



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	HO0174 Suplemento del Programa de Inversión en AP y S-PIAPS
País:	Honduras
Sector/Subsector:	Agua y Saneamiento / Agua y Saneamiento
Equipo de Proyecto Original:	Maristella Aldana (LEG/OPR2), Antonio Paz (COF/CHO), Cinthya Cordero (RE2/EN2) y Rubén Darío Avendaño (RE2/EN2), jefe del equipo de proyecto.
Número de Préstamo:	1793/SF-HO
Fecha del CRG:	
Fecha de Aprobación Final:	

Equipo PCR: Max Velasquez (INE/WSA), Jefe de Equipo de proyecto; María Julia Bocco (INE/WSA), Manuela Velásquez y Lourdes Álvarez (INE/WSA); Mario García (CID/CHO) y Hernán Jacobo Lagos (Consultor)

Abreviaturas y Acrónimos

AMDC	Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa
AE	Agencia ejecutora
AP	Agua potable
APC	Administrador Privado de Crédito
AS	Alcantarillado sanitario
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COMAS	Comisión Municipal de Agua y Saneamiento
CONASA	Comisión Nacional de los Servicios de Agua y saneamiento
EBP	estrategia del Banco con el país
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FOE	Fondo de Operaciones especiales
FUNDEMUN	Fundación para el Desarrollo Municipal
GOH	Government of Honduras, Gobierno de Honduras
IDEOAS	Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LMSAPS	Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento
MML	Matriz de Marco Lógico
OE	Organismo Ejecutor
PCR	Project Completion Report, o Informe de Finalización de Proyecto
PEMAPS	Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento
PMR	Project Monitoring Report, o Reporte de Monitoreo de Progreso
PTAR	Planta de tratamiento de aguas residuales
RO	Reglamento Operativo
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integral
UMA	Unidad Municipal Ambiental
USS	Unidad de Supervisión y Seguimiento

Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA.....	4
II. EL PROYECTO	5
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	8
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO.....	11
III. RESULTADOS.....	15
A. EFECTOS DIRECTOS	15
B. EXTERNALIDADES	16
C. PRODUCTOS.....	18
D. COSTOS DEL PROYECTO	19
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	20
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	20
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	23
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	23
V. SOSTENIBILIDAD	24
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	24
B. RIESGOS POTENCIALES	24
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	24
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	25
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	25
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	25
VII. LECCIONES APRENDIDAS	26

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

No. Proyecto: HO-0174 Prestatario: República de Honduras Agencia Ejecutora (AE) Original: Las municipalidades para los proyectos individuales. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) por intermedio de un Administrador Privado de Crédito (APC) para canalizar los subpréstamos a los municipios y para los componentes no-reembolsables Préstamo: 1793/SF-HO Sector: Agua Potable y Saneamiento Instrumento de préstamo: De Inversión Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): Si Clasificación ambiental: A	Título: Suplemento del Programa de Inversión de AP y S Fecha aprobación Directorio: 18 de Octubre del 2006 Fecha de entrada en vigencia del contrato préstamo: 14 de junio del 2007 Fecha elegibilidad primer desembolso: 12 de diciembre del 2008 Meses en ejecución: * Desde aprobación: 84 meses (a dic. del 2008, cierre de la operación) * Desde efectividad del contrato: 102.5 meses (a dic. del 2008, cierre de la operación) Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 14 de junio del 2011 Fecha actual desembolso final: 31 de diciembre del 2014 Extensión acumulativa (meses): 42.5 meses Monto préstamo(s) * Monto original: US\$ 30,000,000.00 * Monto actual: US\$ 29,639,407.42 * Pari Passu (si aplica): US\$ 2,540,000.00 Fueron fondos redireccionados de o a este proyecto?: No Monto US\$: N/A Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados: N/A Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados: N/A Desembolsos * Monto actual: US\$ 30,000,000.00 Costo total del proyecto (estimado original): US\$ 32,540,000.00 En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A
---	---

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

- 1.1 En octubre del 2006 se aprobó la operación de préstamo “Suplemento del Programa de Inversión en Agua Potable y Saneamiento” (1793/SF-HO) por un valor de US\$30 millones como complemento a la operación “Programa de Inversión en Agua Potable y Saneamiento” (1048/SF-HO) que había sido aprobada en diciembre del 1999.
- 1.2 La operación 1048/SF-HO fue preparada en 1998, por un valor de US\$45 millones, sin embargo, en 1999 al momento de su aprobación debido a que no habían suficientes recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), se presentó una propuesta de préstamo por US\$26 millones, indicando que se presentaría un préstamo suplementario cuando hubiese disponibilidad de recursos del FOE. No existía en ese momento el concepto de operación multifase, ambas operaciones (1048/SF-HO y 1793-HO-SF) se aprobaron con Matrices de Marco Lógico diferenciados, por lo que ambos requieren de PCR individualmente.
- 1.3 La operación 1048/SF-HO fue concebida para atender municipalidades que hubiesen emprendido un proceso de modernización y cuyo objetivo era asegurar un suministro eficiente y eficaz de los servicios de agua potable y saneamiento. La operación fue diseñada con base en el proyecto de la Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento (LMSAPS), con el propósito de apoyar su implementación. Esta ley no fue aprobada hasta el 2003 y la misma reformó el sector, descentralizando el servicio de agua potable y saneamiento a los municipios.

La LMSAPS, reformó la estructura del sector, estableciendo que para fines del 2008 se debía descentralizar la responsabilidad de la prestación de los servicios del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a los municipios. Asimismo, creó el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS), y designó a la Comisión Nacional de los Servicios de Agua y saneamiento (CONASA) como el agente responsable de la formulación de la política con el apoyo del SANAA como brazo técnico.
- 1.4 Adicionalmente, con el apoyo del Banco Mundial, el CONASA a finales del 2005 elaboró el Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS).
- 1.5 En el año 2006 se aprueba la operación, teniendo un contexto caracterizado por:
 - a. De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la situación del servicio de APS en el año 2006, indicaba coberturas para el servicio de agua potable en el área urbana del 94.5% y en el área rural del 77.1%, para un promedio nacional del 84%. Para el servicio de saneamiento, en el área urbana la cobertura era de 73.6% y la rural 76.4%, para un promedio nacional de 75.1%. La depuración se concentraba en el área urbana con un 22.1%, para un promedio nacional del 10.9%
 - b. En el año 2006 tomó posesión un nuevo gobierno, que ratifica el PEMAPS. Este Plan tenía previsto desarrollarse mediante tres Programas principales: i) Modernización y Desarrollo del Sistema Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento; ii) Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento; y iii) Programa de Modernización y Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en Agua Potable y Saneamiento. Vale señalar

que, aunque hubo un endoso implícito del PEMAPS, nunca se asignaron recursos del Estado para viabilizar el modelo de organización contenido en la LMSAPS.

- c. El ERSAPS había iniciado sus operaciones en el 2004, a la fecha de la aprobación de la operación 1793/SF-HO se encontraba concluyendo el diseño del marco regulatorio con el apoyo del Banco mediante la ATN-MT/8806-HO.
- d. En inicio de la ejecución de la operación original 1048/SF-HO había sido lenta debido a que la contratación de la Gerencia del Programa y la fiducia que se encargaría de los subpréstamos a los municipios, tomó más tiempo de lo previsto, hasta el año 2005.
- e. Se tenía previsto que todo el monto disponible en el 1048/SF-HO fuera comprometido antes de finalizar el año 2006

1.6 En el año 2007, se inician las actividades de la operación, ejecutadas por las municipalidades y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) por intermedio de un Administrador Privado de Crédito (APC) para canalizar los subpréstamos a los municipios y para los componentes no-reembolsables.

1.7 Formalmente la ejecución podría haber iniciado a principios del 2007¹; sin embargo, el GOH solicitó la primera modificación de contrato², la cual fue firmada el 16 de septiembre del 2008, cuyo alcance fundamentalmente implica:

- a. Elimina la condición de que el FHIS ejecute la operación a través de una Gerenciadora y el Administrador Privado de Crédito (o APC), estableciendo la posibilidad de contar con el apoyo de consultorías en la medida que se requiera.
- b. Se modifica el concepto de las intervenciones en los municipios, pasando de ser subpréstamos (o préstamos subsidiarios) a convertirse en subvenciones a los municipios (donde se mantiene la obligación del Estado de Honduras de repago del montos financiados).
- c. Se mantiene la condición que los procesos de adquisición serían realizados por las municipalidades beneficiarias.

Esta modificación se realizó de manera simultánea a la modificación No.3 de la operación 1048/SF-HO,

1.8 En el 2008 el GOH solicitó la segunda modificación, con el objeto de autorizar el uso de hasta US\$3.0 millones en obras de rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento en municipios que fueron afectados por la Depresión Tropical No.16 y fenómenos conexos, estableciendo adicionalmente que debido a que dichos municipios ya habían sido identificados no se requeriría que las municipalidades demostraran el cumplimiento de los criterios de selección institucionales.

¹ Sección 3.1: Contexto del Programa y fundamentos para los cambios desde su aprobación, Informe final de cierre de proyectos, Ángela González, 2015

² La operación experimentó tres modificaciones de contrato entre 2007 y 2011. No hay una razón única que explique este hecho, pero factores atenuantes incluyen: a) la joven institucionalidad del sector, producto de las reformas del 2003, b) el hecho que junto a la operación original (1048-SF-HO), pasó por varios organismos ejecutores, y c) un afán de sobre simplificar requisitos de participación de las municipalidades, cuando el mantenimiento de cierta disciplina por parte de los gobiernos locales mostraría compromiso con las reformas -por ejemplo, en temas tarifarios, medición por consumo etc.

Esta modificación se firmó el 17 de diciembre del 2008, no implicó ajustes en la Matriz de Marco Lógico y estableció que los recursos utilizados se contabilizarían en el Componente 3 del Programa, en la categoría de Obras Civiles.

Pese a lo anterior, debido a que el país transitó por una suspensión temporal de desembolsos el año 2009 , no se utilizaron fondos de la operación para financiar este tipo de proyectos.

- 1.9 A mediados del 2008 se inician gestiones para el financiamiento de las obras, sin embargo, en junio del 2009 Honduras experimenta una suspensión temporal de desembolsos , cuya duración fue de aproximadamente 11 meses³, , cuyas consecuencias se sintieron también en el otorgamiento de no objeciones y cualquier tipo de comunicación oficial requerida para la ejecución durante todo ese periodo.

Durante la suspensión temporal de desembolsos el GOH continuó avanzando en los procesos de adquisición que ya contaban con No Objeción del Banco, los que al concluir este período permitieron la reactivación de la operación, dando como resultado que se ejecutaran 10 proyectos que mantenían condiciones de ser financiados.

- 1.10 Al concluir la suspensión temporal de desembolsos en mayo de 2010, se reinició la ejecución de la operación, enfrentándose a cambios en las autoridades del FHIS y de las municipalidades, lo cual incidió en visión institucional con respecto a la descentralización operativa del ciclo de proyectos. Asimismo, se mantuvo la atomización de las inversiones y selección de proyectos en municipalidades con limitaciones en la ejecución de procesos de adquisición y/o seguimiento contractual de obras.

- 1.11 Tomando en cuenta lo anterior, se suscribió la Modificación 3 en marzo del 2011 la cual permitió que el Programa alcanzara finalmente la operatividad necesaria. Esta modificación fundamentalmente consistió en:

- a. Designar al FHIS como organismo ejecutor, de común acuerdo con las municipalidades, quienes pasan a ser “municipalidades participantes” en la ejecución del Programa.
- b. Para ser participantes del Programa las municipalidades debían contribuir con aportes financieros parciales para la ejecución de las obras, asumir compromisos institucionales para la organización de la prestación del servicio en la municipalidad de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sector APS, y para el mantenimiento y operatividad de las obras.
- c. El FHIS realizaría la ejecución del Programa a través de una Unidad de Supervisión y Seguimiento (USS), conformada al menos por un coordinador, un especialista ambiental, un ingeniero civil, y especialistas en las áreas legal, financiera, adquisiciones y monitoreo.
- d. La puesta en funcionamiento de la USS se constituyó como condición previa a los desembolsos, junto con la aprobación del Reglamento Operativo (RO) que recogiese las modificaciones del Anexo Único del Contrato.

Esta modificación permitió que el FHIS realizara los procesos adquisición objeto de financiamiento y que estableciera una estructura organizacional que diera respuesta directa a la operación.

- 1.12 A inicios del 2014, toma posesión un nuevo gobierno que transforma la administración central, en virtud de lo cual el FHIS pasa de ser una institución dependiente directamente del Ejecutivo Nacional a pertenecer al Instituto de Desarrollo Comunitario Agua y Saneamiento

³ Junio del 2009 hasta mayo del 2010

(IDECOAS). Adicionalmente se generaron cambios en los principales responsables de la Dirección del FHIS, que generaron cierta incertidumbre, especialmente en la relación entre la USS y el FHIS – IDECOAS en lo relacionado a los niveles jerárquicos y mecanismos de coordinación.

- 1.13 Es hasta final de la operación con el financiamiento de los proyectos de AP Santa Rita y AS de Trujillo, por un valor US\$ 7.19 millones (38% del monto contratado en obras) que se retoma la visión inicial de la operación, que consistía en el financiamiento de grandes proyectos en municipalidades con capacidad de gestión de los sistemas construidos

Estrategia de País:

La Estrategia del Banco con el país (EBP) 2001-2006, tiene los objetivos de i. Productividad y crecimiento, ii. Capital humano y iii. Reforma del Estado, particularmente en el objetivo de Capital humano se contempla el lineamiento de “Calidad y cobertura del sector social”, el cual entre sus indicadores contempla 1. Operador privado en Tegucigalpa; y 2. Aumento de la cobertura de agua y saneamiento en áreas del programa y ambos indicadores son abordados directamente por la operación.

Adicionalmente los indicadores de país contemplan los indicadores de cobertura de agua y saneamiento

b. Descripción del Proyecto

(i) Objetivos del Programa

El Programa tiene por objeto:

- a. Contribuir a la provisión de servicios de agua potable y saneamiento de manera eficiente y sostenible, mediante la promoción y la consolidación de reformas a nivel local.
- b. Fortalecer la capacidad de las municipalidades como entidades responsables de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, y promover las relaciones formales con otros actores importantes del sector, tales como operadores, clientes de los servicios y organizaciones financieras.
- c. Poner en práctica un conjunto de procedimientos comprobados para la preparación y financiamiento de proyectos de agua potable y saneamiento.

(ii) Componentes del Programa

Esta operación consta de los siguientes tres componentes:

Componente I: Asistencia Técnica: Este componente incluye cinco subcomponentes:

1. Asistencia técnica para la difusión de modelos de operación y socialización del programa de reformas del servicio.

Su objetivo fue involucrar a la comunidad en las decisiones relacionadas con los servicios de agua potable y saneamiento, financió las actividades necesarias para apoyar a cada municipalidad

participante en el conocimiento de los modelos de operación y para socializar el programa de reforma del servicio. Estas actividades pudieron ser:

- i. La organización de campañas de publicidad y de educación;
- ii. El apoyo a la creación de Comités Municipales de Agua Potable y Saneamiento (COMAS); y
- iii. El apoyo en la difusión, promoción y socialización de la política del Estado para el sector de agua potable y saneamiento, así como de las disposiciones de la Ley que regula el sector.

2. Asistencia técnica para el cambio institucional de las municipalidades

Tuvo por objeto apoyar a las municipalidades a realizar un cambio institucional para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento y para el establecimiento de un marco contractual entre el operador y la municipalidad, para lo cual se financió las actividades necesarias para que las municipalidades adoptaran un modelo de cambio institucional, incluyendo:

- i. La formación de los nuevos operadores, de acuerdo con el modelo escogido;
- ii. La contratación de servicios de consultoría para la preparación de contratos entre la municipalidad y el operador, incluida la preparación de contratos en virtud de los cuales SANAA proveerá servicios temporales a la municipalidad;
- iii. La contratación de servicios de consultoría para el establecimiento de una estructura tarifaria y el cálculo de las tarifas, para su inclusión como parte de los contratos con los operadores;
- iv. La capacitación del personal en la supervisión de los contratos con los operadores.
- v. La asistencia técnica para crear o fortalecer la gestión ambiental a nivel municipal.
- vi. Asistencia técnica para crear o fortalecer la gestión ambiental a nivel municipal

3. Asistencia técnica para fortalecimiento institucional de los operadores y para estudios y diseño de obras civiles

Tuvo por objeto:

- i. Adecuar los servicios a los niveles establecidos en la ley que regula el Sector
- ii. Satisfacer los requisitos legales en términos de calidad del agua potable y protección ambiental;
- iii. Cumplir con los indicadores de desempeño incluidos en los contratos con los operadores.

Para ello el Programa financiará las siguientes actividades:

- i. Fortalecimiento del desempeño comercial y logro de una sólida base financiera para los servicios mediante la actualización de activos y registros de clientes, y la introducción de sistemas apropiados de facturación y cobro de cuentas.
- ii. Introducción de procedimientos rutinarios de operación y mantenimiento con el fin de asegurar una mayor eficiencia.
- iii. Introducción de técnicas de manejo de inventarios para productos químicos y repuestos.
- iv. Acciones destinadas a la reducción de pérdidas (físicas y contables) de agua que puedan reducir la necesidad de inversiones en nuevas obras.

- v. Establecimiento de procedimientos para atender a los usuarios, en particular la resolución de reclamos.
- vi. Capacitación del personal del operador en los nuevos procedimientos administrativos, operativos y comerciales.
- vii. Capacitación de las unidades de gestión ambiental municipales para implementar el control ambiental del servicio.
- viii. Establecimiento de un fondo de reserva para el remplazo de equipos que han llegado al fin de su vida útil.

También se podía financiar:

- i. Inversiones para instalar medidores domiciliarios
- ii. Los estudios de factibilidad y las evaluaciones ambientales y sociales requeridas por la legislación hondureña y las políticas del Banco de las obras civiles de agua potable y saneamiento a financiadas.

4. Asistencia técnica para apoyar la transición de los sistemas de agua y saneamiento del SANAA a la Municipalidad del Distrito Central (AMDC)

Los recursos de este subcomponente estaba previsto que se utilizarían en para financiar estudios y diseños requeridos para facilitar la futura transferencia de los sistemas de agua potable y saneamiento desde el SANAA a la Municipalidad del Distrito Central. El Programa financiaría, entre otros:

- i. Estudios técnicos para acometer las mejoras en la distribución y expansión de redes;
- ii. Análisis legales requeridos para la transición, tales como estudios de activos y pasivos del sistema;
- iii. Los diseños del modelo de gestión que deberá adoptar la municipalidad del distrito central para hacerse cargo del servicio
- iv. Los diseños para una nueva fuente para la ciudad.

5. Apoyo al plan regulatorio del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)

Con los recursos de este subcomponente se financiaron servicios de consultoría para el diseño de planes específicos que permitan poner en marcha los mecanismos regulatorios de los operadores de algunas de las municipalidades participantes en el Programa.

Componente 2: Construcción de Obras Civiles: A través de este componente se financiaría proyectos de obras civiles de agua potable y saneamiento que soliciten las Municipalidades participantes, que se seleccionarían bajos los principios:

- i. Se preferirá la rehabilitación de la infraestructura existente antes que la construcción de nuevas obras
- ii. En aquellos casos en que no existan, se promoverá la construcción de obras de saneamiento
- iii. No se permitirían nuevas obras para la expansión del suministro de agua potable sin la realización de obras complementarias para la eliminación adecuada de aguas residuales.

Así mismo, el suministro de agua potable y la eliminación de aguas residuales se promoverán como un servicio único e indivisible.

Componente 3: Administración del Programa y Preparación de Proyectos: Financiaría:

- i. Los costos asociados a los consultores contratados para la Unidad de Supervisión y Seguimiento del Programa,
- ii. Consultorías de apoyo para la ejecución del Programa
- iii. Auditorías del Programa.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

Tomando en cuenta las modificaciones de la operación, la calidad del diseño se analizó en su fase inicial (tal como fue aprobada) y posterior a la modificación No.3, adicionalmente se analizó la lógica vertical en ambos momentos y sus modificaciones.

i. Modificación a nivel de impacto-resultado (fin-propósito)

MATRIZ DE MARCO LÓGICO			PMR		
FIN	F	Contribuir a una provisión eficiente y sostenible de agua potable y saneamiento mediante la promoción y la consolidación de la reforma sectorial al nivel local.			IMPACTO
	I	Para el año 2012, reducción de un 10% en los índices de mortalidad y morbilidad por enfermedades de origen hídrico en los municipios participantes.			
PROPÓSITO	P	Servicios municipales de agua potable y saneamiento funcionando en forma eficiente y sostenible.	R	Cobertura de agua potable mejorada en áreas urbanas de los municipios intervenidos	RESULTADO
	I	Las coberturas de agua potable aumentan del 63% al 88% al finalizar el Programa en los municipios beneficiarios (con excepción de Tegucigalpa)	I	Hogares con acceso nuevo o mejorado a agua potable	
	I	Al final del programa, la Ciudad de Tegucigalpa estará operando los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario a través de un prestador descentralizado	R	Cobertura de saneamiento mejorada en áreas urbanas de los municipios intervenidos.	
			I	Hogares con acceso a saneamiento nuevo o mejorado	
			I	Hogares con aguas residuales tratadas	
			R	Operadores de servicios de APyS operando de acuerdo a normativas locales	
			I	Operadores de Servicios de Agua Potable y Saneamiento operando de acuerdo a normativa de Ente Regulador de Servicios de APyS	
F Fin			R Resultado		
P Propósito			I Indicador		

Las modificaciones anteriores implicaron que a nivel de resultado

1. Se cambió de indicadores muy ambiciones (MML) a indicadores cuyos datos provenían directamente de los entregables de la operación (PMR), los que eran fácilmente

alcanzables y representaban una exigencia que no implicaba la interrelación de los diferentes productos a entregar.

Un claro ejemplo es el indicador relacionado a la transferencia del sistema de APyS a la municipalidad de Tegucigalpa, el cual muy difícilmente podría haber sido alcanzado por la operación.

2. La implementación de la LMSAPS a la fecha de la modificación tenía cierto nivel de avance, existían operadores municipales ya organizados y funcionando, el apalancamiento que generan las inversiones implicó trabajar en las municipalidades donde ya se habían licitado las obras, por lo que resultado esperado se transformó de “cambio institucional implantado” a “operadores funcionando de acuerdo a la normativa”.
3. En general la estructura del PMR tiene similitudes con la MML, sin embargo, al trasladar los indicadores se cambió conceptualmente el alcance esperado de la operación

ii. Modificación a nivel de componente - productos

MATRIZ DE MARCO LÓGICO				PMR	
Asistencia Técnica	SC	Política, publicidad y educación	SC	Política, publicidad y educación	Asistencia Técnica
	P	Consulta y acuerdo de política sectorial con el público realizada.			
	P	Modelo de gestión municipal acordado con el público			
	SC	Cambio institucional implantado.	SC	Cambio institucional implantado.	
	P	Operador autónomo de agua y saneamiento constituido y operando bajo un convenio ó contrato con la Municipalidad	P	Municipalidades con cambio institucional implementado	
	P	Estructura tarifaria que permita la sostenibilidad de los sistemas, en vigor			
	SC	Fortalecimiento institucional implantado.	SC	Fortalecimiento institucional implantado.	
	P	Volumen de agua no contabilizada en cada municipio no menor del 50%			
	P	Desempeño mínimo de recolección por facturación no menor del 80%			
	P	Conexiones domiciliarias de agua potable con medidores, por municipio, no menor a 20%			
	SC	Tegucigalpa	SC	Tegucigalpa	
	P	Sistemas de Tegucigalpa operando de forma descentralizada.			
Obras Civiles	P	Al final del Programa, operador descentralizado operando eficiente y sosteniblemente.	P	Estudios previos a la transferencia del sistema del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a la Alcaldía Municipal realizados	Obras Civiles
	SC	Apoyo al pan regulatorio de ERSAPS	SC	Apoyo al pan regulatorio de ERSAPS	
	P	ERSAPS operando de forma sostenible.			
	P	Al final del Programa el ERSAPS cuenta con todos los instrumentos para funcionar de manera sostenible.			
Obras Civiles	SC	Obras civiles	SC	Obras civiles	Obras Civiles
	P	Obras de infraestructura construídas	P	Sistemas de Saneamiento construidos	
	P	Las coberturas de AP aumentan del 63% al 88%	P	Sistemas de Agua Potable Construidos	

SC Sub componente

P Producto

Las modificaciones anteriores implicaron a nivel de productos a entregar:

1. Si bien es cierto se mantuvieron los componentes y subcomponentes, en el componente de Asistencia Técnica como parte de la Modificación No.3 únicamente se establecieron producto para 2 de los 5 subcomponentes, reduciendo sustancialmente el alcance de los mismos.

Por ejemplo, para el subcomponente de Tegucigalpa, se modificó de “Operador descentralizado operando eficiente y sosteniblemente” (MML) por “Estudios previos a la transferencia del sistema del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a la Alcaldía Municipal realizados”

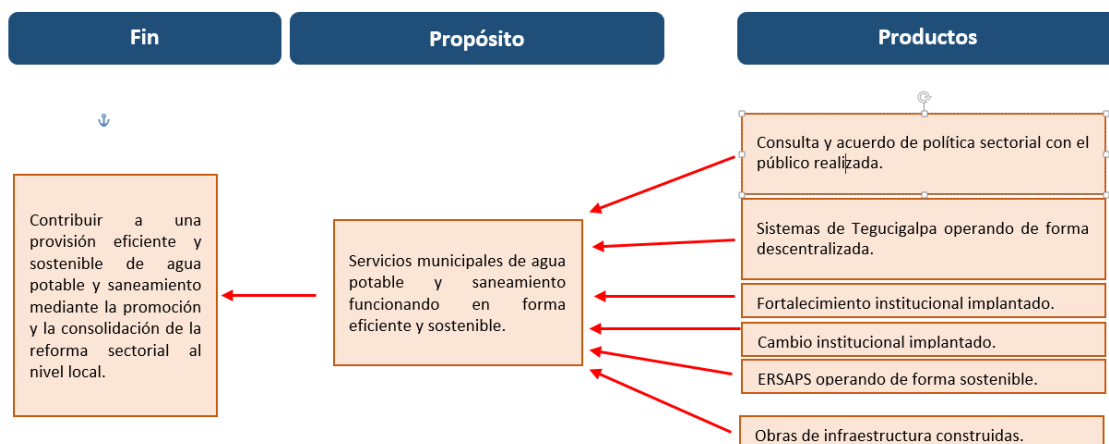
2. Debido a que la cartera de los proyectos a construir obedecía al cumplimiento de compromisos institucionales y solicitudes de proyectos por lo que sólo 2 de los 19 proyectos financiados fueron de agua potable, lo que hizo inviable implementar mejoras en la gestión de los sistemas de agua potable previstas originalmente, lo cual implicó eliminar los productos relacionados al fortalecimiento institucional.
3. Los productos a entregar definidos en la MML eran más específicos y contribuían con mayor precisión a los resultados esperados e implicaban un fuerte trabajo de fortalecimiento institucional.

Caso contrario, los productos establecidos en el PMR si bien es cierto contribuyen a los resultados, requerían de otras intervenciones para poder ser alcanzados, sin embargo, esta modificación no afectó lo reportado por la operación ya que los indicadores de resultados a cumplir estaban directamente relacionados con los productos.

iii. Lógica vertical en la Matriz de Marco Lógico

El fin, propósito y productos establecidos en la MML mantenía una relación directa causa – efecto, sin embargo, las metas previstas fueron sumamente ambiciosas lo cual sumando a que el FHIS como Organismo Ejecutor no tenía experiencia en este tipo de intervenciones, dieron por resultado que la implementación prácticamente no iniciara hasta la suscripción del Contrato Modificadorio No.3 en marzo del año 2011 (Impactando directamente en el plazo de ejecución en 4 años)

Figura 1: Lógica Vertical en el Marco Lógico

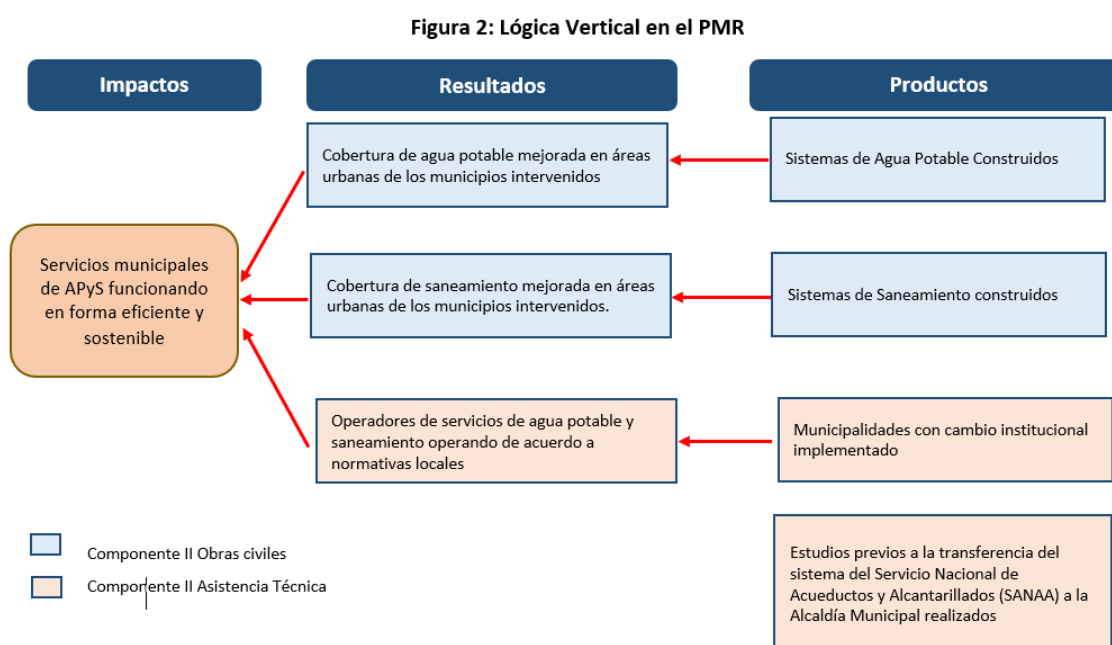


iv. Lógica vertical en el PMR

En el PMR se evidencia que los resultados y productos tienen una relación directa del tipo causa – efecto, excepto uno de los productos que su relación es marginal con respecto a los resultados de la operación, este es “Estudios previos a la transferencia del sistema del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a la Alcaldía Municipal realizados”.

Es importante mencionar que los fondos asignados a este producto únicamente podrían contribuir a una intervención integral y de mayor apoyo financiero y político, después de la cual se podría cumplir lo establecido en la LMSAPS y transferir el sistema de Tegucigalpa a la AMDC.

El análisis de la lógica vertical de la operación se identifica en la figura No.2



En general con respecto a la lógica vertical de la operación, tanto la MML como el PMR tiene una adecuada relación causa – efecto, la diferencia principal radica en:

- 1 La MML tiene productos para cada subcomponente de la operación y algunos de ellos tenían muy pocas probabilidades de hacer alcanzar los resultados previstos
- 2 El PMR no contempla productos para cada subcomponente, pero aquellos que detallan tenía mejores posibilidades de ser alcanzados con la ejecución de la operación o consistieron en indicadores fácilmente alcanzables

Revisión de la Calidad del Diseño

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

III. Resultados

a. Efectos Directos

El documento de la operación (POD) sometido a aprobación en el año 2006 contenía la Matriz de Marco Lógico, en donde se incluyó el fin, propósito y actividades, todos ellos con sus respectivos indicadores, posteriormente cuando se firmó el Contrato Modificatorio No.3 en Marzo del 2011, se había implementado en el Banco, el mecanismo de evaluación mediante el *Progress Monitoring Report* (PMR), basado en la Matriz de Resultados en la cual se detallan los resultados esperados y productos a entregar por la operación ambos con sus respectivos indicadores. Asimismo, el mecanismo de validación del PMR implica el ciclo de aprobaciones por parte del Especialista Sectorial, Jefe de Operaciones y Representante de País y el Jefe de División. Tomando en cuenta lo anterior, se ha incluido los datos incorporados al PMR validado después del Contrato Modificatorio No.3. para efectos de las metas planeadas se incluyó los datos del PMR del período Enero – Diciembre del 2011 y para los logros al final del proyecto los datos del PMR del periodo Enero-junio del 2015, ambos validados por el Representante de País.

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)						
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito) – Resultado						
Cobertura de agua potable mejorada en áreas urbanas de los municipios intervenidos						
Clasificación: MP						
Indicadores Claves de Efectos Directos						
Indicadores	Unidad de medida	Planeado			Final del Proyecto	
		Línea de Base	Meta	Año	Meta	Logrado
Hogares con acceso nuevo o mejorado a agua potable	Hogares	0.00	11,470	2009	13,451	13,451
Clasificación: MP						
Objetivos de Desarrollo (Propósito) – Resultado						
Cobertura de saneamiento mejorada en áreas urbanas de los municipios intervenidos						
Clasificación: MP						
Indicadores Claves de Efectos Directos						
Indicadores	Unidad de medida	Planeado			Final del Proyecto	
		Línea de Base	Meta	Año	Meta	Logrado
Hogares con acceso a saneamiento nuevo o mejorado	Hogares	0.00	8,694	2011	9,081	7,294
Hogares con aguas residuales tratadas.	Hogares	No incluido en los datos planeados			9,081	6,892
Clasificación: MP						
Comentarios:						
La definición de las metas a alcanzar se realizó en el año 2011 (actualización del PMR período 2010), en ese momento existía una indefinición de los proyectos a financiar, los listados de intervenciones cambiaban continuamente, por lo que estas metas se establecieron bajo las condiciones siguientes:						
1. El FHIS respetaría los acuerdos establecidos institucionalmente previo a la “pausa” así como las No Objeciones que había emitido el Banco y el listado de proyectos en cartera disponibles en el FHIS.						
2. Los proyectos que se tenía previsto que fueran “rescatados”, estaban en proceso de actualización del diseño, por lo cual el número de hogares beneficiarios era un dato preliminar.						
Partiendo de lo anterior, se evidencia que:						

1. La definición de metas no tomó en cuenta el establecimiento de las características que deben cumplir los proyectos para ingresar al programa.
2. La inclusión del proyecto de Agua Potable de Santa Rita, Yoro y el Alcantarillado de Trujillo, implicó el redimensionamiento de los proyectos a financiar, alterando las metas reales con posibilidad de ser alcanzados.
3. El traslado de algunos de los proyectos previstos a la operación que estaba siendo ejecutada por el SANAA, implicó modificaciones a número de conexiones a realizar.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien es cierto no se alcanzó la meta prevista, esto se debió al cambio de las condiciones de ejecución y características de los proyectos financiados.

Pese a que los indicadores fueron cumplidos parcialmente, es importante mencionar que la decisión de financiar los proyectos de Santa Rita y Trujillo, así como el traslado de proyectos al SANAA, implicó que se retomará las características de los proyectos para los que fue inicialmente concebida la operación y dinamizó la ejecución de la misma.

Objetivos de Desarrollo (Propósito) – Resultado

Operadores de servicios de agua potable y saneamiento operando de acuerdo a normativas locales

Clasificación: MP

Indicadores Claves de Efectos Directos						
Indicadores	Unidad de medida	Planeado			Final del Proyecto	
		Línea de Base	Meta	Año	Meta	Logrado
Operadores de Servicios de Agua Potable y Saneamiento operando de acuerdo a normativa de Ente Regulador de Servicios de Agua Potable y Saneamiento	Operadores	0.00	23	2010	23	24

Clasificación: MP

Contrato Modificadorio No.3

Reajuste ISDP: La operación fue modificada en marzo del 2011, a raíz de la cual se realizaron los ajustes siguientes: Las metas e indicadores de la operación fueron planteadas y ajustadas a la estructura del PMR, inicialmente se establecieron en la estructura de Marco Lógico. Es importante mencionar que, si bien es cierto que los contratos modificadorios 1, 2 y 3 mantuvieron los componentes, las metas del componente de asistencia técnica, se modificaron sustancialmente en la actualización del PMR con respecto a lo establecido en la Matriz de Marco Lógico, el detalle de dichos cambios se resume en el inciso II.c (Revisión de la calidad de los Diseños).

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD)

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

La clasificación de la operación en base a los resultados obtenidos es satisfactorio, se cumplieron los indicadores una vez definidos a partir del contrato modificadorio No.3

b. Externalidades

Institucionales

1. Inicialmente la operación estaba diseñada para ser ejecutada con tres actores clave:

FHIS: Ya que desde la perspectiva del GOH al momento de la aprobación, tendría un modelo de gestión de entidad ejecutora de la política de desarrollo local al servicio de la descentralización, en el cual éste coordina las inversiones que son ejecutadas por las municipalidades.

APC: Administrador Privado de Créditos, a cargo de los financiamientos a los municipios.
(Fideicomiso)

Gerenciadora: A cargo de la operación, especialmente en la coordinación técnica de las inversiones en obras y fortalecimiento institucional.

Finalmente, el FHIS se encargó de la operación, entre otros de la coordinación técnica de las inversiones en obras y apoyo a la implementación de la LMSAS a través del convenio con ERSAPS

2. A inicios del 2014 como consecuencia de una reforma del sector público en Honduras el FHIS pasa de ser una institución dependiente directamente del Presidente del Poder Ejecutivo a pertenecer al Instituto de Desarrollo Comunitario Agua y Saneamiento (IDECOAS).
3. Desde su aprobación en el año 2006 hasta su finalización, la operación transitó por 5 cambios de administración de Gobierno Central, 6 ministros del FHIS, una reforma en la organización del Poder Ejecutivo y 10 meses de “pausa” en las comunicaciones del GOH con el Banco.

Contratos modificatorios

1. La operación contó con 3 contratos modificatorios, 2 de ellos realizaron ajustes a los arreglos y condiciones de ejecución sustanciales, que se resumen en:
2. Contrato modificatorio 1: Permite que el FHIS ejecute directamente la operación y convierte el financiamiento de los proyectos en subvención para las municipalidades (No reembolsable), manteniendo esta última la competencia en cuanto a los procesos de adquisición.
3. Contrato modificatorio 2: Autoriza el uso de hasta US\$ 3 millones en obras de rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento en municipios afectados por la Depresión Tropical No.16 y fenómenos conexos, esta modificación no se concretó en intervención en municipios en obras o asistencias técnicas.
4. Contrato modificatorio 3: Designa al FHIS como organismo executor por delegación de las municipalidades, quienes pasan a ser “municipalidades participantes” en la ejecución del Programa, quienes deben contribuir con aportes financieros. Establece que el FHIS ejecutará a través de USS cuyas funciones e interrelación con la estructura central del FHIS estaría regulado por el Reglamento Operativo (RO)

Instituciones del Sector

1. El ERSAPS había iniciado sus operaciones en el 2004, a la fecha de la aprobación de la operación en el año 2006, se encontraba concluyendo el diseño del marco regulatorio con el apoyo del Banco mediante la ATN-MT/8806-HO, por lo que se redefinió el alcance de la operación, que consistió entre otros en la mejora del software contable y otras herramientas de gestión, que les permitirán dar mayor apoyo a otros operadores del servicio.
2. A través de la asistencia técnica proporcionada en el marco del Convenio FHIS-SANAA, se lograron mejoras en las capacidades locales para operación y mantenimiento de los sistemas, y se equipó al SANAA para atender requerimientos básicos para control posterior del servicio

3. Se crearon redes de información y asistencia técnica entre operadores, como producto de haber interactuado entre ellos en los talleres de capacitación impartidos por el Programa.

c. Productos

Se ha incluido los datos incorporados al PMR después del Contrato Modificatorio No.3, para efectos de metas planeadas se incluyó los datos del PMR del período Enero – Diciembre del 2011 y para los logros al final del proyecto los datos del PMR del periodo Enero-junio del 2015, ambos validados por el Representante de País.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)					
Componentes	Productos Planeados			Final del Proyecto	
	Indicadores de producto	Unidad de Medida	Meta	Meta	Logrado
Componente 1: Asistencia Técnica para el cambio Institucional (En USD millón) Costo total: 5.20 Contrapartida: 0.20 BID: 5.20 Desembolso BID: 4.23 81.3 % de lo previsto originalmente Clasificación: [S]	Municipalidades con cambio institucional implementado	Municipio	23	23	24
	Estudios previos a la transferencia del sistema del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a la Alcaldía Municipal realizado	Estudios	5	2	2
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). [x] N/A Reestructuración. 1. A partir del contrato Modificatorio No.3 se ajustaron las metas, todas las cuales fueron cumplidas al final de la operación. 2. En dicho contrato modificatorio se estableció que con el monto disponible únicamente se financiaría los estudios que servirían de apoyo a la gestión del futuro operador, por lo cual se financio: 1) Estudio de factibilidad técnica, financiera y ambiental proyecto represa Rio del Hombre y 2) Estudio Catastro técnico de Redes [] N/A					
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI): [] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)					
Componentes	Productos Planeados			Final del Proyecto	
	Indicadores de producto	Unidad de Medida	Meta	Meta	Logrado
Componente 2: Obras civiles (En USD millón) Costo total: 24.84 Contrapartida: 2.26 BID: 22.58 Desembolso BID: 100.7 % de lo previsto originalmente Clasificación: [S]	Sistemas de Saneamiento construidos	Sistemas	20	17	15
	Sistemas de Agua Potable Construidos	Sistemas	4	2	2
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. La meta de sistemas construidos, no se cumplió aun tomando en cuenta el ajuste a dichas metas, debido a que: 1. El establecimiento de las metas no implicó un análisis de la demanda de proyectos ni de las características técnicas que debían cumplir los mismos, por lo que la meta prevista fue una estimación tomando en cuenta la información disponible. 2. La meta en número de proyectos no indica alcance o magnitud de dichos proyectos y en se financiaron proyectos desde US\$0.22 hasta US\$3.98 millones. La definición de las metas a alcanzar se realizó en el año 2011 (actualización del PMR período 2010), en ese momento existía una indefinición de los proyectos a financiar, los listados de intervenciones cambiaban continuamente, por lo que el número de sistemas a construir se establecieron respetando los compromisos institucionales adquiridos previo a la “pausa”, las No Objeciones que había emitido el Banco y el listado de proyectos en cartera disponibles en el FHIS. Pese a lo anterior durante la ejecución hubo dos cambios importantes:					

1. La inclusión del proyecto de Agua Potable de Santa Rita, Yoro y el Alcantarillado de Trujillo, los que por su magnitud implicó que no se financiaran la totalidad de los sistemas previstos.
2. El traslado de los proyectos que salieron de la cartera de la operación al programa que estaba siendo ejecutada por el SANAA.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien es cierto no se alcanzó la meta prevista, esto se debió al cambio de las condiciones de ejecución y características de los proyectos financiados.

Pese a que los indicadores fueron cumplidos parcialmente, es importante mencionar que la decisión de financiar los proyectos de Santa Rita y Trujillo, así como el traslado de proyectos al SANAA, implicó que se retomará las características de los proyectos para los que fue inicialmente concebida la operación y dinamizo la ejecución de la misma.

Es importante mencionar que se financió el alcantarillado sanitario de 15 localidades, dos de las cuales se realizaron en dos fases, siendo 17 los proyectos financiados en alcantarillado sanitario.

Reestructuración.

A partir del contrato Modificadorio No.3 se ajustaron las metas, de las cuales únicamente 1 de 4 metas no se alcanzó.

☐ N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

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

d. Costos del Proyecto

Componente	US\$ Millones			
	Planeado Original	Después de Modificación No.3	Fin de Proyecto	Diferencia
Administración y preparación	1.97	0.80	1.90	1.10
Asistencia técnica	6.67	5.20	4.23	-0.97
Obras civiles	19.95	22.58	22.72	0.14
Costos financieros	1.42	1.42	0.78	-0.64
Inspección y vigilancia	0.30	0.30	0.30	-
Intereses	0.75	0.75	0.39	-0.36
Auditoría	0.37	0.37	0.09	-0.28
Total	30.00	30.00	29.63	-0.37

Explique brevemente diferencias.

1. Administración y preparación

- a. Inicialmente se previó que se financiara a una firma Gerenciadora que estuviera a cargo de la operación y un APC a cargo de la gestión de los créditos.

Si bien es cierto la Gerenciadora funcionó en la ejecución de la operación 1048/SF-HO, en esta operación existía una fuerte resistencia al interior del FHIS para mantener una figura de este tipo, debido a los costos de la misma y que la institución se consideraba capaz de ejecutar la operación directamente

- b. Después de la Modificación No.3 se elimina la figura de la Gerenciadora de proyecto, se elimina el financiamiento del APC ya que no se realizarían préstamos a las municipalidades y se incluye el financiamiento de la USS, esta última a cargo de la ejecución de la operación.
- c. Después de la Modificación No.3, se financia la USS, inicialmente se proyectó que estaría en funciones hasta el 31 de diciembre del 2013, sin embargo, debido a los retrasos en la ejecución de la operación se prolongó el financiamiento de la USS hasta el 31 de diciembre del 2014.

2. Asistencia técnica:

- a. Después del contrato modificadorio No.3, los productos a entregar se redujeron sustancialmente y el cumplimiento de las metas a cumplir se cambió la estrategia de ejecución.
- b. La implementación mediante el convenio con ERSAPS del componente de Asistencia Técnica, resultó en la reducción en los costos del componente.

3. Costos financieros: Se cancelaron de la operación US\$ 0.36 millón destinados para el pago de intereses.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Coordinación con otros cooperantes

El inicio de la ejecución coincidió con la ejecución de otra operación financiada por el BM, la cual contemplaba el establecimiento de operadores de los servicios y financiamiento de las inversiones en los sistemas, con la diferencia que se otorgaban en condición de “no Reembolsables” para los municipios. Es decir, para las municipalidades con condiciones de implementar mejoras en la gestión de los sistemas era más atractivo participar en la operación del BM, ya que la misma no implicaba el repago de las inversiones realizadas.

La condición anterior desincentivó a las municipalidades a trabajar con la operación, debido a que implicaba mayores compromisos en la ejecución, aporte de contraparte y reforma institucional.

Contratos modificatorios

1. La operación contó con 3 contratos modificatorios, 2 de ellos realizaron ajustes a los arreglos y condiciones de ejecución sustanciales, que se resumen en:
 - a. Contrato modificatorio 1: Permite que el FHIS ejecute directamente la operación y convierte el financiamiento a los proyectos como “No reembolsable” para las municipalidades, manteniendo esta última la competencia en cuanto a los procesos de adquisición.
 - b. Contrato modificatorio 2: Autoriza el uso de hasta US\$ 3 millones en obras de rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento en municipios afectados por la Depresión Tropical No.16 y fenómenos conexos. Pese a contar con la autorización, no se financió ninguna intervención apegándose a esta justificación.
 - c. Contrato modificatorio 3: Designa al FHIS como organismo ejecutor por delegación de las municipalidades, quienes pasan a ser “municipalidades participantes” en la ejecución del Programa, quienes deben contribuir con aportes financieros. Establece que el FHIS ejecutará a través de USS cuyas funciones e interrelación con la estructura central del FHIS estaría regulado por el Reglamento Operativo (RO)
2. La constitución de la USS e implementación del RO implicó en la práctica que la USS interactuara directamente con la estructura central del FHIS, siendo relevante:
 - a. A nivel del Sistema de Administración Financiera Integral (SIAFI) se definieron perfiles de usuarios, cada uno de ellos con diferentes niveles de acceso, de manera que se pudiera llevar un adecuado control interno. Así, de acuerdo al perfil asignado, se tendría acceso a ingresar, revisar, y/o autorizar y aprobar los diferentes tipos de gestiones.

Sin embargo, se limitaron a los miembros de la USS los niveles de acceso necesarios para una expedita ejecución, manteniendo al interior del FHIS la gestión financiera del programa

con las consiguientes demoras ocasionadas por la incorporación de autorizaciones adicionales a las gestiones de pago.

- b. La información relacionada a solicitudes de No Objeción, remisión de correspondencia, adjudicaciones, contratos, estimaciones de pago, ordenes de cambio, recepciones de obra etc. son elaborados y gestionados en la USS; esta información fue también procesada en las diferentes direcciones del FHIS, incrementando los costos transaccionales y el tiempo de respuesta.

Cartera de Proyectos

1. Durante la fase de diseño de la operación se identificó que los proyectos a financiar serían los diseñados en la operación 1048/SF-HO ubicados en las municipalidades con capacidad de endeudamiento, es decir, el enfoque de la operación era la descentralización del ciclo de proyectos y la implementación de la LMSAPS.

La suscripción del contrato modificatorio en septiembre del 2008 implicó que el financiamiento de las inversiones se convirtiera en “No Reembolsable” para la Municipalidad, por lo cual la capacidad de endeudamiento dejó de ser el tamiz que permitía seleccionar las grandes inversiones en municipalidades con capacidad de ejecución de manera descentralizada, teniendo como resultado que en el periodo 2008 – 2009 se incluyeron en la operación pequeños proyectos en Municipalidades con limitada capacidad revisión técnica de los proyectos y de asumir competencias en la ejecución de procesos de adquisición y/o administración de contratos. En este sentido, se modifica la visión de la operación orientándola más a la “ejecución de proyectos”

Como respuesta a las limitaciones en la capacidad de ejecución por parte de las municipalidades participantes, es hasta la modificación No.3 en el 2011 que se permite que el FHIS retome de manera centralizada la ejecución de los procesos de adquisición pendientes de ejecutar, logrando dinamizar la ejecución de la operación.

2. La participación en el programa de municipalidades con limitaciones técnicas implicó que se sometieran a licitación proyectos que requerían ajustes técnicos relevantes, por lo que el FHIS a partir de la modificación No.3 se vio en la necesidad de valorar los proyectos y procesos de adquisición realizados previamente, lo cual implicó:
 - a. Revisar y ajustar los diseños de las obras licitadas, para lo cual se contó con el apoyo técnico del SANAA.
 - b. Valorar las modificaciones al diseño requeridas.
 - c. Negociar con los adjudicatarios de los procesos las modificaciones, nuevos términos de los contratos, disponibilidad de actualización de garantías y aceptación del FHIS como contratante

Lo anterior, dio como resultado 10 licitaciones rescatadas por un valor aproximado de US\$4.41 millones (23% del monto contratado en obras).

3. La atomización de las inversiones asumida previo al contrato modificatorio No.3, generó que la USS enfocara muchos recursos en pequeños proyectos. No fue hasta al final de la ejecución que se retoma el concepto original de grandes proyectos, lo cual se identifica en el resumen de las inversiones realizadas:

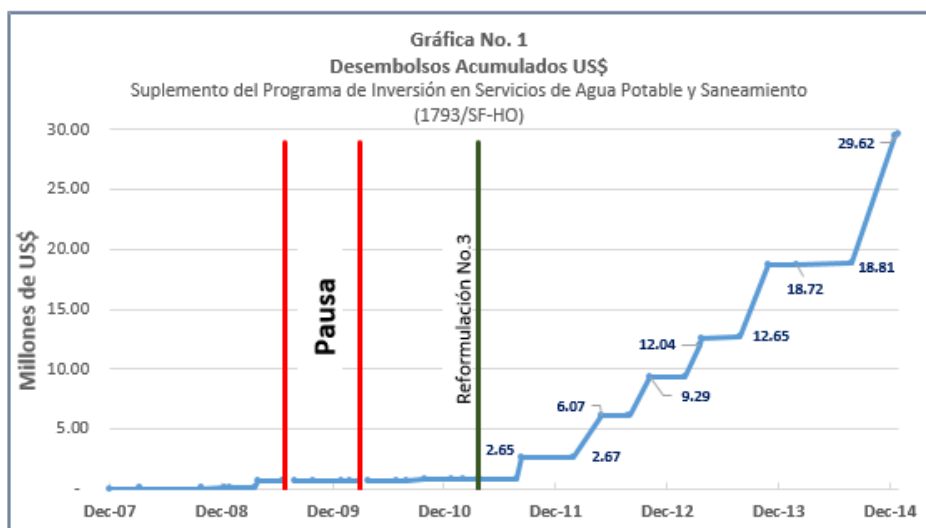
No.	Ubicación	PROYECTO	US \$ Mm	Observaciones
1	La Hoya, Catacamas, Olancho	Construcción Sistema de AS	0.22	12 proyectos US\$ 4.73Mm 25% de la inversión
2	Tatumbula, Francisco Morazán	Sistema de AS y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales	0.25	
3	Zunilapa, Catacamas, Olancho	Construcción Sistema de AS	0.29	
4	Reitoca, Francisco Morazán	Sistema de AS y Tratamiento de Aguas Residuales	0.33	
5	Erandique, Lempira	Construcción AS y Tratamiento de Aguas Residuales	0.36	
6	Sonaguera, Colon	Construcción de ampliación Sistema de AS	0.40	
7	Guaimaca, Francisco Morazán	Sistema AS y Tratamiento de Aguas Residuales	0.41	
8	San Juan, Intibucá	Sistema de AS y Tratamiento de Aguas Residuales	0.44	
9	Salamá, Olancho	AS y Tratamiento de Aguas Residuales	0.69	
10	Concordia, Olancho	Construcción PTAR	0.22	
11	La Labor, Ocotepeque	Construcción Lagunas Anaeróbicas y Facultativa	0.42	
12	Siguatopeque, Comayagua	Lagunas de Oxidación (dos contratos)	0.68	
13	Sector Sur, Catacamas,	Construcción Sistema AS Sector Sur de la Ciudad	1.02	7 proyectos US\$ 14.40 Mm 75% de la inversión
14	Marcala, La Paz	Sistema AS y Tratamiento de Aguas Residuales	1.33	
15	Juticalpa I Y II, Olancho	Sistema AS y Tratamiento de aguas Residuales	1.45	
16	Puerto Cortés, Cortés	Sistema de AP y Planta Potabilizadora del río Tulián	1.69	
17	Jesús de Otoro, Intibucá	Sistema de AS y Tratamiento de Aguas Residuales	1.72	
18	Santa Rita, Yoro	Construcción I Fase Red de Distribución de AP	3.22	
19	Trujillo, Colón	Sistema de AS y PTAR	3.98	
Total en US\$ Mm			19.13	
Proyectos licitados previo al contrato modificatorio No3				
Proyectos licitados por la USS posteriores al contrato modificatorio No3				

Cambios en el GOH y el Organismo Ejecutor

1. La operación transitó 3 contratos modificatorios, 5 cambios de administración de Gobierno Central⁴, 6 Ministros del FHIS⁵ y 10 meses de “pausa” en las comunicaciones del GOH con el Banco, todo lo cual impacto directamente en la ejecución, lo que puede evidenciarse en la gráfica No.1. En este sentido, puede considerarse que la ejecución real de la operación inició el año 2011.

⁴ Manuel Zelaya (2006-2009), Roberto Micheletti (2009-2010), Porfirio Lobo (2010-2014) y Juan Orlando Hernandez (2014 al cierre de la operación)

⁵ Marlon Lara, Cesar Salgado, Gunther Von Wise, Nazry Asfura, Miguel Edgardo Martinez y Mario Pineda



b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

El desempeño del organismo ejecutor fue satisfactorio, tomando en cuenta que se ejecutó una operación sometida a cambios y entornos complejos técnica y políticamente. Pese a lo anterior existen aspectos relevantes a detallar

1. Es una tarea pendiente por parte del FHIS la definición y cumplimiento de los vínculos de las Unidades Ejecutoras con la estructura del ciclo de proyectos institucional, que le permita dar respuesta a dichos controles y preste una atención directa y ágil a las operaciones.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

c. Desempeño del Banco

En general el desempeño del Banco fue satisfactorio, ya que los supuestos para la ejecución iniciales no estaban de acuerdo al contexto general de la ejecución, por lo que fue oportuna la flexibilidad del Banco, en respuesta a los cambios al contexto de la operación y autorizó el contrato modificadorio No.3; este oportuno seguimiento permitió al FHIS cumplir sus compromisos previos y con la operación

Adicionalmente se considera que el desempeño del Banco fue altamente satisfactorio debido a la oportunidad y proactividad en la toma de decisiones, aprovechando las oportunidades para la resolución de conflictos y ante los continuos cambios de autoridades, con el objeto de no afectar la ejecución. El Equipo del Banco, con su conocimiento del sector y la relación fluida con las autoridades, sirvió de elemento articulador y de memoria institucional, permitiendo hacer una transición más fluida entre los diferentes equipos del FHIS.

Clasificación del Desempeño del Banco

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

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Capacidad técnica y financiera de los prestadores

1. La operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales resulta complejo aun para instituciones fortalecidas técnicamente como el SANAA, por lo cual si bien es cierto se consideró un tiempo de asistencia técnica por parte del SANAA a los operadores, este período resultó corto ya que se requiere un acompañamiento práctico y concurrente de al menos un año, con el objetivo de acompañar al prestador en la aplicación de los conocimientos técnicos.
2. La política de sostenibilidad financiera transfiere esta competencia a la Municipalidad, lo cual implica mantener una rigurosidad en las acciones de cobro y por consiguiente la rendición de cuentas de los ingresos. Lo que requiere una fuerte voluntad política y credibilidad del prestador / municipalidad ante los usuarios.

Capacidad financiera de los prestadores

1. Tanto para el GOH como para las municipalidades el financiamiento de las actividades de operación y mantenimiento es limitado. La única fuente posible de recursos es las tarifas; sin embargo, en la mayoría de los proyectos financiados por la operación es muy difícil incrementar las tarifas ya que no se mejoraron los servicios de agua potable, únicamente se intervino en el tratamiento de aguas residuales.
2. Debido a lo anterior, la mejora en los ingresos de los operadores está asociado a la mejora de la gestión de cobro, control de mora etc., lo cual implica la utilización de sistemas de control de abonados, dotación de equipo, implementación de estrategias de cobro etc., todo lo cual no fue abordado por la asistencia técnica.

b. Riesgos Potenciales

Capacidad técnica de los prestadores

1. Si bien es cierto se capacitó a los prestadores, los funcionarios capacitados no cuentan con estabilidad laboral, por lo que cuando ocurran cambios de gestión a nivel municipal el riesgo de perder las capacidades instaladas es muy alto.

Capacidad financiera de los prestadores

1. La política de sostenibilidad financiera implica mantener una rigurosidad en las acciones de cobro y por consiguiente la rendición de cuentas de los ingresos, por lo cual se requiere una fuerte voluntad política y credibilidad ante los abonados.

c. Capacidad Institucional

A nivel municipal

1. Si bien es cierto se han mejorado las condiciones a nivel municipal con la creación de las instancias requeridas por la LMSAPS, es necesario que se defina por parte del rector del sector cuál será la instancia del sector que será responsable de generar y mantener la capacidad institucional de gestión y dirección de los sistemas.
2. Aun y cuando se brinde la asistencia técnica a los funcionarios municipales / operador las condiciones en campo son muy volátiles, con cualquier movimiento al interior de la municipalidad o del operador, se corre el riesgo de cambios en los recursos humanos necesarios para la operación y mantenimiento.

Asimismo, se corre el riesgo de que el personal asignado no sea el idóneo para cumplir las actividades de operación y mantenimiento.

A nivel sectorial

1. Si bien es cierto se ha avanzado en la implementación de políticas sectoriales, los operadores requieren acompañamiento técnico y comercial, sin embargo, no está claro a nivel institucional quien sería el responsable de brindar dicha asistencia técnica, poniendo en riesgo los sistemas y la credibilidad del operador mismo.

El FHIS como organismo ejecutor

1. La implementación de una Unidad Ejecutora en el FHIS se ha justificado ya que se requiere que los responsables de la operación sean especialistas en la gestión fiduciaria. Sin embargo, no ha sido posible que se les delegue cierto nivel de independencia a dichas unidades ejecutoras, por lo que las gestiones que la USS realizaba eran reprocesadas a nivel del FHIS central, generando reprocesos y demoras en la toma de decisiones debido al estilo gerencial implementado en la institución.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Los resultados establecidos en el PMR y sus indicadores fueron recopilados y monitoreados directamente por la USS, proporcionando la información actualizada de manera oportuna en los informes semestrales e informes especiales solicitados.

No se realizó evaluación intermedia y la evaluación final no proporciona recomendaciones acerca de la necesidad de replantear algunos indicadores a cumplir por la operación.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No se establecen en el contrato de préstamo evaluación ex post o de impacto

VII. Lecciones Aprendidas

1. Importancia del programa en el marco de la reforma sectorial

El país recién emprendía en un proceso de reforma sectorial, al promulgar una ley marco del sector en el 2003. Bajo esas circunstancias, el programa debió verse como una oportunidad para testear las funciones de las nuevas instituciones creadas, como los de planificación de intervenciones a nivel de conformación de cartera, las negociaciones con los alcaldes, el monitoreo de avances. En el campo de los hechos, la conversación terminó siendo una entre el FHS como ejecutor, las alcaldías y el ente financiador. Esto afectó el desarrollo de la operación, y se considera que los atrasos y modificaciones al contrato de préstamo en gran medida se pudieron haber reducido o evitado si la operación hubiera estado más firmemente anclada en las instituciones nacionales del sector (CONASA, ERSAPS, SANAA).

2. Sobre las tres modificaciones en el contrato de préstamo

Es un tanto difícil opinar transcurridos tantos años después de que se produjeron las tres modificaciones de contrato, las circunstancias objetivas que las ocasionaron y las personalidades que intervinieron. Pero la lectura pausada de la información del proyecto lleva a concluir que ante la débil institucionalidad del sector, el hecho que la operación de Suplemento estaba atada en la misma dinámica del proyecto Original, y la demanda de la administración central 2006-2010 de re visitar y re considerar las actuaciones anteriores del Estado de Honduras (incluyendo la Ley Marco misma); nos hace concluir que en ocasiones se cayó en una especie de "facilismo" en los acuerdos para la realización y conclusión del programa. La recentralización de responsabilidades, el abandono de la dinámica del otorgamiento de subpréstamos a las municipalidades (con obligaciones de repago) son muestras de abandonar la disculpa imprimida en la fase de diseño probablemente afectó el desempeño global por la lenta ejecución.

3. Sobre el objetivo original de hacer a las municipalidades capaces de contratar obras sanitarias

La "recentralización" del programa a partir de la modificación # 2 del contrato de préstamo en 2008 muy probablemente obedeció a circunstancias internas de arreglos en la administración pública nacional. Pero, el análisis de las actuaciones y productos de las alcaldías muestran que, en general, y con la excepción de un grupo reducido de alcaldías de ciudades secundarias; las municipalidades están lejos de poder contratar bienes y servicios en el campo de obras sanitarias. La visión estratégica desde el centro todavía es necesaria, y el mercado de proveedores de servicios todavía es limitado, por ello, se justifica parcialmente la reconcentración de responsabilidades en instituciones nacionales. Esto no es decir que los esfuerzos en el sistema descentralizado no deban continuarse, especialmente en darle continuidad laboral a los funcionarios (cosa que hace la Carrera Administrativa Municipal CAM), la capacitación y la certificación de capacidades por organismos nacionales e internacionales (AMHON, USAID en salud).

4. Cartera de proyectos

Es necesario contar al inicio de la ejecución de una cartera de proyectos que se encuentre en condiciones de ser licitados, por lo que es conveniente que durante la fase de diseño de operaciones se financie el diseño final de proyectos que sirvan para iniciar oportunamente la

ejecución⁶Esta en una debilidad fuerte que afecta el desarrollo de obras de todo el sector, y que debe ser atacada y resuelta desde varios ángulos: 1) la designación de entes nacionales responsables por la contratación de estudios y diseños de la calidad que demanda la industria, 2) la introducción dentro de un esquema colaborativo -estado nacional-industria-alcaldías, de la función de inspección de obras sanitarias, que vele por que las obras se construyen y funcionan de acuerdo a normas de diseño, 3) actualización y oficialización de la normativa nacional en cuanto a obras sanitarias, incluyendo sanciones por incumplimientos, 4) formación profesional de técnicos en el ramo dedicados a estas actividades en, las asociaciones gremiales, así como a jóvenes que se forman en las universidades.

5. Organismo ejecutor

- a. Se debe realizar previo a la aprobación de la operación un análisis de la capacidad institucional, a partir de lo cual se debe elaborar un borrador de Reglamento Operativo, que al menos puntée las principales obligaciones entre las partes durante la ejecución, los mecanismos de comunicación, relaciones de dependencia etc.
- b. Si bien es cierto en el contrato de préstamo se establece que la operación se ejecutará con el establecimiento de una Unidad Ejecutora, es importante establecer el nivel de autonomía que tendrá dicha unidad con respecto al FHIS. Tradicionalmente estas relaciones se han definido a nivel de Reglamento Operativo, sin embargo pese a financiar totalmente la Unidad Ejecutora, ésta no cuenta con la independencia necesaria para la ejecución oportuna de la operación.

6. Coordinación de la cartera por parte del Banco

El traslado a la cartera del SANAA de los proyectos de menor envergadura que se encontraba en los planes de ejecución del FHIS permitió descongestionar las intervenciones e incorporar el proyecto de Trujillo, con el cual se retoma el enfoque inicial de la operación, orientándola a grandes proyectos.

7. Presencia en el país

Las operaciones que son sujetas de modificaciones o con problemas de ejecución, requieren la presencia del Especialista Sectorial asignado al país, con conocimiento de los diferentes intereses y condiciones en el sector, permitiendo la identificación de desviaciones en la ejecución y la toma de decisiones oportunas.

Anexos:

1. Declaración del Taller de Cierre
2. Resumen de la Evaluación Externa Final
3. Evaluación del Prestatario.

⁶ Es una Buena práctica establecer un mecanismo de Preinversión mediante el cual se obtengan los diseños finales de los proyectos.

Declaración final a raíz del Taller de Cierre del Programa Complemento al Programa de Inversiones en Agua y Saneamiento (1793\SF-HO), oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo, Tegucigalpa, 26 de noviembre del 2015

En esta fecha, nos reunimos en las oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo en Honduras, las cabezas de las instituciones que estuvieron directamente involucradas con la ejecución del Programa, desde el año 2007. El objetivo principal fue realizar una reflexión global sobre el desempeño del programa, y de allí derivar algunas lecciones aprendidas que deben ser incorporadas en el diseño de futuras operaciones. Las conclusiones principales de la jornada fueron las siguientes:

1. **Sobre las dificultades de encontrar una institución “sede” del programa** El suplemento del programa de inversiones original (1048\SF-HO) sin duda sufrió las consecuencias de los tres traslados entre instituciones nacionales que servirían para albergar dicho programa (SEFIN, Gobernación, FHIS). Aunado a las dificultades en asimilar por parte de las instituciones del sector, la figura de una empresa Gerenciadora y un facilitador que haría las funciones de tesorería, con que el programa original operó una buena parte de su duración (2001-2005??); claramente no habría un clima institucional propicio para la ejecución de un programa de manera satisfactoria en tiempos razonables.
2. **Sobre la planificación sectorial y de obras** Queda claro que el programa sufrió de no ser el producto de una planificación sectorial, que determinaría la prioridad de las obras con relación a otras inversiones en otras localidades del territorio nacional. La Ley Marco del Sector Ay S claramente asigna esta responsabilidad al Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA), que ante la ausencia de un instrumento de planificación nacional, debió al menos pronunciarse después de analizar los proyectos propuestos por el programa y las instituciones. También se evidencia la dificultad de hacer una buena planificación de obras, si el ente contratante no exige calidad en los estudios y diseños, aspecto que fue rescatado afortunadamente en las últimas etapas del programa.
3. **Sobre el objetivo de hacer que los municipios contraten** Este aparece como uno de los objetivos originales del programa, y se mantuvo hasta el cierre del programa. La decisión de *centralizar* el programa con la entrada en escena del FHIS\IDECOAS fue acertada, con las dificultades que se evidenciaban sobre el papel de los municipios en ser protagonistas de primera línea en los procesos de contratación de obras y servicios. Las debilidades institucionales que exhiben los municipios, incluyendo la rotación de personal técnico calificado, apunta a que los procesos de fortalecimiento institucional a nivel local, son de largo plazo -escapan toda posibilidad que un programa particular por si solo pueda en un espacio corto de tiempo, cambiar la situación. Amerita hacerse una revisión comprensiva de los papeles y roles que juegan los distintos actores que están involucrados en el desarrollo de obras de inversión en el sector, y que dichos papeles queden normados de acuerdo a las posibilidades financieras y técnicas de los actores.
4. **Métodos alternativos de contratación de obras** Hacia el final del programa, se ensayó con modalidades alternativas de contratación de obra pública, concretamente con el uso de modalidad *diseño+construcción+operación* (un solo contrato) de obras. Aunque este tipo de modalidades son utilizadas con frecuencia en el sector privado, y otros sectores de desarrollo

de la infraestructura (energía, comunicaciones), son poco frecuentes en el sector agua y saneamiento en Honduras. El empleo de estas técnicas permitió la conclusión de dos PTARs en Trujillo, Colón, en un tiempo razonable, y sin que representara un incremento desmedido de costos si se compara con la alternativa tradicional (contratación de diseño, licitación, contratación de obra -dos contratos)

5. **Sistema escalonado de para determinar subvenciones a los municipios** El programa se ejecutó subvencionando el 100% de las inversiones en los municipios. Claramente, esto aleja a los gobiernos locales de un aprendizaje acerca de cómo acceder eventualmente a soluciones de mercado para financiar su infraestructura. Algunas localidades cuentan con operadores maduros, y gobiernos municipales fuertes, con que pudiesen habido accedido solo a subvenciones parciales, o esquemas de cofinanciamiento, para ampliar el radio de acción del programa.
6. **Asistencia técnica debe ser más personalizada** El programa claramente no siguió la esperada secuencia de acciones, donde se preparaba a los municipios para las inversiones, se acompañaba durante la ejecución de obras y se les daba seguimiento una vez las obras están operando. En vez, se adoptó una estrategia de agrupamiento de municipios, intervenciones prediseñadas para organizar al municipio y al operador, culminando con la preparación de una declaratoria de política municipal de agua y saneamiento. Con una planificación mejor planteada, la asistencia técnica pudo ser más personalizada y no brindada en forma *maquilada*, realmente enfocando los principales problemas de infraestructura y servicios que reportan los municipios.
7. **Estándares nacionales de diseño** Esta es un área de debilidad general de la actividad constructiva en el país, y donde se han procurado esfuerzos tibios por parte de las instituciones nacionales, públicas, privadas, académicas y de normación. Es necesario actualizar las normas de diseño y construcción para sistemas de agua, saneamiento, depuración y drenaje; para que los proyectos ofrezcan condiciones de funcionalidad, durabilidad y seguridad. Asociado a esto, es necesario perseguir programas de capacitación y actualización de conocimientos entre profesionales y empresas con responsabilidades en los campos de diseño, construcción y operación de infraestructuras, de acuerdo a la normativa oficializada.
8. **Facilidad conjunta de acompañamiento en fase de OyM** Una vez concluidas las intervenciones, es necesario ofrecer a los operadores una facilidad para consultas, acompañamiento, asistencia técnica especializada -que provenga de fuentes autorizadas. El FHIS\IDECOAS, SANAA y MiAmbiente han probado en el pasado que pueden trabajar juntos en el desarrollo de programas de inversión, y sin duda sería idóneo contar con su concurso en las etapas de operación y mantenimiento. También, los prestadores de servicios urbanos en Honduras han formado una asociación de prestadores, que podría servir de vehículo para prestar los servicios de asistencia técnica, una vez las obras estén operando. Igual propósito podría servir la Red de Agua y Saneamiento en Honduras RASHON, mediante la constitución de grupo temático.
9. **La importancia de los convenios interinstitucionales y la coordinación con otros donantes** El proyecto probó que las instituciones nacionales, SANAA, FHIS\IDECOAS, ERSAPS, MiAmbiente, pueden encontrar espacios de colaboración y desarrollo conjunto de iniciativas,

que beneficien a las instituciones, a los municipios y a los prestadores municipales. Igualmente, hay complementariedad entre las iniciativas de donantes, como lo probó el programa como el de inversiones rurales del banco Mundial, dentro del FHIS.

10. Concentración territorial para mayor impacto Focalización urbana con criterios más finos

Para futuras operaciones, los planificadores sectoriales querían considerar intervenciones en regiones específicas del territorio nacional, para mayor impacto proyección (ej. Islas de la Bahía, Occidente de Honduras, Corredor Esmeralda etc.)

Adrian Alvarado

Coordinador de la Unidad de Seguimiento
y Supervisión del Programa
FHIS\IDECOAS

Max Velasquez

Especialista Sectorial (Agua y Saneamiento)
BID

(Documento con firmas originales en archivos del programa)

Resumen Ejecutivo – Evaluación Final⁷

En el presente informe se realiza la evaluación de cierre de la ejecución del préstamo BID 1793/SF-HO, Suplemento del Programa de Inversión en Servicios de Agua Potable y Saneamiento, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Honduras el 29 de enero de 2007. Los objetivos establecidos para el Programa fueron: a) contribuir a la provisión de servicios de agua potable y saneamiento de manera eficiente y sostenible, mediante la promoción y la consolidación de reformas a nivel local; b) fortalecer la capacidad de las municipalidades como entidades responsables de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento; y poner en práctica un conjunto de procedimientos comprobados para la preparación y financiamiento de proyectos de agua potable y saneamiento. El monto total de la operación fue de US\$ 32.550.000, de los cuales US\$ 2.550.000 fueron la contrapartida nacional. Los desembolsos realizados cubrieron la totalidad del préstamo.

Este préstamo se formuló en el año 2006 como complemento de la operación 1048/HO-SF, suscrita entre el prestatario y el Banco. La ejecución del préstamo 1793/SF-HO se inició formalmente en enero de 2007 con SEFIN como ente ejecutor. Luego, en octubre de 2008 se traspasa del SEFIN al FHIS, quien inicia como ejecutor en noviembre de 2008, luego de una modificación del contrato solicitada por el país.

La operación sufrió retrasos importantes en sus inicios, como consecuencia de los cambios de operador y de las modificaciones en los criterios del Gobierno de Honduras para establecer las municipalidades beneficiarias del Programa. En vista de estas demoras, en 2010 el Banco solicitó al FHIS realizar un análisis de viabilidad de la ejecución de los proyectos en los tiempos previstos, y buscar los apoyos necesarios para agilizar su puesta en marcha. Sobre la base de dicho análisis se propusieron una serie de modificaciones al Contrato de préstamo y al Anexo Único, que permitirían, sin modificar los objetivos del Programa, crear condiciones para la ejecución del mismo. Igualmente, estas modificaciones permitieron enmarcar el Programa dentro de la legislación nacional vigente, en la búsqueda del fortalecimiento y la modernización de los servicios de APS.

El Programa contempló el otorgamiento de apoyo financiero a un número de municipalidades que hubiesen expresado su compromiso de acometer las reformas necesarias para lograr la mejora y modernización de los servicios de APS. Dicho apoyo se canalizó a través de financiamientos para asistencia técnica (destinada a fortalecer la capacidad de los municipios para la gestión del servicio) y para los proyectos de agua y saneamiento presentados por estos mismos municipios. Para ello se diseñaron tres componentes: (i) Asistencia Técnica, (ii) Construcción de Obras Civiles y (iii) Administración del Programa y Preparación de Proyectos.

Con la ejecución del Programa se logró la capacitación de 25 operadores municipales del servicio de APS, tanto en aspectos de gestión como de regulación del servicio. De estos operadores 16 fueron además beneficiarios de obras para el servicio, y fueron capacitados en prácticas de operación y mantenimiento. Las obras realizadas incluyeron dos (2) sistemas de agua potable, catorce (14) sistemas de alcantarillado sanitario y trece (13) sistemas de tratamiento de aguas servidas. La población beneficiada fue de 93.642, 35.405 y 165.012 personas respectivamente.

⁷ Ángela González, 2015

Para la evaluación del Programa se realizó la medición de los **Resultados** del mismo, confirmando el cumplimiento del propósito, determinando los aportes del Programa al servicio de APS y sus objetivos sectoriales y verificando el cumplimiento de los objetivos. También se realizó una medición de los **Productos** del Programa, para lo cual se analizó el cumplimiento de metas de desembolso, ejecución de obras, los productos específicos obtenidos, y los efectos directos y externalidades imputables al Programa. Luego de estas mediciones, se elaboró un análisis de los resultados, mediante **factores de Evaluación**, a través de la revisión de la ejecución física y financiera del Programa y sus resultados, estableciendo de este modo su coherencia, sostenibilidad, eficacia y eficiencia. Finalmente, un análisis de la **implementación del Programa**, permitió revisar los factores críticos y de la gestión del Programa, las capacidades de coordinación desarrolladas durante el mismo y el aprendizaje logrado por los formuladores; así como las lecciones aprendidas tanto del diseño como de la ejecución.

Los resultados del análisis señalan el cumplimiento del propósito y de los objetivos planteados por el Programa, y el cumplimiento de resultados en un 72.4% para los aspectos institucionales, dada la presencia de factores de decisión municipal no controlables por el Programa, y un 100% en el componente de obras. Adicionalmente, se pudo determinar que la operación permitió disminuir las brechas existentes para el servicio de APS a nivel urbano, con un 2.5% de la meta de incremento para 2015 para el servicio de agua potable y el 3.67% de la meta de potabilización previstas por el CONASA. En cuanto al saneamiento, las inversiones del Programa aportaron el 1.92% de lo requerido para el servicio urbano. En la meta de depuración se obtuvo el mayor aporte, con un 8.6% del requerimiento nacional. El Programa, a través de su componente institucional, permitió también apoyar las políticas sectoriales del país establecidas por la CONASA, en temas como el mejoramiento de la potabilización y calidad del agua, y la promoción del marco de gestión ambiental del servicio, apoyando la creación de las Unidades Municipales de Ambiente (UMA) y mejorando la calidad de los efluentes.

En cuanto a los factores de evaluación, el Programa demostró alta **coherencia**, por cuanto ha sido congruente con la estrategia del país al promover la modernización y reforma de los servicios de APS, dando cabida a la participación de las municipalidades y la sociedad civil, a fin de lograr mayores niveles de cobertura y mejores servicios para la población. El análisis de **sostenibilidad** indica que la creación de capacidades en las áreas técnica, financiera, social, institucional y ambiental a los operadores para el manejo y operación del servicio, sumado a la vigencia de un marco legal que da sustento a todas sus actuaciones institucionales, permitirá superar los riesgos potenciales asociados a bajos ingresos y a problemas en la operación y mantenimiento de las obras, dando así sostenibilidad a las acciones financiadas por el préstamo.

Respecto a la **eficiencia** del Programa, si bien existió un buen uso de los recursos técnicos, materiales, económicos y humanos en la ejecución, el análisis del factor tiempo disminuye su eficiencia, por cuanto el tiempo de ejecución duplicó lo previsto inicialmente, al no lograrse al principio las sinergias necesarias desde el punto de vista operativo e institucional para el inicio de los proyectos. La **eficacia** del Programa se considera alta, por cuanto la revisión de los resultados de los componentes indica que hubo una total concordancia de los objetivos específicos con los resultados, y un alto grado de cumplimiento de ambos.

El Programa arrojó una serie de efectos directos que en su conjunto aportaron mayor capacidad de gestión institucional a los operadores y mayor gobernabilidad al servicio de APS, mediante el desarrollo de un conjunto de vínculos importantes y necesarios entre los actores más relevantes.

En cuanto a las externalidades de la operación, las mismas pueden resumirse en ventajas de carácter institucional para el desarrollo del servicio de APS y mejoras fundamentales en los aspectos ambientales asociados al servicio.