

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA SAN PEDRO SULA (HO-0115)
PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PARA TEGUCIGALPA (HO-0135)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario	República de Honduras		
Organismo ejecutor	Ministerio de Finanzas a través de Fideicomiso Privado		
Cantidad y fuente		Primera Fase <i>(cubierta por resolución adjunta)</i>	Segunda Fase <i>(para posterior presentación al Directorio)</i>
Cuenta de San Pedro Sula	Financiamiento BID (FOE)	US\$27 millones	US\$ 9 millones
	Contraparte local	US\$ 3 millones	US\$ 1 millón
	Total	US\$30 millones	US\$10 millones
Cuenta de Tegucigalpa	Financiamiento BID (FOE)	US\$36 millones	US\$15 millones
	Contraparte local	US\$ 4 millones	US\$10 millones
	Total	US\$40 millones	US\$25 millones
Total	Financiamiento BID (FOE)	US\$63 millones	
	Contraparte local	US\$ 7 millones	
	Total	US\$70 millones	
Plazos y condiciones	Período de amortización	40 años con 10 años de gracia	
	Período de desembolso	5 años	
	Tasa de interés	1% para los primeros 10 años 2% de allí en adelante	
	Inspección y vigilancia	1,0%	
	Comisión de crédito	0,5%	
Objetivos	El Programa propuesto tiene como objetivo lograr un mejoramiento sustentable de los servicios urbanos en Tegucigalpa y San Pedro Sula. La estrategia para conseguir este mejoramiento tiene dos elementos principales: la reestructuración de la administración financiera de las municipalidades y la modernización de los arreglos para el suministro de servicios. La <u>reestructuración financiera</u> se basará en el establecimiento de una mayor transparencia (mejor información disponible en formatos que se ajusten a las normas aceptadas), mayor eficiencia (en el manejo tanto del control de gastos como de la recolección de ingresos) y una disciplina más rigurosa (el acceso al crédito será automáticamente controlado a través de una observación independiente y oportuna de los indicadores financieros). Junto con la reforma financiera, las municipalidades pondrán en práctica una estrategia para mejorar las disposiciones para el <u>suministro de servicios urbanos</u> , especialmente agua potable y alcantarillado, caminos y transporte vial, disposición de desechos sólidos, y control de barrios marginados. Esto involucrará un mayor uso de empresas privadas en el suministro real de servicios, junto con una reorganización radical y el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para supervisar la tarea de los servicios privados.		

Descripción

El Programa dará su respaldo a estos objetivos a través del financiamiento de: 1) asistencia técnica para mejorar la administración financiera de las municipalidades y la capacidad de supervisión de servicios; 2) la ejecución de planes de acción para reestructurar los servicios mencionados, utilizando contratos de servicios, alquiler o concesión para transferir a empresas privadas las responsabilidades operativas y, en el caso de que sea posible, las de inversión; y 3) inversiones municipales elegibles para responsabilidades no transferidas a participantes privados según los planes de reestructuración. El acceso a los fondos de inversión estará condicionado al cumplimiento de indicadores de desempeño y condicionalidades orientadas a las transacciones, como se explica en las matrices de elegibilidad presentadas en el Anexo III-1.

Según el componente de San Pedro Sula, el Programa: 1) promoverá una reorganización general de la Municipalidad; 2) ayudará a modernizar las finanzas municipales a través del desarrollo de una estrategia destinada a aumentar los ingresos, el establecimiento de sistemas confiables de información financiera y la promoción de prácticas transparentes de administración (US\$1 millón); 3) transformará la unidad de gestión ambiental de la Municipalidad en una unidad regulatoria (US\$250.000); 4) contribuirá al desarrollo empresarial de la compañía municipal de agua potable y financiará inversiones a corto plazo en respaldo de la privatización (US\$9 millones); 5) respaldará la descentralización del transporte público a nivel municipal, ayudará a establecer una dependencia semiautónoma de transporte urbano con fuentes asignadas de financiamiento y financiará inversiones clave para el transporte público y para la red vial (US\$7 millones); 6) asistirá en la contratación de servicios de disposición de los desechos sólidos y financiará la rehabilitación y expansión del actual vertedero (US\$2 millones); y 7) dará apoyo a la Municipalidad para ejecutar una estrategia integral a los efectos de mejorar los barrios marginados existentes y racionalizar el futuro crecimiento urbano (US\$9,5 millones).

De acuerdo con el componente de Tegucigalpa, el Programa: 1) ayudará a modernizar la situación financiera municipal mediante el desarrollo de una estrategia para aumentar los ingresos, estableciendo sistemas confiables de información financiera y promoviendo prácticas de administración transparentes (US\$1 millón); 2) transformará la unidad de gestión ambiental de la Municipalidad en una unidad regulatoria (US\$250.000); 3) apoyará la descentralización del transporte público a nivel municipal, ayudará a fortalecer las funciones clave del sector de transporte urbano (planificación, programación y contratación), establecerá un mecanismo financiero para asegurar el mantenimiento de caminos y financiará inversiones clave en transporte público y caminos (US\$17 millones); 4) ayudará a contratar servicios para la disposición de desechos sólidos, contribuirá a la creación de microempresas para el suministro de servicios en barrios marginados, y financiará la rehabilitación del actual vertedero y el desarrollo de uno nuevo (US\$1 millón); y 5) ayudará a la Municipalidad a poner en práctica una estrategia integral para legalizar la propiedad de la tierra, mejorar los actuales barrios marginados y racionalizar el futuro crecimiento urbano (US\$18 millones).

Etapas del Programa. El apoyo del Banco para cada una de las dos ciudades se dividirá en dos fases, con el propósito de tomar en cuenta una serie de limitaciones que tienen actualmente las municipalidades en cuanto a su capacidad para ejecutar el Programa propuesto. Las primeras fases respectivas estarán financiadas por el préstamo que se describe en la resolución adjunta. Las segundas fases estarían financiadas por préstamos adicionales (uno para cada ciudad), que se presentarían al Directorio mediante un memorando en el que se haría referencia a este documento y se presentarían pruebas de haberse cumplido las condiciones previamente convenidas para la activación de dichas fases.

La presentación al Directorio de la segunda fase correspondiente a San Pedro Sula (US\$9 millones) se efectuaría cuando la Municipalidad haya puesto en marcha un plan, aprobado por el Banco, para reestructurar la deuda pendiente derivada de una emisión de bonos municipales realizada hace dos años para financiar la construcción de un estadio deportivo. Se espera que esto suceda dentro de un plazo de 18 meses (véase el párrafo 1.23).

La presentación al Directorio de la segunda fase correspondiente a Tegucigalpa (US\$15 millones) se efectuaría cuando se suscriba un convenio, aprobado por el Banco (entre la Municipalidad y el gobierno central) para transferir la responsabilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado del gobierno central a la Municipalidad. Se espera que esto suceda dentro de un plazo de 12 meses (véase el párrafo 2.25).

Disposiciones de ejecución. Los recursos serán entregados a las dos municipalidades a través de un fideicomiso (a partir de ahora llamado Fideicomiso de Desarrollo Municipal, FIDM), el cual tendrá dos cuentas, una para cada ciudad. El FIDM será administrado por un banco comercial local y privado que será seleccionado en forma competitiva.

El FIDM otorgará subpréstamos basados en la matriz de elegibilidad acordada para cada ciudad. Los subpréstamos tendrán una tasa variable (85% de la tasa pasiva promedio en el sistema bancario local) y un vencimiento que refleje la vida económica del activo del proyecto (con un año de gracia). Cada subpréstamo incluirá una "cascada" de garantías destinadas a asegurar que no haya necesidad de aplicar la garantía soberana. Los ingresos provenientes de los subpréstamos serán utilizados por el gobierno para pagar la deuda al BID. Cualquier excedente se utilizaría para financiar proyectos municipales bajo condiciones similares a las del Programa.

**Relación del
proyecto con la
estrategia sectorial
y de país del
Banco**

El Programa propuesto es parte de una nueva generación de operaciones del Banco destinadas a poner los recursos de la institución a disposición de las municipalidades y debe ser considerado como un primer paso de éstas hacia el fortalecimiento de su gestión financiera a fin de tener acceso a los mercados financieros. Este paso es consecuente con el fuerte movimiento hacia la descentralización que se ha estado produciendo en Honduras desde el comienzo de la década actual.

**Revisión
ambiental y social**

Debido a la naturaleza del Programa, no se realizó ex ante una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) específica del proyecto. Sin embargo, se

establecerán mecanismos institucionales como parte del Programa para asegurar que la revisión de los efectos ambientales y sociales sea simplificada pero eficaz (véase los párrafos 2.29 y 2.59).

Beneficios

Las reformas patrocinadas por el Programa producirán dos importantes beneficios: Primero, resultarán en disciplina y transparencia en la administración financiera de las municipalidades lo cual deberá aumentar la asignación de recursos. Segundo, mejorarán la eficiencia y equidad en el suministro de servicios a través de un aumento de tarifas y eficiencia administrativa. Esto permitirá la expansión de la cobertura de los servicios a los pobres.

Riesgos

Capacidad de instrumentación. Ambas operaciones son complejas: involucran reformas totales de la mayor parte de los sectores de servicios que están bajo responsabilidad municipal. A este respecto, son el equivalente municipal de una operación de ajuste estructural. La capacidad de las administraciones municipales para aplicar las reformas propuestas será clave en el objetivo de asegurar la sustentabilidad del Programa propuesto. En ambas municipalidades hay señales alentadoras: una voluntad política clara de parte del ejecutivo municipal, un alto nivel de competencia técnica de parte de la administración superior y un fuerte consenso en cuanto a que las reformas son necesarias. Es opinión del Equipo de Proyecto que ambas municipalidades están bien preparadas para iniciar el proceso de reformas.

Riesgos políticos. El trabajo con municipalidades conlleva un distinto conjunto de riesgos en los que intervienen las relaciones intergubernamentales. Los riesgos a corto plazo se presentan principalmente en Tegucigalpa, donde los gobiernos municipal y central son de partidos diferentes. El mecanismo propuesto para el financiamiento ha sido concebido de modo de proteger al Programa de los riesgos a corto plazo: la evaluación de los proyectos específicos será delegada a una tercera parte técnicamente competente y políticamente neutral (el Fideicomisario), en tanto que la Representación del Banco en Honduras tomará decisiones de aprobación final de los proyectos, inicialmente al menos. Los riesgos a largo plazo son inherentes a una operación subsoberana a largo plazo, especialmente si el mercado financiero municipal es demasiado incipiente como para imponer disciplina. Durante los próximos quince años, la forma en que las municipalidades sean administradas constituirá uno de los factores más importantes que habrán de influir sobre su capacidad de cancelar los diversos créditos que obtendrán del FIDM. Aun cuando en última instancia el Banco está cubierto por la garantía soberana, se ha incluido una serie de disposiciones en el Programa propuesto que reducen la incertidumbre respecto a la futura administración municipal. Primero, en la medida en que sea posible, las propuestas reformas a los servicios serán institucionalizadas a través de disposiciones contractuales a largo plazo (contratos de servicios, concesiones) lo que conferirá un carácter más irreversible a las reformas. Segundo, para cada subpréstamo específico otorgado por FIDM, se establecerá una serie de garantías permanentes con el objeto de reducir el riesgo de incumplimiento por parte de la Municipalidad.

Condiciones contractuales especiales

Como condición previa al primer desembolso, el Prestatario presentará pruebas al Banco de que:

- (1) El FIDM ha sido legalmente establecido y las pautas de crédito que gobiernan sus operaciones han entrado en vigencia de una forma sustancialmente igual a las pautas tentativas acordadas con el Banco; en particular, las pautas de crédito incorporarán las matrices de elegibilidad presentadas en el Anexo III-1 (véase el párrafo 3.1)
- (2) Ha entrado en vigor un acuerdo entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas el cual especifica los procedimientos que el Banco Central seguirá para debitar y acreditar las cuentas del FIDM (véase el párrafo 3.1); y
- (3) El Fideicomisario del FIDM ha sido reclutado según los términos de referencia acordados con el Banco (véase el párrafo 3.1).

Otras condiciones contractuales. El contrato de préstamo dispondrá el reembolso de los gastos en que hayan incurrido las municipalidades para financiar actividades que sean reconocibles como parte del programa de conformidad con los procedimientos del Banco, por una suma máxima de US\$500.000 por municipalidad (véase el párrafo 3.19).

Medidas de emergencia. Con miras a atender las condiciones de emergencia causadas recientemente por la tormenta tropical Mitch (véanse los párrafos 3.21 y 3.22), el contrato de préstamo permitirá igualmente las siguientes excepciones transitorias al plan de ejecución del programa.

- (1) Hasta el final del sexto mes después de que el contrato de préstamo haya entrado en vigor o bien de que el FIDM empiece a funcionar, de éstos hechos el que ocurra antes, se autorizará a las dos municipalidades para comprometer y gastar recursos del Programa hasta una cuantía de US\$12 millones para Tegucigalpa y US\$9 millones para San Pedro Sula sin cumplir las condiciones contractuales especiales señaladas anteriormente con numerales 1 a 3. En lugar de eso, las condiciones que se aplicarán serán las siguientes:
 - Los recursos podrán usarse solamente para costear estudios y obras para elementos de infraestructura a) en sectores cubiertos por el Programa y b) que hayan sido destruidos o deteriorados por la tormenta.
 - Las actividades específicas deben ser autorizadas previamente por la Representación del Banco en Honduras.
 - La Municipalidad debe comprometerse a reembolsar el costo de la actividad financiada en los términos descritos en el párrafo 3.12.
- (2) Durante los seis primeros meses de vigencia del contrato de préstamo se aplicarán procedimientos de adquisición simplificados (véase más abajo).

**Focalización en la
pobreza y
clasificación del
sector social**

La evaluación económica llevada a cabo sugiere que el programa propuesto constituye una inversión focalizada en la pobreza (IFP) porque casi 55% de los beneficiarios de Tegucigalpa y 45% de los de San Pedro Sula se encuentran por debajo del umbral de pobreza fijado por el Banco. En valor absoluto, es probable que los beneficios del Programa alcancen en su gran mayoría a los pobres. En Tegucigalpa, los componentes de agua y de barrios marginados son los que más se enfocan hacia la población de menos recursos. Entre ambos componentes se movilizará el 66% de los recursos de Tegucigalpa y el 80% de sus beneficios se dirigirá a las familias que se ubican por debajo del umbral de pobreza. En San Pedro Sula, el componente de barrios marginados es el más concentrado en la situación de pobreza. Su cuantía representa el 50% de los recursos de San Pedro Sula y sus beneficios se destinarán casi por completo a los pobres. El componente de agua (30% de los recursos de San Pedro Sula) también beneficiarán a los pobres de un modo significativo: dará como resultado una marcada redistribución de la asistencia social desde los vecindarios más acomodados, que actualmente consumen demasiada agua pagando precios inferiores, hacia las zonas marginadas que hoy no reciben servicio alguno (véanse los párrafos 4.9 a 4.11).

En consecuencia, se propone aplicar el párrafo 2.93 del documento de la Octava Reposición FOE (AB-1704) y que el financiamiento del BID represente hasta el 90% de la cifra total del Programa.

**Excepción a las
políticas
del Banco**

Ninguna

Adquisiciones

Todos los contratos acatarán las políticas del Banco. Se utilizará la licitación pública internacional para obras por un valor superior a US\$1.000.000 y para la adquisición de bienes y servicios por un monto más de US\$350.000. Las normas nacionales de adquisición se aplicarán cuando los gastos estén por debajo de esas cifras (véase el párrafo 3.14).

Sin embargo, durante los seis primeros meses de vigencia del contrato de préstamo se aplicarán procedimientos de adquisición simplificados, de conformidad con la política provisional del Banco sobre procedimientos de adquisición para proyectos de emergencia recientemente presentada al Directorio (véase párrafo 3.21).

I. CONTEXTO

- 1.1 Esta propuesta de préstamo presenta dos operaciones de desarrollo municipal específicas a dos ciudades: Tegucigalpa y San Pedro Sula, respectivamente. El Capítulo I se refiere al entorno de las operaciones, centrándose en aquellos factores que probablemente signifiquen un impacto para el desempeño o la solvencia de las municipalidades. El contexto nacional se resume en la Sección A, en tanto que las Secciones B y C analizan la situación financiera actual y el panorama futuro de ambas ciudades. La experiencia del Banco con operaciones de desarrollo municipal se incluye en la Sección D.

A. El contexto nacional

- 1.2 La economía nacional: signos alentadores pero inestabilidad general. La economía nacional registró un crecimiento de 4,5% en 1997 y se espera que continúe creciendo al mismo ritmo en el mediano plazo. Sin embargo, debido al alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció un promedio de sólo 1,5% en la década de los años noventa y regresó a su nivel de 1980. La inflación se redujo drásticamente en los últimos 18 meses (de 27,3% en enero de 1997 a 14,2% en junio de 1998), pero la sustentabilidad de esta tendencia es incierta. El tipo de cambio se ha venido depreciando en forma gradual, pero no igualó al alza del costo de vida. Por lo tanto, es posible que sea necesario devaluar la moneda en el futuro próximo. La deuda externa del país es superior al 115% del PIB y el servicio de ese endeudamiento absorbe el 31% de los ingresos por concepto de exportaciones.
- 1.3 El nuevo gobierno ha adoptado una serie de medidas para alentar el crecimiento económico, donde se destaca un programa monetario respaldado por el FMI y la *Ley de Incentivos a la Producción, la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (Decreto 131-98)*. Se espera que la legislación, que alivia la tributación sobre el ingreso empresarial y personal y refuerza la tributación sobre la venta de bienes no básicos, ayude a reducir el déficit público. También promoverá las exportaciones al extender a todo el país la exención de impuestos de que gozan las zonas especiales de exportación. Aun cuando estas medidas deberán ayudar a estabilizar el ambiente macroeconómico a corto plazo, no queda claro cuál será su efecto a largo plazo en ausencia de más reformas estructurales.
- 1.4 El entorno macroeconómico tendrá tres impactos en el Programa propuesto. 1) El nivel de ingresos de la población general y el índice de precios de artículos básicos determinarán la solvencia de los hogares y afectarán su demanda del conjunto de servicios urbanos patrocinados por el Programa; 2) la alta tasa de inflación producirá una erosión de los actuales ahorros de la Municipalidad por cuanto sólo una fracción del ingreso municipal actual es inmune al aumento de precios; 3) la devaluación monetaria dificultará el pago de los préstamos ya que el Banco otorga los fondos en dólares, pero los proyectos que serán financiados generarán ingresos en la moneda local. Las medidas para mitigar el impacto de estos factores están incluidas en la propuesta de préstamo (véase el Capítulo III). No obstante, se espera que la promoción de la estructura nacional de política conducente a un ambiente macroeconómico más estable sea un elemento clave en la determinación del éxito del programa.
- 1.5 La estructura del sector municipal: fortalezas, debilidades y consolidación. El segundo conjunto de factores a nivel nacional que probablemente influyan en el desempeño del Programa incluye a la estructura jurídica y fiscal municipal. Desde un punto de vista legal, la Ley Municipal (Decreto Legislativo 134-90 del 29 de octubre de 1990) establece una base sólida para la descentralización municipal. La delineación de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales es

clara: las municipalidades están a cargo de todos los servicios de infraestructura local¹, con la notable excepción del transporte urbano y el control de tráfico que siguen siendo responsabilidad del gobierno central (Artículo 13). La ley permite que las municipalidades contraten la provisión de servicios en el marco de una variedad de arreglos, incluyendo contratos de servicios y concesiones. La asignación de recursos financieros a las municipalidades también es clara. Según la ley (artículos 73 a 91), las municipalidades tienen acceso a cuatro fuentes de ingresos: 1) pueden aplicar cobros de servicios, que deben fijarse de modo que reflejen los costos reales de la provisión de servicios municipales; 2) recolectan seis impuestos locales², cuyos niveles pueden aplicar de acuerdo a las pautas estrictas de la ley; 3) reciben transferencias del gobierno central las cuales representan 5% de los Ingresos Impositivos Nacionales. El 20% de dichas transferencias es compartido en partes iguales por las 289 municipalidades del país. El resto es compartido sobre una base per cápita; y 4) finalmente, las municipalidades pueden emitir deuda. Los bonos deben ser debidamente autorizados por el Banco Central y el Ministerio de Finanzas. La deuda externa también debe ser autorizada por el Congreso. En términos de gobierno, la entidad ejecutiva es la Corporación Municipal, cuyos miembros son elegidos sobre una base proporcional de la lista de partidos y la rama ejecutiva es encabezada por el Alcalde Municipal, quien es el primero de la lista ganadora. El hecho de que la lista del Alcalde tenga sistemáticamente una mayoría en la Corporación facilita la toma de decisiones, pero también puede dar al partido de gobierno un poder indiscriminado.

- 1.6 Hay dos discrepancias apreciables cuando se compara el marco legal descrito anteriormente con la realidad del país. Primero, la transferencia de pagos del gobierno central ha sido extremadamente irregular: se produce tardíamente y con frecuencia de manera parcial. Esto crea incertidumbre con respecto a la cantidad de recursos disponible y, en consecuencia, impide que se presente la posibilidad de utilizar las transferencias como fuente de garantía para la deuda municipal. Segundo, en Tegucigalpa y otras ciudades más pequeñas —pero no en San Pedro Sula— la responsabilidad por el suministro de servicios de agua potable está en manos de una entidad pública nacional, conocida como SANAA, no la Municipalidad. Esto ha creado tensiones en lo que se refiere al papel que la Municipalidad de Tegucigalpa debe tener en este sector, problema que se explica en mayor detalle en el párrafo 2.22. En general, existe consenso respecto al hecho de que la estructura de descentralización del país —una de las más avanzadas de la Región— se encuentra todavía en el proceso de evolución y consolidación. Sin duda, esto presenta un cierto grado de inestabilidad en las operaciones propuestas.
- 1.7 El sistema financiero municipal. El tercer conjunto de factores a nivel nacional proviene del sistema financiero municipal del país. Las municipalidades tienen acceso a dos fuentes importantes de financiamiento: fondos concesionales de organismos multilaterales, bilaterales y del gobierno central; y los mercados financieros locales.
- 1.8 **Fondos concesionales.** Durante los últimos 10 años, se ha producido un aumento en la cantidad de fondos blandos destinados a las municipalidades como respuesta a la creciente descentralización de los servicios básicos, a través de tres ventanillas principales. 1) El *Fondo Hondureño de Inversión Social* (FHIS), que disfruta de un bien ganado prestigio de integridad y eficiencia, cofinancia proyectos de infraestructura social municipal en pequeña escala tales como escuelas, mercados o sistemas comunitarios de distribución de agua en los barrios marginales. 2) El ahora desaparecido Banco Autónomo de Municipalidades (BANMA), una institución pública establecida en 1965 para

¹ Planificación y regulación del desarrollo urbano, disposición de desechos sólidos, agua potable y alcantarillado, caminos urbanos.

² Tres de ellos representan más del 40% del promedio de ingresos corrientes: el impuesto a la propiedad, a las rentas personales, y un impuesto comercial calculado sobre las ventas.

otorgar créditos a gobiernos locales, fue utilizado para canalizar recursos para el desarrollo incluyendo los del BID (véase el párrafo 1.34) a municipalidades grandes y medianas. Este mecanismo fue manipulado políticamente y fue financieramente ineficiente y se discontinuó en 1994. La cartera pendiente de préstamos de BANMA fue transferida al Estado. 3) Las ciudades mayores y más fuertes del país tienen acceso a financiamiento bilateral y multilateral en forma ad hoc. En particular, el Banco ha financiado un programa de desarrollo urbano de US\$50 millones para la ciudad de San Pedro Sula (préstamo 849/SF-HO) aprobado en 1990) y recientemente aprobó un proyecto de aguas servidas por US\$13,8 millones para la ciudad de Puerto Cortés (préstamo 997/SF-HO). Del mismo modo, la Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos) ha financiado un programa de desarrollo municipal que incluye a las 32 mayores municipalidades del país. Esta experiencia se analiza en la Sección D.

- 1.9 **Fondos del mercado.** Los mercados financieros de Honduras se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, lo cual se refleja en el bajo nivel de “bancarización” de la economía, la falta de instrumentos de deuda con vencimiento de más de un año, y la ineficiencia de los grupos financieros. Esto es un resultado combinado de la inestabilidad macroeconómica y el marco jurídico incompleto³. El sector bancario es considerado pequeño con respecto al tamaño del país. Al mismo tiempo, es demasiado fragmentado (con más de 20 bancos y muchas instituciones financieras más) y, por lo tanto, bastante ineficiente, lo cual da como resultado un margen anual de pasivo a activo de hasta 15%. En consecuencia, el mercado municipal de préstamos está limitado a los préstamos a corto plazo (generalmente de menos de dos años), incluye tasas onerosas⁴, y a él sólo acceden las municipalidades más poderosas, en su mayor parte para financiar necesidades de efectivo. Los mercados de capital son pequeños pero están creciendo. Existiendo mercados bursátiles y de bonos con operación privada que adolecen de las mismas fallas del sector bancario en lo que se refiere a la falta de regulación y la naturaleza a corto plazo de los fondos suministrados.
- 1.10 En general, se reconoce que el mayor obstáculo para el desarrollo de un sistema financiero regular en Honduras es el estado actual de desarrollo de los mercados financieros locales (aspecto de la oferta) más que el estado de desarrollo del sector municipal (aspecto de la demanda). Aun cuando el desarrollo de los mercados locales es un objetivo que está más allá del alcance del Programa propuesto, habrá que tener cuidado de promoverlo y no desalentarlo.

B. El contexto municipal: San Pedro Sula

- 1.11 La solvencia de las dos municipalidades ha sido evaluada en tres niveles: 1) la estructura de la economía local y su influencia en las finanzas municipales; 2) la capacidad institucional y administrativa de la Municipalidad; y 3) la estructura, historia y perspectivas de las finanzas municipales.
- 1.12 Población y economía. Ubicada en la región noroccidental del país, San Pedro Sula es la segunda ciudad de Honduras, con 525.000 habitantes y una tasa anual de crecimiento de 6%. La ciudad es el núcleo central de una creciente región metropolitana que alberga a unos 900.000 habitantes y es la región de más rápido crecimiento en Honduras. El área contribuye con aproximadamente el 30% al PIB del país y alrededor del 40% de las exportaciones nacionales. La agricultura está

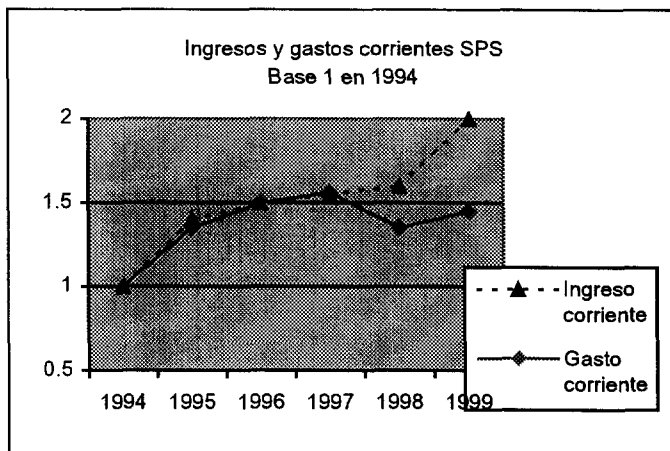
³ Lo incompleto del marco jurídico se refiere a 1) normas bancarias inadecuadas y aplicación poco efectiva; 2) exigencias insuficientes de información; 3) ley de contratos y ley de valores incompletas y 4) sistema judicial inefectivo.

⁴ En los últimos 12 meses las tasas activas bajaron de hasta 40% al año a 26/28% al año como resultado de una mayor liquidez en el sistema y un mejoramiento de las perspectivas macroeconómicas.

declinando rápidamente como fuente de empleo (de 23% de todos los puestos de trabajo regionales en 1988 a 10% en el 2010) pero se espera que se mantenga fuerte en términos de producción, en especial gracias al papel que desempeñan las exportaciones de café y banano. Al mismo tiempo, la actividad industrial se está desarrollando muy rápidamente (de 29% de todos los puestos de trabajo en 1988 a 40% en 2010). La mayor contribución en el nivel de empleo corresponde a la industria del vestuario, metales y químicos básicos, así como las maquiladoras. En general, la economía regional es un poderoso activo para la Municipalidad de San Pedro Sula⁵ y proporciona una base tributaria relativamente firme para financiar los gastos necesarios para sustentar el crecimiento.

1.13 Historia y situación administrativa. San Pedro Sula tiene desde hace mucho tiempo una tradición cívica que se refleja en un gobierno municipal que está orgulloso de mantener cierta distancia de los partidos políticos nacionales. También cuenta con el prestigio de ser una ciudad prudente en las finanzas y efectiva en el suministro de servicios. Una administración débil que tenía estrechos vínculos con el gobierno nacional asumió el poder en 1994 y una serie de decisiones equivocadas socavaron la posición financiera de la Municipalidad así como la prestación de servicios, comprometiéndose así años de liderazgo que habían convertido a San Pedro Sula en un modelo para América Central.

1.14 Un nuevo gobierno se hizo cargo en 1998 con el compromiso de revertir la crisis en las finanzas y la gestión municipal. Expertos de alto nivel, políticamente independientes, fueron contratados ya sea como empleados civiles o consultores para que encabezaran los principales directorios de la administración pública (servicios de finanzas, agua potable, caminos y ambientales). Se suspendió la política de financiar un déficit operativo con préstamos solicitados a corto plazo a los bancos comerciales. Los gastos han sido controlados con un 25% de reducción en la nómina. La onerosa deuda a corto plazo fue renegociada a menores tasas de interés y a un plazo mayor. El equipo del nuevo alcalde está aprovechando la capacidad técnica que subsiste en la Municipalidad y al mismo tiempo está aplicando en forma activa reformas en el manejo de asuntos como el agua potable, basura, caminos, uso de la tierra y administración financiera.



1.15 Situación financiera y perspectivas El detalle de la información financiera se puede encontrar en el archivo técnico del Programa (documento PRE/1). En general, es difícil comparar la gestión presente con la pasada debido a que no se dispone de datos históricos

1.16 Ingresos. El ingreso correspondiente al impuesto municipal 1997 fue de US\$20/cápita, alrededor del 2% del producto regional bruto. La Municipalidad depende en gran medida de dos tributos, el impuesto comercial y el impuesto a la propiedad, los cuales combinados constituyen el 40% de las entradas totales. La provisión de servicios es una fuente de ingresos importante pero subexplotada (17%). Las fuentes no corrientes de ingresos representan alrededor de un 15% del total, y las transferencias del gobierno central son de casi 5%.

⁵ Esto se refleja en el hecho de que los fondos procedentes del impuesto comercial representan alrededor de un 30% del ingreso municipal corriente y se han mantenido al paso de la inflación.

- 1.17 La nueva administración ha puesto en marcha intensos esfuerzos para aumentar los ingresos por concepto de impuestos, pero la mayor parte del aumento de las entradas observado en los últimos seis meses se ha debido a un mejoramiento de la efectividad en la recolección de tributaciones atrasadas y el ingreso impositivo ha aumentado apenas lo suficiente para nivelar la inflación. Es preciso realizar un esfuerzo importante para aumentar la eficiencia en la recolección de los principales impuestos, especialmente el mejoramiento de los cargos, en que las tasas de recolección son muy bajas (32%) y decrecientes, y las comisiones de servicio e impuesto a la propiedad (tasa de recolección: 62%) ámbitos en los que se cree es posible aumentar el nivel de recaudación.
- 1.18 En lo que se refiere a los gastos la nueva administración ha mostrado un notable compromiso de mejorar las prácticas. Primero, disminuyó los costos de personal reduciendo la nómina de 2.000 a 1.500 ⁶ y luego negociando un acuerdo salarial a largo plazo con el personal restante. Segundo, se han puesto en práctica procedimientos efectivos de control de gastos. Estas medidas combinadas permitirán que la Municipalidad cierre el año fiscal 1998 con un gasto corriente de US\$10,8 millones, menor en un 17,5% respecto al de 1997, y con un total de ahorro corriente de US\$2,4 millones, lo cual se compara con un déficit corriente para 1997 de US\$0,4 millones. Tercero, la nueva administración redujo los gastos de capital a un mínimo histórico de US\$2,2 millones en 1998, a la espera de disponer de un financiamiento más favorable a largo plazo para poner en marcha su programa de inversiones.
- 1.19 En este contexto, la situación de la deuda de la Municipalidad es la principal fuente de preocupaciones. La administración anterior financió déficits recurrentes de efectivo con préstamos a corto plazo muy caros, retrasó los pagos a los servicios y contratistas y se embarcó en el financiamiento de una serie de proyectos riesgosos y exageradamente ambiciosos. Como consecuencia, la deuda general del municipio asciende ahora a US\$52,5 millones, más de tres veces las entradas corrientes de la Municipalidad.
- 1.20 Sin embargo, no toda esta deuda representa la misma carga. La suma de 267 millones de lempiras, equivalentes a US\$20,5 millones actuales, corresponde al préstamo del Banco 849/SF-HO, contraído en 1990. Habida cuenta de los términos blandos FOE que ofrece y el tipo de cambio muy favorable al cual el gobierno central acordó que la Municipalidad le pagara, esta porción deberá ser cancelada sin problemas a través de un mejoramiento de los cargos.
- 1.21 Mucho más difícil de establecer es la participación de la Municipalidad en el financiamiento y la construcción de una instalación deportiva para los Sextos Juegos Centroamericanos en 1997. La construcción del estadio y la organización de los juegos fue dirigida por el Comité Organizador de los Sextos Juegos (COSG), una organización sin fines de lucro establecida por Decreto Presidencial y encabezada por el Presidente de la República. Se suponía que el COSG utilizara dos fuentes de financiamiento para la construcción del estadio: 1) una emisión de bonos a seis años por US\$15 millones emitido por la Municipalidad y autorizada por el Banco Central que se pagaría mediante la venta de asientos VIP (a personalidades) por un plazo de 30 años; y 2) un subsidio de US\$3,5 millones concedido por el gobierno central. Sin embargo, debido a deficiencias de gestión y a que se excedieron los costos, el proyecto requirió US\$8 millones adicionales de subsidio del gobierno y el COSG terminó sus operaciones con otra deuda pendiente de US\$8 millones con las empresas que construyeron el estadio. Además, sólo 23% de los 4.000 asientos VIP han sido

⁶ Esto se ha visto dificultado por el hecho de que la nueva administración pública pertenece al mismo partido que la anterior, lo cual significa que los compromisos contraídos por el régimen anterior son difíciles de rechazar.

vendidos hasta la fecha, lo cual pone en peligro la capacidad de la Municipalidad de cumplir con el compromiso de los bonos.

- 1.22 La actual administración municipal se encuentra en el proceso de poner en marcha una serie de medidas para aliviar la carga que representa esta situación para las finanzas de la Municipalidad, que incluyen las siguientes: 1) el establecimiento de un fondo para el servicio de la deuda a fin de restablecer la confianza de los que compraron los bonos; 2) acuerdo con el gobierno central respecto a la forma en que se compartirán las otras obligaciones pendientes y 3) la administración dinámica del complejo deportivo al tiempo que se prepara para su cesión o venta directa.
- 1.23 El componente San Pedro Sula del Programa propuesto ha sido concebido de modo que tome en cuenta las incertidumbres creadas por la situación del estadio. La capacidad de endeudamiento de la Municipalidad ha sido considerada en función de tres hipótesis sobre los posibles resultados del problema de la deuda de los Sextos Juegos. En el peor de los casos, la Municipalidad tiene que asumir la deuda pendiente de US\$8 millones con los distribuidores y debe cancelar los US\$15 millones de los bonos municipales además de US\$6 millones en intereses. Su capacidad adicional de endeudamiento es casi nula. En el escenario básico, el gobierno central asume la deuda con los distribuidores, pero la Municipalidad conserva la responsabilidad por el bono. Su capacidad adicional de endeudamiento es de US\$27 millones. En la hipótesis más favorable, el gobierno asume la deuda con los distribuidores y la Municipalidad logra transferir el complejo deportivo y la obligación del pago del bono a una tercera parte. Su capacidad de endeudamiento es de US\$36 millones. Al tomar en cuenta estas tres hipótesis, se propone que el apoyo del Banco a San Pedro Sula se divida en dos etapas. En la primera, el Banco pondría a disposición de la ciudad la suma de US\$27 millones a través del préstamo a que se refiere la resolución adjunta. En la segunda etapa, el Banco aumentaría en US\$9 millones, mediante un préstamo adicional, el monto de recursos disponibles en virtud del Programa para financiar obras adicionales y asistencia técnica para los mismos sectores. El préstamo para la segunda etapa de San Pedro Sula se presentaría al Directorio, para su consideración, cuando la Municipalidad haya formulado y puesto en marcha un plan viable para reestructurar la deuda del bono municipal. Se espera que esto suceda dentro de los 18 meses próximos.
- 1.24 Una segunda fuente de preocupación es la situación financiera de la empresa local de agua potable y alcantarillado, DIMA. Las obligaciones de DIMA incluyen una garantía implícita de crédito y de buena fe de la Municipalidad. La deuda pendiente de DIMA supera los US\$46 millones —más o menos el monto de la propia deuda de la Municipalidad— de la cual alrededor de US\$30 millones fueron contraídos con organismos internacionales. En la actualidad DIMA no puede confiar en un superávit operativo para cubrir estas obligaciones, lo cual determinará que las reservas deben ser aportadas por la Municipalidad en caso de incumplimiento de obligaciones. Los planes para reestructurar el organismo y privatizar los servicios de agua potable ya están formulados y podrían ser financiados por el Banco en el marco del Programa presente.

C. El contexto municipal: Tegucigalpa

- 1.25 Población y economía. La ciudad de Tegucigalpa es la capital de Honduras. En ella viven alrededor de un millón de personas que se diseminan con una densidad relativamente baja en una zona de agreste topografía y casi 60% habita en los denominados barrios marginales. Se ha calculado que el crecimiento demográfico ha sido de casi 5% en los últimos 10 años, siendo un 2,5% producto del crecimiento interno y un 2,5% generado por la migración rural.
- 1.26 En general, la economía de Tegucigalpa es mucho menos dinámica que la de San Pedro Sula. El sector de servicios desempeña una función importante y la presencia del gobierno central

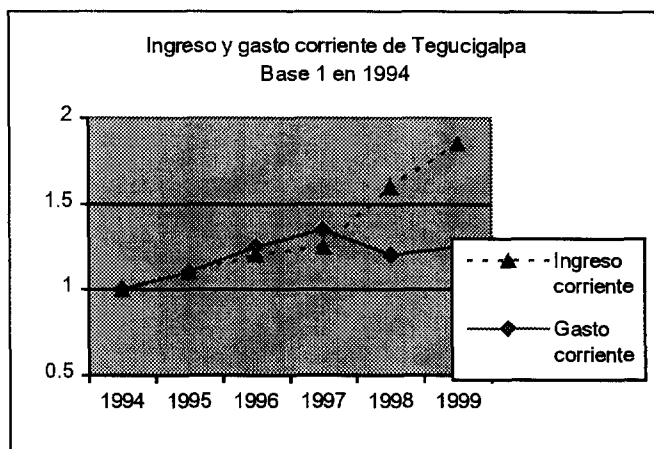
representa una parte considerable del producto regional bruto. Las actividades de maquila, que se iniciaron hace unos pocos años, deberían ser alentadas por la recién promulgada Ley de Incentivos a la Producción, la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano (Decreto 131-98) que convierte a todo el país en una zona franca para las exportaciones. La agricultura y las actividades afines también desempeñan un papel importante en la economía de Tegucigalpa (alrededor de un cuarto del producto regional bruto), aun cuando es escasa la producción de bienes exportables. Como consecuencia de la estructura relativamente débil de la economía regional, los ingresos derivados del impuesto comercial sólo representan un 25% de las entradas municipales corrientes.

1.27 Administración. El gobierno municipal de Tegucigalpa ha tenido una larga tradición de ineficiencia y de administración poco clara, como quedó evidenciado en el déficit operativo de 1997 de unos US\$2 millones (que representa un 15% del ingreso corriente), frecuentes demoras en los pagos correspondientes al servicio de la deuda y una baja inversión de capital en relación con los gastos corrientes (10% en 1997). La proximidad con el gobierno central ha sido un factor importante en el alto nivel observado de interferencia política en la administración municipal, especialmente en lo que se refiere a la fijación de precios para los servicios públicos.

1.28 La nueva administración municipal, que asumió a fines de enero de 1998, ha comenzado a poner en marcha un importante plan de reforma destinado a mejorar radicalmente el suministro de servicios públicos. Este plan incluye las siguientes iniciativas: i) reorganización de las funciones municipales en tres departamentos (Infraestructura, Programas Sociales y Finanzas Municipales), cada uno encabezado por un director y coordinado por un gerente general directamente responsable ante el Alcalde, y racionalización de la administración municipal (en tres meses, el número de empleados se redujo de 4.500 a 1.500); ii) mejoramiento de los ingresos corrientes con un original programa de "autocertificación" concebido con el fin de frenar la hasta entonces generalizada evasión impositiva; iii) mejoramiento del flujo de caja de la Municipalidad a través de la renegociación de la deuda a corto plazo correspondiente a US\$4,7 millones con el sector bancario local; iv) aumento de la intervención del sector privado en la prestación de servicios; y v) integración de la participación comunitaria en la selección y financiamiento de proyectos.

1.29 Situación financiera y perspectivas La información financiera detallada consta en el archivo técnico del Programa (documento PRE/2). La nota de cautela respecto a la confiabilidad de los datos históricos también se aplica a Tegucigalpa.

1.30 En lo que se refiere a las entradas, la nueva administración ha logrado un aumento de 35% en el ingreso corriente proyectado (total US\$15,6 millones para 1998), en su mayor parte debido a que la confianza inspirada por la nueva administración ha impulsado a mucha gente a reanudar el pago de sus impuestos. Sin embargo, los esfuerzos de recaudación impositiva siguen siendo escasos (US\$13/cápita/año) y la eficiencia tributaria en general también es baja debido a que: 1) los registros de contribuyentes están desactualizados, especialmente en lo que se refiere al impuesto a la propiedad y el impuesto comercial; 2) los procedimientos que norman el proceso de generación de entradas es poco claro; y 3) la ordenanza impositiva municipal no se ha puesto al día desde hace 10 años.



- 1.31 En lo que se refiere al gasto, la administración actual ha iniciado un enérgico esfuerzo por reducir los costos de personal, en especial al disminuir la nómina de 4.500 a 1.500 personas. Para esto fue necesario el pago de US\$3,8 millones en programas de indemnización por despido durante el año actual, pero esto debería producir para la Municipalidad alrededor de US\$5,25 millones al año en ahorros. En general, la Municipalidad pasó de un déficit corriente en 1997 de US\$2,8 millones a un excedente en 1998 de US\$3,4 millones.
- 1.32 Por otra parte, la nueva administración se ha comprometido a poner en marcha una serie de ambiciosos proyectos especialmente en el área de infraestructura vial, por un total de US\$15 millones. Esto habría incrementado el gasto total a US\$31 millones para 1998. Con la perspectiva de un préstamo del BID y tras conversaciones con el Equipo de Proyecto, este plan de inversión fue suspendido y llevado a un nivel más razonable (de menos de US\$7 millones) lo cual permitirá que la Municipalidad cierre el año ejercicio 1998 con una necesidad de crédito de US\$4,5 millones. La tendencia de la actual administración de embarcarse en proyectos ambiciosos es un riesgo para la viabilidad del programa y tendrá que ser vigilada muy de cerca.
- 1.33 El monto de la deuda (US\$20,4 millones) no representa una deuda considerable para la estabilidad financiera de la Municipalidad. Sin embargo, la mayor parte de este endeudamiento es oneroso, a corto plazo y comercial. Pocas semanas después de asumir, las nuevas autoridades negociaron una reprogramación de toda la deuda comercial, consiguiendo una reducción de 12% en promedio en los tipos de interés. Está en marcha otro plan de refinanciamiento para convertir una parte del 28% de la deuda a tres años en un 22% de deuda a 10 años, una opción que ha sido posible merced al exceso existente de liquidez en los mercados hondureños. Si este esfuerzo tiene éxito, la situación de la deuda de la Municipalidad será bastante favorable.

Resumen comparativo de la solvencia de las dos municipalidades

		San Pedro Sula		Tegucigalpa	
	Criterio	Situación	Perspectiva	Situación	Perspectiva
Economy	Base económica	Fuerte	Sensible al ciclo económico	Débil	No sensible al ciclo económico
	Riqueza económica de la población	Sobre promedio nacional		Sobre promedio nacional	
	PRB/cápita	US\$900		US\$700	
Management	Independencia de interferencia política	Media a fuerte	Incierta después del 2001	Baja a mediana	Incierta después del 2001
	Capacidad técnica de la administración	Alta para admin. Media a baja para personal técnico intermedio	= / +	Media a alta para admin., baja para personal técnico intermedio	= / +
Finance	Impuesto local anual per/cap	US\$20	+ hasta 2001	US\$13	+ hasta 2001
	Impuesto a la renta como % del PRB	2,2%		1,9%	
	Flexibilidad de pasivos de gastos	Media	+ hasta 2001	Media	+ hasta 2001
	Situación de la deuda	Débil a muy débil	Muy incierta corto plazo (Problema de VI Juegos)	Media a fuerte	+ hasta 2001
	Deuda pendiente/ Capital	US\$180		US\$25	
	General	Media	+ hasta 2001	Media	Incierta

PRB: Producto Regional Bruto

Fuente: BID, Municipalidades y cálculos del equipo de proyecto

D. BID y préstamos municipales: Lecciones aprendidas

1.34 El BID ha tenido una gran cartera de préstamos en apoyo del desarrollo de los gobiernos municipales. Hay dos lecciones aprendidas de esta experiencia, en América Latina en general, y especial-mente en Honduras, que son las más adecuadas para la operación propuesta.

- a) El empleo de bancos de desarrollo de propiedad del gobierno como intermediarios dió pábulo a profundos problemas de riesgo moral. Estos bancos otorgaron a las municipalidades obligaciones blandas de pago, en tanto que la naturaleza de las garantías del préstamo debilitó el incentivo para los bancos de asegurar la viabilidad financiera del proyecto. El programa propuesto impondrá estrictas limitaciones presupuestarias sobre la municipalidad a través de un sistema de garantías de pago en

En los últimos 10 años, el Banco financió dos operaciones de desarrollo municipal en Honduras. En los archivos técnicos del Programa (documento PRE/3, se incluye un detalle completo de su desempeño. Las principales lecciones, consistentes con aquellas mencionadas más arriba, se resumen a continuación:

1. El Programa de Desarrollo Municipal de Honduras (Préstamo 820/SF-HO), aprobado en 1988, fue una operación múltiple por US\$15 millones concebida con el fin de proporcionar financiamiento al Banco Autónomo de Municipios (BANMA), de propiedad del gobierno. La operación adoleció de las deficiencias mencionadas en el párrafo 1.35 y no proporcionó una solución sustentable a la falta de financiamiento experimentada por las municipalidades hondureñas. Un total de US\$8 millones de los US\$15 millones iniciales fueron cancelados y el BANMA finalmente se disolvió en 1994.
2. En 1990, el BID aprobó un proyecto de infraestructura urbana por US\$449,5 millones para San Pedro Sula (849/SF-HO). Este proyecto está ahora totalmente desembolsado. Aun cuando los componentes físicos de la operación fueron ejecutados sin retrasos y por debajo de los costos proyectados, los objetivos de fortalecimiento institucional sólo se lograron parcialmente. En particular, la operación no fortaleció la capacidad fiscal de la Municipalidad y no llevó aun aumento de la eficiencia en el gasto. Un número diverso de factores condujo a esas fallas. Primero, el diseño del proyecto se centró en torno de la construcción de infraestructura física y concibió el fortalecimiento fiscal como un aspecto marginal. El hecho de que el prestatario fuera el gobierno central facilitó aún más que se incurriera en este problema. Segundo, el gobierno municipal en el poder durante los últimos tres años de la ejecución del programa (1994 a 1997) fue extremadamente débil.

"cascada" al tiempo que la expectativa respecto a la posibilidad de futuras solicitudes de crédito (del sector privado local, PRI y otras fuentes del mercado) proporcionará los incentivos de prudencia financiera acordados.

- b) Los servicios públicos controlados a través de los municipios no estaban en posición de imponer recargos al usuario con el fin de asegurar el pago de los préstamos. El programa propuesto ayudará a establecer servicios autónomos y la participación necesaria del sector privado para asegurar que las tarifas al usuario se mantenga a niveles que cubran el servicio de la deuda y los costos operativos. Una de las fuentes de resistencia a tarifas de servicios públicos financieramente viables fue el deseo de seguir ofreciendo los servicios básicos a las poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, en la práctica, las tarifas bajas llevaron a una subinversión y a una mala cobertura de servicios destinados a los barrios marginales. El programa que se propone tratará de aplicar subsidios para beneficiarios explícitos con el fin de extender los servicios a la población de bajos ingresos.

1.35 La estrategia de desarrollo urbano y municipal de la Región II, recientemente definida, procura ayudar a que las ciudades centroamericanas se conviertan en mejores lugares donde vivir y lugares más eficientes para trabajar. Con el fin de enfrentarse a este desafío, las municipalidades tendrán que aprender a ser empresas más eficientes de servicios públicos —en gran medida a través de la delegación de la provisión de estos servicios— y a ser clientes de crédito más confiables. El programa propuesto ayudará a Tegucigalpa y San Pedro Sula a avanzar un paso más en esta dirección. El próximo para estas dos municipalidades debería ser la emisión de deuda a mediano y largo plazo en los mercados locales/regionales.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos y estrategia del programa

- 2.1 El programa propuesto tiene como objetivo lograr un mejoramiento sustentable de los servicios urbanos en Tegucigalpa y San Pedro Sula. La estrategia para lograrlo tiene dos elementos principales: la reestructuración de la administración financiera de las municipalidades y la modernización de los sistemas para la provisión de servicios públicos. La reestructuración financiera se basará en la aplicación de una mayor transparencia (mejor información disponible en formatos que se ajusten a las normas aceptadas), mayor eficiencia (en el control de gastos y en el control de la recolección de ingresos) y disciplina más rigurosa (el acceso al crédito será controlado automáticamente a través de la vigilancia independiente y oportuna de los indicadores financieros). Junto con esta reforma financiera, las municipalidades pondrán en marcha una estrategia para mejorar los sistemas para el suministro de servicios urbanos, especialmente de agua potable y saneamiento, caminos y transporte público, disposición de desechos sólidos y administración de barrios marginales. Esto combinará el mayor uso de empresas del sector privado en el suministro de servicios con una reorganización radical y el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para administrar y supervisar la gestión de estos servicios privados. Se creará una Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos, a la cual se capacitará para llevar adelante las últimas de las medidas mencionadas.
- 2.2 El programa dará su respaldo a estos objetivos a través del financiamiento de: 1) asistencia técnica para mejorar la administración financiera de las municipalidades y la capacidad de supervisión de los servicios; 2) la ejecución de planes de acción para reestructurar los servicios mencionados, utilizando contratos de servicios, alquiler o concesión con el fin de transferir a empresas privadas las responsabilidades operativas y, en la medida de lo posible, de inversión; y 3) inversiones municipales elegibles para responsabilidades no transferidas a entidades privadas en el marco de los planes de reestructuración. El acceso al financiamiento para la inversión estará vinculado al cumplimiento de los indicadores de desempeño y a las condicionalidades orientadas a la transacción, tal como se detalla en las matrices de elegibilidad presentadas en el Anexo III-1.

B. Tegucigalpa

1. Transporte urbano (US\$17 millones)

- 2.3 Principales problemas. Dentro del área urbana diariamente se realiza más de 1,8 millón de viajes-persona, 30% de los cuales se hacen a pie, y 43% en autobuses del transporte público. La congestión de tráfico es considerable en varios sectores clave y empeora debido a los siguientes problemas técnicos: 1) El sistema de transporte público no está efectivamente regulado ni es eficientemente administrado. Los operadores privados, que reciben un fuerte subsidio del gobierno, tienen pocos incentivos para adecuar los servicios a las necesidades del usuario o de operarlo en forma eficiente. 2) La capacidad de la red primaria está limitada por la falta de continuidad y conexión entre los principales segmentos viales urbanos y por la separación inefectiva que existe entre los viajes conflictivos (locales frente a tangenciales, vehículos privados frente a peatones frente a vehículos de transporte público). 3) La infraestructura vial sufre de subinversión crónica en la construcción y especialmente en el mantenimiento. Como resultado, casi el 50% de la red caminera primaria y 85% de la secundaria y terciaria se encuentra en muy malas condiciones.
- 2.4 Las realidades institucionales y financieras impiden la solución de estas deficiencias técnicas. Existe falta de coherencia y continuidad administrativas, no hay mecanismos organizados de financiamiento

y la capacidad de planificación y programación es escasa, lo cual limita severamente el desempeño de cualquier tipo de obra de infraestructura.

- 2.5 Estrategia de modernización. La sustentabilidad financiera será promovida mediante la creación de un fondo independiente (Fondo de Transporte del Distrito Central o FTDC, el cual será el único con acceso a todos los ingresos existentes y nuevos relativos al sector (comisión de registro local, tarifas de estacionamiento, comisiones por el uso de instalaciones de carga, y posiblemente un sobrecargo local a la gasolina). Este fondo permitirá el uso municipal de los ingresos sectoriales según prioridades estrictas: 1) costos administrativos del sector, 2) necesidades de mantenimiento básico de la red⁷, 3) servicio de la deuda para la parte del préstamo dedicada a actividades de rehabilitación y 4) financiamiento de la inversión⁸. La consistencia institucional será asegurada mediante la concepción oportuna de funciones fundamentales dentro del actual Directorio de Desarrollo Urbano, incluidos 1) el establecimiento de un sistema de inventario vial, 2) el desarrollo de un procedimiento coherente para contratar⁹ y, 3) la iniciación de un proceso racional de programación de proyectos.
- 2.6 Lo que financiará el programa. Aunque el mejoramiento del transporte público debería ser la prioridad principal en este sector, es poco lo que la Municipalidad puede hacer directamente en este sentido. En estos momentos se realiza una serie de estudios con el fin de explorar la posibilidad de transferir el control de manos centrales a las municipales y, si se considera ventajoso, proponer una estrategia con respecto a este proceso de transición¹⁰. Una vez que se llegue a un acuerdo con el gobierno respecto a esta propuesta, se podrán entregar fondos para financiar la asistencia técnica en apoyo del proceso de transferencia, la reestructuración de tarifas y contratos, así como el establecimiento de una función regulatoria del transporte público dentro del Directorio de Desarrollo Urbano. Además, será posible emplear los fondos del préstamo para el financiamiento de proyectos de inversión considerados necesarios como respaldo al proceso de municipalización.
- 2.7 El programa de cooperación técnica (US\$500.000) se centra en: 1) ayudar en la disposición de funciones fundamentales dentro del Directorio de Desarrollo Urbano —inventario de caminos, procesos/políticas de eficiencia, proyectos de continuidad/conectividad; 2) desarrollo de obras prioritarias —proyectos de eficiencia, proyectos de conectividad/continuidad, y 3) creación y establecimiento del FTDC —diseño legal y de procedimiento, aumento de las entradas.
- 2.8 La ejecución del plan de inversiones estará condicionado a la ejecución con éxito del plan de asistencia técnica (véase el Anexo III-1). El plan de inversiones tiene tres componentes: 1) obras de rehabilitación (US\$8 millones) que tienen como objetivo mejorar los tramos de la red vial pavimentada que están en malas condiciones (unos 176km), según un plan de mejoramiento de nueve años; 2) inversiones de alta prioridad económica (un mínimo de US\$3,3 millones) las cuales incluirían: promoción indirecta del transporte público (carriles especiales para autobuses, medidas de prioridad para estos vehículos en los principales corredores radiales) y obras de eficiencia (sistema de

⁷ Definida como mantenimiento adecuado de esa porción de la red vial pavimentada en buenas condiciones.

⁸ El programa del Banco permitirá que la Municipalidad complete un conjunto inicial de obras. Estas obras conseguirán la aceptación pública para aumentos en las tarifas del sector a niveles que aseguren la cobertura confiable de, por lo menos, las responsabilidades centrales (1-3) mencionados antes). Otros fondos serán contingentes a la sustentabilidad financiera comprobada del Fondo, según se determine a través de una auditoría anual.

⁹ Toda la infraestructura vial vinculada a los servicios (mantenimiento, construcción, supervisión) será concedida en contrato por parte de la Municipalidad.

¹⁰ Entre las iniciativas que se están poniendo en práctica se incluye un estudio a un costo de US\$150.000 (financiado por el Fondo Francés para la Cooperación Técnica) cuyo fin es investigar la posibilidad de un sistema de tránsito público con administración privada y que utilice autobuses/trolleybuses.

control de tráfico integrado para el Distrito Comercial del Centro, otras obras destinadas a mejorar el acceso hacia y desde el centro de la ciudad), y 3) proyectos de conexión/continuidad que se ajusten al plan de inversiones de la municipalidad (un máximo de US\$7,9 millones).

2. Barrios marginados (US\$18 millones)

- 2.9 Principales problemas. Más de la mitad de la población de Tegucigalpa (unos 75.000 hogares) vive en barrios marginales y en algún grado de ilegalidad. En aquellos lugares donde está en disputa el título de propiedad, como ocurre en más de 80 de los 175 vecindarios informales de la ciudad, la ilegalidad impone costos sustanciales. La incertidumbre respecto al título de propiedad hace que estas casas improvisadas persistan durante años y que las empresas de servicios públicos, así como la municipalidad, se muestren renuentes a invertir en infraestructura. Esta informalidad procede de dos fuentes fundamentales: el proceso administrativo de autorizar subdivisiones formales y el problema de la propiedad real. El dividendo político de resolver estos problemas ha alentado a la administración municipal a establecer procedimientos para regularizar algunos barrios informales. Sin embargo, debido a una serie de razones, los resultados hasta ahora han sido limitados.
- 2.10 Estrategia de modernización. La estrategia para resolver el problema de los barrios marginales o informales tendrá dos objetivos fundamentales: 1) mejorar las condiciones en los vecindarios existentes a través de la regularización de la tierra y el mejoramiento de la infraestructura y 2) perfeccionar el mercado de la tierra para asegurar que el crecimiento urbano futuro sea más ordenado. El Programa contribuirá a este segundo objetivo a través del financiamiento del diseño e instrumentación de nuevas normas para la promoción de subdivisiones a bajo costo y de una política sobre uso de la tierra.
- 2.11 **Regularización.** El proceso de emisión de títulos individuales será desarrollado en forma paralela al diseño de arreglos para la compra al propietario actual. Con el fin de ampliar la capacidad de la Municipalidad de suministrar servicios de legalización, se desarrollará un "conjunto" estándar de tareas y especificaciones, que podrían ser entregadas en contrato a diferentes entidades, a fin de cubrir todo el proceso. Para ofrecer seguridades en los casos en que no haya conflictos acerca de los derechos a las parcelas individuales, la Municipalidad estudiará las opciones de emitir documentos que reconozcan como propietarios a los ocupantes (título imperfecto). La formulación de los arreglos adecuados para la compra de los títulos individuales dará prioridad a los vecindarios en los que la tierra es de la Municipalidad y donde el título se pueda emitir una vez que se hayan completado los arreglos de adquisición. Una vez que se hayan desarrollado los "conjuntos" de regularización y adquisición éstos se pondrán a prueba en tres vecindarios piloto. El sistema de registro de títulos por formular tendrá que prestar especial atención a los arreglos legales necesarios para proteger los derechos de las mujeres en aquellos hogares de ley común.
- 2.12 **Mejoramiento.** La capacidad de la Municipalidad de mejorar los vecindarios con proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y pavimentación de caminos, se verá realizada a través de la ayuda de las organizaciones comunitarias, patronatos, y ONG en lo que se refiere a su desarrollo e instrumentación. Una condición previa a la ejecución de los componentes será la presentación de arreglos detallados de ejecución (para la selección del proyecto, preparación, financiamiento, contratación y pago) para que el Banco y el Gerente de Servicios indiquen que no tienen objeción. El mecanismo de selección del proyecto tendrá que conciliar los objetivos de equidad (asignar más a los barrios más pobres) con los objetivos de eficiencia (permitir que las comunidades locales decidan cuáles son las obras que ellas consideran más necesarias). Como parte del diseño del financiamiento y pago, la municipalidad analizará con el FHIS y el recién creado Fondo de la Vivienda (FOSUVI) para determinar si se puede concertar algún acuerdo general respecto a los subsidios para el financiamiento conjunto de proyectos de mejoramiento en los barrios marginales. Estos arreglos

serán perfeccionados en un ejercicio piloto durante el primer año de la ejecución. Se formulará una variante del programa para la pavimentación de las rutas de autobuses, que es una alta prioridad para los habitantes de los vecindarios. En este caso, las obras individuales serán más costosas y el plan de pagos será diferente por cuanto estará dirigido más bien a propiedades comerciales que residenciales.

- 2.13 **Subdivisiones de bajo costo.** Como primera medida para conseguir una oferta de subdivisiones accesibles se deberá hacer un estudio detallado de las normas vigentes para autorizar subdivisiones y un análisis de su impacto sobre el costo de la tierra. El resultado será una propuesta para establecer un estándar mínimo más bajo de subdivisión que cubra dimensiones del lote, veredas peatonales mínimas y normas mínimas para el suministro de agua. Estos nuevos estándares serán respaldados con el diseño de procedimientos deliberadamente simplificados que alentarán a los terratenientes privados a poner este producto en el mercado legal. Será crucial contar con un componente de capacitación a los efectos de asegurar que el personal municipal comprenda la base empírica, los objetivos sociales y los procedimientos propuestos para aplicar estos nuevos estándares o normas.
- 2.14 **Política de uso de la tierra.** Para apoyar la ejecución de los otros componentes, se formulará una política de aprovechamiento de la tierra. La asistencia técnica contribuirá a desarrollar datos para cuantificar la demanda de distintos tipos de subdivisiones e identificar los sectores de la ciudad donde se encuentra dicha demanda. Esta información constituirá la base de una campaña para promover el desarrollo de una cantidad adecuada de subdivisiones de bajo costo que permita acomodar el crecimiento urbano futuro.
- 2.15 **Lo que financiará el programa.** Los costos variables de legalización, calculados en no más de US\$100 dólares por lote, serán compartidos por los beneficiarios y la Municipalidad, pagando cada uno el 50%. El programa financiará la legalización de 20.000 casas en un período de tres años, lo cual requerirá la suma de US\$2,5 millones, incluidos los costos fijos. Los arreglos para la adquisición de la tierra deberán generar un ingreso neto para la municipalidad y las entradas serán asignadas a la ampliación del componente de mejoramiento.
- 2.16 **El dimensionamiento preciso del componente de mejoramiento de vecindarios en términos del número de hogares beneficiados sólo se podrá determinar una vez que los proyectos piloto confirmen los cálculos respecto a la disposición de los hogares a pagar por las mejoras.** El dimensionamiento financiero de la inversión de la municipalidad en este componente se realizó de la siguiente manera. Las autoridades municipales determinaron que, de los \$27 millones de deuda calculada que podían atenderse a través del flujo de la Caja Única, unos \$17 millones estarían dirigidos a este componente. De estos, la municipalidad propone dedicar unos US\$10 millones a proyectos de pavimentación de caminos. Se elaborarán fórmulas para la recuperación efectiva de costos y la municipalidad calcula que a las propiedades adyacentes se les podría cargar el 40% de los costos totales. El resto (US\$7 millones) estaría dirigido a la ampliación de proyectos locales. Una decisión preliminar de que la municipalidad estaría dispuesta a asumir el 60% de los costos y de que los beneficiarios asumirían el resto, sugiere que unos 6.000 hogares resultarían beneficiados con este componente.
- 2.17 **Se calcula que la asistencia técnica necesaria para la promoción de subdivisiones accesibles, incluida capacitación para el personal municipal, asciende en US\$150.000. La asistencia técnica necesaria para el desarrollo de una política sobre uso de la tierra se calcula en unos US\$350.000.**

3. Servicios de disposición de desechos sólidos (US\$1 millón)

- 2.18 Principales problemas. La zona metropolitana de Tegucigalpa genera a diario 420 toneladas de desechos domésticos y 60 toneladas de desechos industriales. La basura no recogida, que asciende a casi 100 toneladas por día, proviene principalmente de las áreas marginadas y es vertida ilegalmente creando problemas graves de salud. El único sitio legal es un vertedero abierto, a 7 km del centro de la ciudad donde no existen controles sanitarios ni hay control de acceso. El vertedero está a punto de completar su capacidad y, sin rehabilitación, tendrá que ser sustituido dentro de dos años.
- 2.19 Los servicios de recolección y disposición de desechos sólidos, así como el barrido de calles, son proporcionados por un departamento dentro del Directorio de Servicios Urbanos. La administración es deficiente y los servicios son (y se les perciben como tales) deficientes y conducentes al deterioro ambiental, estético y sanitario lo cual, a su vez, lleva a la poca voluntad de pagar y a bajas tarifas de recolección. El ingreso de los servicios está asignado a una cuenta municipal general y los costos se cubren con el presupuesto municipal general por lo cual no existe relación entre el costo y el ingreso por concepto de los servicios. La municipalidad ya ha tomado las dos primeras medidas para la reforma de los servicios. Se ha contratado a una empresa privada para recoger la basura de alrededor de un 20% del sector céntrico de la ciudad. Se han contratado empresas pequeñas que se encargarán de suministrar el personal para el barrido de las calles. Existen también medidas en principio para utilizar microempresas comunitarias para la recolección de basura en los barrios marginales, donde el acceso es difícil.
- 2.20 Estrategia de modernización. Se ha desarrollado una estrategia general de modernización con el fin de involucrar más aún al sector privado en la provisión de servicios y como fuente de inversión, tanto en equipos como en un nuevo vertedero sanitario. La municipalidad conservará la función de supervisor y regulador ambiental. 1) Se otorgarán dos contratos para la recolección de desechos caseros e industriales en el centro de la ciudad y en los vecindarios formales. El acuerdo con el contratista privado ya vigente será ampliado, como uno de esos contratos, con el fin de cubrir aproximadamente el 50% del área. 2) Se otorgarán contratos de servicio a microempresas locales (en oposición a contratos laborales) para el barrido de las calles en el centro de la ciudad y los vecindarios formales. 3) Se establecerán nueve microempresas, con base en la participación comunitaria, para la recolección de basuras en los barrios marginales. Estas empresas, debidamente incorporadas, serán contratadas por la municipalidad y tendrán la responsabilidad de depositar la basura en contenedores locales y, cuando éstos estén llenos, de transportarlos al vertedero oficial. 4) Se otorgará una concesión a una compañía privada para la administración, limpieza, mejoramiento y ampliación del vertedero existente. El mejoramiento y ampliación prolongará la vida útil del vertedero por seis años más. 5) Se otorgará una concesión a una compañía privada para la construcción, administración y operación del nuevo vertedero antes de que el actual colme su capacidad. 6) El régimen tarifario será reestructurado con el fin de que refleje los costos reales y se negociará un acuerdo con ENEE para agregar la comisión de recolección de basuras a la cuenta de electricidad. El ingreso de los servicios será aislado del ingreso de otros servicios municipales. 7) La Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos vigilará el cumplimiento de los contratos con las diversas organizaciones del sector privado.
- 2.21 Lo que financiará el programa. La mayor parte de la inversión en equipos e infraestructura quedará en manos del sector privado y el programa financiará principalmente la asistencia técnica. 1) Se contratará a un consultor especialista para que se encargue de la incorporación del sector privado a los servicios de recolección y disposición de basuras¹¹ Se llevará a cabo un proyecto piloto para

¹¹ Definición del marco contractual: definición de los indicadores de servicios; preparación de documentos de licitación y contratos, reestructuración del régimen tarifario y diseño de la oficina de supervisión municipal.

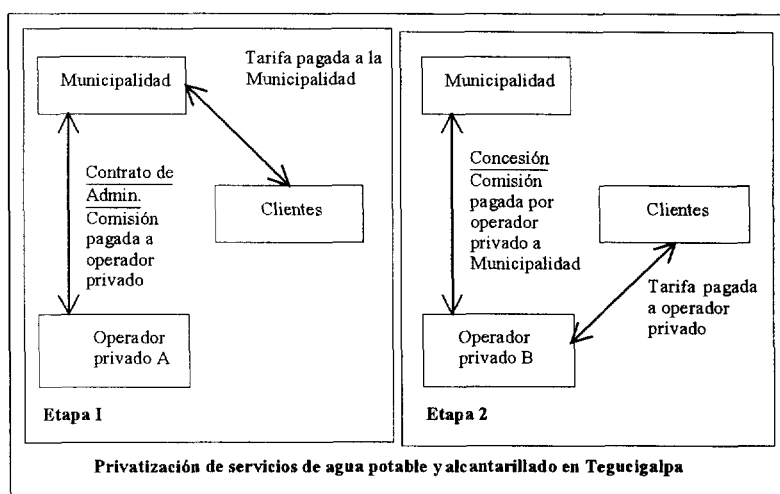
determinar la mejor manera de lograr la participación de las microempresas en los barrios marginales. 3) Se enfocará un programa de educación pública en la pre-recolección, separación de basura, reducción de desechos caseros y reciclaje. 4) Se pondrán en marcha los estudios para identificar el sitio apropiado, los estudios de factibilidad, los diseños preliminares y la evaluación ambiental para el nuevo vertedero. Los recursos del préstamo también podrían aplicarse a la inversión en la rehabilitación del vertedero actual, para hacerlo más seguro, proteger el ambiente y ampliar su capacidad. La matriz de elegibilidad vincula el progreso real conseguido en la estrategia de modernización del sector con el desembolso de fondos en otros sectores (véase el Anexo III-1).

4. Agua potable y alcantarillado (Segunda etapa: US\$25 millones¹²)

2.22 Principales problemas. Los servicios de agua potable y alcantarillado no son suministrados por la municipalidad sino por el SANAA, el *Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado*. Los servicios son malos y tienen graves problemas administrativos y financieros. Las tarifas son inadecuadas, aun cuando se mejore el rendimiento comercial, y los servicios dependen íntegramente de los subsidios del gobierno central. Existe un grave exceso de personal y otras prácticas ineficientes. Los problemas institucionales deben resolverse antes de que se haga alguna otra inversión para mejorar los servicios y ampliar la cobertura. La municipalidad ha expresado su deseo de asumir la responsabilidad por los servicios de agua potable y alcantarillado y de emprender la reorganización institucional necesaria, medida que es consecuente con la reforma nacional del sector que ha contado con el respaldo expreso del Banco durante varios años.

2.23 Estrategia de modernización. Sólo con la disciplina comercial del sector privado se podrán administrar los servicios públicos con la independencia, eficiencia y sustentabilidad necesarias para atraer financiamiento destinado a un servicio que atienda las necesidades de la ciudad. La propuesta es utilizar el sector privado en dos etapas: en primer lugar, controlar el sistema mientras se lo lleva a una situación en que los riesgos se puedan evaluar adecuadamente y, segundo, operar el sistema bajo una concesión.

2.24 La primera etapa coincidirá con la transferencia de la responsabilidad por los servicios de SANAA a la municipalidad. Comprenderá un contrato, por tres años con una empresa privada para la administración del sistema mediante una comisión. El operador será, como actividad paralela, responsable de la información que permitirá que los riesgos relacionados con el suministro de los servicios sean evaluados más adecuadamente. Ello incluirá la elaboración de un registro preciso de activos y actualización de la base de datos de los clientes. La segunda etapa otorgará al concesionario el uso de la infraestructura y la obligación de asumir la responsabilidad operativa y comercial de los



¹² El monto total de este componente será de US\$15 millones en recursos del BID más US\$10 millones de los superávits operativos del sistema que se reinvertirán en el mismo sistema.

servicios. El concesionario también será responsable de la inversión en nueva infraestructura y las metas para la cobertura del servicio serán establecidas en la concesión. El plazo de la concesión será lo suficientemente largo como para que el concesionario recupere la inversión hecha, y como mínimo de quince años. La Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos se encargará de la supervisión de los contratos. Hasta que se cree una entidad normativa nacional, la regulación se hará por contrato.

- 2.25 Etapas. Habida cuenta de la incertidumbre que caracteriza al proceso de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento, se propone que la asistencia del Banco a este sector se proporcione mediante una segunda etapa que estaría financiada por un préstamo adicional de US\$15 millones. El préstamo para la segunda etapa de Tegucigalpa se presentaría a la consideración del Directorio una vez que la Municipalidad y el gobierno central hayan suscrito el convenio de descentralización de estos servicios mencionado en el Anexo III-1. Se espera que esto suceda dentro de los 12 meses próximos.
- 2.26 Lo que se financiará en la segunda etapa. Los servicios de agua potable y alcantarillado tendrían el respaldo de una suma de US\$15 millones: déficit calculado para el período del contrato de administración. El financiamiento cubriría asistencia técnica e inversiones en las obras. La asistencia técnica se utilizaría para 1) fortalecer las operaciones y desarrollar la información necesaria previa al otorgamiento de la concesión; y 2) financiar relaciones públicas y campañas de publicidad para preparar al público sobre la participación del sector privado y el aumento inevitable de las tarifas. En particular, se dispondría de fondos para financiar un referendun que consultará a la población de Tegucigalpa respecto a la estrategia general de modernización. La inversión estaría dirigida principalmente a la rehabilitación, extensión y fortalecimiento de la infraestructura existente donde esto tendría un gran efecto sobre el ingreso tarifario.

5. Administración ambiental (US\$250,000)

- 2.27 Principales problemas. La ciudad de Tegucigalpa sufre problemas ambientales agudos, la mayoría de ellos vinculada al suministro de servicios públicos 1) 100.000 m³/día de aguas servidas contaminan el río Choluteca; 2) casi 100 toneladas de desechos sólidos no se recogen diariamente en tanto que otras 300 toneladas se eliminan en un vertedero donde las medidas sanitarias son prácticamente inexistentes; 3) existe una seria contaminación del aire debido a la congestión de tráfico; y 4) el crecimiento urbano no controlado es responsable del desarrollo de áreas de alto riesgo en las colinas que rodean a la ciudad.
- 2.28 No existe capacidad suficiente para controlar el ambiente y la Unidad de Gestión Ambiental, que carece de respaldo político dentro de la Municipalidad tiene responsabilidades conflictivas, proporcionando servicios ambientales al tiempo que regula otros. El UGA carece de personal, recursos y capacidad técnica para cumplir su mandato legal de asistir a la Dirección de Evaluación y Control Ambiental del Ministerio del Ambiente (DECA) en lo que se refiere a su planificación y regulación.
- 2.29 Estrategia de modernización. La estrategia tiene como objetivo apoyar dos objetivos complementarios: 1) corregir la debilidad institucional con respecto al control ambiental; y 2) diseñar e instrumentar un mecanismo para identificar y mitigar los impactos ambientales y sociales de este programa. Una gran parte de la inversión de la municipalidad y el mejoramiento de servicios girará en torno del Programa, y el segundo objetivo será una especie de plataforma hacia el primero.
- 2.30 Desde un punto de vista institucional, el UGA asumirá la función de planificación y regulación. El UGA recibirá adiestramiento para cumplir estas nuevas responsabilidades. La responsabilidad de los servicios actualmente en manos de UGA, como mantenimiento de cementerios y administración de

parques, será transferida a la Dirección de Servicios Urbanos de la municipalidad, la cual contratará los servicios de empresas privadas. Se pondrá en marcha un mecanismo de Administración Ambiental Municipal, que comprenda Revisión de Proyectos y Planificación Ambiental¹³. La Revisión de Proyectos es un proceso mediante el cual UGA analizará proyectos específicos en función de su impacto ambiental. Este proceso, que se formalizará a través de un acuerdo por escrito entre el Ministerio del Ambiente y la Municipalidad, incluirá: 1) análisis de un proyecto; 2) contratación de una empresa calificada para llevar a cabo el EIA; 3) análisis del EIA y acuerdo para un plan de mitigación, de acuerdo con una licencia ambiental emitida por DECA; y 4) vigilancia de la instrumentación del plan de mitigación. La planificación ambiental es el proceso mediante el cual UGA adquirirá los datos ambientales y los organizará con el objeto de ayudar en la toma de decisiones dentro de la municipalidad lo cual incluirá el establecimiento y mantenimiento de un Sistema de Información Ambiental (SIA) accesible al público en general, así como la administración de un Sistema Cartográfico de Riesgo Ambiental (SCRA).

- 2.31 Lo que financiará el programa. Los fondos del crédito pueden utilizarse para la contratación de asistencia técnica con el objeto de 1) reorganizar y entrenar a UGA; 2) diseñar y recolectar datos básicos para el SIA y 3) perfeccionar el SCRA mediante la recolección de información primaria en tres zonas ambientalmente sensibles. También se pueden usar fondos del préstamo para comprar equipo de oficina, programas de informática y equipo de análisis. El gasto corriente de UGA, calculado en unos US\$110.000 al año, incluyendo un ejercicio bianual de recolección de datos para SIA, será financiado por el presupuesto general de la Municipalidad.

6. Organización municipal y finanzas (US\$1 millón)

- 2.32 **Problemas.** La administración financiera de la municipalidad ha mejorado en los últimos seis meses, en su mayor parte debido a que el nuevo alcalde introdujo en la plantilla unos cuantos funcionarios muy experimentados en este terreno. Sin embargo, todavía persisten problemas graves, a saber: 1) no existe una definición clara de funciones, responsabilidades y procedimientos dentro del Departamento de Finanzas; 2) los sistemas de información administrativa no existen; 3) la autorización de gastos y los procedimientos de pago son poco claros; 4) las funciones de generación de entradas no están integradas, son desorganizadas y tienen el respaldo de sistemas muy débiles; 5) el cálculo de presupuestos, la planificación financiera y el manejo de efectivo han sido vinculados hace sólo muy poco y su integración necesita refinarse y vigilarse; y 6) las funciones de contabilización de costos y cálculo de presupuestos no existen.
- 2.33 Estrategia de modernización. La estrategia de modernización propuesta apunta a consolidar la reorganización de la Municipalidad, a fortalecer la administración tributaria, el establecimiento de sistemas de administración financiera y de administración informativa, y proporcionar respaldo sistemático a los componentes de participación privada de las diversas reformas sectoriales.
- 2.34 Lo que financiará el programa. Los fondos del programa se aplicarán a la contratación de asistencia técnica (US\$150.000) para complementar la reorganización de la municipalidad, lo cual incluirá: 1) el diseño de funciones, responsabilidades y calificaciones; 2) la formulación de un plan integral de administración de recursos humanos; 3) la definición de necesidades del sistema que mejor se adecuen a la organización propuesta; y 4) la ejecución de los cambios propuestos. Las inversiones en computadoras, red local y capacitación ascenderán a unos US\$300.000.

¹³ Ambos procesos se explican en el ESIR, disponible en los archivos técnicos del Programa (PRE/4).

- 2.35 En el área de administración tributaria, se contratará asistencia técnica por unos US\$200.000 con el fin de: 1) formular un ciclo eficiente de recolección impositiva; 2) diseñar el modelo operativo para cada uno de los impuestos más importantes; 3) involucrar, en la medida que sea posible, a los intermediarios financieros locales y la administración tributaria; 4) establecer unidades operativas para la administración, auditoría y control tributarios; y 5) generar una base confiable de datos para cada uno de los impuestos.
- 2.36 Con respecto a la administración financiera y la transparencia, se contratará asistencia técnica por unos US\$50.000 para: 1) formular procedimientos de generación de información y control de calidad; 2) diseñar una metodología para evaluar el desempeño financiero general de la municipalidad, incluyendo un conjunto de indicadores simples pero relevantes; 3) establecer mecanismos de información del Principal Funcionario Financiero para las áreas de presupuesto, planificación, administración de efectivo y tesorería; 4) definir y poner en marcha requerimientos claros de información, incluidos los de información pública; y 5) desarrollar y ejecutar un programa de capacitación.
- 2.37 Finalmente, se establecerá una unidad central de privatización de servicios dentro de la Dirección de Servicios Urbanos con el fin de administrar los diversos procesos de privatización involucrados en las estrategias sectoriales. Esto incluirá el contrato y concesión del servicio de agua potable y alcantarillado; los contratos sobre servicios de desechos sólidos, las concesiones viales y todos los otros servicios. La unidad será responsable de 1) evaluar el entorno jurídico, regulatorio e institucional; 2) definir la mejor opción para la participación del sector privado; 3) contratar y supervisar servicios especializados para que lleven a cabo los estudios de factibilidad y preparen documentos de licitación; 4) seleccionar y contratar operadores privados; y 5) vigilar la etapa de instrumentación. Se necesitarán unos US\$300.000 para asistencia técnica en respaldo de la unidad de privatización.

C. San Pedro Sula

1. Transporte urbano (US\$7 millones)

- 2.38 Principales problemas. Se realizan aproximadamente 500.000 viajes diarios en transporte motorizado dentro del caso urbano. El 69% utiliza transporte público y 31% vehículos privados. Debido al terreno y a la baja propiedad automotor, existe también un número importante de viajes que se realizan sin acudir a formas motorizadas (a pie o en bicicleta). Las congestiones de tráfico ocurren en forma esporádica, pero sí con frecuencia en varias intersecciones de componentes de la red vial primaria, fenómeno que es sintomático de un sistema de tráfico precongestionado¹⁴. El empeoramiento de las condiciones de viaje ha sido resultado, no de una infraestructura de carreteras inadecuada, sino de 1) el aumento en el uso de vehículos privados alentado por la declinante calidad del servicio de transporte público y la marginalización de los usuarios de transporte no motorizado y 2) el uso ineficiente de la actual capacidad vial. Otro problema técnico clave ha sido la falta de mantenimiento adecuado de la actual red vial.
- 2.39 Las realidades institucionales y financieras existentes impiden la solución de estas deficiencias técnicas. 1) Existe una falta de continuidad administrativa. Cada cambio político tiene como resultado alteraciones radicales de los programas, las estructuras administrativas y los recursos humanos. 2) También falta un proceso efectivo de programación. La ausencia de criterios objetivos para determinar las prioridades de financiamiento ha llevado a una asignación inadecuada de fondos para mantenimiento de caminos e inversiones incongruentes de capital.

¹⁴ Aumentos leves en volúmenes relativos a la capacidad de suministro llevarán a retrasos crónicos y considerables en el viaje.

- 2.40 Estrategia de modernización. Se creará una entidad de transporte municipal (que se llamará Autoridad Municipal de Transporte, o AMTRA) la cual será un organismo autónomo. Institucionalmente, AMTRA será controlada por un directorio el cual estará facultado para designar y despedir al gerente general que será responsable de la administración del organismo, incluidas todas las decisiones de contratación de personal. Técnicamente, AMTRA tendrá tres responsabilidades principales: 1) mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial¹⁵; 2) circulación de tráfico y control de estacionamientos; y 3) planificación y regulación de transporte público y no motorizado. Financieramente, AMTRA será la única con acceso al Fondo Municipal de Transporte Urbano por establecerse, el cual recibirá todos los ingresos existentes y nuevos vinculados al sector (comisión de registro local, peajes aplicados en los puntos de acceso radial a la ciudad, y posiblemente una sobrecarga local sobre la gasolina). El pago de los costos administrativos de AMTRA y las necesidades de mantenimiento de la red vial provendrá de dos fuentes: 1) préstamos que utilicen el fondo como fuente principal de pago y que contengan la garantía de plena fé y crédito de la Municipalidad; y 2) acuerdos de concesión que utilicen fuentes dedicadas dentro del Fondo (una porción por ser definida de los peajes) como única fuente de pago, i.e., sin garantía municipal.
- 2.41 Lo que financiará el programa. Aun cuando el transporte público debería ser la prioridad principal del sector transporte, es poco lo que la Municipalidad puede hacer directamente en este aspecto. En el caso de que la descentralización municipal bajo estudio se haga una realidad, se podrá disponer de los recursos del préstamo para apoyarla, como se explicó para Tegucigalpa en el párrafo 2.6.
- 2.42 El programa financiará cooperación técnica (US\$1,3 millones) para: 1) terminar el diseño y respaldo a la creación de AMTRA; 2) formar el departamento de transporte no motorizado de AMTRA e identificar, desarrollar y ejecutar su primer grupo de proyectos; 3) formar el departamento de mantenimiento, rehabilitación e inversiones de AMTRA e identificar, desarrollar y ejecutar su primer grupo de proyectos; 4) formar el departamento de control de tráfico de AMTRA, desarrollar y ejecutar un plan integrado de control y circulación de tráfico para el Distrito Central Comercial (DCC); 5) diseñar y poner en marcha una estrategia para aumentar las entradas del sector y 6) mejorar la capacidad de ingeniería. Una vez que se hayan establecido adecuadamente AMTRA y el Fondo Municipal de Transporte Urbano se podrá disponer de fondos del préstamo para financiar proyectos de inversión bajo las siguientes condiciones: 1) Las operaciones administrativas y de mantenimiento de AMTRA estén cubiertas por los ingresos del Fondo¹⁶; 2) el coeficiente de cobertura de servicio de la deuda del Fondo supere 1,4; y 3) el proyecto por financiar sea parte del plan de inversión en infraestructura vial.
- 2.43 El plan de inversiones contempla cinco categorías, respectivamente, concebidas con el fin de: 1) promover indirectamente el transporte público (US\$4,0 millones) y mejorar las instalaciones de transporte no motorizado (US\$500.000); 2) mejorar la eficiencia de la capacidad actual (US\$5,0 millones); 3) mejorar las instalaciones interregionales, específicamente el corredor de desvío vial (US\$10 millones); 4) rehabilitar segmentos viales deteriorados, con prioridad otorgada a instalaciones DCC (US\$5,0 millones), y 5) mejorar la conexión de la red vial existente mediante la construcción de los nexos inexistentes (hasta US\$28 millones). Para cada una de las primeras cuatro categorías se han establecido niveles que tendrán que ser excedidos antes de que se puedan aplicar fondos a la categoría siguiente.

¹⁵ Todos los servicios de infraestructura vial (mantenimiento, construcción y supervisión) serán contratados por AMTRA.

¹⁶ Los siguientes costos recurrentes tendrán prioridad para el Fondo: 1) el presupuesto operativo de AMTRA (en el monto decidido por su directorio) pero que no supere el 10% de los ingresos totales del Fondo; y 2) mantenimiento rutinario y periódico de la red vial primaria (calculada en 127 km).

- 2.44 Otra fuente de financiamiento para el plan de inversiones será una estructura del tipo de concesión que actualmente se está formulando a través de una cooperación técnica financiada por FOMIN. En el marco de este arreglo propuesto, una empresa privada llevará a cabo un conjunto de obras de construcción y mantenimiento de caminos estratégicos con límites municipales (hasta US\$10 millones) a cambio de pagos periódicos de un valor fijo asegurado por los ingresos por concepto de peaje existentes ¹⁷.

2. Barrios marginados (US\$9,5 millones)

- 2.45 Antecedentes y definición del problema. Alrededor de 40.000 hogares viven en condiciones ilícitas, lo cual afecta a un 35% de las viviendas. La mayoría de estos vecindarios se encuentran en tierras privadas donde la ausencia de un título legal se debe al hecho de que no se ha cumplido con ciertos códigos municipales y, en su mayor parte, no existe duda con respecto a la propiedad de los lotes. Un total de 8.000 casas están ubicadas en tierras del estado las cuales no son adecuadas para su ocupación: derecho de paso, cuencas inundables y bajo postes de alta tensión. La reubicación de dichas viviendas a tierras municipales alienta a otros a ocupar los espacios vacíos. Cada año la ciudad debe ubicar de 3.500 a 4.000 hogares adicionales que no pueden acceder a una vivienda en el mercado formal.
- 2.46 Estrategia de modernización. La estrategia utilizará los mismos instrumentos aplicados a Tegucigalpa (regularización de la tierra, mejoramiento de la infraestructura, promoción de la subdivisión y política de uso de la tierra). Sin embargo, las prioridades difieren en forma considerable. En San Pedro Sula, el problema de la regularización de títulos de la tierra en los vecindarios informales es mucho menos agudo y su puede asumir un mayor compromiso hacia el mejoramiento de dicho vecindario. La promoción de subdivisiones legales a bajo costo será realizada en forma paralela a un programa destinado a informar a los ocupantes de sitios inadecuados respecto de las nuevas oportunidades que se ofrecen.
- 2.47 Lo que financiará el programa. La meta de la regularización ha sido establecida en 10.000 hogares durante la vigencia del Programa, lo cual requerirá aproximadamente US\$1,5 millón de recursos del programa bajo las condiciones señaladas para Tegucigalpa en el párrafo 2.15. Los costos unitarios para ampliar la infraestructura de servicios en los vecindarios informales han sido calculados en alrededor de \$1.000 a \$2.000. El dimensionamiento preciso de este subcomponente en términos del número de hogares por beneficiar no se determinará hasta el primer año de ejecución. Sin embargo, el cálculo inicial se basa en la presunción de que alrededor de un 40% de los costos proyectados puede recuperarse de los beneficiarios. La Municipalidad ha decidido dedicar unos \$10 millones a este subcomponente lo que significa que podrían beneficiarse unos 11.000 hogares. La cooperación técnica necesaria para la promoción de la subdivisión y la política de uso de la tierra se calcula en unos US\$250.000.

3. Servicios de eliminación de desechos sólidos (US\$2 millones)

- 2.48 Principales problemas. Cada día San Pedro Sula produce alrededor de 275 toneladas de desechos domésticos de alto contenido orgánico y unas 70 toneladas de desechos comerciales. No existe información confiable sobre materiales peligrosos. La cobertura, así como la calidad del servicio, es mala; la recolección sólo ocurre una vez cada semana o dos en muchos vecindarios. La capacidad total de recolección, con camiones alquilados, está por debajo del 50% de la producción de desechos.

¹⁷ PRI ha participado en la formulación del proyecto y podría estar interesado a pesar de la exigua suma del negocio.

La basura es llevada al vertedero municipal el cual cubre 35 hectáreas, a unos 17kms de la ciudad, donde se la deposita en un sitio abierto lo cual crea un problema ambiental.

- 2.49 Los sistemas financieros e institucionales inadecuados explican el hecho de que exista esta situación. La División Municipal de Limpieza (DIMUL) carece de autonomía administrativa y financiera. Las tarifas son establecidas por la Municipalidad y los ingresos van directamente a la tesorería municipal. Los fondos operativos, que son asignados del presupuesto municipal, no tienen relación con las utilidades y no existe ningún incentivo para reducir los costos. La eficiencia en el gasto es baja (el costo total por tonelada es de US\$30) y lo mismo ocurre con la voluntad del usuario de pagar por servicios que son malos (el nivel de recolección está por debajo del 65%).
- 2.50 Estrategia de modernización. El MSPS ha decidido privatizar los servicios de eliminación de desechos sólidos mediante la cesión de esta responsabilidad a empresas privadas. Los nuevos contratistas o concesionarios serán responsables de la operación y el mantenimiento así como del financiamiento de nuevas obras. La Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos vigilará el cumplimiento de los contratos. El proceso para involucrar al sector privado se está desarrollando a través de cooperación técnica financiada por el USF y considerará tres puntos clave: 1) si el riesgo comercial puede transferirse o no ¹⁸ al sector privado; 2) si las concesiones o contratos de recolección deben limitarse a San Pedro Sula o si deberían incluir ciudades vecinas; y 3) cuántas concesiones o contratos de recolección en base a un área deben permitirse para generar una competencia entre los diversos operadores. Se espera que se llame a licitación para febrero de 1999 y que los contratos de concesión entren en vigencia en julio de 1999.
- 2.51 Lo que financiará el programa. El Programa financiará inversiones no transferidas al sector privado en el marco de las concesiones. Se excluirán vehículos y otros equipos del operador, como pesas, con vida útil inferior al lapso del financiamiento. La rehabilitación y expansión del vertedero podría ser incluida (costo calculado en US\$2,3 millones). Para el sitio existente, esto consistiría en el establecimiento de sistemas de filtración y recolección de gas, la compactación y el sellado de la capa superior y el aislamiento de toda la zona. Para el sitio de expansión el proyecto también incluiría el trazado de nuevas zonas de relleno y neutralización, el sellado de la base y el desarrollo de un plan de relleno. La rehabilitación del camino de acceso al vertedero será también parte del proyecto.
- 2.52 Los fondos del préstamo también se utilizarán en el financiamiento de asistencia técnica para fortalecer la nueva Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos, y campañas de educación comunitaria formuladas con el objetivo de aumentar la eficiencia de la pre recolección y el desarrollo de un programa piloto de revisión y reciclaje.

¹⁸ En una concesión normal, la empresa privada tendría el derecho de suministrar los servicios a la población de San Pedro Sula la cual sería considerada como el cliente de la compañía. La empresa aceptaría el riesgo comercial. En un contrato de servicios, el cliente de la compañía sería la Municipalidad la cual pagaría una comisión por servicios definidos. Estos servicios incluirían el cobro de tarifas, pero el riesgo vinculado a la cantidad recaudada residiría normalmente en la municipalidad.

4. Agua potable y saneamiento (US\$9 millones)

- 2.53 Principales problemas. La División Municipal de Agua, suministra buenos servicios de agua potable y alcantarillado si se les compara con otros en Honduras. Sin embargo, la DIMA tiene una estructura corporativa que permite que las autoridades políticas locales interfieran en la administración. Esto ha dado como resultado tarifas demasiado bajas y niveles de contratación de personal excesivamente altos; una combinación de bajos ingresos y costos altos que demuestra ser insustentable. Aun cuando existe una necesidad considerable de invertir para igualar el ritmo de la expansión demográfica (para no mencionar la necesidad de una infraestructura de alcantarillado) la prioridad deberá estar dirigida a una nueva estructura corporativa que asegure autonomía administrativa y financiera a través de la participación del sector privado.
- 2.54 Estrategia de modernización. La participación importante del sector privado puede iniciarse en el corto plazo. DIMA está bien administrada y será transferida al sector privado con el menor cambio posible. DIMA será convertida en una empresa privada (que se llamará *Servicios de Agua Potable y Alcantarillado S.A., SAPASA*). Inicialmente, la Municipalidad tendrá el 100% del paquete accionario de SAPASA pero, inmediatamente después de su incorporación legal, SAPASA será capitalizada por licitación pública con el fin de atraer un operador con experiencia internacional para que adquiera el 49% de las acciones y el pleno control de la administración de la empresa. El vehículo contractual para la provisión de servicios será un contrato de concesión entre la Municipalidad y SACASA. La infraestructura existente se mantendrá bajo la propiedad de la Municipalidad. SACASA tendría la obligación de invertir en nueva infraestructura y el acuerdo de concesión también incluiría un plan de inversión, definido ya sea como obras a ser construidas, nivel esperado de cobertura o en términos de otros indicadores.
- 2.55 DIMA en la actualidad tiene otras responsabilidades, además de la provisión de servicios. Tiene a su cargo la protección de fuentes hidrográficas dentro de la Municipalidad, responsabilidad que será transferida al Directorio de Servicios Urbanos y se contratará a una empresa privada para que se encargue de ella. El personal adecuado será transferido de DIMA a la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos para la supervisión de este contrato, así como para la supervisión de la concesión con SAPASA.
- 2.56 Lo que financiará el Programa. Los fondos del préstamo se utilizarán para financiar asistencia técnica y obras físicas. La asistencia técnica (US\$2 millones) incluirá el fortalecimiento de prácticas comerciales y operativas para reducir costos y mejorar la recaudación de ingresos, así como un componente de relaciones públicas, educación y publicidad. La inversión se concentrará en actividades que llevarán a un aumento a corto plazo de los ingresos, incluida la expansión rutinaria de redes para cubrir nuevas áreas y obras complementarias para completar el último plan maestro. Estas inversiones, cuyo valor se calcula en US\$7 millones deberán hacerse antes de que entre en vigencia la concesión. Se necesitan mayores inversiones en San Pedro Sula, no sólo para el alcantarillado cuya falta está provocando un problema grave de contaminación en la propia ciudad y también en varias comunidades entre la ciudad y el mar. Estas, y otras importantes obras, serán incluidas en el plan de inversiones para la concesión.

5. Manejo ambiental (US\$250.000)

- 2.57 Principales problemas. Los principales problemas ambientales tienen que ver con el agua. San Pedro Sula es dependiente de sus abundantes recursos de agua, pero su administración deja algo que desear. Tanto las fuentes acuíferas subterráneas como las de superficie son explotadas sin un control adecuado y están gravemente contaminadas debido a la mala eliminación de las aguas servidas de la ciudad. También existe mucha contaminación como consecuencia de la mala recolección y elimina-

ción de desechos sólidos. Más de 200 toneladas son eliminadas en forma inadecuada cada día, ya sea ilegalmente o en el vertedero oficial que no cuenta con disposiciones para la eliminación sanitaria. Otros riesgos ambientales tienen que ver con 1) la ubicación de la ciudad en una zona sísmicamente inestable; y 2) la contaminación del aire y de otro tipo causada por el congestionamiento de tráfico en el centro de la ciudad.

- 2.58 La Ley Municipal de 1991 responsabiliza a la municipalidad por la conservación del ambiente. Tiene un mandato formal de respaldar a la Dirección de Evaluación y Control Ambiental (DECA) en la regulación, supervisión, observación y otorgamiento de licencias vinculadas al ambiente. La división ambiental de San Pedro Sula está encargada principalmente del suministro de servicios, como la administración de parques a expensas de la regulación del ambiente. La administración de cuencas hidrográficas, una responsabilidad municipal, está en manos de DIMA, pero se ve comprometida por la escasez de recursos humanos y financieros.
- 2.59 Estrategia de modernización. La estrategia destinada a modernizar los servicios ambientales en San Pedro Sula se centra en la separación del suministro de servicios de la regulación ambiental. La responsabilidad por la supervisión de los contratos destinados a la provisión de servicios será transferida a la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos. La Unidad Ambiental de San Pedro Sula (UNASP) será responsable únicamente de la regulación del ambiente, en apoyo de DECA y como se establece en las leyes y normas pertinentes. Estas responsabilidades incluirán: 1) analizar todos los proyectos con el fin de determinar las necesidades legales para la evaluación del impacto ambiental; 2) formular los Términos de Referencia para la Evaluación de Impacto Ambiental; 3) asegurar que las medidas de mitigación definidas en la Evaluación de Impacto Ambiental estén incluidas en la construcción y en los contratos de operación y concesión; 4) supervisar todos los contratos de construcción, operación y concesión para asegurar el cumplimiento de los requerimientos incluidos en la Evaluación de Impacto Ambiental; 5) garantizar que todos los contratos de concesión para el suministro de servicios públicos tengan un componente de educación pública; 6) asegurar la participación comunitaria en la Evaluación de Impacto Ambiental, y 7) preparar una base de datos con información ambiental, contratar auditorías ambientales y mantener un mapa actualizado de riesgos ambientales. La UNASP será financiada en parte por gravámenes a los cobros a los usuarios cuando éstos existan, como por ejemplo en el caso del agua potable y el alcantarillado. El resto provendrá del presupuesto general de la municipalidad.
- 2.60 Lo que financiará el programa. Se utilizarán fondos del préstamo para la transformación de UNASP a fin de que emprenda su nuevo mandato como ente regulador. Los fondos cubrirán: 1) el equipo que necesite la unidad para llevar a cabo sus funciones, incluyendo computadoras y equipo básico de laboratorio¹⁹; 2) los programas de informática necesarios para la creación de bases de datos ambientales y la cartografía; 3) una consultoría para formular los procedimientos operativos de la unidad; y 4) capacitación para el personal de la unidad.
- 2.61 El préstamo también financiará un estudio de los problemas ambientales específicos vinculados al manejo de los recursos hidrográficos de la ciudad, tanto superficiales como subterráneos. El estudio definirá los problemas y formulará recomendaciones respecto de la administración de estos recursos. El estudio también determinará el valor económico que deberá aplicarse al agua sin tratamiento para su uso.

¹⁹ Sólo el análisis simple y rutinario será realizado por UNASP; los análisis o estudios integrales serán encargados a laboratorios privados.

6. Organización y finanzas municipales (US\$1 millón)

- 2.62 Principales problemas. A pesar del mejoramiento sustancial logrado en los últimos seis meses, la administración financiera todavía adolece de deficiencias estructurales graves. 1) La organización municipal general es ineficiente, en especial en lo que se refiere a la generación de entradas. 2) No existen modelos de planificación/pronóstico y tampoco procedimientos para la administración de efectivo. 3) Los sistemas de información financiera y no financiera son débiles y se les opera sobre dos plataformas que son distintas e incompatibles. 4) Sólo hay un control esporádico de las entidades descentralizadas como DIMA.
- 2.63 Estrategia de modernización. La estrategia propuesta tiene como meta: 1) poner en marcha una reorganización general de la municipalidad; 2) mejorar su situación financiera; 3) aumentar la efectividad de la administración financiera; y 4) incrementar la transparencia de la administración municipal. Con respecto a este cuarto objetivo, la meta es mantener a la comunidad local informada respecto a 1) la utilización de recursos; 2) los compromisos a largo plazo que contraiga la municipalidad, y 3) el grado de concreción de los propósitos que la nueva administración anunció cuando asumió el cargo.
- 2.64 Lo que financiará el programa. Los recursos del préstamo serán aplicados al financiamiento de la asistencia técnicas y los sistemas computarizados. Desde el punto de vista de los ingresos, se calcula que se contratará asistencia técnica por unos US\$65.000 para: 1) consolidar la responsabilidad por la administración de impuestos y comisiones bajo la Dirección Municipal de Impuestos; 2) crear un padrón de contribuyentes con una clave única de identificación; 3) coordinar procedimientos en las áreas de facturación, cobro, planes de pago y mecanismos; 4) iniciar medidas judiciales para conseguir el pago de cobros atrasados, en su mayoría de contribuyentes importantes, 5) fortalecer la administración del mejoramiento impositivo y vincularlo al impuesto hipotecario; y 6) establecer una unidad de política tributaria con el fin de preparar y actualizar la estrategia de ingresos de la municipalidad.
- 2.65 Desde el punto de vista de los gastos, se contratará asistencia técnica por unos US\$65.000 para 1) descentralizar la ejecución del presupuesto municipal y establecer normas para la utilización de fondos y los requerimientos de información al respecto; y 2) establecer y observar un conjunto de indicadores simples respecto al monto y la composición del gasto con el fin de asegurar que no se abandone el actual curso prudente y de que se generen flujos positivos de efectivo para cumplir las obligaciones existentes.
- 2.66 En el área de administración financiera, la meta principal será crear un nivel de administración media, del cual la municipalidad carece actualmente, y fortalecer la capacidad técnica del personal más importante. Con este propósito, se invertirán unos US\$100.000 destinados a asistencia técnica a fin de patrocinar la ejecución en pleno de los métodos de planificación y los modelos que se desarrollan en estos momentos. Este componente también requerirá la inversión y capacitación en sistemas de información (cálculo general US\$50.000 para el diseño de sistemas y US\$400.000 para equipos, incluyendo un plan de servicio) a fin de establecer un efectivo Sistema de Información Administrativa en apoyo de la toma de decisiones.
- 2.67 En cuanto a la transparencia, se contratará asistencia técnica por unos US\$110.000 para promover: 1) la adopción por parte de la municipalidad de un conjunto único de principios de contabilidad en el marco de la ley y la práctica hondureñas; 2) la reclasificación y consolidación de las obligaciones de la deuda y el servicio de la deuda, y la observación de un conjunto de indicadores que cubran la deuda de todos los organismos municipales como DIMA; y 3) la publicación mensual de los principales indicadores financieros de la municipalidad y la lista de los contratos en proceso.

- 2.68 Finalmente, se contratará asistencia técnica por unos US\$200.000 para el diseño y la ejecución de la reorganización municipal, en base a una enérgica simplificación de la estructura actual. Esto incluirá la definición de funciones y responsabilidades, la formulación de un plan integral de administración de recursos humanos, y la ejecución efectiva de los cambios.

D. Dimensionamiento, costos y finanzas

1. Integración intersectorial y definición del presupuesto de capital

- 2.69 Estos enfoques específicos del sector han sido consolidados desde un punto de vista financiero, socioeconómico y ambiental. Esto significó seguir los siguientes pasos. 1) Se evaluaron las necesidades de inversión específicas del sector y se les catalogó en orden descendente de ganancia económica²⁰ 2) Las capacidades de la municipalidad en cuanto a endeudamiento general específico al sector fueron evaluadas en base a proyecciones conservadoras de los gastos e ingresos corrientes²¹. Se formularon tres escenarios diferentes de inversión con el fin de reflejar estrategias políticas contrastantes, todas las cuales están dentro del alcance de lo que es "financieramente viable". El primer escenario se inclinó considerablemente hacia la infraestructura vial; el segundo hacia proyectos ambientales (desechos sólidos, agua potable y saneamiento); y el tercero tuvo un fuerte enfoque social, siendo su principal componente el mejoramiento de los barrios marginales. 4) Se llevó a cabo un análisis conceptual de costos y beneficios de inversión en cada sector y luego se agregaron sectores para cada escenario. Esto permitió la comparación de eficiencia de costos y beneficios de cada uno y la forma en que éstos se acumularían en favor de los diversos grupos de habitantes. 5) Del mismo modo, los impactos ambientales de los tres escenarios fueron evaluados en base a criterios ambientales. 6) Finalmente, los resultados de estos análisis técnicos fueron analizados con la Alcaldía durante una prolongada sesión para la asignación de presupuestos. Se llegó a una decisión respecto al "escenario óptimo" mezclando elementos de los tres que se habían propuesto a fin de conciliar la agenda política del gobierno municipal con los resultados de los análisis técnicos.
- 2.70 La asignación de recursos dentro de cada uno de los sectores elegibles tendrá flexibilidad lo que permite transferencias de un componente a otro. Sin embargo, se han establecido salvaguardas para asegurar que: 1) se ponga en marcha un programa mínimo en los sectores social y ambiental; y 2) no más de cantidad máxima se aplique al sector de caminos. Más allá de la aplicación de estas salvaguardas, la sesión fue un instrumento muy útil para ayudar al ejecutivo municipal a racionalizar las decisiones de inversión.

2. Estructura, costo y financiamiento

- 2.71 La asistencia del Banco a San Pedro Sula se dividirá en dos etapas, con el fin de tomar en cuenta la incertidumbre que representa la capacidad de endeudamiento de la Municipalidad como consecuencia de la deuda contraída por ésta para la realización de los Sextos Juegos (véase el párrafo 1.23). La asistencia del Banco a Tegucigalpa también se dividirá en dos etapas, la primera de ellas será de índole multisectorial y la segunda estará dedicada exclusivamente a los sectores de agua potable y saneamiento (véase el párrafo 2.25).

²⁰ Véase párrafo 4.8.

²¹ Véase párrafo 4.1.

- 2.72 La resolución que se presenta para aprobación del Directorio como parte de este documento corresponde nada más que a la primera etapa cada una de las dos ciudades. El financiamiento total del Banco para este programa ascenderá a US\$63 millones y provendrá del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). De esta suma, el financiamiento que otorgará el Banco para el componente de San Pedro Sula será de US\$27 millones, y el destinado al componente de Tegucigalpa, de US\$36 millones. Las respectivas municipalidades se han comprometido a contribuir con el 10% como aporte local de contrapartida para cada proyecto específico que se financie.

Condiciones FOE

Plazo	40 años
Tasa	1% primeros 10 años, 2% a continuación
Periodo de gracia	10 años
Comisión de inspección	1%
Comisión de crédito	0.5% de saldo no desembolsado

- 2.73 Cada una de las segundas etapas estaría financiada por préstamos adicionales (uno para cada ciudad), que se presentarían al Directorio mediante un memorando en el que se haría referencia a este documento y se presentarían pruebas de haberse cumplido las condiciones previamente convenidas para la activación de dichas etapas. La presentación al Directorio de la segunda etapa correspondiente a San Pedro Sula (US\$9 millones) se efectuaría cuando la Municipalidad haya puesto en marcha un plan, aprobado por el Banco, para reestructurar la deuda pendiente derivada de una emisión de bonos municipales realizada hace dos años para financiar la construcción de un estadio deportivo. La presentación al Directorio de la segunda etapa correspondiente a Tegucigalpa (US\$15 millones) se efectuaría cuando se suscriba un convenio, aprobado por el Banco (entre la Municipalidad y el gobierno central) para transferir la responsabilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado del gobierno central a la Municipalidad..
- 2.74 El siguiente cuadro de asignación de costos refleja el "escenario óptimo" concertado durante la sesión de presupuestos y destaca las salvaguardas sobre gastos específicos del sector acordadas (*en cursiva* en el cuadro, con el carácter de la salvaguarda cantidad que no supere el valor indicado (<) o la cantidad que no esté por debajo del valor indicado (>). El cuadro de costos presenta igualmente la asignación de costos que se propone para las segundas etapas (columnas sombreadas).

Todos los datos en US\$1.000	Tegucigalpa						San Pedro Sula					
	Primera etapa			Segunda etapa			Primera etapa			Segunda etapa		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
Costos Admin.	680	-	680	275	-	275	520	-	520	165	-	165
Subpréstamos	34.080	3.710	37.790	14.250	9.930	24.180	25.550	2.785	28.335	6.530	950	9.500
Agua y Alcantar.	-	-	-	14.250	9.930	24.180	8.000	1.000	9.000	550	50	600
Transp. Urbano	15.500	1.710	17.210	-	-	-	6.000	800	6.800	3.000	300	3.300
Salvaguarda			< 18.000						< 8.000			
Barrio marginado	16.430	1.900	18.330	-	-	-	8.500	850	9.350	5.000	600	5.600
Salvaguarda			> 16.000						> 8.000			
Desechos sólidos	900	100	1.000	-	-	-	1.800	135	1.935	-	-	-
Finanzas TA	1.000	-	1.000	-	-	-	1.000	-	1.000	-	-	-
Ambiente TA	250	-	250	-	-	-	250	-	250	-	-	-
Salvaguarda			> 250						> 250			
Costos financieros	1.240	290	1.530	475	70	545	930	215	1.145	283	50	335
Intereses	880	0	880	325	0	325	660	0	660	195	0	195
Comisión de crédito	0	290	290	0	70	70	0	215	215	0	50	50
Comisión de inspección	360	0	360	150	0	150	270	0	270	90	0	90
Total	36.000	4.000	40.000	15.000	10.000	25.000	27.000	3.000	30.000	9.000	1.000	10.000
%	90%	10%	100%	60%	40%	100%	90%	10%	100%	90%	10%	100%

III. MECANISMO DE FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario

- 3.1 El prestatario del Programa será la República de Honduras. Los recursos serán entregados a las dos municipalidades a través de un fideicomiso (que se conocerá a partir de ahora como Fideicomiso de Desarrollo Municipal, FIDM), controlado y operado por un banco comercial privado contratado a través de una licitación pública por el Ministerio de Finanzas. El FIDM tendrá dos cuentas distintas y separadas, una para cada ciudad. Como condición previa al primer desembolso, el Prestatario presentará pruebas al Banco de que 1) el FIDM ha sido legalmente establecido; 2) las Pautas de Crédito que norman sus operaciones han entrado en vigencia en una forma sustancialmente igual al proyecto de pautas aprobado por el Banco; 3) el Fideicomisario ha sido contratado de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco y 4) ha entrado en vigencia un acuerdo entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, en el que se especifican los procedimientos que el Banco Central deberá seguir para administrar los desembolsos al FIDM.
- 3.2 Como prestatario soberano, la República de Honduras será en última instancia el responsable final por el pago del préstamo al Banco en el caso de incumplimiento por parte de los municipios. Sin embargo, con el fin de minimizar la probabilidad de que el Gobierno de Honduras tuviera que utilizar sus propios recursos para amortizar el préstamo del BID, se pondrán en práctica una serie de mecanismos de mejoramiento del crédito y garantías para cada subpréstamo.

B. El Fideicomiso de Desarrollo Municipal

- 3.3 En esta sección se resumen las Pautas de Crédito del FIDM, borrador que está disponible en los archivos técnicos del Programa (documento EXE/1). Las Pautas de Crédito se aplicarán de la misma forma en las dos ciudades, con dos excepciones. 1) Se ha establecido el financiamiento total de manera que refleje la capacidad de endeudamiento de cada ciudad. 2) Algunas de las condiciones de elegibilidad por sectores difieren de una ciudad a otra, debido a que las reformas sectoriales que se busca concretar incorporan elementos diferentes.

1. Ubicación, estructura y administración del FIDM

- 3.4 El FIDM funcionará como una línea de crédito que otorga préstamos a la Municipalidad de acuerdo con las Pautas de Crédito. El cuadro siguiente resume las diferentes funciones involucradas en cualquier transacción del FIDM.
- 3.5 Responsabilidades. El Fideicomisario será responsable de: 1) evaluar los proyectos específicos aplicando criterios técnicos previamente concertados (véase la subsección 3) y de hacer una recomendación respecto a la aprobación del proyecto a la Representación del BID en Honduras (COF/CHO); 2) autorizar desembolsos en proyectos aprobados; 3) realizar una activa vigilancia de la cartera y de los arreglos de la deuda con problemas y de llevar a cabo una evaluación de desempeño mediante comparaciones con un conjunto de puntos de referencia relevantes, y 4) mantener los libros del Programa y producir informes financieros y proporcionar informes semestrales de progreso tanto al BID como al Gobierno de Honduras.

Función	Parte responsable	Observaciones
Preparación del proyecto y presentación al FIDM	Municipalidad	Actividades financiadas con fondos propios o asistencia técnica patrocinada por el Programa
Evaluación del proyecto y recomendación	Unidad Técnica en el Fideicomisario	Basado en la matriz de elegibilidad de las Pautas de Crédito (véase el Anexo III-1)
Decisión de aprobación del proyecto	Representación del BID en Honduras	La decisión es final
Firma del contrato de préstamo	Municipalidad y Fideicomisario	
Desembolsos	Fideicomisario	Los desembolsos al FIDM serán autorizados por el BID y efectuados a través del Banco Central
Cobro del préstamo	Fideicomisario hasta año 5, a través de bancos comerciales locales	Véase en el párrafo 3.18 la administración de la cartera a largo plazo
Supervisión de la cartera	Fideicomisario hasta año 5	
Supervisión del fideicomisario	Representación del BID en Honduras	Manejo adecuado de fondos e ingresos provenientes de los subpréstamos. Los auditores externos realizan una revisión profunda dos veces al año.

- 3.6 Se requerirá que el Fideicomisario establezca una Unidad Técnica responsable de la evaluación de proyectos. Con este fin, el Fideicomisario contratará una empresa privada con significativa experiencia en operaciones financieras de infraestructura²². La empresa será contratada mediante licitación pública internacional sobre la base de términos de referencia y una lista corta a ser aprobada por el BID.
- 3.7 **Remuneración.** El Fideicomisario será contratado por el Ministerio de Finanzas por un período inicial de cinco años, después de los cuales se pondrá en práctica una estrategia de administración de cartera a ser definida (véase el párrafo 3.18). La remuneración tendrá la forma de una comisión anual fija con dos componentes 1) garantía y desembolso (para los primeros tres años), y 2) observación de la cartera, arreglos y cobro del préstamo (del segundo año en adelante)²³.
- 3.8 COF/CHO será responsable de 1) la vigilancia general de la ejecución del Programa, en especial con respecto al funcionamiento del mecanismo de financiamiento²⁴, 2) la autorización de los desembolsos del BID al Banco Central, y 3) la aprobación de proyectos específicos en base a recomendaciones formuladas por el Fideicomisario.

2. Eligibilidad de los fondos

- 3.9 Una vez que se hayan cumplido las condiciones previas al primer desembolso, la Municipalidad presentará al Fideicomisario solicitudes para financiar proyectos específicos (asistencia técnica o inversión). El Fideicomisario verificará tres niveles de cumplimiento para recomendar el rechazo/aprobación del proyecto a COF/CHO. Estas condiciones están establecidas en las matrices de elegibilidad presentadas en el Anexo III-1, que se resumen a continuación.

²² Debido a que el sector bancario de Honduras no cuenta con dicha experiencia, es probable que el Fideicomisario necesite los servicios de una empresa extranjera.

²³ Se calcula que los costos operativos anuales estarán en un nivel de US\$300.000 durante la ejecución del Programa y US\$200.000 de allí en adelante.

²⁴ Esto incluye la supervisión permanente del manejo adecuado de los fondos por parte del Fideicomisario. Con este fin, se llevará a cabo una auditoría externa semestral.

- (a) Cumplimiento en cuanto al desempeño. El desempeño de la Municipalidad será evaluado contra indicadores financieros, administrativos y de transparencia. Si, en algún momento durante los últimos seis meses, uno o más de estos indicadores de desempeño no se ha respetado, no se considerará ninguna solicitud de financiamiento que no sea para proyectos de asistencia técnica destinados específicamente a ayudar a la Municipalidad a satisfacer los indicadores de desempeño.
 - (b) Cumplimiento sectorial. Cuando la Municipalidad se encuentre en "cumplimiento en cuanto al desempeño", se verificará el sector del proyecto bajo estudio. Estas condiciones específicas sectoriales tienen como objetivo garantizar la rápida aplicación de las estrategias de modernización acordadas. Algunas condiciones se refieren al acceso a las actividades de asistencia técnica, en tanto que otras cubren las actividades de inversión.
 - (c) Cumplimiento del proyecto. Cuando la Municipalidad se encuentre en cumplimiento con respecto a ambos criterios, se analizará el proyecto específico. Los proyectos de asistencia técnica serán financiados siempre que formen parte de las estrategias de modernización del sector acordado. En los proyectos de inversión, se analizará el desempeño técnico, financiero, ambiental y socioeconómico de acuerdo a normas razonables.
- 3.10 El Fideicomisario recomendará la aprobación/rechazo del proyecto a COF/CHO, que tomará una decisión final. La participación de COF/CHO tiene por objeto reducir el riesgo de una captura del Fideicomisario. Cuando se aprueba un proyecto, el Alcalde, debidamente autorizado por la Corporación Municipal y el Fideicomisario, firmará un contrato de subpréstamo. El acuerdo será un documento simple con un presupuesto detallado, programa de desembolsos, un protocolo de vigilancia y la descripción detallada del plan de pagos del préstamo y las garantías.

3. Condiciones de préstamo

- 3.11 Criterios. Se ha determinado que las condiciones de préstamo tomen en cuenta las siguientes cuatro consideraciones: 1) El FIDM, como instrumento transitorio para canalizar el financiamiento del BID a las municipalidades, debe ser financieramente viable —es decir, cubrir todos los costos del programa, incluidos los costos financieros y operativos del BID— y mitigar el riesgo de incumplimiento municipal que debe ser asumido por el gobierno central. 2) El FIDM debe conceder sus préstamos en moneda local para no recargar a las municipalidades con el riesgo cambiario, para el cual no están preparadas. 3) Las condiciones de préstamos deben ajustarse a las fluctuaciones de los tipos locales de interés con el fin de ayudar a establecer una cultura crediticia. 4) La tasa de préstamo debe ajustarse automáticamente (en vez de ser administrada) en forma ágil y transparente (es decir, de acuerdo a un índice público y fácil de computar). 5) Las condiciones de préstamo deben estar por debajo de las tasas del mercado para transferir parte de los beneficios de FOE a los proyectos municipales que persigan objetivos de desarrollo.
- 3.12 Estas consideraciones se tomaron en cuenta para establecer las condiciones de préstamos. Se proponen las siguientes condiciones. a) Las tasas serán variables en lempiras y se ajustarán cada seis meses al 85% del promedio ponderado de las tasas de depósito en el sistema bancario local²⁵. b) Los vencimientos se establecerán para reflejar la vida económica de los activos del proyecto (25 años para asistencia técnica). En particular, el vencimiento del subpréstamo nunca debe exceder el período del préstamo del BID para no crear un desajuste negativo entre la amortización del subpréstamo y el servicio de la deuda al BID. c) Los períodos de gracia se determinarán al momento del desembolso más un año.

²⁵ Un índice registrado por el Banco Central, actualmente del 18%.

4. Manejo de los fondos: desembolsos, contratación, vigilancia e informe

- 3.13 Desembolsos. Se espera que la ejecución del programa y los desembolsos duren cuatro y cinco años, respectivamente. El desembolso de los recursos del Banco seguirá un proceso en dos niveles. La reposición de la cuenta del Ministerio de Finanzas en el Banco Central seguirá los procedimientos del BID para la entrega de fondos a prestatarios (documento CC-5411). Las transferencias de esta cuenta al FIDM serán automáticas²⁶. Los desembolsos del FIDM a las municipalidades seguirán los procedimientos establecidos en las Pautas de Crédito, lo cual incluye los siguientes pasos: 1) la aprobación del proyecto específico y firma del acuerdo de subpréstamo como se explica en el párrafo 3.9; 2) la apertura de una cuenta para el proyecto por parte de la Municipalidad en un banco comercial; 3) la autorización del desembolso y transferencia de fondos por parte del Fideicomisario a la cuenta del proyecto de la Municipalidad. Se espera que el programa de desembolsos del préstamo del BID sea como sigue (en US\$ millones).

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
San Pedro Sula	3,00	6,75	6,75	6,75	3,75	27,00
Tegucigalpa	4,00	9,00	9,00	9,00	5,00	36,00
Total	7,00	15,75	15,75	15,75	8,75	63,00

- 3.14 Contratación. Todas las contrataciones se realizarán de acuerdo con las políticas del Banco. Se utilizarán licitaciones públicas internacionales para obras por un monto superior a US\$1.000.000 y para la adquisición de bienes y servicios de más de US\$350.000. Para niveles inferiores se aplicarán las normas nacionales sobre adquisiciones.
- 3.15 Vigilancia e información. Para las actividades que superen US\$1 millón, el Fideicomisario realizará inspecciones in situ cada tres meses durante la construcción para asegurarse que los programas de desembolso y construcción se realicen de acuerdo a lo fijado. La Municipalidad presentará al Fideicomisario 1) un informe de preinspección antes de cada inspección y 2) un informe de conclusión de proyecto dentro de los dos meses del último desembolso para una actividad.

5. Amortización de subpréstamos y estructuras de garantía

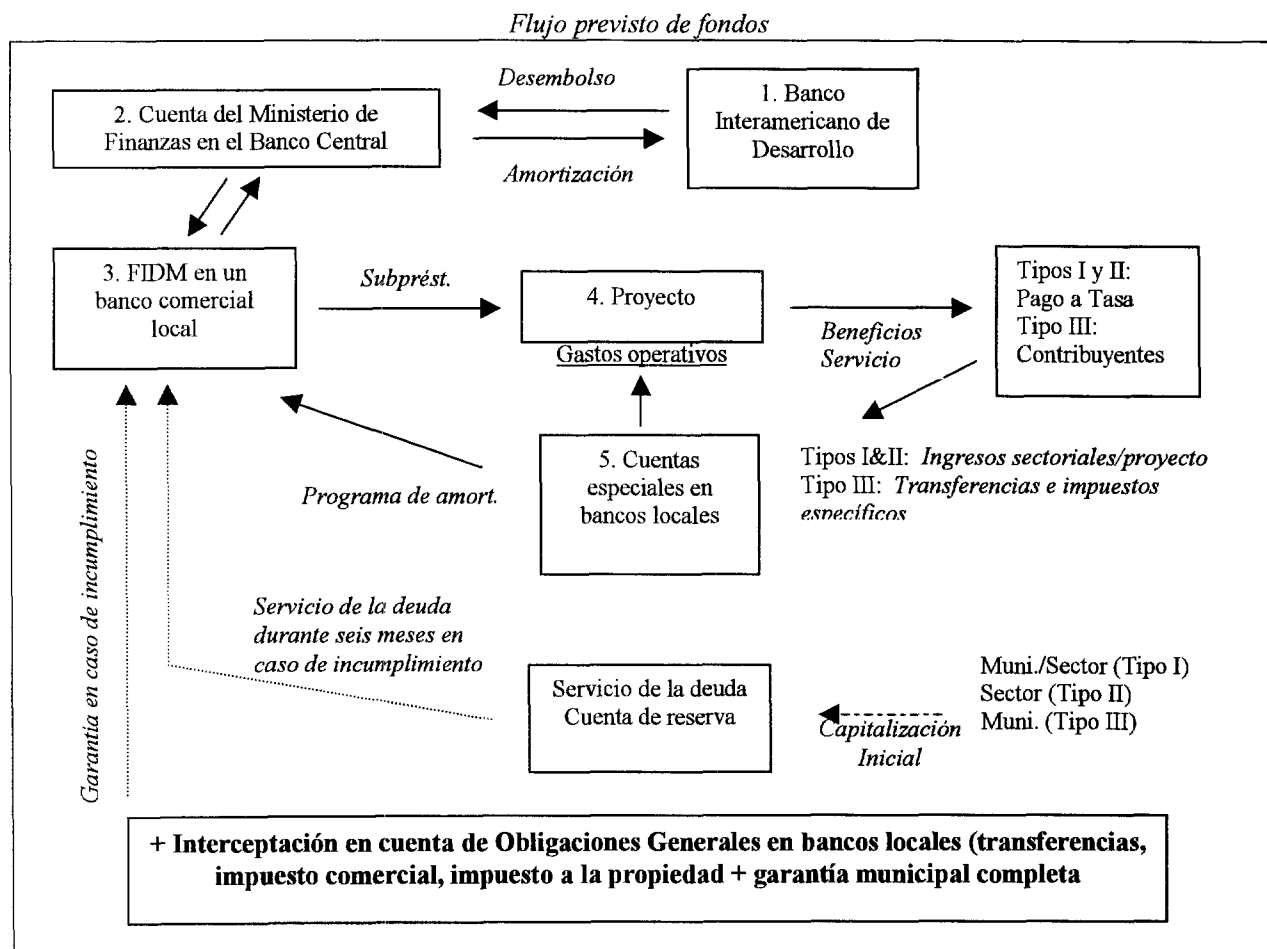
- 3.16 El FIDM ofrecerá tres productos básicos para financiar: I) proyectos que generen ingresos, II) proyectos de sectores que generen ingresos; y III) otros proyectos. Los acuerdos de subpréstamo contemplarán los siguientes arreglos.
- (a) Fuente de la amortización. La Municipalidad establecerá cuentas especiales en los bancos comerciales locales con el fin de aislar la fuente primaria de amortización de los subpréstamos y dejarla disponible para pagar al FIDM. Para préstamos Tipo I (financiamiento de proyectos), la cuenta especial se establecerá al nivel de proyecto (una cuenta para cada proyecto) y la fuente primaria de amortización serán los ingresos del proyecto; para préstamos Tipo II (préstamos sectoriales), la cuenta especial se establecerá a nivel sectorial y la fuente primaria de amortización serán los ingresos específicos del sector; las fuentes primarias para la amortización de préstamos Tipo III (Obligaciones Generales) serán, en este orden, 1) transferencias intergubernamentales; 2) el impuesto comercial²⁷ y 3) el impuesto a la propiedad. Para cada proyecto el reglamento de cuentas

²⁶ Se requerirá que el Fideicomisario pague intereses sobre todos los recursos que estén en su posesión antes de que éstos sean desembolsados a las municipalidades.

²⁷ El impuesto municipal es más dinámico con la inflación

especiales será parte del acuerdo de subpréstamo. Con el objeto de ser elegibles para recaudar ingresos municipales y controlar una o más cuentas especiales, los bancos comerciales deben firmar un contrato con el FIDM que los obliga a cumplir un programa preacordado de transferencias automáticas de las cuentas especiales al FIDM.

- (b) Cuenta de Reserva para el Servicio de la Deuda (CRSD). Adicionalmente la Municipalidad establecerá una CRSD con el Fideicomisario para cubrir transitoriamente cualquier insuficiencia entre el saldo agregado de las cuentas especiales y las necesidades agregadas del servicio de la deuda. En todo momento, la CRSD necesitará mantener un nivel de fondos iguales a seis meses del 20% del servicio agregado de la deuda. La capitalización de la CRSD será financiada con recursos de contrapartida (es decir, municipales) para los subpréstamos por los cuales se creó/aumentó la CRSD²⁸. El saldo de la CRSD será invertido en instrumentos de bajo riesgo y alta liquidez del mercado con el objeto de mantener su valor en el tiempo. Cuando se acerque el fin del período de amortización del préstamo, los fondos correspondientes de la CRSD se aplicarán a la cancelación de los últimos seis meses del servicio de la deuda.



²⁸ Los fondos de contrapartida, aparte de aquéllos que se precisan para capitalizar la CRSD, no serán canalizados a través de FIDM sino que serán gastados directamente por la Municipalidad para cofinanciar los proyectos. Dichos fondos serán reconocidos por el Fideicomisario contra la presentación de la documentación pertinente.

- (c) Garantías. El riesgo de incumplimiento se reducirá más aún a través de una garantía estructurada en dos niveles. 1) El FIDM tendrá derecho preferencial de intervenir en la cuenta especial de Obligaciones Generales que esté en bancos comerciales. 2) Además, la Municipalidad proporcionará una garantía completa en virtud de la cual cualquier ingreso municipal deberá ser utilizado para cubrir obligaciones pendientes del FIDM.

3.17 Como excepción al plan descrito, se propone no aplicar la garantía general de la Municipalidad a los proyectos para el sector del agua que prevé el componente de Tegucigalpa del programa. En Tegucigalpa, dicho sector es sumamente riesgoso y ese riesgo será compartido por la Alcaldía, que está dispuesta a asumir la difícil tarea de revitalizar los servicios en la capital, y el gobierno central, que es responsable en parte de la deficiencia actual de los servicios. Los proyectos de agua de Tegucigalpa estarían garantizados por los ingresos provenientes del cobro de tarifas y por la garantía soberana.

6. Recolección de subpréstamos

3.18 La recolección de subpréstamos estará asegurada por el Fideicomisario durante por lo menos cinco años desde el comienzo del Programa, a través del mecanismo de cuenta especial descrito en el párrafo 3.16. En el tercer año de la ejecución del programa, el Ministerio de Finanzas contratará una consultoría que se encargará de diseñar una estrategia para la administración de la cartera de FIDM después del quinto año. Esta estrategia analizará varias opciones, que incluirán 1) asegurar la venta de parte o toda la cartera del FIDM en el mercado secundario; 2) transferir la responsabilidad por el manejo de la cartera del Fideicomisario a un banco comercial, contratado mediante licitación pública; 3) que sea asumida por el Ministerio de Finanzas. Se espera que en la selección de la mejor alternativa tengan una influencia importante factores tales como el nivel de estabilidad macroeconómica y el estado de desarrollo de los mercados financieros locales.

7. Utilización de los reflujos

3.19 Como mecanismo de préstamo, el FIDM ha sido concebido con el fin de mantener sus cuentas niveladas, no de generar utilidades por encima de las condiciones del BID. La amortización de los subpréstamos se canalizará automáticamente del FIDM a la cuenta del Ministerio de Finanzas en el Banco Central. Los recursos provenientes de los subpréstamos servirán principalmente para pagar el préstamo del BID. Cualquier pago que supere la amortización de la deuda con el BID se afectará al gobierno central. La única restricción que se propone es que estos recursos sean utilizados para financiar proyectos con objetivos similares a los del programa propuesto. Tras un período de cinco años, el Banco y el gobierno podrían reconsiderar la utilización de estos recursos.

C. Financiamiento retroactivo

3.20 En vista de que las municipalidades han incurrido en gastos para efectuar la contratación de asistencia técnica y la adquisición de equipos destinados a la preparación y ejecución de las reformas previstas por el Programa del Banco aquí propuesto, se plantea la conveniencia de reconocer hasta la suma de US\$500.000 de dichos gastos para financiamiento retroactivo del Banco para cada municipalidad, siempre que sean gastos aprobados previamente por el equipo de proyecto y realizados de conformidad con los procedimientos del Banco. El reembolso se hará por medio de un "subpréstamo para financiamiento retroactivo" garantizado mediante promesa de Obligaciones Generales, que haría automáticamente el Fidecomiso de Desarrollo Municipal una vez que: 1) se hayan cumplido las condiciones previas al primer desembolso; y 2) la municipalidad se encuentre al día en su desempeño y en el cumplimiento de su trabajo sectorial. Del mismo modo, se reconocerá hasta la suma de US\$500.000 de dichos gastos, por municipalidad, como fondos de contrapartida para futuros subpréstamos al referido Fideicomiso.

D. Medidas de emergencia

3.21 Con miras a atender la situación de emergencia causada recientemente por la tormenta tropical Mitch, se proponen las siguientes excepciones transitorias al plan de ejecución del programa.

- 1) Hasta el final del sexto mes después de que el contrato de préstamo haya entrado en vigor o bien de que el FIDM empiece a funcionar, de estos hechos el que ocurra antes, se autorizará a las dos municipalidades para comprometer y gastar recursos del Programa hasta una cuantía de US\$12 millones para Tegucigalpa y US\$9 millones para San Pedro Sula sin cumplir las condiciones contractuales especiales señaladas en el párrafo 3.1. En lugar de eso, las condiciones que se aplicarán serán las siguientes:
 - Los recursos podrán usarse solamente para costear estudios y obras para elementos de infraestructura a) en sectores cubiertos por el Programa y b) que hayan sido destruidos o deteriorados por la tormenta.
 - Las actividades específicas deben ser autorizadas previamente por la Representación del Banco en Honduras.
 - La Municipalidad debe comprometerse a reembolsar el costo de la actividad financiada en los términos descritos en el párrafo 3.12.
- 2) Durante los seis primeros meses de vigencia del contrato de préstamo se aplicarán procedimientos simplificados de adquisición, de conformidad con la política provisional del Banco sobre procedimientos de adquisición para proyectos de emergencia recientemente presentada al Directorio.
 - Se publicará un aviso de información general en la revista "Development Business" de las Naciones Unidas dentro de un mes de entrada en vigencia el contrato de préstamo.
 - Para los proyectos individuales, se usarán los siguientes procedimientos de adquisición:

Reglas de adquisición (montos en US\$)	Umbral para obras	Umbral para bienes	Umbral para consultores
Contratación directa	100.000	50.000	50.000
Licitación privada con mínimo de tres firmas calificadas	500.000	200.000	200.000
Licitación pública nacional	3.000.000	350.000	350.000
Licitación pública internacional	3.000.000	350.000	350.000

3.22 Una vez que el Fideicomiso de Desarrollo Municipal se encuentre en funciones, toda la deuda que tengan las municipalidades con el Ministerio de Finanzas será traspasada por éste al FIDM (es decir, las municipalidades serán deudoras del FIDM), según arreglos similares a los usados para el financiamiento retroactivo.

E. Supervisión del Banco

- 3.23 Al comienzo de la ejecución del Programa, una misión conjunta de FI2/CHO organizará un taller inicial con todos los participantes locales. Cada seis meses durante la ejecución, el Banco llevará a cabo una misión de observación para revisar la auditoría financiera externa del FIDM y evaluar el desempeño del programa. El Fideicomisario será responsable de proporcionar los informes financieros y de progreso pertinentes.
- 3.24 El desempeño del programa será revisado sobre la base de los indicadores presentados en el Anexo III-2. Un indicador clave con respecto al fortalecimiento financiero del Programa será la clasificación a ser obtenida por cada municipalidad en un organismo clasificador internacional antes de finalizar el segundo año de la ejecución del Programa. Otro indicador más concreto será el tiempo y las condiciones en que las municipalidades logren acceso a los mercados financieros locales/regionales. Los indicadores centrales vinculados con la calidad y cobertura del servicio serán redactados en los contratos privados de suministro. Los mismos serán vigilados cuidadosamente por la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos de cada municipalidad.
- 3.25 La necesidad de modificaciones específicas a las Pautas de Crédito serán discutidas con el Gobierno de Honduras, el Fideicomisario y las dos municipalidades, y serán aprobadas por el Banco durante las reuniones semestrales de seguimiento. En particular, la necesidad de aprobación ex ante de proyectos por parte de COF/CHO será reevaluada después de 18 meses de ejecución del Programa a la luz del desempeño del FIDM.
- 3.26 Dada la complejidad de las operaciones propuestas y el nivel de participación de COF/CHO, se proyecta que COF/CHO y FI2 dediquen 40 y 5 semanas funcionario al año, respectivamente, a la supervisión del Programa. Adicionalmente, COF/CHO utilizará alrededor de US\$50.000 al año de su presupuesto administrativo para reclutar consultores especializados según las necesidades.

IV. EFECTOS FINANCIEROS, SOCIOECONÓMICOS Y AMBIENTALES DEL PROGRAMA

A. Efectos financieros

- 4.1 **Metodología.** Desde el punto de vista financiero, cada operación ha sido dimensionada de acuerdo con la capacidad general de endeudamiento de la Municipalidad, un concepto que agrega dos variables: la capacidad de endeudamiento de la Caja Unica de la Municipalidad y la de los sectores que serán reformados en el marco del actual programa.
- 4.2 La primera variable fue determinada mediante la siguiente metodología: 1) A partir del análisis de la situación financiera actual de la Municipalidad, se realizaron proyecciones de ingresos y gastos para los próximos 15 años ²⁹; 2) se calculó el flujo libre de caja tomando en cuenta los compromisos existentes, especialmente el pago de la deuda pendiente. Se utilizó como variable clave para determinar el volumen de deuda que la Municipalidad estará en condiciones de servir en las condiciones otorgadas por el FIDM ³⁰.
- 4.3 La segunda variable fue evaluada por sectores. Las reformas institucionales a llevarse a cabo en el marco del Programa propuesto deberían lograr que el sector del transporte urbano, el sector de desechos sólidos y el sector de aguas sean financieramente autónomos. Todos los sectores a ser reformados fueron separados financieramente del resto de las operaciones municipales mediante la identificación de los costos proyectados y los ingresos que generarían las inversiones sectoriales propuestas. Los flujos de caja de los sectores fueron calculados tomándose en cuenta estimaciones de ingresos muy conservadoras, especialmente cuando las fuentes de ingresos todavía no se han establecido.
- 4.4 Las dos variables fueron finalmente agregadas y el monto global de la deuda se determinó al imponerse dos límites de prudencia al servicio de la deuda durante todo el período de amortización: a) el servicio de la deuda no debe superar el 35% del ingreso corriente consolidado; y b) el servicio de la deuda no debe superar el 75% de los flujos de caja consolidados.
- 4.5 **Resultados.** La capacidad de endeudamiento de San Pedro Sula fue determinada en el marco de las tres hipótesis de Sextos Juegos descritas en el párrafo 1.23. Ascende a US\$0 (en el peor de los casos), a US\$27 (básico) o US\$36 millones (el mejor de los casos) según la hipótesis. De aquí que se haya propuesto la segunda etapa condicional para posterior presentación al Directorio. La capacidad de endeudamiento de Tegucigalpa sin el sector de aguas es de US\$36 millones. El dimensionamiento del componente de agua potable (que será financiado en la segunda etapa) no proviene de los cálculos sobre la capacidad de endeudamiento, sino de un análisis de las necesidades de inversión para los primeros tres años. Será viable con un 80% de aumento a largo plazo en las tarifas, que se considera políticamente aceptable.
- 4.6 Las principales características del panorama financiero son similares para las dos municipalidades. En el corto plazo, el ingreso corriente aumentará y los gastos corrientes disminuirán, pero el

²⁹ Se plantearon las siguientes hipótesis: 1) La generación de ingresos se ha estimado mediante la modelación dinámica del comportamiento proyectado de cada fuente de ingresos de acuerdo con la base tributaria, los coeficientes impositivos y las tasas de recaudación. La tasa global promedio de crecimiento de los ingresos actuales alcanza un conservador 11% anual en tempiras. 2) Del mismo modo, se ha calculado que el gasto corriente crecerá a un promedio del 7% anual.

³⁰ En base a series de datos históricos para Honduras (1990-98), se utilizaron los siguientes parámetros para determinar la tasa de préstamos (8,5% de la tasa pasiva promedio): 1) la inflación se estabiliza en un 10%, 2) la tasa activa en el sistema bancario mantiene un diferencial fijo del 11% sobre la inflación, 3) la tasa pasiva promedio es del 70% de la tasa activa.

servicio de la deuda existente a corto plazo limitará seriamente el superávit corriente generado. A más largo plazo, la obligación de la deuda se estabilizará (sin deuda futura) y el superávit corriente seguirá aumentando y generando capacidad adicional de endeudamiento a ser utilizada por futuras administraciones.

- 4.7 En consecuencia, el comportamiento de los dos indicadores financieros principales es similar para las dos ciudades. 1) El servicio de la deuda a la actual razón de ahorro aumenta rápidamente en los primeros dos años alcanzando el nivel del 75% en el año 2 en Tegucigalpa y en el año 3 en San Pedro Sula. A partir de entonces, las obligaciones de la deuda se mantienen constantes, pero el superávit corriente sigue aumentando, dando por resultado una disminución de la razón, hasta un muy cómodo 50% en el año 8. 2) El servicio de la deuda a la razón de ingresos corrientes aumenta más lentamente y llega al nivel de 35% en el año 6 en ambas ciudades, al fin del período de gracia de los dos proyectos financiados con deuda del BID. Se reduce al 20% en el año 10. En el archivo técnico del Programa (documento PRE/5) se pueden encontrar análisis financieros exhaustivos.

B. Impacto socioeconómico

- 4.8 Las reformas patrocinadas por el programa producirán dos importantes beneficios: Primero, traerán como consecuencia disciplina y transparencia en la administración financiera de las municipalidades, especialmente gracias al vínculo que el mecanismo de financiamiento generará entre el desempeño medido y el acceso a recursos de préstamos. El resultado será una mejor asignación de recursos. Segundo, las reformas mejorarán la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios. Mediante eficiencia administrativa y en la fijación de tarifas, reducirán las pérdidas físicas y comerciales, así como el consumo excesivo. En el sector de agua, por ejemplo, esto generará el flujo necesario de ingresos para financiar las actividades de mantenimiento, hará que las pérdidas actuales de agua se conviertan en un excedente para nuevos consumidores; diferirá inversiones para rehabilitación y expansión debidas al deterioro prematuro y el exceso de demanda, y liberará fondos para financiar la cobertura de nuevos consumidores, beneficiando así a los usuarios que con más frecuencia quedan excluidos de la cobertura de servicios públicos: los pobres. De la misma forma, los pagos de préstamo por parte de los usuarios permitirán que los fondos públicos absorbidos por subsidios sectoriales (con frecuencia mal focalizados) sean liberados para cubrir otras necesidades.
- 4.9 Las inversiones consideradas en el Programa impulsarán los esfuerzos de reforma por lograr mejoramientos en la calidad y cobertura del servicio. Se llevó a cabo una evaluación económica para los cuatro principales componentes de inversión propuestos en el Programa. Por cada tipo de inversión, se definieron y analizaron los principales costos y beneficios cuantificables, utilizándose en su mayor parte fuentes secundarias de información. En cada caso, el análisis se refirió a las bases racionales de los niveles de costo propuestos y la distribución de costos y beneficios por grupos de ingresos, utilizándose para ello como punto de referencia la definición del Banco sobre pobreza ³¹. En los casos en que fue posible, se calculó la tasa de rentabilidad económica de la inversión, utilizándose factores adecuados de conversión para establecer el costo de la oportunidad social ³². Cuando esto no fue posible, debido a la carencia de datos precisos ya sea para la

³¹ Según la definición de pobreza del Banco, los pobres en Honduras son aquellos hogares con un ingreso mensual per cápita inferior a 715 lempiras. Sobre esta definición, el 55% de todos los hogares de Tegucigalpa y el 50% de los de San Pedro Sula son pobres, de acuerdo con datos de la encuesta de hogares realizada en septiembre de 1997. No obstante, el nivel de 715 lempiras es un indicador de referencia para todo el país, que se aplica tanto a zonas rurales como urbanas. En zonas muy rurales de Honduras, una entrada mensual de 715 lempiras per cápita todavía se consideraría extremadamente baja para un residente urbano.

³² Técnicamente, las evaluaciones se realizaron en lempiras constantes de 1998 a precios límites. Los principales ajustes efectuados a los costos financieros fueron los siguientes: 1) se eliminaron los impuestos identificables y los subsidios. 2) A la fuerza laboral no capacitada en la construcción se le asignó un factor de conversión de 0,75, reflejando el diferencia de 25% entre las tasas salariales de la mano de obra no calificada en la

cuantificación de los costos o de los beneficios, se hicieron recomendaciones para aplicar un método de evaluación económica a ser implementado por proyectos en el curso de la ejecución del Programa. En varios de los sectores, también se efectuaron recomendaciones para la adopción de procedimientos de selección de proyectos que pudieran traducirse en tasas aceptables de rentabilidad económica.

- 4.10 Los resultados de los análisis económicos pueden encontrarse en los archivos técnicos del Programa (documento PRE/6). El cuadro siguiente resume los diversos beneficios tomados en cuenta y analiza la distribución de beneficios entre los diferentes grupos de beneficiarios. Los datos presentados corresponden a Tegucigalpa. Se dispone de datos similares para San Pedro Sula.
- 4.11 La evaluación económica realizada sugiere que el Programa propuesto es una Inversión Focalizada en la Pobreza (IFP), desde que alrededor del 55% de los beneficiarios de Tegucigalpa y el 45% de los de San Pedro Sula están por debajo del umbral de pobreza del Banco. En valores absolutos, los beneficios del programa probablemente lleguen en su vasta mayoría a los pobres. En Tegucigalpa, el componente de agua y los componentes de barrios marginales son de los más focalizados en la pobreza. Movilizarán el 66% de los recursos de Tegucigalpa y el 80% de sus beneficios estarán dirigidos a hogares que están por debajo del umbral de pobreza. En San Pedro Sula, el barrio marginal es el componente más focalizado en la pobreza. Su monto representa el 50% de los recursos de esa ciudad y sus beneficios estarán dirigidos casi totalmente a los pobres. El componente de agua (30% de los recursos de San Pedro Sula) también beneficiará a los pobres de un modo significativo: dará como resultado una marcada redistribución de asistencia social desde los vecindarios más acomodados que actualmente consumen demasiada agua pagando un precio inferior por ella, hacia las zonas marginadas que hoy no reciben servicio alguno.
- 4.12 Se llegó a un acuerdo respecto a programas de subsidios explícitos con el fin de que la operación sea accesible para los pobres. Los mismos incluyen: 1) venta subsidiada de tierras municipales (lo que no involucra gastos en efectivo para la municipalidad); 2) programas de mejoramiento de barrios marginales en los cuales se subsidiarán la pavimentación y otras obras comunitarias en aquellas comunidades que acepten aportar una fracción del financiamiento; y 3) un programa de conexión de agua en el que se instalarán sistemas locales de agua a una fracción del costo en aquellos vecindarios que expresen su disposición a pagar los gastos recurrentes³³. La descentralización y la reestructuración del transporte público en Tegucigalpa podría tener un fuerte impacto sobre los pobres. El actual plan de subsidios es particularmente ineficiente. En el caso de que la descentralización ocurra, constituirá un desafío para la Municipalidad la formulación y el establecimiento de un sistema de subsidios bien focalizado, eficiente y accesible.

construcción en comparación con otros sectores y también la tasa global de desempleo del 6,3%. 3) Se asignó un factor general de ajuste de 1,05 a los insumos importados para reflejar el impacto estimado del régimen tributario comercial sobre el tipo de cambio de equilibrio.

³³ Las estructuras tarifarias para el agua propuestas (a ser completadas en el caso de Tegucigalpa) incluyen una tasa básica más bloques incrementales para tomar en cuenta la mayor cuota de inversiones marginales que los clientes de alto consumo hacen necesaria. Esto ayudará a que las cuentas para los residentes de bajos ingresos sean accesibles.

	Servicios de agua y saneamiento	Servicios de desechos sólidos	Transporte urbano	Mejoramiento de barrios marginales
Naturaleza de los beneficios	Mayor calidad/ confiabilidad, mayor cobertura (medida por la disposición a pagar).	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de recolección mayor: calidad/ confiabilidad, mayor cobertura (medida por el ingreso proveniente de las tarifas). - No se tomaron en cuenta los beneficios de vertederos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de caminos: ahorros en el costo de operación de vehículos. - Mejoramiento en la eficiencia de los caminos: ahorro de tiempo para los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legalización de la tierra: mayor seguridad en la tenencia (medida a través del mayor valor de la tierra). - Pavimentación de rutas de autobuses; tiempo y dinero ahorrado por los residentes locales. - Mejoramiento de barrios: mayor acceso a los servicios públicos (medido a través del mayor valor de la tierra).
Beneficios cuantificados/tasa de rentabilidad cuando estuvo disponible (Tegucigalpa)	<ul style="list-style-type: none"> - La cobertura del servicio va del 85% al 95% (agua potable) y del 66% al 80% en 10 años. - Bienestar neto para cada hogar que recibe una conexión: US\$15,3 a US\$42,7 mensual. - Bienestar neto para cada hogar con conexión US\$1,55 a US\$3,56 mensual. - Bienestar neto total: US\$10,8 a US\$15 millones al año. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición a pagar: alrededor de US\$35/ton de desperdicios recogidos, alrededor del 40% por encima del costo de eficiencia. - La cobertura aumenta del 25% del área de la ciudad a alrededor de un 90% con la mayor parte de la nueva cobertura en zonas marginales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de caminos: promedio 20 -año IRR de 18,5% con 5% de aumento estimado del tráfico. - IRR de proyectos de eficiencia entre 13,5% y 50% para aquellos con datos disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Titulación de tierras: aumento esperado en el valor de la tierra entre 11 y 58% sobre el valor actual. - Pavimentación de rutas de autobuses: se analizaron 18 proyectos con un rendimiento de -1% a 98%, la mayoría por encima del 30%. - Mejoramiento de barrios: se necesitará establecer mecanismo de priorización para reflejar la disposición a pagar.
Distribución indicativa de beneficios sectoriales por grupos	<p>Muy fuerte impacto distributivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todas las conexiones nuevas están en los barrios marginales. - Los residentes de barrios marginales pagan ahora US\$4,5 por hogar al mes por alrededor de 3,5 metros cúbicos. Sin el proyecto, pagarían alrededor de US\$0,25 por metro cúbico. 	<p>Fuerte impacto distributivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La cobertura en los barrios marginales aumentará de menos del 20% a más del 80%. - Representará un gasto adicional neto para los residentes, pero supuestamente esto será superado por los beneficios marginales percibidos. 	<p>Impacto distributivo incierto: parte del impacto dependerá de la forma en que el gobierno responda en la negociación de subsidios para el transporte público.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si todos los beneficios del menor costo operativo se transfieren a través de tarifas mas bajas a los usuarios del transporte, una proporción importante del beneficio se dirigirá a los pobres. - Si el gobierno aprovecha la oportunidad de reducir el subsidio al transporte público, los principales beneficiarios serán los propietarios de vehículos particulares (de los cuales el 70% no son pobres) y el Estado. 	<p>Muy fuerte impacto distributivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Componente focalizado en vecindarios de bajos ingresos utilizándose los datos del censo de 1988 y el inventario de barrios del Ministerio de Salud. - 100% de los beneficios se dirigirán a los pobres. - Los costos serán recuperados sólo parcialmente y en forma progresiva.

Fuente: Ian Walker et al., ESA, Septiembre de 1998

C. Impacto ambiental

- 4.13 Se espera que el Programa tenga en su mayor parte beneficios ambientales. Primero, contribuirá en forma significativa al mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos en ambas ciudades, cuyas deficientes condiciones actuales han sido la causa de graves problemas ambientales. Segundo, será una plataforma para el establecimiento de una capacidad de control ambiental al nivel municipal (véanse los párrafos 2.29 y 2.59).
- 4.14 En consecuencia, el principal riesgo ambiental del programa es político institucional: si la Unidad de Gestión Ambiental no recibe respaldo político al más alto nivel de la Municipalidad, el Programa podría conducir a un aumento del número de proyectos de infraestructura ejecutados sin consideración de los aspectos ambientales. Para mitigar este riesgo, el desembolso de cualquier fondo de inversión estará condicionado al establecimiento adecuado de la UGA y la aprobación de proyectos específicos requerirá que sea acatado debidamente el Proceso de Revisión de Proyectos formulado durante la aprobación del Programa.
- 4.15 Otro riesgo está vinculado a los procesos de privatización que respaldará el Programa. Deberá analizarse cuidadosamente la conveniencia de que la municipalidad y los futuros operadores (privados) compartan las responsabilidades ambientales existentes, en especial en sectores como la gestión de terraplenes y aguas servidas. El Programa propuesto requerirá que la municipalidad contrate los servicios de expertos necesarios para realizar un diagnóstico ambiental completo de todas las instalaciones a ser privatizadas como un insumo de la estructuración del acuerdo y la elaboración del contrato de concesión.

D. Riesgos

- 4.16 El programa propuesto involucra dos riesgos fundamentales: riesgos de ejecución y riesgos políticos.
- 4.17 Capacidad de ejecución. Ambas operaciones son complejas: involucran reformas completas de la mayor parte de los sectores de servicios bajo responsabilidad municipal. En este sentido son el equivalente municipal de una operación de ajuste estructural. La capacidad de las autoridades municipales para ejecutar las reformas propuestas será crucial para asegurar la sostenibilidad del Programa propuesto. En ambas municipalidades hay señales alentadoras, pero de diferentes estilos: una fuerte voluntad política por parte del ejecutivo municipal y un alto nivel de competencia técnica por parte de la administración superior, y un fuerte consenso en cuanto a que las reformas son necesarias. La experiencia pasada en materia de reformas estructurales muestra que la asistencia técnica externa es de limitada ayuda ante la ausencia de un consenso político interno en favor de la reforma, en el cual la idiosincracia desempeña un papel fundamental. El proceso de reforma debe pertenecer a las municipalidades. El Equipo de Proyecto opina que ambas municipalidades están bien preparadas para encarar este proceso.
- 4.18 Riesgos políticos. Trabajar con las municipalidades implica un conjunto distinto de riesgos en el que intervienen las relaciones intergubernamentales. Los riesgos a corto plazo están presentes principalmente en Tegucigalpa, los gobiernos municipal y central pertenecen a diferentes partidos. La consideración de este riesgo fue crucial en la formulación del mecanismo de financiamiento: la evaluación de proyectos será delegada a una tercera parte técnicamente competente y políticamente neutral, en tanto que las decisiones finales de aprobación/rechazo de proyectos serán tomadas, por lo menos inicialmente, por la Representación del Banco en Honduras. Los riesgos a largo plazo son inherentes a una operación a largo plazo garantizada por un nivel intermedio de gobierno,

especialmente donde el mercado financiero municipal es demasiado incipiente para imponer disciplina. Durante los próximos 15 años, la forma en que las municipalidades estén administradas será uno de los factores más importantes que influyan en su capacidad para amortizar los préstamos que obtengan del Fideicomiso. Aun cuando el Banco en última instancia está cubierto por la garantía soberana, en el programa propuesto se ha incluido una serie de disposiciones para reducir la incertidumbre que representan las futuras administraciones municipales. Primero, cuando sea posible, las reformas propuestas de los servicios serán institucionalizadas a través de arreglos contractuales a largo plazo (contratos de servicios, concesiones), lo cual hará que las reformas sean más irreversibles. Segundo, por cada subpréstamo específico otorgado por el FIDM, se establecerá una serie de garantías permanentes que impulsarán a pagar a la Municipalidad. El programa propuesto proporcionará a ambas municipalidades una singular oportunidad para construir un sólido historial de crédito y, en caso de incumplimiento de los subpréstamos, pondrá a prueba al sistema judicial del país, dos importantes bases para el desarrollo de un verdadero mercado financiero municipal.

Anexo III-1 (1)

Matriz de Elegibilidad para Tegucigalpa

Esta matriz precisa las condiciones que tienen que ser cumplidas para que el desembolso de los fondos sea autorizado. Se destacan cuatro niveles de condiciones: las condiciones previas al primer desembolso; las condiciones de desempeño general; las condiciones de elegibilidad sectorial; y las condiciones de elegibilidad de proyectos.

A. Condiciones previas al primer desembolso

- (1) Acuerdo Ministerio de Finanzas (MFIN)/Municipio sobre Fideicomiso de Desarrollo Municipal (FIDM) y sus reglamentos
- (2) Acuerdo MFIN/Banco Central sobre papel del Banco Central en el manejo de las cuentas del FIDM
- (3) Reclutamiento del Fideicomisario según los términos de referencia acordados con el Banco.
- (4) Condiciones establecidas en las normas generales del BID

B. Condiciones de desempeño general

(1) Cumplimiento de indicadores financieros:

- Razón servicio de la deuda/ingresos corrientes menos de 35%, salvo 1999: hasta 50%
- Razón servicio de la deuda/flujo de fondos: menos de 75%

(2) Cumplimiento de requisitos de transparencia:

- Publicación en tres periódicos de difusión nacional de los estados financieros auditados (por auditores externos certificados) a partir de fines de 1999, y después cada seis meses. La publicación debería llevarse a cabo a más tardar al fin de mes siguiendo el fin del semestre (fines de julio para el primero semestre, fines de enero del año siguiente para el segundo semestre).
- Publicación en tres periódicos de difusión nacional de la lista de contratos adjudicados cada tres meses.
- Creación de un sitio Internet con la información mencionada en los dos previos puntos.
- Publicación mensual del nivel de los indicadores financieros relevantes [como mínimo, los dos mencionados en el punto (1)] en el sitio Internet de la alcaldía.
- Publicación de los datos ambientales cada seis meses en la página Internet, a partir del año 2000.
- Publicación de indicadores de desempeño [a ser definidos en cada sector] para cada servicio que presta el Municipio, cada seis meses en la página Internet.

(3) Cumplimiento de meta de control de gastos:

- El porcentaje de aumento del gasto total de personal de un año al siguiente (tomando los últimos dos años para los cuales las cuentas se han cerradas y auditadas) no debe superar la inflación anual promedio durante estos dos años tal como computado por el Banco Central.
- El gasto de infraestructura no podrá financiarse con recursos externos que no sean de largo plazo

(4) Ejecución de la asistencia técnica de fortalecimiento financiero

- No se debe atrasar el cronograma considerado para la asistencia técnica (se adjuntará a los Reglamentos de Crédito) de más de dos meses.

(5) Cumplimiento con requisitos ambientales.

(a) Estas condiciones se aplicarán después de los primeros seis meses de vigencia del contrato de préstamo BID:

- Aprobación por Corporación Municipal de un Acuerdo de Fortalecimiento de la Unidad de Medio Ambiente, a fin de otorgarle mayores facultades para emitir y fiscalizar normas y reglamentos.
- Fortalecimiento de la Unidad de Manejo Ambiental conforme al perfil acordado.
- Establecimiento del sistema de revisión del impacto ambiental de los proyectos municipales, y en particular de las solicitudes de financiamiento del Municipio al FIDM.

(b) Se aplicarán después de un año de vigencia del contrato de préstamo BID:

- Línea base de datos ambientales establecida.
- Medidas y publicación (en la página Internet) de las mismas cada seis meses.
- Actualización de los mapas de riesgo ambiental.

C. Condiciones sectoriales de elegibilidad

Sector Transporte Vial

Los proyectos se clasifican en:

Grupo A: obras de eficiencia (estrategias de control de circulación/estacionamiento, sistema integrado de semáforos en el Area Central), apoyo indirecto al transporte público (dar preferencia a circulación de buses, carriles exclusivos).

Grupo B: obras de conectividad y continuidad.

Grupo C: obras de rehabilitación.

1. No se podrán comprometer más de: (1) US\$2 millones de proyectos del Grupo C; o (2) US\$3 millones de proyectos del Grupo A + B, antes de que la Municipalidad haya llevado a cabo las siguientes acciones:

- (a) Fortalecer la Gerencia de Desarrollo Urbano para que asegure el cumplimiento en particular de las siguientes funciones:
 - Desarrollo de un sistema de inventario vial sostenible que incluya el monitoreo.
 - Inicio de “funciones fundamentales” entre las cuales contratación y programación.
- (b) Establecer el Fondo de Transporte del Distrito Central. La determinación de la figura legal y financiera del Fondo, queda sujeta a una opinión experta sobre la factibilidad y conveniencia del mismo, atendiendo a consideraciones de tipo técnico, económico y financiero, la que

deberá darse en un período no mayor a seis meses. La AMDC hará una propuesta al BID al respecto.

2. Los ingresos corrientes del Fondo de Transporte se aplicarán para cubrir, en este orden: (1) los gastos de administración de las “funciones fundamentales” del sector vial; (2) los costos de mantenimiento de la red que se encuentra en buen estado, y (3) el servicio de los préstamos de Grupo C. Esta condición no se aplicará antes de la creación del Fondo. Durante el primer año fiscal de funcionamiento del Fondo, los ingresos corrientes del Fondo sólo deberán cubrir la mitad de los gastos antes citados, el otro 50% proviniendo de otros recursos municipales.

Monitoreo: al final de cada año fiscal, el Municipio presentará los estados financieros auditados del Fondo para el año que finaliza, así como el presupuesto para el año entrante. En caso de incumplimiento con los criterios mencionados arriba, se aplicarán las medidas siguientes: (1) El presupuesto del año siguiente deberá contemplar los recursos necesarios para cumplimentar los compromisos no cumplidos. (2) Se pararán las aprobaciones de proyectos en el sector vial hasta que se hayan cumplido dichos compromisos.

Sector Agua Potable y Alcantarillado

Condiciones sectoriales generales

1. Se creará una comisión interinstitucional, que en un plazo no menor de tres meses antes del traspaso efectivo de la responsabilidad del servicio a manos municipales se asegure que los bienes, equipos, servicios y situación financiera del operador actual no sufran menoscabo o alteraciones que afecten el funcionamiento adecuado y previsible del servicio a traspasar a la AMDC. Adicionalmente garantizará la continuidad del servicio en condiciones adecuadas para el usuario, durante el período de transición.
2. Se firmará un acuerdo de descentralización entre el Gobierno de Honduras y el Municipio. El acuerdo deberá entrar en vigencia a más tardar el 30 de junio de 1999.
3. El acuerdo deberá incluir los elementos siguientes:
 - Elaboración de un inventario actualizado de todos los activos, bienes, créditos y otros derechos afectados al servicio.
 - Traspaso de la responsabilidad por los servicios de agua potable y alcantarillado al Municipio.
 - Traspaso de los activos productivos y de los registros, planes, estudios, bases de datos y otros activos relacionados con la provisión del servicio, pero sin los pasivos (deudas, pasivo laboral, otros pasivos).
 - Compromiso del Municipio de entregar un contrato de gestión a un operador con experiencia mediante licitación pública internacional.

Condición de elegibilidad para asistencia técnica para campañas de publicidad y educación y del referendo

4. Que se haya publicado el aviso de precalificación para el contrato de gestión.

Condición de elegibilidad para otra asistencia técnica

5. Que se haya traspasado la responsabilidad de prestar los servicios de SANAA a la Municipalidad.
6. Que el contrato de gestión sea vigente y que se haya obtenido el Vo.Bo del Banco sobre el mismo.
7. Que una nueva estructura tarifaria que cubra los costos de operación, mantenimiento y deuda haya sido puesto en funcionamiento.
8. Que el operador cuente con un plan de negocios que incluya el plan de inversiones para el término del contrato de gestión.

Sector Desechos Sólidos

Condiciones a nivel del Programa. No se aprobará ningún proyecto (en ningún sector) con la excepción de proyectos de asistencia técnica para el sector Desechos Sólidos, a menos que el Municipio haya:

- (a) A finales del segundo año (de vigencia del contrato de préstamo BID):
 - concesionado al sector privado los servicios de recolección, mediante un proceso de concurso transparente;
 - sólidos en las zonas marginales, asegurando una cobertura del 40 % de la población;
- (b) A finales del tercer año (de vigencia del contrato de préstamo BID):
 - rehabilitado el botadero para ser operado como relleno sanitario en base a normas técnicas razonables;
 - concesionado al sector privado el manejo del relleno sanitario rehabilitado;
 - logrado niveles de cobranza de facturas del 90%.

Condiciones de elegibilidad sectorial. Para que el Municipio tenga acceso a recursos BID para el sector Desechos Sólidos, tiene que presentar evidencia de haber:

- implementado un sistema de fiscalización y seguimiento de los contratos firmados en la División Municipal de Aseo y Limpieza;
- creado una cuenta especial para los servicios (ingresos y egresos).

Sector Barrios Marginados

	Categoría	Costo estimado	Observaciones
A	Pavimentación rutas de buses	US\$10.000.000	
B	Obras Comunes	US\$6.500.000	
C	Legalización	US\$2.000.000	Mínimo: US\$2.000.000
D	Asistencia técnica		

Condiciones de elegibilidad sectorial

Grupos A y B (Condiciones de elegibilidad sectorial para los recursos de inversión, se aplican independientemente a cada uno de los dos grupos)

1. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el esquema propuesto de ejecución de subcomponente (Grupo). Tal mecanismo deberá incluir los arreglos previstos de gerencia y ejecución del subcomponente.
2. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el sistema de identificación/selección de proyectos. Tal mecanismo deberá:
 - involucrar a los beneficiarios;
 - tomar en consideración la voluntad de pagar de los beneficiarios como medida del beneficio económico del proyecto;
 - incentivar la movilización de recursos propios de la comunidad beneficiaria;
 - tomar en cuenta los niveles de pobreza a fines de equidad.
3. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el mecanismo de financiamiento y repago de proyectos. Tal mecanismo deberá:
 - tomar en consideración cuestiones de equidad;
 - ser fácil de administrar.
4. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el plan de contratación para el subcomponente. Tal mecanismo deberá estar conforme con los requisitos generales del Programa en materia de contratación.

Grupo C

Legalización	Condiciones
1. Diseñar procesos donde la municipalidad, los habitantes y las ONGs puedan contratar servicios externos para el paquete integrado de tareas de Regularización <ol style="list-style-type: none"> (a) Análisis legal. (b) Levantamiento topográfico. (c) Examen Socio/Económico: Estudio de la voluntad/capacidad de pago. (d) Preparación de escritura. 	1. Proceso propuesto es revisado y Vo.Bo. por el BID.
2. Desarrollar un programa con el registro de propiedades para realizar el registro de escrituras en el barrio mismo. Se deberá prestar atención especial al derecho de la mujer en las uniones de hecho cuando se redacta el título.	2. Proceso propuesto es formalmente autorizado por el consejo municipal.
3. Escoger tres colonias como "piloto" y implementar un programa piloto para hacer una prueba del proceso y demostrar que los objetivos de tiempos/costos pueden ser alcanzados; comprobar programa de registro.	3. Reportar al BID sobre los resultados del piloto.
4. Preparar un plan de contrataciones a) que el municipio contrate directamente la legalización de colonias; b) ONGs, como agencia ejecutora, contraten externamente el proceso de legalización de colonias.	4. Plan de contrataciones para el Vo.Bo. del Fideicomisario.
5. Capacitar a topólogos, empresas, ONGs, oficiales en la ejecución de los procedimientos	

Compra/venta de tierras	Condiciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar un procedimiento viable para establecer el valor de mercado de propiedades legalizadas. 2. Proponer arreglos financieros viables para la compra de terrenos municipales por hogares en los barrios informales existentes <ol style="list-style-type: none"> A. Pago inmediato por el beneficiario B. Facilidades de crédito: <ul style="list-style-type: none"> - aclarar el procedimiento en caso de "mora"; - tomar en cuenta el subsidio municipal de manera explícita y transparente. 3. Desarrollar propuestas para canalizar beneficios de venta al Fondo de mejoramiento del barrio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento propuesto revisado y Vo.Bo. por BID. 2. 80% de colonos están de acuerdo para pagar el costo estimado por unidad.

D. Resumen de condiciones de elegibilidad del proyecto

Criterios generales del proyecto

1. Criterios técnicos: Se requerirá que cada solicitud de financiamiento vaya acompañada de un estudio técnico y un estudio de costos basado en normas aceptables. Los derechos de paso y los títulos de propiedad para la construcción del proyecto deben ser obtenidos por la Municipalidad.
2. Criterios financieros: Se requerirá que cada solicitud de financiamiento vaya acompañada de un estudio financiero detallado. Cuando corresponda, será preciso fijar tarifas con el propósito de cubrir los costos marginales de larga duración.
3. Criterios ambientales: Será necesario cumplir las condiciones establecidas por la Ley Ambiental con respecto a la Evaluación del Impacto Ambiental. En particular, se requerirá que cada solicitud vaya acompañada de un estudio ambiental basado en normas aceptables. Se requerirá, asimismo, que cada proyecto de privatización incluya un diagnóstico evaluativo del pasivo ambiental y un estudio de cómo se dividirá ese pasivo entre la Municipalidad y el operador privado. No se proporcionará financiamiento para proyectos destinados a la zona de riesgo IV.
4. Criterios económicos: Los criterios que se aplicarán varían de un sector a otro. En la mayoría de los casos, la Municipalidad ha confeccionado y revisado con el Banco una lista preliminar de posibles inversiones para establecer su factibilidad económica. Los proyectos se han clasificado según su rentabilidad económica y para cada categoría se han establecido requisitos de gasto.
5. Criterios sociales: Cuando corresponda, tendrá que determinarse la calidad de aceptable del proyecto mediante encuesta.

Criterios para proyectos en sectores específicos

1. Sector de desechos sólidos
 - No se proporcionará financiamiento para bienes o equipos destinados a la recolección o transporte de desechos sólidos.
 - Se requerirá efectuar un estudio de opciones para identificar la solución general más técnicamente adecuada para la rehabilitación del vertedero sanitario.
 - Deberá realizarse una evaluación detallada del impacto ambiental para la rehabilitación del vertedero.
 - Coeficiente de cobertura del servicio de la deuda (después de la inversión pero basado en tarifas históricas) > 1.0

2. Barrios marginados

- El estudio económico estará basado en la evaluación de los beneficios que se prevé que represente el proyecto para los pobres, utilizando el mapa de pobreza que se está confeccionando.
- Se fijará un costo máximo por unidad familiar o beneficiario, el cual será convenido entre la Municipalidad y el Banco antes del comienzo del programa.
- Se requiere que el 60% de los beneficiarios manifieste su consentimiento antes de que se dé inicio al proyecto.
- Salvo en el caso de los terrenos municipales o áreas de uso público, se requerirá que los propietarios oficiales de las tierras manifiesten su aprobación o no objeción antes de dar inicio a las obras de mejoramiento.
- Los beneficiarios deberán pagar el 20% de los costos del proyecto antes de que comiencen las obras de construcción.
- Los beneficiarios de este programa no podrán vender ni ceder las viviendas construidas o mejoradas durante un período mínimo de 10 (diez) años, a menos que se haga transferencia de la propiedad por motivo de fallecimiento de sus herederos legales.

3. Sector del transporte

- El coeficiente de cobertura del servicio de la deuda para el Fondo de Transporte Urbano (FTU), después de la inversión pero sobre la base de ingresos históricos, debe ser superior a 1.0 durante los dos primeros años, y 1,4 de ahí en adelante.

4. Sector del agua

- Coeficiente de cobertura del servicio de la deuda para servicios de agua potable y alcantarillado (después de la inversión pero sobre la base de tarifas históricas) > 1.0

Anexo III-1 (2)

Matriz de Elegibilidad para San Pedro Sula

Esta matriz precisa las condiciones que tienen que ser cumplidas para que el desembolso de los fondos sea autorizado. Se destacan cuatro niveles de condiciones: las condiciones previas al primer desembolso; las condiciones de desempeño general; las condiciones de elegibilidad sectorial; y las condiciones de elegibilidad de proyectos.

A. Condiciones previas al primer desembolso

- (1) Acuerdo Ministerio de Finanzas (MFIN)/Municipio sobre Fideicomiso de Desarrollo Municipal (FIDM) y sus reglamentos
- (2) Acuerdo MFIN/Banco Central sobre papel del Banco Central en el manejo de las cuentas de la FIDM
- (3) Reclutamiento del Fideicomisario según los términos de referencia acordados con el Banco.
- (4) Condiciones establecidas en las normas generales del BID

B. Condiciones de desempeño general

(1) Cumplimiento de indicadores financieros:

- Razón servicio de la deuda/ingresos corrientes menos de 35%, salvo 1999: hasta 50%
- Razón servicio de la deuda/flujo de fondos: menos de 75%

(2) Cumplimiento de requisitos de transparencia:

- Publicación en tres periódicos de difusión nacional de los estados financieros auditados (por auditores externos certificados) a partir de fines de 1999, y después cada seis meses. La publicación debería llevarse a cabo a más tardar al fin de mes siguiendo el fin del semestre (fines de julio para el primero semestre, fines de enero del año siguiente para el segundo semestre).
- Publicación en tres periódicos de difusión nacional de la lista de contratos adjudicados cada tres meses.
- Creación de un sitio Internet con la información mencionada en los dos previos puntos.
- Publicación mensual del nivel de los indicadores financieros relevantes [como mínimo, los dos mencionados en el punto (1)] en el sitio Internet de la alcaldía.
- Publicación de los datos ambientales cada seis meses en la página Internet, a partir del año 2000.
- Publicación de indicadores de desempeño [a ser definidos en cada sector] para cada servicio que presta el Municipio, cada seis meses en la página Internet.

(3) Cumplimiento de meta de control de gastos:

- El porcentaje de aumento del gasto total de personal de un año al siguiente (tomando los últimos dos años para los cuales las cuentas se han cerradas y auditadas) no debe superar la inflación anual promedio durante estos dos años tal como computado por el Banco Central.
- El gasto de infraestructura no podrá financiarse con recursos externos que no sean de largo plazo

(4) Ejecución de la asistencia técnica de fortalecimiento financiero

- No se debe atrasar el cronograma considerado para la asistencia técnica (se adjuntará a los Reglamentos de Crédito) de más de dos meses.

(5) Cumplimiento de requisitos ambientales.

1. A los seis meses de vigencia del Contrato de Préstamo BID, la Municipalidad deberá haber emitido un acuerdo que establezca la Unidad del Medio Ambiente como una dependencia de la Oficina del Alcalde y una organización que reúna los requisitos y características descritas en el anexo del Informe de Impacto Social y Ambiental.
2. A los seis meses de vigencia del Contrato de Préstamo BID, la Municipalidad deberá haber suscrito un Convenio con la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente a fin de asegurar la descentralización de los procesos ambientales establecidos en la Ley General del Ambiente. Este convenio establecerá las responsabilidades de cada una de las instancias y los procesos ambientales que incluyan entre otros la recepción, análisis, aprobación y licenciamiento de proyectos con impactos ambientales y sociales potencialmente negativos y las auditorías ambientales.
3. A los doce meses de vigencia del Contrato de Préstamo BID, la Municipalidad deberá haber instaurado el Sistema de Gestión Ambiental de acuerdo a los criterios establecidos en la ISO14001. Para la misma fecha, deberá haber establecido la línea base para el sistema de información ambiental, y empezado a publicar (en la página Internet) los resultados del mismo. También, deberá haber actualizado los mapas de riesgo ambiental.

C. Condiciones sectoriales de elegibilidad

Sector Transporte Urbano

1. Firma del contrato de operación de las casetas de peaje. Permitirá: Desembolsos para proyectos (Modernización y expansión de la infraestructura de casetas de peaje) y Asistencia Técnica (diseño de AMTRA).
2. Establecimiento legal y organizacional (aprobación de los estatutos y ley orgánica del AMTRA, nombramiento de la Junta Directiva y del Gerente).
3. Establecimiento del Fondo de Transporte Urbano (FTU). Determinación de la figura legal y financiera del Fondo y asignación de sus recursos.

Permitirán: Desembolsos para asistencia técnica para el establecimiento de las oficinas y funciones fundamentales de AMTRA - transporte no motorizado, corredores preferenciales, mantenimiento, ingeniería vial, aumento del ingreso sectorial, descentralización del transporte público¹.

4. Cumplimiento en particular de las siguientes “funciones fundamentales” de AMTRA:
 - Sistema de administración del mantenimiento vial.

¹ La descentralización queda sujeta a la aprobación por el Gobierno Central del plan bajo diseño.

- Administración de contrataciones.
 - Programación de inversiones.
5. Los ingresos corrientes del FTU se aplicarán para cubrir, en este orden: (1) los gastos de administración del AMTRA (no menos de US\$1.0 millón); (2) los costos de mantenimiento rutinario y periódico de la red prioritaria (no menos de US\$2.0 millones); y (3) el servicio de la deuda de los préstamos para proyectos de rehabilitación.

Monitoreo: al final de cada año fiscal, AMTRA presentará los estados financieros auditados del Fondo para el año que finaliza, así como el presupuesto para el año entrante. En caso de incumplimiento con los criterios arriba mencionados, se aplicarán las medidas siguientes: (1) El presupuesto del año siguiente deberá contemplar los recursos necesarios para cumplir con los compromisos pendientes. (2) No se aprobarán proyectos en el sector vial hasta que se haya cumplido con dichos compromisos.

Sector Agua Potable y Alcantarillado

Condiciones sectoriales generales

1. Se elaborará una carta de compromiso de la Municipalidad al BID en que se estipula que se convertirá la DIMA en una Sociedad Anónima, Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sociedad Anónima, SAPASA, y se entrará en una concesión con SAPASA.
2. Se iniciará el proceso de licitar un operador internacional a ser socio en SAPASA, entendiéndose por iniciar el proceso la elaboración de los Términos de Referencia y la publicación del aviso para contratar el consultor para la creación de SAPASA.

Condición de elegibilidad para asistencia técnica (excepto campañas de publicidad y educación que no atraen condicionalidad).

3. Se contratará el consultor para la creación de SAPASA, para el cual se prevé utilizar los fondos FOMIN a través de una operación paralela.
4. Se iniciará el estudio necesario previo al traspaso de la responsabilidad para manejar las cuencas hidrográficas a la Municipalidad.

Condición de elegibilidad general para inversiones en obras físicas.

5. Se pondrá en marcha una nueva estructura tarifaria que sea financieramente sostenible y ajustada con inflación.

Sector Desechos Sólidos

Condiciones sectoriales

1. Se dispondrá del informe final de la Cooperación Técnica financiada por el Fondo Especial Japonés y se elegirá una estrategia para concesionar los servicios según los resultados. Se elaborará una carta de compromiso de la Municipalidad al BID en que se compromete seguir la estrategia.

Condición de elegibilidad para asistencia técnica (excepto campañas de publicidad y educación que no atraen condicionalidad).

2. Se iniciará el proceso de licitar la concesión (las concesiones), entendiéndose por iniciar el proceso la elaboración de los Términos de Referencia y la publicación del aviso de la licitación.

Condición de elegibilidad general para inversiones en obras físicas.

3. Se pondrá en marcha una nueva estructura tarifaria que sea financieramente sostenible y ajustada con inflación.
4. Se pondrá en marcha por lo menos el primer contrato (sea concesión o otro instrumento contractual) con el sector privado.

Sector Barrios Marginados

	Categoría	Costo estimado	Observaciones
A	Mejoramiento de Vivienda y Servicios Básicos Mínimos	US\$7,500,000	
B	Legalización	US\$1,500,000	Mínimo: US\$1,500,000
C	Asistencia técnica	US\$500,000	

Grupo A

1. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el esquema propuesto de ejecución del subcomponente. Tal mecanismo deberá incluir los arreglos previstos de gerencia y ejecución del subcomponente.
2. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el sistema de identificación/selección de proyectos. Tal mecanismo deberá:
 - involucrar a los beneficiarios;
 - tomar en consideración la voluntad de pagar de los beneficiarios como medida del beneficio económico del proyecto;
 - incentivar la movilización de recursos propios de la comunidad beneficiaria;
 - tomar en cuenta los niveles de pobreza a fines de equidad.
3. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el mecanismo de financiamiento y repago de proyectos. Tal mecanismo deberá:
 - tomar en consideración cuestiones de equidad;
 - ser fácil de administrar.
4. El Municipio deberá obtener la no objeción del Banco sobre el plan de contratación para el subcomponente. Tal mecanismo deberá estar conforme con los requisitos generales del Programa en materia de contratación.

Grupo B

Legalización	Condiciones
<ol style="list-style-type: none"> Diseñar procesos donde la municipalidad, los habitantes y las ONGs puedan contratar servicios externos para el paquete integrado de tareas de Regularización <ol style="list-style-type: none"> Análisis legal. Levantamiento topográfico. Examen Socio/Económico: Estudio de la voluntad/capacidad de pago. Preparación de escritura. Desarrollar un programa con el registro de propiedades para realizar el registro de escrituras en el barrio mismo. Se deberá prestar atención especial al derecho de la mujer en las uniones de hecho cuando se redacta el título. Escoger tres colonias como “piloto” y implementar un programa piloto para hacer una prueba del proceso y demostrar que los objetivos de tiempos/costos pueden ser alcanzados; comprobar programa de registro. Preparar un plan de contrataciones a) que el municipio contrate directamente la legalización de colonias; b) ONGs, como agencia ejecutora, contraten externamente el proceso de legalización de colonias. Capacitar a topólogos, empresas, ONGs, oficiales en la ejecución de los procedimientos 	<ol style="list-style-type: none"> Proceso propuesto es revisado y Vo.Bo. por el BID. Proceso propuesto es formalmente autorizado por el consejo municipal. Reportar al BID sobre los resultados del piloto. Plan de contrataciones para el Vo.Bo. del Fideicomisario.
Compra/venta de tierras	Condiciones
<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar un procedimiento viable para establecer el valor de mercado de propiedades legalizadas. Proponer arreglos financieros viables para la compra de terrenos municipales por hogares en los barrios informales existentes <ol style="list-style-type: none"> Pago inmediato por el beneficiario Facilidades de crédito: <ul style="list-style-type: none"> aclarar el procedimiento en caso de “mora”; tomar en cuenta el subsidio municipal de manera explícita y transparente. Desarrollar propuestas para canalizar beneficios de venta al Fondo de Mejoramiento del Barrio. 	<ol style="list-style-type: none"> Procedimiento propuesto revisado y Vo.Bo. por BID. 80% de colonos están de acuerdo para pagar el costo estimado por unidad.

D. Resumen de condiciones de elegibilidad de proyecto

Similar al caso de Tegucigalpa.

ANEXO III-2

Indicadores de desempeño del programa

A. Desempeño del mecanismo de financiamiento propuesto

Nota: T₀ es la fecha en que entrará en vigencia el contrato de crédito del BID (fecha de ratificación por parte del Parlamento)

Disposiciones a ser evaluadas	Indicador	Objetivo	Fuente de la información
Eficiencia general del mecanismo de financiamiento	Establecimiento formal del MDTF	T ₀ + 1 mes	COF/CHO
	Fecha de firma del contrato para el primer subpréstamo	T ₀ + 2 meses	
	Duración promedio entre subpresentación de solicitud de financiamiento por parte de la municipalidad y firma de acuerdo de subpréstamo (aprobación/rechazo del proyecto)	4 semanas de proyectos normales; 4 a 12 semanas para proyectos complejos (e.g., sector aguas)	
	número de proyectos aprobados	Promedio 10 por año	Informe de progreso por parte del Fideicomisario dirigido al BID y al gobierno de Honduras
	Respeto de programa de desembolso del préstamo del BID	Programa tentativo de desembolsos	
	Nivel de satisfacción de las municipalidades en sus tratos con el Fideicomisario	(Cualitativo)	Reuniones bianuales de observación
	Transparencia de la administración del fondo por parte del Fideicomisario	Como lo determinen las auditorías independientes	

Disposiciones a ser evaluadas	Indicador	Objetivo	Fuente de la información
Función de COF/CHO	Promedio de días que la intervención de COF/CHO añade al ciclo de aprobación del proyecto	7 días (tentativo: la meta se ratificará después de las primeras transacciones)	COF/CHO
	% de recomendaciones del Fideicomisario anuladas por COF/CHO	no hay objetivos	
Viabilidad financiera de los proyectos seleccionados	Coficiente medio de cobertura del servicio de la deuda de proyectos generadores de ingresos	1,4	Informe de progreso por parte del Fideicomisario dirigido al BID y al gobierno de Honduras
	Coficiente medio de cobertura del servicio de la deuda de sectores generadores de ingresos en los cuales se financian proyectos	1,4	
	Coficiente medio de cobertura del servicio de la deuda de la Municipalidad	1,33 (=1/0,75)	
	Número de subpréstamos en situación de incumplimiento en los tres primeros años ¹	0	
	Número de subpréstamos para los cuales debe invocarse la garantía OG de la Municipalidad	0	
Calidad técnica de los proyectos seleccionados para su financiamiento	(A ser evaluada independientemente de una muestra de 10 proyectos dos años después de su conclusión)		
Desarrollo a largo plazo del mercado de crédito municipal	% de la cartera de MDTF vendida en el mercado secundario cinco años después de la conclusión del programa	50%	Ministerio de Finanzas
	Condiciones financieras en las cuales los préstamos se revenden en el mercado secundario	Dependerá de las condiciones del mercado en el momento de la venta	Ministerio de Finanzas

¹ i.e subpréstamos para los cuales los pagos de servicio de la deuda son atrasados y tiene que apelarse a la cuenta de reserva de servicio de la deuda.

B. Fortalecimiento financiero de la Municipalidad

Aspecto a ser evaluado	Indicador	Objetivo	Fuente de información
Calidad y puntualidad de información financiera	Opinión de auditores independientes	Opinión no calificada para año 1999	Informe de progreso por parte del Fideicomisario al BID y al gobierno de Honduras
Cumplimiento del paquete de transparencia definido en la Matriz de Elegibilidad	Si/No	Si	
Situación financiera de la Municipalidad	(1) Servicio de la deuda en razón de flujo libre de efectivo	(1) < 75%	
	(2) Servicio de la deuda en razón de ingreso corriente	(2) <30%	
Capacidad general de endeudamiento de la municipalidad	Clasificación indirecta dada por organismo internacional en el año 2000	Máximo de país	Ministerio de Finanzas
Acceso de la municipalidad a los mercados financieros	Emisión con éxito de valores en el mercado centroamericano	Para fines del 2001	

C. Modernización de servicios

Sector	Indicador	Objetivo	Fuente de información
Sector agua y saneamiento	Fecha de transacción	Tegu: Contrato de servicio firmado por T ₀ + 6 meses SPS: acuerdo de concesión firmado por T ₀ +18 meses	Informe de progreso del Fideicomisario al BID y al Gobierno de Honduras
	Aumento en la cobertura y calidad del servicio	Según contratos con proveedores privados	Vigilancia por parte de la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos
Sector de desechos sólidos	Fecha de privatización de los servicios de recolección	Tegu: principales contratos para áreas formales firmado para T ₀ +6 meses, para áreas informales, 9 contratos firmados antes de T ₀ + 12 meses SPS: principal(es) contrato(s) firmados para el T ₀ + 6 meses	Informe de progreso del Fideicomisario al BID y al Gobierno de Honduras
	Aumento en la cobertura y calidad de los servicios de recolección	Como se especifica en los contratos firmados con proveedores privados	Vigilancia por parte de la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos
	Rehabilitación de vertedero	Proyecto de rehabilitación terminado antes T ₀ +24 meses	Informe de Progreso por parte del Fideicomisario al BID y al Gobierno de Honduras
	Fecha de privatización de la administración del vertedero	Contratos firmados antes de T ₀ +30 meses	
	Aumento en la calidad de eliminación de basuras	Como se especifica en contrato con administrador de vertedero	Vigilancia por parte de la Oficina de Supervisión de Servicios Urbanos
Transporte urbano	Ha entrado en efecto la descentralización, regulación y planificación del transporte público urbano	Antes de T ₀ +12 meses	COF/CHO
	Reestructuración de industria concluida con éxito	(Medida del éxito dependerá de la estructura exacta de la reforma)	
Barrios marginados	Componente de regularización de tenencia de la tierra: número de lotes regularizados por año del programa	Tegu: 5.000 San Pedro Sula: 2.500	Informe de Progreso por parte del Fideicomisario al BID y al Gobierno de Honduras
	Mejoramiento de vecindarios: impacto distributivo de proyectos medido por % del total de beneficios del proyecto en hogares bajo nivel de pobreza fijado por Banco	80%	Consultoría especial para revisar asignación de beneficios del proyecto
Administración ambiental	Creación de Unidad Regulatoria Ambiental	para T ₀ +6 meses	Informe de Progreso por parte del Fideicomisario al BID y al Gobierno de Honduras
	Creación de instrumentos regulatorios ambientales (sistema cartográfico de riesgos, sistema de información ambiental, proceso de revisión del proyecto, y base de datos para licencias ambientales)	para T ₀ +12 meses	
	Publicación de datos ambientales básicos	De T ₀ +12 meses en adelante	

PROYECTO DE RESOLUCION

HONDURAS. PRESTAMO ____/SF-HO A LA REPUBLICA DE HONDURAS
(Programa de Desarrollo Municipal para San Pedro Sula y Tegucigalpa)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Desarrollo Municipal para San Pedro Sula y Tegucigalpa. Dicho financiamiento será hasta por una suma de US\$63.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Honduras, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, y se sujetará a las “Condiciones Contractuales Especiales” y a los “Plazos y Condiciones Financieras” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.