

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

### HONDURAS

#### I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

<b>País/Región:</b>	República de Honduras						
<b>Nombre de la CT:</b>	Programa de Apoyo a la Gestión Basada en Resultados a nivel municipal.						
<b>Número de la CT:</b>	HO-T1182						
<b>Equipo del proyecto:</b>	Belinda Pérez (FMM/CHO) Jefe de Equipo; Marco Varea (IFD/ICS); Martín Ardanaz (IFD/FMM); Taos Aliouat (LEG/SGO); Nalda Morales y Juan Carlos Martell (FMP/CHO); Susana Román-Sánchez (IFD/FMM) y María Luisa Rendón (Consultora).						
<b>Tipo de operación:</b>	Soporte al cliente.						
<b>Fecha de Perfil de CT aprobado:</b>	18 de Marzo 2013						
<b>Donante:</b>	PRODEV						
<b>Beneficiario:</b>	Tres municipios de la República de Honduras: San Pedro Sula, Distrito Central y Santa Rosa de Copán.						
<b>Organismo ejecutor e información de contacto:</b>	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), en coordinación con las alcaldías beneficiarias.						
<b>Solicitud de CT/programación de CT:</b>	<a href="#">IDBDOCS#37430908</a>						
<b>Plan de financiamiento:</b>	<table><tr><td>BID</td><td>US\$1.000.000</td></tr><tr><td>Aporte local</td><td>US\$100.000</td></tr><tr><td><b>Total:</b></td><td><b>US\$1.100.000</b></td></tr></table>	BID	US\$1.000.000	Aporte local	US\$100.000	<b>Total:</b>	<b>US\$1.100.000</b>
BID	US\$1.000.000						
Aporte local	US\$100.000						
<b>Total:</b>	<b>US\$1.100.000</b>						
<b>Fecha de inicio CT:</b>	Julio 2013						
<b>Período de desembolso:</b>	36 meses						
<b>Período de ejecución:</b>	30 meses						
<b>Tipo de consultoría:</b>	Firmas o consultorías individuales						
<b>Preparado por:</b>	División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM).						
<b>Unidad responsable de desembolso:</b>	Representación del Banco en Honduras (CID/CHO).						
<b>Incluida en Estrategia del Banco<sup>1</sup> en el País/incluida en CPD:</b>	Sí						
<b>Sector Prioritario GCI-9:</b>	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social						

#### II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas de las alcaldías participantes mediante el desarrollo e implementación de instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación orientados a la gestión para resultados (GpR).
- 2.2 En el marco de la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación<sup>2</sup>, Honduras se ha comprometido a promover un estado moderno, eficiente y descentralizado, estableciéndose como meta alcanzar un nivel de descentralización de la inversión pública tal que los municipios ejecuten el 40% del gasto de capital total. A su vez en el 2009, se aprobó una reforma a la Ley de Municipalidades que afecta los criterios de

<sup>1</sup> Esta CT ha sido incluida en el Documento de Programa de País 2013. Además está alineada con el pilar tres del GCI-9, en lo que se refiere al fortalecimiento institucional nacional y subnacional.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo No. 286-2009 (2 de febrero de 2010).

distribución de las transferencias presupuestarias, su monto<sup>3</sup> y su asignación específica<sup>4</sup>. En este contexto, esta CT se alinea con el reto de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para una gestión eficiente de los recursos públicos que facilite la implementación de la nueva reforma a la Ley de Municipalidades y de la Visión de País.

- 2.2 Si bien la mayoría de los gobiernos locales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos, las municipalidades del Distrito Central (que incluye Tegucigalpa y la ciudad contigua de Comayagüela), San Pedro Sula y Santa Rosa de Copán cuentan con un grado mayor de autonomía financiera, ubicándose entre los principales municipios del país según tamaño poblacional e ingresos tributarios propios<sup>5</sup>. A pesar de su importancia relativa, los resultados de la aplicación del Sistema de Evaluación del Programa (SEP) para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)<sup>6</sup> indican que estos gobiernos carecen de herramientas básicas de planificación, seguimiento y evaluación de su gestión gubernamental. Los planes estratégicos están desactualizados, desvinculados de la planificación operativa y del presupuesto y presentan deficiencias metodológicas en la definición de indicadores y metas. Estas debilidades impiden realizar un monitoreo y evaluación de los resultados de las intervenciones municipales. Por último, estos gobiernos carecen de una adecuada estructura organizativa y sistemas de gestión que les permitan una prestación de servicios públicos basada en criterios de calidad y eficiencia. SEPLAN solicitó esta CT para apoyar a las alcaldías seleccionadas.
- 2.4 **Estrategia del Banco en el País (EBP) y sector priorizado del GCI-9.** Esta CT es consistente con la EBP (GN-2645) la cual propone como una de las prioridades sectoriales apoyar la mejora de los sistemas de gestión de la administración pública. En el marco del objetivo estratégico de respaldar a países pequeños y vulnerables, esta CT se alinea con la prioridad sectorial del GCI-9 de promover una mayor eficiencia y sostenibilidad fiscal a través del fortalecimiento institucional a nivel subnacional.

### III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 **Componente 1. Mejora de los procesos de planificación y presupuesto (US\$374.550).** El objetivo es fortalecer los procesos de planificación tanto estratégica como operativa anual estableciendo una clara vinculación con el presupuesto. Para ello se financiarán las siguientes **actividades**: (i) asistencia para la adecuación de

---

<sup>3</sup> El Decreto 143-2009, publicado en la Gaceta Oficial No. 32.121 del 23 de enero de 2010, establece un aumento gradual de la transferencia municipal hasta llegar al 11% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional en el 2014, lo que representa seis puntos porcentuales de incremento respecto al 5% a la previa Ley de Municipalidades (1991).

<sup>4</sup> Dichos recursos se distribuirán (en parte) teniendo en cuenta criterios equitativos relacionados con población y pobreza. A su vez, se prevé que las transferencias deberán ser destinadas a sectores (salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros) según distintas proporciones.

<sup>5</sup> Las transferencias representan cerca del 70% del presupuesto en un municipio promedio; sin embargo, en el Distrito Central y Copán representan sólo el 10%.

<sup>6</sup> En el segundo semestre de 2012, se aplicó el SEP en las tres alcaldías participantes obteniéndose los siguientes puntajes promedios: Tegucigalpa (1,76), San Pedro Sula (0,99) y Santa Rosa de Copán (1,57) de un máximo de cinco puntos. Las áreas con menor grado de avance fueron planeación (con excepción de Copán que tiene un desarrollo relativo alcanzando 2,48 puntos), monitoreo y evaluación y gestión de proyectos.

metodologías<sup>7</sup> de planificación de desarrollo municipal o estratégica vinculada a la planificación operativa<sup>8</sup>; (ii) diseño e instrumentación de planes de fortalecimiento institucional de las unidades municipales de planificación y presupuesto; (iii) capacitación del personal clave de las unidades municipales relacionadas con las funciones de planificación, presupuesto y evaluación<sup>9</sup>; y (iv) talleres de socialización y validación de las propuestas. Para realizar estas actividades, este componente financiará: (i) consultorías; (ii) adquisición de equipos y *software*; y (iii) capacitación.

- 3.2 Al finalizar las actividades de este componente se habrán obtenido los siguientes **productos**: (i) diagnóstico organizativo de las Unidades de Planificación Municipal (UPEGM)<sup>10</sup> y de Presupuesto; (ii) planes de fortalecimiento institucional de ambas unidades; (iii) Unidades de Planificación Municipal creadas mediante acuerdo; (iv) manuales metodológicos aprobados para formular los planes de desarrollo o estratégicos municipales así como su vinculación con la planificación operativa anual, incluyendo capacitación de personal clave de todas las unidades municipales; (v) manuales metodológicos para formular los planes operativos anuales en las alcaldías<sup>11</sup>, incluyendo capacitación de personal clave de todas las unidades municipales relacionadas con su formulación y seguimiento; y (vi) propuesta metodológica implementada para establecer las vinculaciones entre las estructuras programáticas del presupuesto y las categorías del Plan Operativo Anual (POA) municipal<sup>12</sup>, incluyendo la capacitación en dichas propuestas de personal clave de las unidades municipales relacionado con planificación y presupuesto.

- 3.3 **Componente 2. Implementación de un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) (US\$126.550).** El objetivo es dotar a las municipalidades participantes de herramientas que les permitan monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del plan estratégico o de desarrollo municipal. Se prevén realizar las siguientes actividades: (i) diseño de una propuesta de normas, metodologías y procedimientos para la implementación de un sistema de M&E, con un enfoque en resultados; (ii) socialización de la propuesta con las autoridades municipales y con el personal de las Unidades de Planificación y Evaluación de la Gestión Municipal (UPEGM); (iii) capacitación y acompañamiento técnico, durante la puesta en marcha del sistema, a los funcionarios de las UPEGM, de gestión de proyectos y de las unidades de prestación de servicios, y (iv) talleres de socialización y validación de las propuestas. Para realizar estas actividades, este componente financiará: (i) consultorías; (ii) *software* para monitoreo y evaluación; y (iii) capacitación.

---

<sup>7</sup> Las metodologías fueron diseñadas en el marco de la operación ATN/OC-12691-HO, ejecutada por SEPLAN. Su adecuación permitirá a SEPLAN, como órgano rector de sistema de planificación, su replicación para en otros municipios del país. Esta CT prevé acompañar la implementación de las metodologías en las alcaldías.

<sup>8</sup> Esta actividad será ejecutada en coordinación con el proyecto Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), responsable del desarrollo de los sistemas de planificación operativa y administración financiera (2032/BL-HO).

<sup>9</sup> Capacitación en técnicas de formulación, planificación estratégica, operativa y de proyectos, incluyendo la metodología de marco lógico, para la definición de indicadores medibles que puedan ser vinculados con el sistema de M&E.

<sup>10</sup> Estas unidades no están formalizadas en la estructura organizacional de las alcaldías.

<sup>11</sup> Incluye la metodología del Marco Lógico.

<sup>12</sup> En el caso de vinculación de presupuesto y POA de alcaldía se hará en coordinación con el proyecto SAMI.

- 3.4 Los **productos** esperados son: (i) diseño, desarrollo e implantación del sistema de M&E con un enfoque en resultados del plan estratégico de desarrollo, lo que incluye desde el desarrollo de indicadores hasta el proceso de validación de la información; (ii) manuales metodológicos de construcción de indicadores de desempeño aprobados por acuerdo municipal; (iii) manuales metodológicos y aspectos técnicos del sistema de M&E, así como la frecuencia de su realización, incluyendo un plan anual de evaluaciones estableciendo unidad de la alcaldía responsable de realizarlas; (iv) personal técnico de UPEGM, gestión de proyectos y unidades de prestación de servicios capacitado mediante seminarios / talleres.
- 3.5 **Componente 3: Mejora de la gestión de los servicios públicos municipales (US\$402.000).** El objetivo de este componente es promover una mejora en la provisión de servicios públicos municipales mediante una redefinición de la estructura organizativa, procesos y procedimientos y un ejercicio de priorización de la cartera de servicios públicos que presta cada alcaldía. Se prevé realizar las siguientes actividades: (i) inventario<sup>13</sup>, y priorización de los servicios públicos<sup>14</sup> que ofrece cada alcaldía; (ii) diagnóstico de las unidades responsables de la prestación y cobro de los servicios priorizados; (iii) elaboración de una propuesta de un nuevo modelo de gestión municipal para la prestación de los servicios priorizados incluyendo indicadores de evaluación de desempeño; (iv) diseño conceptual de un sistema que integre todas las áreas de la administración municipal prestadoras de servicios públicos; y (v) talleres de capacitación, socialización y validación de las propuestas. Para realizar estas actividades, este componente financiará: (i) consultorías; y (ii) capacitación.
- 3.6 Los **productos** esperados son: (i) inventario de servicios públicos que incluya la priorización de los servicios municipales por alcaldía; (ii) diagnóstico de las unidades municipales que prestan los servicios priorizados; (iii) diagnóstico de la actual estructura organizativa y propuesta de un nuevo modelo de gestión municipal que incluya la estructura organizativa para prestar los servicios priorizados, incluyendo capacitación del personal de las alcaldías; (iv) propuesta de diseño conceptual de un sistema informático que integre todas las áreas o unidades de las alcaldías; y (v) manuales de procesos y procedimientos de las unidades municipales cuyos servicios fueron priorizados.

### Matriz de Resultados / Indicadores

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas intermedias		Metas finales		Medio de verificación
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
Resultados esperados								
Mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas de las alcaldías participantes mediante el desarrollo e implementación de instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación orientados a la GpR.								
Plan de desarrollo con indicadores y responsables, para verificar el cumplimiento de los	Plan desarrollo formulado y actualizado vinculado a presupuesto y	0	2013	0	2014	3	2015	Acuerdos municipales de aprobación de plan de desarrollo actualizado.  Informe de evaluación final del proyecto

<sup>13</sup> Dicho inventario determinará: características de los servicios, condiciones en que los brindan, procesos que intervienen en su producción, y sus estándares de calidad.

<sup>14</sup> Se priorizará aquellos servicios que generan mayor ingresos a la municipalidad.

objetivos	M&E							
Sistema de M&E basado en indicadores de desempeño	Sistema de M&E municipales funcionando	0	2013	0	2014	3	2015	Acuerdos municipales de aprobación de plan de desarrollo actualizado. Informe de evaluación final del proyecto
Productos esperados								
Componente 1. Mejora de los procesos de planificación y presupuesto								
Metodología de planificación desarrollo municipal vinculada a la operativa	Metodología	0	2013	1	2014	2	2015	Acuerdos municipales de aprobación de manuales metodológicos de planificación estratégica y operativa y su vinculación con el presupuesto
Diagnósticos y planes de fortalecimiento institucional de ambas unidades	Diagnóstico	0	2013	2	2014	1	2015	Acuerdos municipales de creación de Unidades de Planificación y Evaluación Municipal (UPEGM) Diagnósticos y planes de fortalecimiento
Fortalecimiento de capacidades de personal clave de planificación, presupuesto y evaluación	% Personal capacitado de Unidades de Planeación y de Presupuesto	0	2013	50	2014	100	2015	Informe de evaluación final del proyecto
								Informe de asistencia y resultados de la evaluación de la actividad de capacitación
Componente 2. Implementación de un sistema de M&E								
Sistema de M&E municipal con enfoque en resultados	Sistema diseñado e implementado en tres alcaldías	0	2013			3	2015	Informe de evaluación final del proyecto
Componente 3. Mejora de la gestión de los servicios públicos municipales								
Inventario de servicios prestados por cada alcaldía.	Diagnóstico y propuesta de nuevo modelo de gestión municipal	0	2013	0	2014	3	2015	Inventario de servicios municipales. Propuesta de nuevo modelo de gestión
Diseño conceptual de sistema informático que integre las áreas claves de alcaldías	Propuesta	0	2013			3	2015	Propuesta de diseño conceptual formulada
Diagnóstico y propuesta de estructura organizacional orientada a GpR	Propuesta	0	2013			3	2015	Diagnóstico y propuesta de estructura organizacional con enfoque GpR

#### IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

- 4.1 El costo estimado del proyecto es el equivalente de US\$1.100.000. La contribución del Banco será de hasta la suma de US\$1.000.000, provenientes de la subcuenta B del PRODEV, y la contrapartida local será en especie y financiará la gestión

fiduciaria y apoyo secretarial del proyecto. El [presupuesto](#) por categoría de gasto y fuentes de financiamiento se detalla a continuación:

**Cuadro 4.1: Costos (US\$)**

Componentes	BID	Contrapartida local	Total
1. Mejora de los procesos de planificación y presupuesto	374.550		374.550
2. Implementación de un Sistema de M&E	126.550		126.550
3. Mejora en la gestión municipal	402.000		402.000
Gestión del proyecto (incluye auditoría y evaluación)	96.900	100.000	196.900
<b>Total</b>	<b>1.000.000</b>	<b>100.000</b>	<b>1.100.000</b>

## V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 La coordinación técnica y ejecución fiduciaria del proyecto estará a cargo de la SEPLAN<sup>15</sup>. La ejecución técnica estará a cargo de la Gerencia General de las alcaldías participantes, que actuará como enlace y designará un equipo técnico con funcionarios de las direcciones de Planificación y de Presupuesto, entre otras.
- 5.2 SEPLAN designará un coordinador técnico del proyecto responsable de las siguientes actividades: (i) preparación del Plan de Ejecución (PEP), Plan de Adquisiciones (PA) y demás herramientas del ciclo de proyecto; (ii) preparación de las bases técnicas para la contratación de consultorías y/o adquisición de bienes, de acuerdo a los requerimientos de las alcaldías; (iii) revisión y evaluación de las propuestas técnicas e informes de resultados de las consultorías; (iv) coordinación y evaluación de las actividades de capacitación; y (v) elaboración de los informes de avance de la ejecución del proyecto. El coordinador técnico será responsable de la coordinación con otras instituciones necesarias para la ejecución del proyecto.
- 5.3 SEPLAN aportará su conocimiento y experiencia a las alcaldías en la supervisión de las actividades, para lo cual suscribirá un convenio de cooperación interinstitucional con las responsabilidades de las partes. Las responsabilidades de SEPLAN incluirán: (i) suscribir contratos y autorizar pagos; (ii) gestionar los desembolsos ante el Banco; (iii) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros; y (iv) asegurar la aplicación de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el Gobierno de Honduras.
- 5.4 La supervisión de los desembolsos será bajo la modalidad ex post. SEPLAN utilizará el SIAFI y el módulo UEPEX para la administración de los recursos. El tipo de cambio será la tasa oficial de compra publicada por el Banco Central de Honduras al momento de pago. La equivalencia de los gastos que se efectúen como parte de la contribución local se calculará con base en el mismo tipo de cambio.
- 5.5 **Adquisiciones.** Se prevé la contratación de consultorías y adquisición de bienes de acuerdo con lo establecido en las políticas para la Adquisición de bienes y obras (GN-2349-9) y para la selección y contratación de consultorías (GN-2350-9),

<sup>15</sup> La ley de Visión de País establece que SEPLAN tiene la responsabilidad de asesorar a la Presidencia de la República en temas relacionados con la GpR. SEPLAN ya es el organismo ejecutor de la CT ATN/OC-12691-HO financiada por el Banco, y ha realizado importantes avances en la implementación de GpR a nivel del gobierno central.

financiados por el Banco. La supervisión de los procesos de adquisición será en forma ex post o ex ante, según se define en el PA y sus versiones ajustadas aprobadas por el Banco.

- 5.6 **Supervisión.** El Jefe de Equipo será responsable del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas del proyecto, con base en el PEP anual de la operación. La supervisión fiduciaria se realizará junto a los especialistas del área.
- 5.7 **Evaluación.** Con recursos del proyecto, se contratará la evaluación media y final, esta última aplicando el SEP. Las evaluaciones indicaran el grado de cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas así como de la ejecución financiera del proyecto.
- 5.8 **Auditoría.** Con recursos del proyecto, se contratará la auditoría de los estados financieros del proyecto, de acuerdo a los términos de referencia a ser acordados con el Banco.
- 5.9 **Condición especial previa a la ejecución del proyecto.** Presentar a satisfacción del Banco el convenio interinstitucional firmado entre SEPLAN y las tres alcaldías.

## **VI. RIESGOS DEL PROYECTO Y ASPECTOS ESPECIALES**

- 6.1 El principal riesgo es el cambio de las autoridades municipales como resultado de las elecciones generales de noviembre de 2013. Para mitigar este riesgo, se prevé: (i) la divulgación de los alcances y beneficios esperados de la CT; (ii) taller de arranque con autoridades y personal técnico de SEPLAN y de las alcaldías; (iii) convenio de coordinación técnica entre SEPLAN y las tres alcaldías; y (iv) acompañamiento y asistencia técnica continua del Banco.

## **VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 7.1 Ninguna

## **VIII. CLASIFICACIÓN DE MEDIOAMBIENTE Y SOCIAL**

- 8.1 Esta CT fue clasificada categoría C, de acuerdo a las políticas de Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), debido a que no se contemplan impactos ambientales o sociales negativos ([Filtros de Salvaguardas](#)).

### **ANEXOS:**

**ANEXO I.** [Plan de adquisiciones](#)

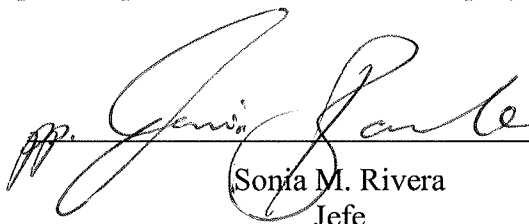
**ANEXO II.** [Términos de referencia](#)

**PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS  
EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

**HO-T1182**

**CERTIFICACIÓN**


La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la suma de US\$1.000.000 proveniente de capital ordinario PRODEV subcuenta B, está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto en la presente operación.

  
\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera  
Jefe

07/18/2013  
Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

**APROBACIÓN**

Aprobado:   
\_\_\_\_\_  
for Ana María Rodríguez Ortiz  
Gerente de Sector  
Sector de Instituciones para el Desarrollo  
IFD/IFD

07/18/2013  
Fecha