de la Fase II se elaboró una Actualización de la Estrategia Ambiental de la operación, con el propósito de identificar aspectos de carácter estratégico y operativo críticos para el desempeño ambiental del programa. Utilizando herramientas de evaluación ambiental estratégica (SEA) se definieron áreas de intervención estratégicas específicas para Fase II en materia de capacidades institucional y normativa, utilización efectiva de instrumentos de gestión ambiental, monitoreo ambiental y evaluación de resultados, transparencia y comunicación, y sostenibilidad de los sistemas de gestión ambiental en el largo plazo. Asimismo, se definieron acciones necesarias para sustentar ambientalmente la operación en su conjunto, como son: medidas preventivas e impactos acumulativos de obras múltiples, factores esenciales en la revisión técnica de proyectos, coordinación de atribuciones y capacidades intersectoriales, desarrollo de líneas base referentes a los sectores involucrados en la operación así como líneas base en el ámbito de la ciudad, y monitoreo de desempeño del conjunto de actividades propuestas.
- 4.8 La Estrategia ambiental ha permitido afinar el diseño de la Fase II, incluyendo las propuestas de fortalecimiento de las capacidades de la UGAM en la gestión ambiental municipal general y más específicamente en sus actividades de soporte con la gestión ambiental en los otros sectores del Programa. También ha permitido organizar una secuencia coherente de actividades dentro del componente ambiental del programa, garantizando así la efectividad de las tareas realizadas y su sostenimiento dentro de la UGAM. También ha aportado criterios de sostenibilidad ambiental para el programa en su totalidad, articulando las metas y la información sobre desempeño ambiental del resto de los sectores del programa. El documento

de Actualización de la Estrategia Ambiental forma parte esencial del diseño de esta operación, aportando elementos para al dimensionamiento de las actividades, así como un conjunto de indicadores de desempeño y metas que han sido incorporados en la Matriz de Elegibilidad del Programa, Marco Lógico y Reglamento Operativo del Programa.

- 4.9 La gestión de riesgos es un tema incorporado dentro de varios componentes del programa y siendo ampliado en la Fase II. En el sector de Medioambiente de la Fase I, el Programa ayudó la AMDC con el desarrollo de mapas de zonas de riesgo (disponibles en la página web de la AMDC) y se están utilizando las mapas para controlar y sanear la ocupación de la tierra en zonas de riesgo del municipio. En la Fase II, se está conformando la entidad de la cuenca cuya agenda de trabajo incluye el tema de gestión de riesgos, la reforestación, y el control de incendios. En el sector de Barrios en Desarrollo, el Programa no permite la inversión en obras o la legalización en zonas de riesgo. Además, las obras de saneamiento y de pavimentación en este sector y en el sector de Transporte y Vialidad están mejorando el drenaje pluvial en los barrios y reduciendo la erosión y las inundaciones en las temporadas de lluvias. Además, la ingeniería social utilizándose en los barrios marginales promueve una coherencia social que contribuye a la movilización de barrios en momentos de emergencia.
- 4.10 Con respecto al impacto ambiental de las inversiones, el Sistema Nacional de Evaluación e Impacto Ambiental (SINEIA) revisó todos los proyectos actualmente propuestos como prioritarios para financiamiento dentro del Programa y determinó que ninguna requeriría una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). No obstante, debido a la naturaleza abierta del Programa, los proyectos ejecutivos que sean incorporados dentro del programa deberán cumplir con los requerimientos nacionales de EIA, así como políticas y procedimientos del Banco referentes a la mitigación de impactos socio-ambientales de acciones financiadas por el Banco.
- 4.11 La AMDC ha mantenido una estrategia de incorporación de la población beneficiaria en el diseño y ejecución de Fase I, y lo seguirá haciendo durante la Fase II; dicha participación se ha enmarcado en una bien desarrollada metodología de ingeniería social, piloteada y ajustada durante la Fase I del Programa y que ha sido adoptada en la definición de prioridades de obras y grupos meta para los sub-componentes del sector Barrios en Desarrollo. Para el sub-componente de Planificación, durante la formulación del Plan Metrópoli 2029 se prevé una amplia participación de representantes del sector privado, sociedad civil organizada y sector académico en las etapas de concertación y consulta ciudadana de los diversos planes; asimismo, esta considerada en la definición de los indicadores del marco lógico que asegurarían una adecuada transición gubernamental entre las administraciones, con el cambio de gobierno previsto para enero de 2006. Por ley, la AMDC está obligada a efectuar la consulta ciudadana de todos los proyectos que se financian a través del mecanismo de contribución por mejoras y en las etapas requeridas de su evaluación ambiental, durante la etapa de diseño y previo a la ejecución de dichas obras. Respecto a las actividades de la UGAM, ésta ha adoptado métodos participativos en el desarrollo de planes y programas, como en el caso del Plan de Manejo de Recursos Naturales el cual definió, en forma participativa, las líneas de acción de dicho Plan.
- 4.12 Todas recomendaciones y sugerencias establecidas en el acta del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) en su reunión del 16 de abril de 2004 han sido incorporadas en este documento.

## **E. Beneficios y Justificación**

- 4.13 Las actividades financiadas dentro del Programa producirán cuatro importantes beneficios: (i) mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios municipales, particularmente en las áreas donde vive la población de bajos ingresos, y mejora en la equidad en el suministro de servicios a través de la planificación de los servicios, una racionalización de tarifas y una eficiencia administrativa; (ii) mejoramiento en el rigor de la gestión financiera, en la disciplina de la planificación financiera y en la transparencia de la administración de gastos e ingresos de la AMDC, lo cual aumentará la confianza en la gestión financiera de la AMDC, mejorará la capacidad de la AMDC de asignar costos en una manera equitativa, y aumentará la disponibilidad de recursos locales futuros; (iii) el mejoramiento del manejo de la urbanización y del proceso de asentamiento y ampliación del acceso a tierras legalizadas en el municipio; y (iv) profundización de la relación crediticia entre el sector privado y las municipalidades, incluyendo la creación de instrumentos y mecanismos para la medición del desempeño municipal y de la capacidad crediticia municipal.

## **F. Riesgos**

- 4.14 El proyecto conlleva un riesgo económico dado que un enfoque del proyecto es el pago por servicios públicos por los capitalinos y existen constreñimientos importantes en los ingresos familiares. En 2003, la economía hondureña registró una tasa de crecimiento de 3,2% del PIB, reflejando un entorno internacional mejorado, pero todavía débil en términos de la creación de trabajo e incremento en ingreso per capita. Para mitigar este riesgo, el diseño del Programa asegura que la municipalidad analice el impacto financiero de cada proyecto e identifique la fuente de repago antes de hacer la inversión, y, en el caso de proyectos en barrios marginales, que haya una aprobación ex-ante de los proyectos por los residentes. Además, el Programa tiene una serie de actividades para mejorar el sistema de cobro de la AMDC.
- 4.15 El año 2005 es un año electoral, que puede tener efectos sobre la voluntad política para tomar decisiones, particularmente sobre reformas institucionales y crear presiones para acelerar inversiones físicas. El Programa mitiga estos riesgos por condicionar ciertas inversiones a las reformas sectoriales y por mantener un proceso técnico y objetivo en la UT y en el FDM para la aprobación de los sub-préstamos. Además, en el sector de Planificación y Gestión Municipal, el Programa apoyará la preparación de un proyecto específico para la transición entre administraciones municipales, para minimizar la pérdida de conocimiento, enfoques estratégicos y bienes durante el cambio de administraciones en enero de 2006.
- 4.16 El Programa depende en que la municipalidad haga un esfuerzo bastante disciplinado para equilibrar el desempeño financiero no solamente de la municipalidad en sí, sino también en los propios sectores o servicios municipales. Esta gestión requiere un control de gastos en los sectores y un esfuerzo para mejorar y mantener niveles adecuados de cobranza de las tasas por servicios. En la Fase I, este sistema ha mostrado debilidades, debido entre otras causas a la mala calidad de la información financiera al nivel de sector. Se está exigiendo: (i) la presentación de un Plan Financiero Municipal y la definición de estrategias financieras en varios sectores; (ii) que los mecanismos de recuperación de costos en los sectores más importantes del Programa (el FMITV en el caso de Transporte y el sistema de cobro por fideicomisos para los proyectos en los Barrios Marginales) están en plena función para los proyectos de la Fase I antes de desembolsar recursos de la Fase II en los correspondientes sectores; (iii) que los procedimientos del análisis financiero de los proyectos sean fortalecidos;



y (iv) que la UT implemente un sistema de seguimiento de las estrategias de recuperación y de la capacidad crediticia global de la AMDC. En la Fase II, con la implantación del sistema SAFM y de la contabilidad al nivel de centros de costo, se está exigiendo la presentación de resultados financieros al nivel de sector como parte de la evaluación periódica. Además, el Programa esta financiando una serie de consultorías específicamente dirigidas a mejorar la cobranza y la gestión financiera. Esta administración ha utilizado las campañas sociales y el internet exitosamente para comunicar con la sociedad sobre una variedad de temas, pero no sobre temas fiscales. Existe una conciencia de que es necesario mejorar la comunicación para que el nuevo programa de cobro de contribuciones por mejoras por bancos privados sea exitoso. La Matriz de Elegibilidad incluirá indicadores para monitorear el uso y efectividad de la comunicación para temas fiscales.

- 4.17 Existe un riesgo de sobreendeudamiento en la AMDC. El Programa pretende atender a este riesgo con un sistema de salvaguardias, incluyendo la evaluación periódica de la capacidad crediticia municipal, la evaluación y seguimiento de la rentabilidad económica y financiera de los proyectos individuales y con el requisito para la auditoría externa anual.

**G. Clasificación de la equidad social y de la pobreza**

- 4.18 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Esto es debido a la expansión de servicios para ciudadanos de bajos ingresos que resultará de las actividades de modernización y de las inversiones dirigidas para mejorar la calidad de vida de esos mismos ciudadanos en ciertos sectores.
- 4.19 Esta operación no ha sido calificada como PTI.