



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FOPRIDEH
Federación de Organizaciones
No Gubernamentales para
el Desarrollo de Honduras

“Servicios de Consultoría para Descentralización de Servicios de Seguridad e Infraestructura Vial”

ROBERTO BURGOS
FEBRERO 2013

INFORME FINAL

Roberto Burgos
Consultor

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
(2239-8455, 2239-8339, 2239-8433)

✉ foprیده@foprیده.org www.foprیده.org

INDICE

A. Antecedentes	4
B. Objetivos	6
C. Alcances de la consultoría	6
1. <i>Diagnóstico situacional de las redes de comunicación vial y su capacidad de administración en el territorio de las Mancomunidades</i>	6
2.- <i>Evaluar las experiencias de funciones trasladadas a las mancomunidades por los sectores educación, salud y medio ambiente a efecto de valorar sus fortalezas.</i>	11
3.- <i>Análisis de las capacidades y los requerimientos, normativos y técnicos de las mancomunidades para una eficaz prestación del servicio.</i>	16
4.- <i>Análisis de la capacidad y potencial institucional de las Mancomunidades seleccionadas, elaborando una caracterización de las mismas para la intervención en infraestructura, mantenimiento, prevención y riesgo de inseguridad vial.</i>	18
5. <i>Estrategia de Incidencia Política a favor de la descentralización de funciones en la temática de Seguridad e Infraestructura Vial.</i>	19
6. <i>Desarrollo de una metodología para establecer una red vial mancomunada en las funciones de seguridad e infraestructura vial</i>	24
7. <i>Definición de criterios de evaluación para el éxito de la transferencia de responsabilidades y recursos e identificación de requerimientos de las Mancomunidades para asumir competencias.</i>	29
8. <i>Propuesta de mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación entre las Municipalidades, el Gobierno y diferentes entidades de desarrollo, para la prestación de servicios en infraestructura vial.</i>	32
9. <i>Identificación de sectores y recursos, diseño de líneas estratégicas y definición de fases, actividades e indicadores en relación a la prestación mancomunada de servicios viales.</i>	34
10. <i>Plan Operativo de Gestión Intermunicipal para las Mancomunidades seleccionadas.</i>	38
11. <i>Elaboración de una estrategia de socialización, con el fin de introducir el debate y facilitar la discusión de la propuesta entre los distintos actores.</i>	41

<i>12. Definición de una ruta crítica y una estrategia de implementación de las medidas y sugerencias planteadas por la consultoría.</i>	44
<i>13. Propuesta de responsabilidades institucionales y roles de los actores: Secretarías de Estado, institutos autónomos, Mancomunidades, Corporaciones Municipales y de otros implicados en la prestación de servicios.</i>	49
<i>14. Realización de presentaciones verbales e informes escritos, así como la realización de jornadas de capacitación si fuera el caso, en el tema a personal de las Mancomunidades y presentación de resultados</i>	51

A. ANTECEDENTES

En el marco de la autonomía municipal y la política de descentralización de servicios a prestar por los niveles locales y las asociaciones municipales definida en la Ley de Municipalidades, así como la legislación de la alianza público-privada, que les atribuyen la organización, la planificación, la administración y la prestación de los servicios públicos municipales, con el propósito de alcanzar el bienestar social y material del municipio.

En su artículo 25 numeral 2, la Ley de Municipalidades establece: “Crear, suprimir, modificar y trasladar unidades administrativas. Asimismo, podrá crear y suprimir empresas, fundaciones o asociaciones, de conformidad con la ley, en forma mixta, para la prestación de los servicios municipales”. Por su parte el artículo 20 de la citada ley indica: “Los municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma, entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones”.

Es por ello que, complementado por la figura jurídica que le otorga personalidad jurídica a las mancomunidades, teniendo un efecto para organizar el territorio para la prestación de servicios y en cuyos componentes de creación, está el fortalecimiento municipal en conjunto con el desarrollo del territorio asociado, por tal razón, la Ley confiere a las Municipalidades una serie de competencias que, dadas las limitaciones y los obstáculos de diverso tipo administrativo y financiero, no han logrado asumir por sí solas; no obstante, al integrarse en Mancomunidades potencian sus capacidades y amplían las posibilidades de prestar, servicios públicos en y para los municipios.

En este marco, FOPRIDEH está ejecutando el Proyecto *“Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización”*, con el cual se apoya el fortalecimiento institucional de las Municipalidades en Mancomunidades y su vinculación con la descentralización de funciones que tienden a mejorar la administración pública.

Uno de los fines que persigue la ¹política de descentralización y los elementos de la Ley de Municipalidades es asegurar mayor cobertura y eficiencia en la prestación de servicios públicos, lo cual es posible concretar a través de las asociaciones entre municipios dado que logran economías de escala y aumentan su capacidad técnica para la ejecución de funciones propias del estado central, permitiendo con ello el desarrollo de la periferia y, a su vez, generación de oportunidades y crecimiento económico para la satisfacción ciudadana.

Todo ello está justificado en la visión de país y plan de nación que pretende un crecimiento de las regiones, entendiendo que el desarrollo requiere mejorar la infraestructura vial para facilitar a las comunidades productoras la comercialización de

¹ Modalidad de intervención del Estado, donde el Gobierno Central transfiere de forma gradual, progresiva, ordenada y responsable; competencias y por tanto su autoridad, funciones y servicios asociados, así como los recursos respectivos para su ejercicio, hacia los municipios, por conducto de sus gobiernos.

sus excedentes y asimismo el acceso de la ciudadanía a los diferentes servicios públicos, algunos de los cuales están situados en ciudades principales e intermedias.

Es así que el gobierno central, había planificado que en el año 2011 se trasladaría un 14% del presupuesto del gobierno central a las municipalidades e iniciara el proceso de descentralización que implicaba que algunos programas de desarrollo que ha venido ejecutando el gobierno central serían trasladados a las municipalidades e implicaría que se le otorgará a las municipalidades mayores responsabilidades en sus comunidades. Se estima que una inversión de más de 2.500 millones de lempiras (US\$30 millones) sería trasladada directamente a todos los municipios con base a la planificación que ha hecho el consejo de secretarios de Estado, con la venia del Congreso Nacional.

El gobierno central, indicó que para el caso, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) le trasladaría a las alcaldías la administración de 1.200 millones de lempiras (US\$62 millones); ***el Fondo Vial trasladaría los programas de mantenimiento de la red vial municipal, y hasta ahora no se ha fijado un monto.***

En cuanto a otras dependencias, se ha logrado un acuerdo con la Secretaría de Educación para que esta traslade a los municipios la administración y distribución del Bono Estudiantil, la Matrícula Gratis, así como la construcción y el mantenimiento de los centros educativos, que en conjunto representa un presupuesto de 1.500 millones de lempiras (US\$78 millones).

Con relación a las transferencias que según la ley corresponde a los gobiernos municipales, se ha presupuestado una cantidad de 2,600 millones de lempiras, cantidad que será duplicada con el traslado de recursos para el manejo de otros programas del gobierno.

De acuerdo con la ley de Presupuesto, el gobierno haría efectiva las transferencias municipales del 8% de acuerdo a los ingresos tributarios reales netos, distribuidos en 6,5% consignado en el presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2011, de acuerdo a la estimación de la disponibilidad financiera al momento de su aprobación por el Congreso Nacional.

La diferencia de 1,5%, mediante transferencias de las asignaciones presupuestarias consignadas en los presupuestos del FHIS, y Fondo Vial, destinadas a proyectos en las distintas municipalidades, para lo cual se autorizó a la Secretaría de Finanzas a realizar estos traslados durante la ejecución del presupuesto siguiente

También se contemplaba la transferencia de 4% u 8% a los municipios puerto, siempre que las municipalidades acreditaran haber entregado a la Secretaría del Interior y Población, al Congreso Nacional, a la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa y a la Secretaría de Finanzas, por medio de la Dirección General de Fortalecimiento Local, los documentos de soporte.

B. OBJETIVOS

Para cumplir con los objetivos de esta consultoría, se hace hincapié de contribuir al fortalecimiento de las asociaciones intermunicipales favoreciendo las condiciones para una efectiva descentralización y prestación de servicios públicos en infraestructura vial regional. Estos objetivos están directamente relacionados a objetivos específicos siguientes:

- a) **Hacer un diagnóstico de evaluación de la situación de las redes de comunicación en las Mancomunidades seleccionadas y de las capacidades institucionales necesarias para la gestión descentralizada del sector vial.**
- b) **Generar propuestas y estrategias para iniciar y avanzar en i) el proceso de descentralización de servicios públicos desde instituciones del Gobierno central hacia las Mancomunidades y ii) la prestación mancomunada de servicios públicos.**

C. ALCANCES Y PRODUCTOS DE LA CONSULTORIA

Se presentan en conjunto los alcances y productos el cual da cumplimiento a todas las actividades respectivas, reformulando algunas actividades y alcances para conjuntarlos de manera práctica y de manera tal de tener propuestas reales y tangibles a desarrollar. Dentro de estos alcances se tiene los siguientes productos:

1. Diagnóstico situacional de las redes de comunicación vial y su capacidad de administración en el territorio de las Mancomunidades.

El análisis y la planificación del sistema vial de las mancomunidades exige en primera instancia conocer el marco general con que se cuenta en el país y los actores y responsabilidades que le preceden a ello, es decir que el diagnóstico particular a las redes viales de la mancomunidad tomara en consideración los siguientes conceptos fundamentales:

La red Vial oficial que es responsabilidad de ², tiene una longitud total de 14,741 kilómetros, de los cuales 3,366 están pavimentados y 11,374 sin pavimentar, desde el

² Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda.

punto de vista funcional, dicha red está constituida por las Carreteras Principales, que constituyen el 23% del total con 3,284 kilómetros, la red secundaria que comprende un total de 2,771 kilómetros con un 19% del total y los caminos vecinales los suman oficialmente 8,675 kilómetros con el 58% de la longitud total de la red vial oficial.

Figura 1. Red Vial /Fondo Vial

REPUBLICA DE HONDURAS
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
RED VIAL NACIONAL
 (por tipo de calzada)
 2012

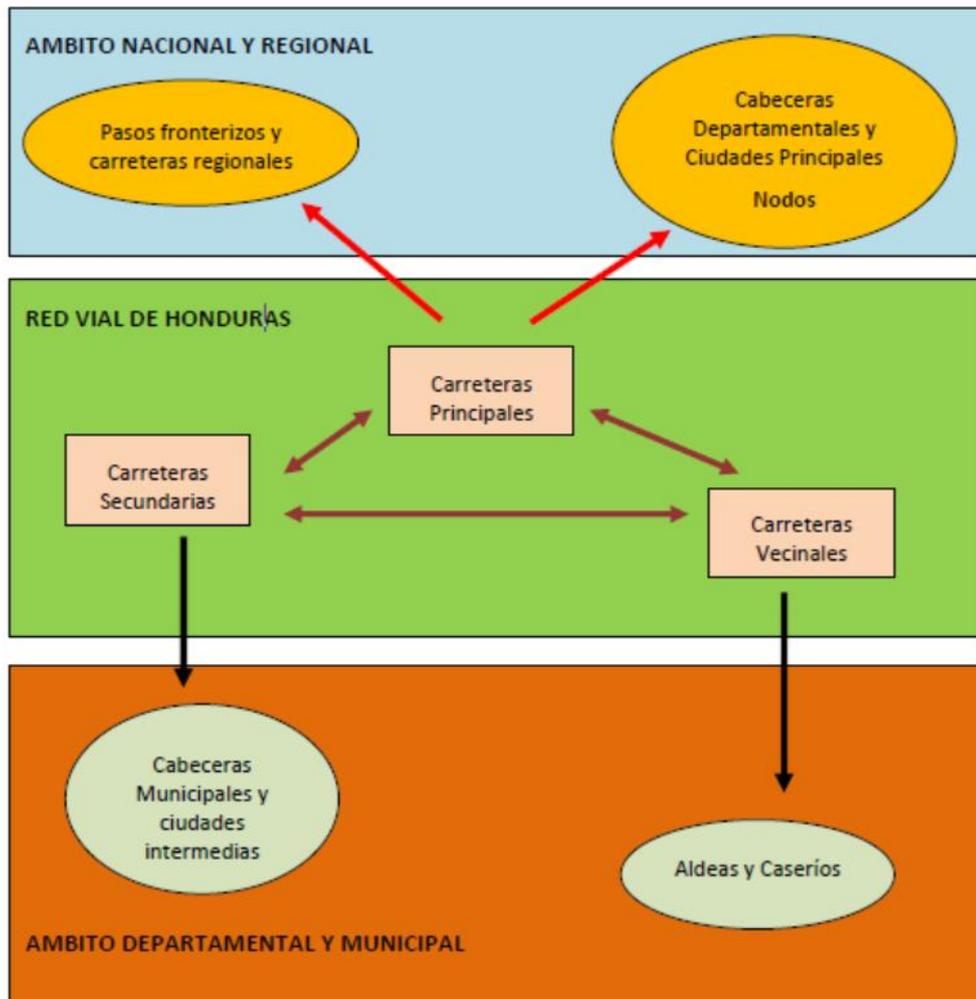
	Principal					Total	Secundaria					Total	Vecinal		Total	
	CA	CH	TD	MS	CA		CH	TD	MS	MS	TI					
ATLANTIDA	203.86	0.00	0.00	0.00	203.86	0.00	0.00	29.41	0.00	29.41	416.57	24.70	441.27	674.54		
COLON	129.26	0.00	0.00	20.86	149.12	1.72	0.00	36.24	65.04	103.00	300.34	77.20	377.54	629.66		
COMAYAGUA	112.71	0.00	19.76	0.00	132.47	15.43	11.87	50.30	99.52	176.92	415.90	70.44	486.34	795.73		
COPAN	173.10	0.00	21.38	0.00	194.48	0.00	2.80	30.15	37.20	70.15	251.84	120.43	372.27	636.90		
CORTES	170.15	187.85	0.00	0.00	358.00	82.21	20.19	47.31	20.80	170.51	390.69	45.75	436.44	964.95		
CHOLUTECA	205.32	0.00	0.00	0.00	205.32	0.00	0.00	41.00	142.93	183.93	513.31	66.35	579.66	968.91		
EL PARAISO	78.18	0.00	10.55	0.00	88.73	23.02	2.05	56.87	410.53	492.47	528.38	400.73	929.11	1,510.31		
FCO. MORAZAN	331.11	0.00	88.11	59.98	479.20	30.81	0.00	26.41	124.56	181.78	809.40	53.14	862.54	1,523.52		
GRACIAS A DIOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	293.84	293.84	4.00	34.00	38.00	331.64		
INTIBUCA	0.00	0.00	79.42	57.31	136.73	0.00	0.00	0.94	137.07	138.01	367.79	120.07	487.86	762.60		
ISLAS DE LA BAHIA	17.90	0.00	25.20	10.50	53.60	0.60	0.00	11.73	0.00	12.33	17.25	14.90	32.15	98.08		
LA PAZ	0.00	3.12	83.68	39.66	126.46	0.00	1.88	5.63	46.11	53.62	195.66	83.06	278.72	458.80		
LEMPIRA	2.98	0.00	47.53	0.00	50.51	0.00	0.00	22.19	183.57	205.76	320.79	66.00	386.79	643.06		
OCOTEPEQUE	85.10	0.00	0.00	0.00	85.10	0.00	0.00	29.28	60.20	89.48	195.87	0.75	196.62	371.20		
OLANCHO	116.96	0.00	19.63	279.47	416.06	0.00	0.00	8.02	293.76	301.78	858.86	172.81	1,031.67	1,749.51		
STA. BARBARA	67.68	0.00	103.46	0.00	171.14	0.00	16.53	45.61	85.43	147.57	806.77	138.39	945.15	1,263.86		
VALLE	70.31	0.00	0.00	0.00	70.31	6.91	0.00	49.85	36.24	93.00	318.19	54.12	372.31	535.62		
YORO	96.13	0.00	108.08	159.32	363.51	0.00	2.30	0.00	25.49	27.79	420.86	10.25	431.11	822.41		
Total	1,859.75	190.97	606.78	627.10	3,284.60	160.70	57.42	490.94	2,062.09	2,771.15	1,324.47	1,553.08	8,685.55	14,741.30		
Porcentaje	56.62%	5.81%	18.47%	19.09%	100.00%	5.80%	2.07%	17.72%	74.41%	100.00%	82.12%	17.88%	100.00%			
Fuente: Departamento de Planificación Vial / UPEG / SOPTRAVI						22.28%							18.80%		58.92%	
Total Pavimentada					3,366.56	Total No Pavimentada					11,374.74					
Tipo de Calzada: CA - Concreto Asfáltico, CH - Concreto Hidráulico, TD - Tratamiento Doble, MS - Material Selecto, TI - Tierra																

Es interesante visualizar el uso que se le da a la red vial nacional, lo cual es posible a través de los estudios de tráfico que se han realizado, los que muestran que el 62% de la red pavimentada tiene niveles de tráfico menores a los 3,000 vehículos por día, la red de caminos vecinales de material selecto el tráfico que predomina es el de menos de 50 vehículos por día en un 55% de su extensión y en el caso de los caminos de tierra, el tráfico predominante es el de menos de 25 vehículos por día en un 85% de la red.

Red vial no oficial (Ámbito departamental y/o Municipal). Adicionalmente existe una red no oficial, es decir que no forma parte de las responsabilidades de ni del Fondo Vial y que se estima entre 15,000 a 20,000 kilómetros adicionales y son caminos o huellas construidos en su casi totalidad sin ningún tipo de revestimiento, es decir en terreno natural. Esta red es no pavimentada casi en su totalidad, faltan datos oficiales sobre la calidad de esta red vial municipal, pero hay que partir que se encuentra en un

estado aun peor que la red vial oficial, por la falta de atención de parte las instituciones centrales.

Figura 2. Esquema de pertenencias y conectividad de la red vial nacional.



Red vial en relación a las Mancomunidades. Los trabajos propios de elaborar una red vial de la mancomunidad están orientadas hacia los territorios de las Mancomunidades establecidas en los departamentos de Santa Bárbara y Ocotepeque, que tienen su personalidad jurídica reconocida e inscrita, como son Mancomunidad de Municipios de la región Sur Oeste de Santa Bárbara (MUNASBAR), Mancomunidad de Municipios del Valle de Sensenti (MANVASEN) y Mancomunidad de Municipios del Valle de Sesecapa (AMVAS), todas ellas con unidades intermunicipales y que han tenido experiencia en prestación de servicios en los sectores de salud, educación y ambiente.

Figura 3. Localización de las Mancomunidades



Dentro de estas mancomunidades se presentan los nombres de los municipios que oficialmente están asociados y/o comprometidos actualmente en cada Mancomunidad.

Tabla 1.
Listado de Municipios por cada mancomunidad

Departamento de Santa Bárbara	Departamento de Ocoatepeque	Departamento de Ocoatepeque
Mancomunidad de MUNASBAR	Mancomunidad de MANVASEN	Mancomunidad de AMVAS
Listado de municipios		
1. Níspero 2. Arada 3. San Vicente Centenario 4. San Nicolás 5. Nueva Celilac 6. Atima	1. San Marcos 2. San Fco. del Valle 3. Mercedes	A. Nva. Ocoatepeque B. Sinuapa C. La Fraternidad D. Dolores Merendón E. Concepción F. Sta. Fe

En cuanto a la caracterización de la red vial de se obtiene que:

- Dentro de la red vial de las mancomunidades de MUNASBAR, tiene una injerencia con longitud de 160.76 kilómetros, y municipal con 228 km, MANVASEN con 155 km de red de /Fondo Vial y 227 de red mancomunal, y finalmente AMVAS con una red vial de 103 km perteneciente a y de 13 de red vial mancomunal. Esta red vial constituye 1,100 km de total de la longitud de la as mancomunidades abarcando todos los municipios que componen la mancomunidad.

Tabla 2.
Resumen de pertenencia de caminos (Longitud de proyectos).

Departamento	Mancomunidad	Longitud Total (km).	³	⁴ Municipal
Santa Bárbara	MUNASBAR	388.92	160.76	228.16
Ocoatepeque	MANVASEN	382.45	155.39	227.06
Ocoatepeque	AMVAS	239.62	103.99	135.63
Total		1,110.99	420.14	590.85

Estimativo de longitud por los alcaldes, en la Red vial tomando en cuenta caminos de acceso. (no se desarrolló inventarios viales).

En relación a la capacidad de administración en el territorio de las Mancomunidades está totalmente sujeta al volumen de obras viales y a la cantidad de proyectos que sean socializado y trasladados a lo que se ha

³ Se entiende de pertenencia de todos los caminos del Fondo Vial y Mano de obra, como también de la Dirección General de Carreteras.

⁴ Se entiende de pertenencia de los Municipios todos los caminos del Fondo cafetalero, SAG, ONG's e instituciones privadas y/o públicas.

denominado red vial mancomunal. Es así que ya se tiene en principio una red vial establecida según los talleres de socialización y validación que han dado origen a esta red vial mancomunada.

Una vez teniendo la red vial de la mancomunidad definida, seguidamente se procederá a un inventario vial (no considerado en esta consultoría) para determinar in situó de las necesidades de obras llámese estas requerimiento de puentes, vados , mejoramientos en la calçada de los caminos y adición de obras de drenaje adicionales , remoción de derrumbes y un sinnúmero de actividades que van a determinar el volumen de obras y volumen de montos financieros que darán como resultado las necesidades total de la red vial mancomunal.

Por lo tanto determinar si existe la capacidad o no esta se verá reflejada en actividades totales después de un inventario vial , estableciendo criterios de que es lo que se requiere invertir y de las prioridades del momento para desarrollar las obras o estándares requeridos por cada municipalidad; de hecho que este volumen de obras/financiero estará sujeta implícitamente a la capacidad de la Uti de proveer y prever los aspectos técnicos requeridos de acuerdo a la oferta y demanda de obras viales a través de una planificación seria y realista.

2. Evaluar las experiencias de funciones trasladadas a las mancomunidades por los sectores educación, salud y medio ambiente a efecto de valorar sus fortalezas.

El esquema de intervención en el subsector vial, obedece sin duda alguna a la necesidad de las comunidades de tener vías de comunicación en estado transitable todo el tiempo para la movilización de personas, bienes y servicios, por lo tanto el tema vial es algo muy particular mencionando que es un sub-sector que acoge a distintos actores y los mismos intervienen en condiciones igualitarias desde el punto de vista geográfico, financiero y legal.

Las experiencias dentro de otros ⁵subsectores son resultados de acciones positivas pero exclusivas dentro de ellas mismas con connotaciones a proyectos específicos en alguna medida, por lo que se propone mencionar en este apartado las experiencias de acciones exitosas relacionadas al tema vial debido a que si existen experiencias valiosa de remarcar y ajustar a las condiciones actuales tanto de procesos de planeamiento, formulación, contratación, ejecución, operación y mantenimiento.

Si bien se puede contar a más de 20 actores que participan en el subsector de la vialidad del país, estos participan en forma ordenada dentro de cada institución, pero sin seguir un lineamiento de la planificación vial del sector en donde y Fondo Vial como actores principales a cargo de la planificación, administración del financiamiento, regulación y ejecución a través de empresas privadas, le corresponde por ley la planificación a través de la UPEG para integrar los planes que permitan la

⁵ Documento de experiencias exitosas en gestión descentralizada de municipios USAID (Programa de Gobernabilidad y Transparencia).

generación y retroalimentación de los planes de inversión.

El problema más importante en la actualidad, sobre la planificación vial es la gestión de los fondos en el contexto de una multiplicidad de actores quienes controlan los recursos y toman decisiones sobre las inversiones a realizarse, sin la necesidad de contar con el apoyo de las autoridades del sector y demarcar con las prioridades anunciadas en los planes oficiales del país las acciones tendientes a normalizar y ordenar este subsector.

En la práctica, los dueños de los fondos han sido quienes normalmente han determinado cuales proyectos se van a implementar. El problema se ha agudizado por la falta de herramientas modernas de seguimiento y actualización de planes viales para proveer una base técnica sólida de negociaciones con las entidades públicas y con los donantes sobre las prioridades a establecer.

Partiendo de estas premisas, las asignaciones de presupuesto y de injerencia sobre la vialidad no está etéreamente regularizada por lo que a raíz de ello se ha planteado con cooperantes desarrollar intervenciones en caminos con programas que conllevan acciones de descentralización con directrices diferentes tales como:

- **Políticas de planificación:** que lo generan distintas dependencias del estado sin una coordinación entre sí.
- **Financiamiento:** inversiones que van de acuerdo a los juicios y preceptos personales en proyectos de desarrollo y gubernamental sin seguir una política clara en su sostenibilidad.
- **Reglamentos:** que van de acuerdo con la orientación particular de cada institución.
- **Asistencia técnica:** distintos criterios técnicos de varias instituciones y sobre obras repetitivas e inversiones mal sustentadas.
- **Prestación de servicios:** duplicidad en algunos casos de incursiones en obras viales en los mismos territorios geográficos.

Debido a ello se expresa las experiencias de dos actores que han sido la ⁶UE y BM/BCIE en estos procesos de descentralización como ser el caso de MAMLESIP y del proyecto PIR (FHIS).

Experiencia de la UTI/MAMLESIP en el desarrollo de procesos de licitación, supervisión y ejecución de proyectos.

⁶ (UE) Unión Europea, (BM) Banco Mundial (BCIE) Banco Centroamericano de Integración Económica.

A través de la participación de la MAMLESIP en la Delegación Operativa del Ciclo de Proyectos con el FHS se lograron desarrollar 2 licitaciones:

1 Privada y 1 Pública, estos procesos se desarrollaron con el apoyo de la unidad de contrataciones del FHS quienes capacitaron a la UTI para que pudiera desarrollar todo el proceso de licitación:

- Preparación de Documento base de Licitación
- Envío de invitaciones
- Apertura y análisis de ofertas
- Adjudicación de contrato

Para el acto de apertura de ofertas se invitaron representantes del Tribunal Superior de Cuentas, Procuraduría General de la República, Junta Auditora Social de la Mancomunidad, Junta Directiva de MAMLESIP, el análisis de ofertas y adjudicación de contrato se realizó en base a la Ley de Contratación del Estado.

La MAMLESIP administro los fondos y realizo los pagos a las empresas constructoras de acuerdo a los informes de avance de los proyectos verificados en las visitas de supervisión realizadas por la UTI/MAMLESIP. El Programa Binacional delego a la MAMLESIP para que desarrollara todo el proceso de licitación así como también el manejo de fondos. Entre las principales actividades desarrolladas por la UTI/MAMLESIP se tuvieron:

- Preparación de Documento Base de Licitación tomando como base la documentación de licitación de Fondo Vial.
- Realización de invitación a empresas constructoras previamente calificadas por Fondo Vial
- Apertura y análisis de ofertas siguiendo lineamientos de La Unión Europea y la Ley de Contratación del Estado de Honduras.
- Elaboración y adjudicación de Contratos
- Verificación de estimaciones para proceder a la realización del pago respectivo, cabe señalar que en esta actividad se encontraron en varios casos incongruencias entre la estimación y lo realizado en campo, por lo que la UTI realizaba reuniones conjuntamente con la empresa supervisora y la constructora logrando de esta forma el cumplimiento de todas las actividades programadas y autorizadas por la empresa supervisora.

Cuando no se encontraban incongruencias entre la estimación y lo ejecutado en campo los pagos se realizaban en un plazo no mayor a 5 días esto para que las empresas constructoras no se atrasaran en la ejecución de actividades por falta de fondos. Se puede concluir que la ejecución de los proyectos se desarrolló de buena manera por parte de las empresas constructoras quienes cumplieron con el contrato tanto en tiempo como en la cantidad de obra contratada.

En algunos casos MAMLESIP solicito al Programa Binacional la autorización para la ejecución de fondos a través de la UTI/MAMLESIP lo cual le fue aprobado, con el

objetivo de ejecutar actividades en la cual se contrató equipo disponible en la zona así como también mano de obra calificada, lográndose de esta manera ejecutar los fondos asignados en el tiempo establecido.

Las actividades desarrolladas consistió en la colocación de alcantarillas, construcción de mampostería, balastado y conformación de calzada. Esta ejecución de fondos significo para la UTI/MAMLESIP adquisición de experiencia en cuanto a la contratación de equipo, mano de obra y ejecución de actividades encaminadas al mantenimiento de carreteras.

Experiencia de la Mancomunidades-UTIs/PIR/FHIS – Proyecto Infraestructura Rural

Los Objetivos de Desarrollo del Proyecto fueron:

- El Proyecto contribuirá a la reducción de la pobreza rural mediante el acceso a los servicios de infraestructura básica en áreas rurales pobres, y
- **La descentralización a través del desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales en la provisión de servicios de infraestructura locales.**

Los Objetivos Específicos del Proyecto fueron i) **Mejorar el acceso, calidad y sostenibilidad de los servicios de infraestructura** (carreteras, agua y saneamiento y electricidad) en áreas rurales de Honduras; II) Mejorar la capacidad institucional local en la gestión de la planificación y dotación de los servicios de infraestructura. El área de influencia donde se desarrolla el Proyecto de Infraestructura Rural (PIR) comprende nueve (9) departamentos del país con las siguientes Mancomunidades:

1. **Mancomunidad CRA (Consejo Regional Ambiental), Departamento de Santa Bárbara:** San Luis, San Marcos, Petóa, Trinidad, Chinda y Concepción del Norte.
2. **Mancomunidad CHORTI (Mancomunidad de Municipios del Norte de Copan), Departamento de Copan:** Nueva Arcadia, San Nicolás, Florido, La Jigua, San Antonio, El Paraíso, Santa Rita, Copan Ruinas, Cabañas.
3. **Mancomunidad de MAMNO (Mancomunidad de Municipios del Norte de Olancho), Departamento de Olancho:** Salamá, Silca, Jano, Guata, Concordia, Campamento, Guayape, Esquipulas del Norte, La Unión, Yocón, Mangulile, El Rosario.
4. **Mancomunidad de MAMBOCAURE (Mancomunidad de Municipios del Cerro de La Botija y el Cerro Guancaure), Departamento de Choluteca:** El Corpus, Concepción de María, Santa Ana de Yusguare, San Marcos de Colón, Duyure, Apacilagua, Orocuina.
5. **Mancomunidad de MAMCEPAZ (Mancomunidad de Municipios del Centro de la Paz), Departamento de La Paz:** Márcala, Chinacla, San José, Santa María, Santiago de Puringla, San Pedro de Tutule, La Paz, Cane.

-
6. **Mancomunidad de GÜISAYOTE, Departamento de Ocotepeque:** La Labor, Lucerna, Sensenti, Fraternidad, Dolores Merendon.

Adicionalmente se están financiando las siguientes Mancomunidades:

1. **Mancomunidad de AMFI (Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá), Departamento de Intibucá:** San Marcos de la Sierra, Concepción, Colomoncagua, Camasca, Magdalena, San Antonio, Santa Lucía.
2. **Mancomunidad de CAFEG, Departamento Lempira:** Erandique, San Francisco, Santa Cruz, San Andrés, Gualcince, Candelaria, Piraera.
3. **Mancomunidad de MANOFM (Mancomunidad de Municipios del Norte Francisco Morazán), Departamento Francisco Morazán:** San Juan de Flores, Guáimara, Talanga, Cedros, San Ignacio, El Porvenir, Marale, Vallecillo, Orica, **MAMBOCAURE**, los municipios de Liure y Morolica.

Es así que el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha impulsado experiencias piloto tendientes a la Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos (DOCP), cuyo objetivo principal es el de delegar algunas actividades del ciclo de proyectos del FHIS a las mancomunidades de acuerdo con su capacidad instalada. De este modo, se busca que éstas participen en la identificación, priorización, evaluación, formulación, contratación, ejecución y supervisión de las obras y servicios que financia el FHIS.

La estrategia de la DOCP indica la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los municipios para acompañar estos procesos con el propósito de ayudar a mejorar la eficiencia y calidad de los programas de inversión de las mancomunidades, adaptándolos a las necesidades locales concretas. La DOCP del FHIS es un aporte estratégico para la implementación inicial de políticas de descentralización de las municipalidades y/o mancomunidades, donde el FHIS ha tomado en cuenta el grado de desarrollo y la capacidad de las municipalidades y mancomunidades.

3. Análisis de las capacidades y los requerimientos, normativos y técnicos de las mancomunidades para una eficaz prestación del servicio.

La propuesta presentada se desarrolla a partir del análisis de capacidades de las mancomunidades, mediante el cual se detectó que no todas las mancomunidades mantienen una capacidad específica para el tema vial, sin embargo estas mancomunidades y sus UTI definen claramente su rol y funciones en la cual se focaliza y se proponen líneas estratégicas en torno a su plan estratégico.

A medida que se establece los marcos generales de inversión y magnitud de obras, la gran mayoría de los municipios del país, especialmente el 80 % de los municipios de la categoría C y D, no estarían en condiciones de asumir la descentralización del

mantenimiento vial como función muy compleja técnicamente y muy costosa. A nivel individual, no podrían financiar un equipo de mantenimiento vial a tiempo completo, con las capacidades técnicas especializadas, mucho menos el alto volumen de inversiones de obras, el cual es necesario para la creación de una Unidad de Mantenimiento Vial y que esta esté ocupada todo el año y no quede subutilizada. En este sentido, las mancomunidades pueden generar los efectos de economía de escala, indispensable para que la gestión del mantenimiento vial descentralizada sea viable.

Técnicamente, y basado en las capacidades instaladas como producto de una transferencia de capacidades y de actividades ya desarrolladas en el marco de diferentes proyectos anteriormente planteados, el plan propuesto para este proyecto de descentralización se formula basado en un modelo de mantenimiento mancomunado de caminos no pavimentados de la red vial local para ambos tipos de redes que incluye:

a. La gestión descentralizada del mantenimiento del ciclo de proyecto, en la cual se hará los procesos dentro de la mancomunidad como ser:

- Planeamiento y Priorización de los proyectos.
- Formulación y Evaluación de los proyectos.
- Contratación de las Obras y Supervisión de los proyectos.
- Ejecución y Recepción de las Obras de los proyectos.
- Operación y Mantenimiento de Obras.

La premisa general es que este proyecto y/o Propuesta se ejecuta mediante el modelo de Gestión Descentralizada hacia las mancomunidades seleccionadas y que posean una Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) con capacidades de desarrollar e implantar las tareas y acciones que marquen el inicio de un proceso documentado y sostenible, para que otras mancomunidades debido al éxito esperado prosigan con en el camino hacia una descentralización que deberá contar con entre otras:

(i) Capacidad institucional para la ejecución y operación de los proyectos, para lo cual se requiere contar con un Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad; un equipo técnico calificado responsable del área técnica, administrativa-financiera y de licitaciones; un reglamento de organización y funciones de la unidad; personería jurídica; una oficina equipada con equipo de cómputo, vehículo, entre otros requisitos logísticos.

(ii) Capacidad técnica de las UTI para manejar el ciclo de proyecto, que comprende desde el manejo de procesos del pre-ciclo, como son el seguimiento a los PEDM, los Planes Plurianuales de Infraestructura Vial de la Mancomunidad (a ser elaborados con antelación a la asignación de fondos) y a los Planes Operativos Anuales (POA) de la mancomunidad; hasta el manejo de los procesos del ciclo en lo que corresponde a las etapas de: pre factibilidad, factibilidad, evaluación, aprobación, contratación y ejecución/supervisión, el cierre de los sub-proyectos y el monitoreo ex post.

Otros aspectos de igual relevancia que se relacionan con lo anterior son el manejo del Sistema de Información, Sistemas de Costos sistemas financieros, sistemas de información gerencial, manejo de los registros de consultores y contratistas.

- a. **La gestión descentralizada del mantenimiento mancomunado de caminos municipales y de la red oficial en la parte que no puede ser atendida por el Fondo Vial.**

El aspecto central es que los caminos hayan sido priorizados según su importancia estratégica desde la perspectiva de los mismos actores locales, y que los municipios complementen y establezcan una red vial mancomunal validada y que en ningún caso las acciones a emprender sustituyan en primera instancia las la función del Fondo Vial.

Es así que la orientación de algunas acciones están encaminadas a poder concretizar algún convenio con el Fondo Vial para trasladar los conocimientos básicos de los trabajos que se desarrollan en carretas (mantenimiento periódicos y rutinarios) y principalmente a temas de mayor envergadura como lo son la creación de la microempresas asociativas de mantenimiento vial (MEACV) logrando así una incorporación masiva de mano de obra en las regiones donde se pretenden desarrollar los proyectos viales y produciendo un impacto mayor a temas relacionados a impactos sociales.

4. Análisis de la capacidad y potencial institucional de las Mancomunidades seleccionadas, elaborando una caracterización de las mismas para la intervención en infraestructura, mantenimiento, prevención y riesgo de inseguridad vial.

Las capacidades de cada mancomunidad se van adquiriendo en la medida que se vayan dando los procesos de implementación de los proyectos y en la medida que estos se vayan desarrollando, de hecho que estas acciones estarán supeditadas a la planificación que se tendrá con la anticipación necesaria y a criterios institucionales como ser; que las mancomunidades seleccionadas deben tener capacidad instalada para ejecutar el proyecto, destacando seis criterios principales:

1. Organización y funcionamiento interno
2. Sistema de planificación
3. Administración y finanzas
4. Transparencia y rendición de cuentas
5. Sostenibilidad
6. Experiencias en descentralización sectorial

Estos criterios estarán destacándose en aspectos como el de considerar el nivel de comportamiento en los dos últimos años; cuál ha sido el nivel de toma de decisiones que tienen las mancomunidades seleccionadas; la estabilidad laboral del personal, en

virtud de que se quiere garantizar la continuidad del proyecto y considerando además, la modalidad directa de ejecución del proyecto.

En procura de asegurar el éxito de cualquier proyecto piloto para su implementación, se definieron los siguientes criterios para la selección de las mancomunidades, y así poder evaluar su capacidad técnica y financiera:

- a) Consolidación de su marco legal y de sus órganos de gestión
- b) El equipamiento local de trabajo y de comunicación propio con que cuenta la UTI
- c) Experiencia en planificación del desarrollo estratégico
- d) Su sostenibilidad financiera y política
- e) El volumen financiero, el número de los proyectos implementados, así como la variedad de las áreas incluidas en su trabajo.
- f) El grado de la aplicación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el pasado.

En las visitas de campo a las 3 mancomunidades, se revisaron junto con los responsables de las mancomunidades, estos criterios para seleccionar las de mayor solidez organizativa y la mayor capacidad técnica y financiera. MUNASBAR fue la que contó con la disposición e interés acerca de conocer más en detalle cual seria las condiciones para realizar un proyecto piloto dentro de la mancomunidad.

Además querían conocerse del interés real de la mancomunidad y de los municipios de hacer un compromiso más tangible hacia un convenio con el Fondo Vial, es así que en reunión de corporación se firmaría una acta de todos los municipios tendientes a la validación de la red vial mancomunal socializada y validada recientemente por todos los municipios en primera instancia para proceder luego a un inventario vial que diera la solidez a una red vial respaldada técnicamente desde todo punto de vista en harás de negociaciones con cualquier ente estatal.

5. Estrategia de Incidencia Política a favor de la descentralización de funciones en la temática de Seguridad e Infraestructura Vial.

Iniciar una estrategia de incidencia, va a depender en primera instancia de la voluntad política de ciertas autoridades que desempeñan y tiene a su cargo instituciones que se interrelacionan con este sub-sector de la vialidad; además de tener claro que existen distintos actores que intervienen y se destacan por el apego a los distintos recursos financieros con el hecho de tener la importancia e injerencia política de manera directa hacia las comunidades o poblaciones que necesitan de una vialidad sustentable.

A raíz de lo planteado se destaca criterios generales y específicos de la manera más perceptible y notoria de manera tal de tener condiciones que demuestren tener resultados como ser:

A. Criterios generales para el diseño de la estrategia

- 1) El diseño de la estrategia planteada para incidir de manera tangible en el sub-sector de infraestructura vial, es enmarcada en los siguientes criterios:
 - Definir la red vial de la mancomunidad.
 - Definir la capacidad de financiamiento de esa red vial.
 - Insertar dentro del Fondo Vial una unidad de descentralización de manera de tener un ente permanente en este tema.
 - El Proceso debe ser gradual y pretende ir de lo más sencillo a lo más complejo, tomando en cuenta la viabilidad institucional y política.
 - Las modalidades de descentralización propuestas deben asegurar que el servicio que provea sea sostenible financieramente.
 - El proceso debe contemplar acciones de fortalecimiento del nivel central hacia las mancomunidades para un proceso a mediano y largo plazo.
 - La estrategia debe contemplar acciones que permitan asegurar el financiamiento para la provisión del servicio en forma descentralizada, así como la determinación de opciones de mecanismos financieros que permitan el traslado de fondos y la rendición de cuentas.
 - La estrategia debe contemplar acciones relacionadas con los recursos humanos, a fin de evitar duplicación de esfuerzos.
 - La estrategia propuesta debe dejar previsto que cuando se trasladan funciones a las mancomunidades de municipios, éstos no repitan esquemas centralizados.
 - Se debe insertar distintas estándares de contratación (mano de obra local) y dinamizar las economías regionales.
 - Se deberá de planificar de acuerdo a estándares de mantenimiento y construcción de obras viales razonables y realistas.

B. Objetivos Estratégicos

- 2) Los gobiernos locales (Mancomunidades) tienen mayores oportunidades para identificar las necesidades de infraestructura a nivel locales, existe una concentración de usuarios, es más fácil pedir la rendición de cuentas a los niveles de decisión más cercanos a la población, se facilita la participación y el trabajo de la comunidad local en obras de menor escala, y existe mayor información de la oferta calificada de proveedores.
- 3) El proceso de descentralización en este sub-sector no garantiza que todos los servicios puedan ser transferidos al nivel local. Existen elementos que son competencia de entes nacionales o bien que tienen mayores eficiencias en un ámbito de mayor alcance que el local, tales como: la planificación nacional, la conectividad de la red nacional, la generación de especificaciones técnicas, la consecución de elevadas sumas de financiamiento para la construcción y el mantenimiento para proveer financiamiento para obras de mayor envergadura tales como puentes, fallas geológicas, derrumbes de gran magnitud etc.

-
- 4) Todas estas razones dan sustento suficiente para emprender una estrategia de descentralización de servicios prioritarios de infraestructura vial que deberá estar encaminada a lograr los siguientes objetivos estratégicos específicos:
- a) Aumentar la cobertura de la conservación vial con mayor eficiencia, tanto en la red oficial como en la red no oficial.
 - b) Aumentar la cobertura de la construcción de infraestructura vial, con énfasis en aquella que permita comunicar las comunidades más aisladas de las zonas productivas.
 - c) Aumentar la calidad de la infraestructura de la red vial principal y secundaria existente para mejorar la eficiencia y la conectividad de las principales zonas de desarrollo del país.
 - d) Aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios, de manera que se optimicen los recursos escasos.(planes estratégicos)
 - e) Apoyar técnicamente a la Uti en todo lo relacionado a la transferencia de tecnología y a mejorar técnicamente (nuevas tecnologías) los conectores viales regionales más importantes.

C. Criterios Específicos para la implantación de una buena estrategia

- 5) Dada la situación actual de los sub-sector infraestructura vial y a los avances que ya se han obtenidos por acciones encaminadas a la descentralización de los servicios, es necesario priorizar en aquellos que permitan alcanzar los objetivos de una forma más expedita con los recursos disponibles. Por ello, la estrategia propuesta plantea que para establecer las prioridades, se deben fijar los siguientes criterios para priorizar servicios a descentralizar:
- a) **Interés mutuo.** Se refiere a aquellos acciones en donde haya interés de descentralizar, tanto en el nivel central como en el local.
 - b) **Permisibilidad Legal.** Se refiere a iniciar el proceso con aquellas acciones en donde el marco legal actual permita la implementación del proceso en el corto plazo.
 - c) **Sencillez:** Dado que el proceso de descentralización debe ser irreversible, se deben priorizar aquellos proyectos /mancomunidades que permitan ir avanzando gradualmente en complejidad de lo más fácil a lo más difícil.
 - d) **Integralidad:** Los servicios prioritarios no deben ser servicios aislados, sino aquellos que complementen y profundicen las acciones de descentralización exitosas ya emprendidas. (mantenimiento con microempresas y luego mantenimientos periódicos con maquinaria)
 - e) **Sostenibilidad Financiera:** Referida no solo a aquellos acciones que cuenten con posibilidades de contar con recursos suficientes en el largo plazo, sino aquellos que cuenten con el soporte de mecanismos que faciliten el traslado de recursos a los ejecutores.(Asociación Público Privado).

- f) **Alto Impacto.** Se busca que las acciones prioritarias puedan generar un mayor impacto en la cobertura y calidad de la infraestructura, en la participación comunitaria, en el incremento del empleo en el interior del país.
- 6) En base en estos criterios seleccionados, permite concluir que las acciones prioritarias son los siguientes:

TABLA 2

Criterio/ Servicio	Infraestructura vial		
	Mantenimiento de Caminos Vecinales/Mancomunales	Mantenimiento Vial de la Red Primaria y Secundaria No Pavimentada	Emergencias Viales
Interés Mutuo	SI	SI	SI
Permisibilidad Legal	SI	SI	SI
Sencillez	SI	SI	SI
Integralidad	SI	SI	SI
Sostenibilidad Financiera	SI	SI	NA
Alto Impacto	SI	SI	SI

- 7) Para descentralizar de una forma adecuada se analizaron las modalidades que cumplen de mejor forma con los objetivos y los criterios establecidos. Así las modalidades seleccionadas son:

TABLA 3 Modalidades de Descentralización Propuestas

Servicio	Modalidad
Mantenimiento de la Red Vecinal (Oficial), y tentativamente la red vial principal y secundaria No pavimentada.	Devolución a las Mancomunidades, con ejecución por parte de microempresas asociativas organizadas por el Fondo Vial y otras organizaciones no gubernamentales.
Mantenimiento de la Red Primaria y Secundaria (Oficial y No Oficial)	Profundizando la Descentralización, fortaleciendo al Fondo Vial para alcanzar el 100% de cobertura.
Emergencias Viales	Profundizando la Desconcentración, fortaleciendo al Fondo Vial para alcanzar el 100% de cobertura
Creación unidad de descentralización (UDV) y ejecución de proyecto pilotó en mantenimiento rutinario en primera instancia y mantenimiento periódico en segunda instancia.	Creación de microempresas asociativas de mantenimiento vial. Capacitaciones de parte del Fondo vial en procesos legales y técnicos a las Mancomunidades.

Las acciones aquí propuestas no son una típica delegación, en donde el sector privado es contratado para realizar un trabajo POR CUENTA del Estado, pero las acciones que se proponen en los párrafos siguientes, permiten preparar el proceso de descentralización total o parcial que sea permitido por el marco legal respectivo.

TABLA 4
Identificación de beneficiados y Afectados del Proceso de Descentralización
Propuesto en el sub- Sector de infraestructura vial

Beneficiados	Afectados
<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades • Usuarios del Servicio • Nuevos contratistas y/o proveedores que tienen capacidad y que actualmente no participan en la provisión de servicios. • Municipios • mancomunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores públicos que ejecutan la prestación de los servicios. • Instituciones públicas y o privadas que operan con independencia • Contratistas y/o proveedores que actualmente no califican técnicamente para la prestación de los servicios.

8) Los principales beneficiarios de las acciones resultantes del proceso de descentralización son aquellas mancomunidades de municipios, su población, que hoy cuentan con un acceso vial precario, o que no cuentan con posibilidades de movilizar las mercancías de la producción agrícola del país.

9) Los principales afectados identificados son aquellos empleados públicos que dejarán de desempeñar la función actual y que por lo tanto pudieran verse afectados, aún y cuando, su retiro de la institución no se concrete, pues tienen la opción de ser re-capacitados. Otros posibles afectados son los actores que hoy realizan acciones viales en forma independiente y sin deseo de regirse por las normas generales, así como los contratistas y proveedores que no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en las normas del ente rector y que actúan en forma independiente.

D. Condiciones Previas o Paralelas al Proceso de Descentralización

10) Reconociendo que el proceso de descentralización de servicios de infraestructura vial, debe estar inmerso en un proceso de modernización institucional integral, es necesario garantizar que previo, o en forma paralela al proceso de descentralización, se realicen las siguientes faenas:

- a) Fortalecimiento de la capacidad rectora de en materia vial.
 - El rol regulador, normativo, de control, vigilancia y capacidad de hacer cumplir la ley debe quedar centralizado en .
 - Apoyar la política de elevar la calidad (pavimentación de la red primaria, secundaria y vecinal) de la infraestructura existente.
 - Preparar, difundir, vigilar y hacer cumplir las normas técnicas para la construcción de nuevas obras viales, así como de las especificaciones viales –estándares a ser alcanzados- en el servicio de conservación.

-
- Establecer mecanismo sostenible (fondo financiero) para proveer asistencia técnica en materia de contratación, ejecución y supervisión de obras y servicios viales a las Mancomunidades de municipios que lo soliciten, previo el traslado de la competencia de construcción y mantenimiento de caminos vecinales. Este mecanismo, puede ser sumamente útil para que las funciones ejecutoras que sean transferidas encuentren un receptor capaz de llevarlas a cabo.
- b) Implementar mecanismos que permitan el traslado de recursos –humanos, financieros.
- Es necesario apoyar la gestión institucional mediante la emisión de leyes modernas en materia de administración financiera, de tal forma que se acelere el proceso de descentralización financiera y se obtengan y canalicen los recursos financieros que se requieren para llevar a cabo las acciones propuestas.
- c) Analizar la viabilidad para aumentar el financiamiento de la conservación vial en niveles superiores a los obligados por la actual Ley del Fondo Vial, de tal forma que se pueda mantener el 100% de la red vial nacional, se deberán buscar mecanismos para prever y/o cubrir en su momento, el impacto de las acciones de descentralización propuestas.
- d) Revisar y documentar la experiencia de los Fondos Viales Municipales creados en la provisión de servicios la construcción y mantenimiento de la infraestructura interna del municipio, calles, semáforos, parquímetros, limpieza, recolección de basura, etc.-, con el objetivo de difundir los casos de éxito en aquellas municipalidades del interior del país que tengan capacidad gerencial y financiera para multiplicar la experiencia.

6. Desarrollo de una metodología para establecer una red vial mancomunada en las funciones de seguridad e infraestructura vial

La metodología está basada en criterios prácticos y son planteados con el objetivo de seguir con una metodología ordenada, sencilla y de fácil aplicación en las mancomunidades de municipios de nuestro país y está basada en:

(i) Viabilidad de Conectividad de la Mancomunidad a la Red Vial Nacional.

Se elaborará una red vial de proyectos que tengan conectividad a la red vial oficial de carreteras principales, secundarias y vecinales, de manera que esta esté conectada de manera directa a la red vial regional.

(ii) Definición de una Red Básica.

Se establecerá la red vial rural básica geo referenciada de cada Mancomunidad a atender, en este contexto, se entiende por Red Vial Rural Básica (RVRB), es aquella red vial rural mínima, que permite brindar un servicio básico a la región de que se trate, teniendo en cuenta aspectos técnicos, económicos y sociales, tales como número de habitantes a beneficiar, volúmenes estimados de tránsito vehicular, producción agrícola, movimiento comercial, acceso a rutas

principales. Para el desarrollo de esta red vial se deberá incorporar adicionalmente a los criterios técnicos, un análisis en relación con la funcionalidad y conectividad de las vías existentes para las comunidades residentes, así como las potencialidades que se podrían desarrollar en la región con el mejoramiento de las vías. Esta Red Vial Rural Básica en sus diferentes etapas de creación, deberá ser validada con las comunidades de acuerdo al procedimiento desarrollado.

En síntesis se puede mencionar que la metodología está basada en los siguientes criterios de selección de proyectos para conformar una red vial de la mancomunidad.

TABLA 5
CRITERIOS DE PRIORIZACION

CRITERIO	ROL
Conectividad de las rutas.	Se refiere a la funcionalidad de las rutas para hacer más expedita la movilidad de las personas y recursos, Según lo cual se busca incorporar los caminos que permitan la comunicación entre centros poblados municipales (aldeas y caseríos), entre cabeceras municipales y departamentales, y a las rutas de la red superior, interconexión entre centros productivos y de consumo, y facilitar el acceso a servicios de salud, educación, organismos públicos, puntos de atracción turística, etc.
Pertinencia	Se establece como criterio básico para incluir un determinado camino en la red vial, la pertinencia de dicho camino a la mancomunidad respectiva.
Capacidad financiera	Se considera que la extensión de la red vial básica no debe superar la capacidad que la Mancomunidad es capaz de financiar y de mantener a futuro de manera sostenible.
Identificación de programas alternativos	Con el fin de evitar duplicidades y garantizar la racionalidad del programa, se debe establecer la existencia y el estado de otros programas de inversión en caminos vecinales, para lo cual se debe efectuar una investigación entre las principales agencias estatales y de financiamiento multilateral. De esta manera, los proyectos que cuenten con recursos de otras agencias serán excluidos

	de la lista de elegibles.
Restricciones de apertura de nuevos caminos	Se deberá de alguna manera de excluir por razones de alto costo las solicitudes de obra que impliquen aperturas de nuevos caminos.

La Red Vial Rural Básica o Red Vial de la Mancomunidad de Municipios, que no necesariamente cubrirá la totalidad de la red vial rural con necesidades de obra, se busca identificar en el resto de la red vial, aquellos sitios críticos, que generalmente son los responsables de que una vía en cuestión no tenga transitabilidad durante todo el año (tales como falta de vados , puentes, derrumbes, quebradas o tramos cortos de pendientes muy elevados, los cuales se convierten en “cuellos de botella” en la época de lluvias). Para esta labor, así como para el inventario, se deberá de contar con un set de mapas viales y dejar establecidos en ellos, todas las consideraciones ingenieriles y de caracterización vial.

De acuerdo a lo planteado en esta metodología se desarrollara una campaña de levantamiento de información que incluirá datos relacionados con la población, usos predominantes del suelo, producción, servicios y proyectos de inversión en otros sectores (agrícolas, industriales, etc.) entre otros. Se realizará una inspección visual de la red de caminos preseleccionado, para establecer la validez de la información de estado y la información tomada será archivada en una base de datos para su uso en el proceso de evaluación.

Para maximizar los beneficios de estas actividades con las comunidades, la metodología que se plantea, también preverá que mediante la misma se pueda obtener información en relación con los puntos críticos de la red que no están en la Red Vial Rural Básica o sea que están sobre la red vial con pertenencia de .

(iii) **Preparación de los Planes de Inversión para las mancomunidades.**

En esta actividad se elaborará una lista de los caminos vecinales y mancomunales elegibles, para su posterior evaluación y priorización, con el fin de proponer y agilizar el proceso Evaluación de los Planes de Inversión, se elaborará un primer listado de proyectos basado en el inventario de caminos disponible en la Mancomunidad y obtenidos a través del trabajo propio de la Uti, este listado previo se realizará considerando un conjunto de criterios básicos, entre los cuales están los siguientes:

- El área de selección de los proyectos de caminos cubrirá todos los municipios no incluidos en otros programas de inversión social con componente de infraestructura rural.
- Trafico promedio diario para los caminos seleccionados como también el análisis de los caminos troncales principales y secundarias respecto a la transitabilidad y básicamente a los caminos vecinales o de acceso que

en cierta manera son los que comunican para el transporte tanto de los insumos como de los productos agrícolas a las comunidades rurales.

- Estado de los caminos: Se obtendrá del inventario desarrollado por las mancomunidades.
- Identificación de Programas de Inversión alternativos.

Con el fin de evitar duplicidades y garantizar la racionalidad del programa, se deberá establecer la existencia y el estado de otros programas de inversión en caminos vecinales, para lo cual se adelantará una investigación entre las principales agencias estatales y de financiamiento multilateral. Los proyectos que cuenten con recursos de otras agencias serán excluidos de la lista de elegibles y se incluirán en un banco de datos para apoyar la disponibilidad de información del estudio.

(iv) **Evaluación del Programa de Inversión.**

Una vez identificados los caminos que cumplen los criterios básicos, se procederá a evaluarlos mediante el uso de la metodología apropiada que demuestre que los caminos dentro de la red rural básica o la red de la mancomunidad son factibles desde todo punto de vista.

Respecto a los costos de mantenimiento, se utilizará como base la información de proyectos en ejecución dentro de la mancomunidad o que se encuentren en proceso de gestión. Para ello se cuenta con distintas fuentes que proveen y que den los detalles de los costos unitarios de cada partida de cada proyecto.

Al finalizar esta actividad se dispondrá de un listado de caminos ordenado con criterios tanto económicos, sustentados y basados en aspectos sociales más relevantes que permitirá delimitar geográficamente las necesidades de información complementaria.

Se preparará el Plan de Manejo de Impactos, el cual permitirá ejecutar las medidas de manejo ambiental, y dada la naturaleza de las obras y el alcance del proyecto, propondrá mecanismos de participación de las comunidades tanto en la formulación como ejecución del proyecto.

(v) **Definición de paquetes de Obras.**

Se determinarán a nivel preliminar, soluciones técnicas, estimados de costos, cantidades de obras, se realizarán evaluaciones ambientales de la Red Vial Rural Básica definida, se procederá a aplicar los criterios y metodología de evaluación y priorización de los proyectos. El resultado será el listado priorizado

de proyectos que servirá de base para la formulación del Programa de Caminos Mancomunales.

Se determinará el listado para cada año de intervención con lo cual dará inicio a criterios que serán validados tanto con las autoridades municipales, como con las comunidades. Esta actividad incluye la identificación de las obras y su cuantificación al nivel requerido para este tipo de proyectos. Se dará a conocer mediante actividades de difusión los proyectos que serán integrados a cada año del plan de inversiones propuestos.

(vi) **Preparar el componente de Microempresas para la Rehabilitación y el Mantenimiento vial.**

Estas actividades preceden a una capacidad que tiene que irse incrementando de manera tal se obtengan las capacidades técnicas y legales en cuanto al ciclo de los proyectos. La idea básica es que las mancomunidades demuestren sus capacidades y estas a su vez concluyan con procesos estables y posteriormente sean adoptados por otras mancomunidades en el quehacer vial.

(vii) **Preparar Estudios y Evaluación para las Obras del Primer año de ejecución y de obras de los años subsiguientes con su socialización respetiva.**

Una vez evaluados los caminos que cumplen los criterios básicos, se procederá a preparar los estudios técnicos mediante el uso de la metodología apropiada y por consiguiente a la implementación del programa de obras en primera instancia de obras rutinarias, y posteriormente adicionando de acuerdo al volumen financiero, fortalecimiento técnico y capacidad instalada de obras periódicas.

(viii) **Rendición de cuentas a los proyectos ejecutados**

Inserción de mecanismos de auditorías en general, las cuales están dirigidas prácticamente a las auditorías sociales (AS) las cuales deben permitir compartir con la mayor transparencia si se han cumplido los objetivos generales y específicos de la intervención y en qué grado, si se cumplieron la ejecución de los proyectos viales dentro de los tiempos estipulados, si se cumplieron las metas que orientaron su acción y la medida física en que estos se han cumplido, con qué factores o insumos se están llevando a cabo los proyectos, si se genera ahorro en el uso de los mismos y cuan productivo es el uso de los factores en la materialización de los proyectos, para desarrollar y cumplir con la Promoción, la Sensibilización, Movilización, Organización y orientación de la población, para su participación.

(ix) **Lecciones aprendidas para extenderla a nivel nacional.**

Desarrollar un expediente a los proyectos ejecutados que incluya entre otros los aspectos más comunes tales como : proporcionar a las comunidades las lecciones aprendidas de servicios de infraestructura vial adecuados para impulsar su desarrollo; y fortalecer la capacidad de las instituciones a nivel local y central en la ejecución de proyectos de infraestructura y la administración y operación de los mismos una vez concluida la ejecución, para asegurar la sostenibilidad ;brindar el apoyo a la unidad de descentralización (propuesta) al fortalecimiento de la capacidad institucional de las utis para administrar su red de caminos rurales; mecanismo de mejorar la red de caminos mancomunales y principalmente la descentralización de los caminos no pavimentados responsabilidad del Fondo Vial (inserción de un proyecto piloto), la cual es esencial para brindar acceso a los mercados y otros servicios públicos, tales como educación y salud, entre otros; acciones de mejorar/rehabilitar la red secundaria y vecinal del país, la cual permite conectar la red troncal con la red de caminos mancomunales; mecanismo de generar empleo en las zonas rurales a través de la incorporación del actividades de microempresas asociativas de mantenimiento vial; y acciones en contribuir a garantizar la sostenibilidad de las mejoras implantadas en la red de carreteras y diseminarlas a las demás mancomunidades del país.

7. Definición de criterios de evaluación para el éxito de la transferencia de responsabilidades y recursos e identificación de requerimientos de las Mancomunidades para asumir competencias.

Existen mucho criterios para evaluar el éxito requerido, sin embargo se propone en primera instancia la voluntad política que se desarrolle en su momento, de los actores que se tengan en su momento y de la beligerancia de la mancomunidades a través de la asociación de municipios de Honduras (AMHON) u otras organizaciones que asisten a ellas en temas de esta índole, como a los cooperantes que de una u otra manera siguen promulgando la implementación de mecanismos que detallen algunos avances y resultados tangibles sobre este aspecto.

En cuanto a las mancomunidades, estas tendrán que tener en primera instancia una construcción de vínculos que faciliten la comunicación y el apoyo sugerido con el Fondo Vial y los demás entes, a través de distintas criterios como ser:

1. Inventario vial & Red vial socializada y plenamente establecida en documento oficial de la mancomunidad. (red vial oficial de la mancomunidad).

-
2. Inserción a la mancomunidad caminos no pavimentados del Fondo Vial.
 3. Inserción de una unidad de descentralización dentro del Fondo Vial.
 4. Inicio de Fases del proceso de implementación del Proyecto Piloto (ley de contratación del estado).
 5. Planificación participativa de la sociedad civil en la selección de caminos
 6. Supervisión de constructores / supervisores (mancomunidad & sociedad civil).
 7. Control social de la gestión mancomunada (Auditorías sociales , técnicas y financieras)
 8. Planificación anual (volumen de obras y volumen financiero) para dar inicio a un proceso para la implementación de las actividades de Mantenimiento Rutinario y Periódico.
 9. Verificación de la calidad de las obras (auditorías técnicas).
 10. Incorporación de la sostenibilidad de caminos (asignación permanente y anual de fondos por parte del Fondo Vial).
 11. Estándar de calidad de las obras (determinados por la Uti)

Como corolario de muchos documentos relacionados, se menciona nuevamente principios que serán importantes de soslayar continuamente referente a identificación de requerimientos de las Mancomunidades para asumir competencias:

- a. Que es importante manejar el concepto de que el municipio/ mancomunidad no es un fin en sí, sino un instrumento para obtener los objetivos del Estado, el de promover el bienestar de las personas.
- b. La Mancomunidad de Municipios es parte del Estado, del cual es parte integral pero no en forma de elemento separada del Gobierno Central, ya que éste tiene la misma responsabilidad que tiene la Mancomunidades de Municipio de servir a la sociedad promoviendo su bienestar; esto significa que el fortalecimiento y la reivindicación no implica el desconocimiento de acciones rectoras estratégicas por parte del segundo. El Gobierno Central debe reconocer las potencialidades estratégicas de las Mancomunidades de Municipios.
- c. La definición de los marcos competenciales debe ser hecha bajo los criterios de la eficiencia potencial, es decir, una tarea debe ser hecha por quien la puede hacer mejor; de esto resulta que las Mancomunidades de Municipios podrán afrontar mejor ciertas tareas y dar respuestas más rápidas por estar cerca de la acción, en cambio, en otras tareas no tendrá las mismas posibilidades.

Por ello se describe las actividades más importantes tales como:

En lo técnico

- a. Obtener del Fondo Vial las transferencias de conocimiento que darán un valor agregado a las actividades por realizar por la mancomunidad en este aspecto.
- b. Establecer las limitantes existentes para iniciar un proceso de mantenimientos en áreas que serán comprendidas en trabajos de :

✓ **Mantenimiento rutinario**

Conjunto de labores de limpieza de drenajes, control de vegetación y limpieza del derecho de vía, reparaciones menores y localizadas en la calzada y el pavimento, la restitución de la demarcación y elementos de seguridad; nivelación de superficies sin pavimentar y de hombros, que deben efectuarse de manera continua y sostenida a través del tiempo para preservar la condición operativa, el nivel de servicio y seguridad de las vías. Incluye también la limpieza, pintura y las reparaciones menores y localizadas de las estructuras de puentes incluyendo los puentes del Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH), extendiéndose a los elementos de protección.

✓ **Mantenimiento periódico**

Conjunto de actividades programables cada cierto período, tendientes a renovar la condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de material selecto, grava, tratamientos superficiales o recarpeteos asfálticos o de secciones de concreto, según el caso, sin alterar la estructura de las capas del pavimento subyacente. El mantenimiento de los puentes incluye la reparación o cambio de elementos estructurales dañados.

✓ **Emergencias**

- c. Establecimiento de una planificación real conforme a los volúmenes de obras y financieros del programa vial a implementar.
- d. Definir estándares conforma a la realidad del país y establecer un mecanismo de incorporación masiva de trabajos de microempresas asociativas de conservación vial como primera instancia.

En lo administrativo

- e. La primera tarea de reforzamiento administrativo es la promover el desarrollo de los recursos humanos que trabajan al servicio de la sociedad; para ello la capacitación debe ser un objetivo permanente hacia las Utis.
- f. El diseño de planes y programas de formación y capacitación debe ajustarse a los tres niveles básicos de la organización.
 - i. Aspectos operativos.
 - ii. Segmento gerencial y de control de calidad.
 - iii. Toma de decisiones y de la planificación estratégica.
- g. En la planificación debe abandonarse la visión corto-placista y sustituirla por la visión de futuro de tal forma que los planes estratégicos de la mancomunidad reflejen siempre lo que la sociedad quiere que su municipio sea en el futuro.
- h. Importar nuevas tecnologías administrativas adaptadas a las circunstancias propias.

En lo financiero

- a. Gestionar insistentemente el pago completo de las transferencias de Ley.
- b. Modernización de la administración.
- c. Incursionar en modalidades de financiamiento, que no impliquen necesariamente endeudamiento para establecer complementos financieros de obras incompletas.
- d. Aplicar planificación financiera de largo plazo, abandonando los esquemas limitativos del corto plazo.

En lo jurídico

- a. Efectuar el análisis de la Ley promoviendo que las reformas y ajustes a las leyes a corto plazo.
- b. Tomar la iniciativa por parte de los Municipios en el diseño de las reformas a la Ley.
- c. Mantenerse integrado a la Comisión Especial del Congreso Nacional para conocer de todas las iniciativas legales relacionadas al Municipio.
- d. Situación Legal: reformar a la Ley Artículo 26.E
- e. El Fondo Vial **podrá** transferir actividades de mantenimiento rutinario de los caminos de **acceso/penetración** a las municipalidades y mancomunidades;

El Podrá transferir recursos para las actividades de mantenimiento rutinario, es algo totalmente subjetivo que prácticamente delimita el quehacer vial a las mancomunidades llevándolas de nuevo a las actividades normales sin una visión de descentralización seria y responsable.

En lo político

- a. Mantener una conducta conciliatoria y negociar bajo los criterios del interés de la mancomunidad.
- b. Mantener acciones de cabildeo en el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo para iniciar procesos de descentralización vial en proyectos pilotos con fondos nacionales y establecimiento de la unidad de descentralización vial en el Fondo Vial.
- c. Mantener siempre una incidencia hacia los temas de descentralización vial debido a decremento de credibilidad del Fondo Vial.

8. Propuesta de mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación entre las Municipalidades, el Gobierno y diferentes entidades de desarrollo, para la prestación de servicios en infraestructura vial.

Se plantea para las mancomunidades de municipios, que sean los Planificadores, ejecutores físicos y financieros de las obras de mantenimiento vial, mostrando su capacidad para el manejo descentralizado en un proyecto piloto tal y como se ha realizado en años anteriores en otras mancomunidades y que se han truncado en su

implementación debido a que los fondos son estrictamente del cooperante sin abundar a largo plazo medidas de sostenibilidad física y financiera de los proyectos. El hecho de aplicar buenas prácticas de administración pública en relación a Transparencia, Rendición de Cuentas, Auditorías en general hace que el proceso entre municipios sea más confiable y que de abundar más en estos detalles precederán a actividades de mayor envergadura, y así poder establecer un sistema local sostenible para el mantenimiento de caminos (MR y MP).

El hecho de depender en su totalidad de fondos nacionales a través del Fondo Vial tiene la particularidad del proceso engorroso de las asignaciones de presupuesto por lo que hay que tener en cuenta que estas actividades lo que promueven son desfases de los proyectos, moras financieras y estableciendo finalmente demandas por el incumplimiento de los pagos hacia las mismas, las que deberán tener muy bien planificado para no caer en el rol o ciclo de estas actividades que tanto perjudican a todas las partes, sin embargo los municipios entre sí podrán movilizar aportes locales para la ejecución de las obras (productores, otros usuarios etc.).

En el proceso descentralizado de mantenimiento vial se aplicarán un número de estándares de calidad, acorde con que la descentralización se justifica solamente, si logra una mejor calidad del servicio en comparación con su prestación centralizada.

La planificación participativa de la obra en el marco de la planificación del desarrollo municipal, es de hecho un pilar que deberá siempre estar de acuerdo a las necesidades financieras debido a no proponer obras sobredimensionadas y no escapar de la realidad del concepto de la optimización de los recursos financieros trasladados.

El gobierno deberá asistir en la preparación de la documentación legal hacia los procesos de contratación teniendo claro la formulación clara y transparente en los TdR de la licitación de los aspectos de la calidad requerida de las obras, su publicación y entrega a todas las partes interesadas, incluso a los usuarios y la Comisión Ciudadana de Transparencia Municipal para su participación en el control.

La participación de representantes de diferentes instancias de control y auditoría del Estado y de la sociedad civil en momentos decisivos del proceso de la licitación y de la aprobación de la obra ejecutada, para testificar y documentar la aplicación de los criterios establecidos.

Un sistema de supervisión local de la ejecución de la obra, entrelazado entre: mancomunidad; Unidad Ejecutora; sociedad civil; usuarios directos y entes contralores del estado.

La promulgación de una buena gobernabilidad en el sub sector dirimiendo aspectos de competencias institucionales que conllevan proyectos de distinta índole en condiciones precarias de calidad de los servicios.

Establecimiento y control de parte de SEFIN (DGIP) de elementos de juicio técnico para el otorgamiento de las notas de prioridad y de una clara sistematización de los

proyectos a los nuevos controles de la institución a través del sistema nacional de inversión pública SNIP.

Socializar todos los proyectos del Fondo Vial de manera que la población se dé cuenta de las actividades y compromisos adquiridos para un mejor desarrollo, control y seguimientos de los proyecto ser ejecutados.

Inserción de mecanismos de control social para una buena gobernabilidad en el subsector iniciando con auditorias sociales o convenios entre los mancomunidades de municipios y el gobierno central. Promover la divulgación de los planes viales a través de medios de comunicación y portales de transparencia de forma de tener los ingredientes de valoración de las múltiples actividades de manera clara y transparente en función de la calidad de la información a proporcionar.

Proponer un fondo de capacitaciones a nivel central de manera tal que cualquier mancomunidad de municipios obtenga parte de esos recursos para el fortalecimiento institucional referente a las actividades propias de descentralización en infraestructura vial para cualquier mancomunidad solicitante.

Hay que tener presente que cualquier apoyo de las diferentes entidades de desarrollo sigan los pasos de identificación basados en los criterios planteados en esta consultoría de ,manera de tener una red vial complementaria bajo los mismos aspecto técnicos de codificación y de ubicación geográfica basada en el mapas geo referenciado establecido por y Fondo Vial .

Estas instituciones deberán de ir promulgando sistemas de información geográfica de manera de compatibilizar criterios y divulgación de la información sobre los mismos formatos digitales de manera de no dirimir recursos que casi siempre se traducen en documentación almacenada sin ámbito de poner en práctica sus resultados.

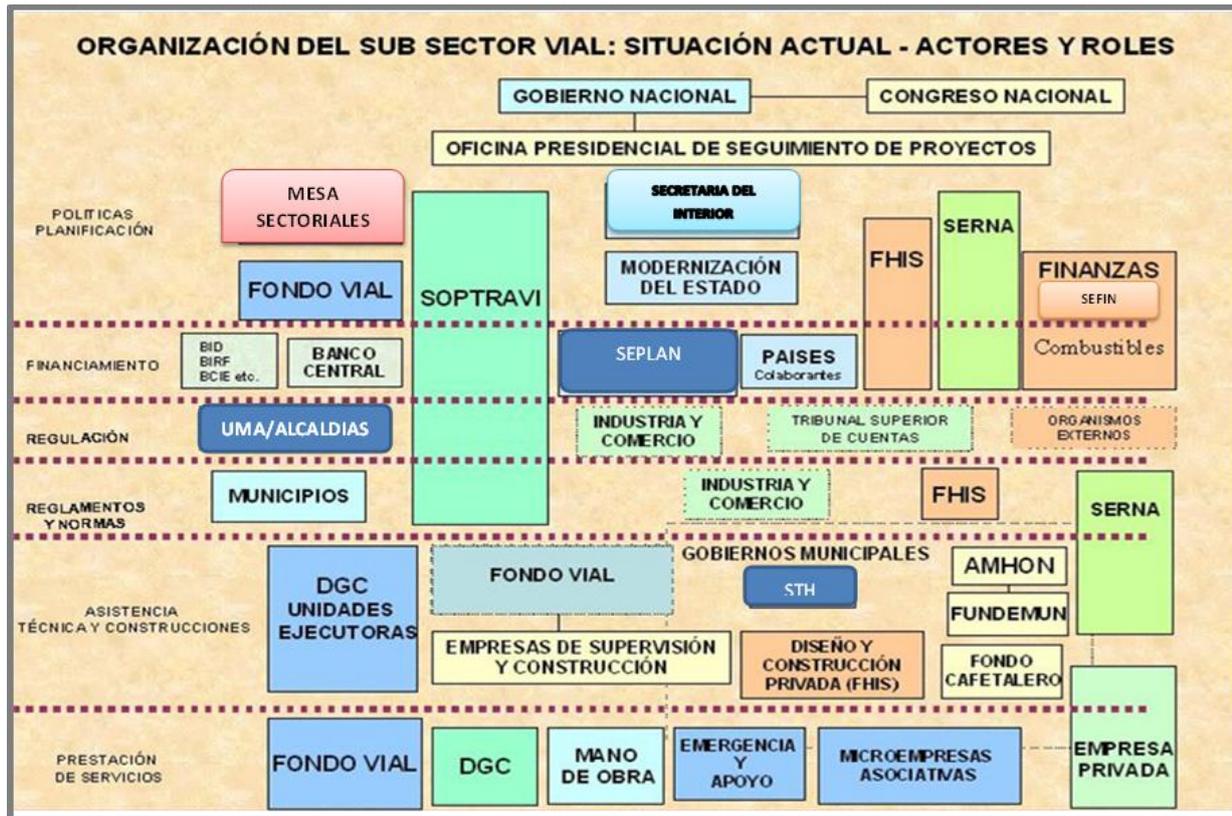
9. Identificación de sectores y recursos, diseño de líneas estratégicas y definición de fases, actividades e indicadores en relación a la prestación mancomunada de servicios viales.

Si bien debe convocar y liderar el sector, los actores involucrados reportan que en la práctica hay multiplicidad de entidades y direcciones a su interior que actúan de manera independiente y en oportunidades compitiendo entre si y duplicando esfuerzos y recursos públicos. Se percibe cierto caos, auto-asignación de funciones y responsabilidades, duplicidad de normativas, ausencia de información confiable y falta de un liderazgo claro que oriente las acciones hacia un mismo norte.

Por otro lado se tiene la injerencia de otros actores en este contexto, quienes buscando solucionar parcialmente los problemas, han contribuido en el largo plazo a debilitar aún más el diseño institucional al introducir también procedimientos adicionales, autónomos y paralelos (múltiples fuentes de financiamiento implican múltiples criterios y procedimientos).

En conclusión, el diseño institucional es antiguo e inadecuado para las necesidades actuales del sector y, lo que es más grave aún, promueve un desorden que genera espacio para la ineficiencia, la injerencia indebida de intereses políticos partidistas y la corrupción.

FIGURA 3



Fuente: Elaboración Propia. 2013

En los siguientes cuadros, se muestra el detalle de la longitud total cubierta (según la clasificación administrativa de red del Fondo Vial) durante los últimos cinco años (incluyendo todas las incursiones realizadas). Al observar los porcentajes de atención en la red vial no pavimentada, en comparación a la red vial pavimentada, llama fuertemente la atención los bajos porcentajes de cobertura en la red vial pavimentada, que en promedio en los últimos 5 años es un 23%; mientras que en la red vial no pavimentada alcanza un 29% en promedio. Con ello se demuestra la baja actividad en cobertura del Fondo Vial en atender la red vial nacional

FIGURA 4

**CUADRO B: RESUMEN DE PORCENTAJES ATENDIDOS 2006 - 2010,
SEGÚN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Categoría	Porcentajes atendidos (%) / Año														
	Caminos Pavimentados					Caminos No Pavimentados					Total Red Vial Oficial				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Principal	20%	14%	18%	46%	28%	43%	73%	47%	41%	48%	25%	25%	24%	45%	32%
Secundaria	5%	3%	20%	27%	25%	34%	57%	48%	20%	40%	26%	43%	40%	22%	36%
Vecinal	0%	0%	11%	2%	4%	23%	31%	37%	15%	16%	23%	31%	37%	15%	17%
Total (%)	16%	11%	18%	40%	27%	27%	38%	40%	17%	23%	24%	32%	35%	23%	24%

En relación a los recursos financieros, el éxito de una futura descentralización en parte estará con el modelo financiero que se acoja a transferir paulatinamente los recursos asignados al mantenimiento rutinario del Fondo Vial, que está basado al Programa de Microempresas, donde para el año 2010 se destinó el 9% del presupuesto total del Fondo Vial (1,200 MM lps aprox. de presupuesto), para la atención de 2,089 Km aproximadamente de red pavimentada; para lo cual se contrataron 39 Microempresas Asociativas.

En el siguiente cuadro se muestra claramente la asignación presupuestaria otorgada al fondo vial durante los cinco años consecutivos.

FIGURA 5

Cuadro C: Comparativo Asignaciones Presupuestarias Fondo Vial

Año	Aporte atención programas sociales y conservación del Patrimonio Vial (Millones US\$)	Porcentaje de Ley	Asignación Presupuestaria conforme a Ley (Millones US\$)	Asignación Presupuestaria otorgada al Fondo Vial (Millones US\$)	Porcentaje Asignación
2006	275.09	40%	110.04	36.14	33%
2007	282.38	40%	112.95	56.96	50%
2008	309.77	40%	123.91	58.16	47%
2009	309.77	40%	123.91	74.48	60%
2010	309.77	40%	123.91	60.27	49%

Para denotar las líneas estratégicas y definición de fases, se plantea de forma directa la creación de una Unidad de Descentralización Vial (UDV), que estipule la realización de un proyecto piloto el cual dará las transferencias de parte del Fondo Vial de las múltiples actividades por desarrollar en la mancomunidad como del traslado de tecnología y aspectos de índole legal; esto podrá ser factible a través de un convenio institucional basado en primera instancia o como fase 1 de capacitaciones y el entorno

de plasmar y dejar establecido normativas y aspectos ingenieriles para una buena gestión vial.

La idea como segunda fase es el de promover la realización in situó de la creación de microempresas asociativas, que darán un impulso innovador en actividades propias del mantenimiento de rutina no aplicado aun en nuestro país, por lo que estas actividades son alentadoras e innovadoras para ser ejecutadas conforme se vallan capacitando cierto grupos focales de inspectores e ir conociendo las formas legales de su constitución y operatividad.

El tema aquí es ir creando las capacidades de forma tal de ir transfiriendo los recursos del Fondo Vial a las mancomunidades de Municipios paulatinamente, e ir avanzando a obras de mayor envergadura. Es así que se propone remarcar los indicadores en términos generales de la propuesta planteada.

1. Revisión y modificación del Marco legal y órganos de gestión
2. Red vial de la mancomunidad
3. Fortalecimiento institucional en temas de Local, equipamiento y comunicación de la UTI
4. Socialización y validación de la Planificación participativa en el desarrollo estratégico de la mancomunidad.(lista de proyectos dentro de la red vial mancomunal)
5. Sostenibilidad financiera y política del programa de proyectos a ser ejecutados anualmente
6. Volumen financiero de los proyectos implementados
7. Transparencia y Rendición de Cuentas

A raíz de ello y siendo más pragmático para el desarrollo de las distintas actividades, se planteó de forma clara la asignación de actividades por tipo de mantenimiento como de la asignación preliminar de los recursos financieros que podrán ser ajustados de acuerdo al desenvolvimiento del proyecto piloto. Esto lleva consigo asignaciones parciales del monto de 1.8 MMUS\$ acumulados para el termino de 4 años con incidencia en 365 km de red vial dentro de la mancomunidad.

TABLA 6

AÑO/ ACIVIDAD	MANTEN. PERIÓDICO		MANTEN. RUTINARIO		ENTREG A KMS (COMO AL FINAL DEL 1 ^{ER} AÑO)	COSTO US\$ ACUMULADOS EN EL AÑO
	K m.	Costos aprox. USD (1 vez por periodo de 4 años)	Km.	Costos aprox. USD(todos los años)		
1		Creación de capacidades	35	70,000		70,000
2		Creación de capacidades	60	120,000	95	190,000
3	25	275,000	90	180,000	175	(350,000+275,000) = 625,000
4	35	385,000	120	240,000	295	(590,000+385,000) = 975,000
Total	60	660,000	305	610,000	565	1,860,000

10. Plan Operativo de Gestión Intermunicipal para las Mancomunidades seleccionadas.

En esta fase se especifica la única mancomunidad interesada en la participación a este proceso, se construyó participativamente con la misión institucional, los valores que regirán el comportamiento y actuaciones de los tomadores de decisiones, funcionarios y empleados de la mancomunidad; la visión compartida institucional y también territorial y los lineamientos estratégicos que orientarán los caminos a seguir para alcanzar las metas.

TABLA 7

Síntesis de propuesta para descentralización vial en MUNASBAR.

		TOTAL	LOCAL LPS	EXTERNO LPS
2.1	Gestión de la descentralización del fondo vial	7.500,00	2,000.00	5,500.00
1	Propuesta para Descentralización del Fondo Vial a favor de la MUNASBAR	2.000,00	2,000.00	0.00
2	Creación de un fideicomiso para la administración de fondos para mantenimiento vial	2.500,00	0.00	2,500.00
3	Sistema de administración del fondo Vial.	3.000,00	0.00	3.000.00

TABLA 8

Líneas Estratégicas	Objetivos Estratégicos	# Proyectos Estratégicos	
I Lograr una mancomunidad líder, moderna y sostenible	1. Mejorar la transparencia y la credibilidad institucional de la mancomunidad	4	16
	2. Fortalecer la estructura organizacional	5	
	3. Disponer de información socioeconómica territorial e institucional	4	
	4. Promover la imagen institucional	3	
II Desarrollar capacidad de gestión institucional de la mancomunidad	1. Establecer sistema de planificación, seguimiento y evaluación	2	17
	2. Mejorar sistema de administración y manejo de los recursos institucionales	6	
	3. Desarrollar habilidades de propuesta, negociación y toma de decisiones	4	
	4. Establecer un banco de proyectos	5	
TOTAL:	8 Objetivos Estratégicos	33 Proyectos Estratégicos	

Líneas estratégicas, objetivos de línea e ideas de proyectos para el desarrollo territorial mancomunado:

TABLA 9

Líneas Estratégicas	Objetivos Estratégicos	Proyectos Estratégicos	
I Impulsar el desarrollo de municipalidades modernas	1. Incidir en procesos de participación ciudadana y transparencia.	8	21
	2. Ampliar disponibilidad logística municipal	4	
	3. Contribuir a mejorar los procesos técnicos administrativos - financieros.	7	
	4. Fortalecer gestión de fondos de ERP y otros	2	
II Promover servicios sociales descentralizados	1. Gestión descentralización del fondo vial	3	20
	2. Mejorar la gestión de los servicios de salud	9	
	3. Mejorar acceso a los servicios educativos	8	
III Dinamizar el desarrollo económico territorial	1. Incentivar la producción y el valor agregado del rubro café	6	14
	2. Promover el desarrollo micro empresarial	3	
	3. Impulsar un sistema de desarrollo económico local	5	
IV Adecuada comunicación	1. Mejoramiento y mantenimiento de vías de	7	13

Líneas Estratégicas	Objetivos Estratégicos	Proyectos Estratégicos	
interna en el territorio mancomunado	comunicación		
	2. Apertura de nuevas vías de comunicación	3	
	3. Ampliación, mejoramiento de la calidad y cobertura de las telecomunicaciones	3	
V Ordenamiento territorial y medio ambiente	1. Facilitar protección y manejo de microcuencas y áreas protegidas	4	30
	2. Apoyo implantación de sistemas de agua y saneamiento	16	
	3. Impulsar normas y políticas ambientales locales	3	
	4. Resolución de límites territoriales intermunicipales	7	
TOTAL:	17 Objetivos Estratégicos	98 Proyectos Estratégicos	

Para la ejecución del Plan Estratégico se ha presupuestado un total global de **US\$ 3,005,950.00**, de los cuales 5.8% corresponde al plan institucional. El cálculo de este monto parte de los cálculos de cada propuesta de proyecto, agrupados en objetivos y en las líneas estratégica, incluyendo el plan de comunicación, del cual se pretende financiar el 7.2% con recursos locales y la diferencia gestionarlos externamente.

TABLA 10
Resumen de costos y financiamiento a nivel institucional

Descripción	Costo Total US\$	Financiamiento	
		Local	Externo
LINEA ESTRATEGICA I: Lograr una mancomunidad líder, moderna y sostenible	130,750.00	17,050.00	113,700.00
LINEA ESTRATEGICA II: Desarrollar capacidad de gestión institucional de la mancomunidad	43,800.00	11,050.00	32,750.00
Total: US\$	174,550.00	28,100.00	146,450.00
Total: Lempiras	3,298,157.16	530,955.12	2,767,202.04
%		16.1	83.9

Tasa de Cambio al 21 Enero 2008: 1\$ x Lps 18.8952

TABLA 11
Resumen de costos y financiamiento a nivel territorial

Líneas Estratégicas:		Costo Total Us\$	Financiamiento	
			Local	Externo
I	Lograr una mancomunidad líder, moderna y sostenible	197,600.00	17,700.00	179,900.00
II	Servicios Sociales Descentralizados	1.091.800,00	58,300.00	1,033,500.00
III	Dinamizar el desarrollo económico territorial	573,900.00	37,700.00	536,200.00
IV	Adecuada comunicación interna en el territorio mancomunado	79,000.00	9,000.00	70,000.00
V	Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	889,100.00	64,150.00	824,950.00
	Costos Totales: US\$	2,831,400.00	186,850.00	2,644,550.00
	Costos Totales: Lps	53,499,869.28	3,530,568.12	49,969,301.16
	%		6.6	93.4

Tasa de Cambio al 21 Enero 2008: 1\$ x Lps 18.8952

La construcción del nuevo pensamiento estratégico de la mancomunidad obligó a realizar una revisión y reorganización de la estructura institucional para asegurar que las diversas unidades de la misma apunten hacia el logro de los objetivos definidos, que se convierten objetivos normativos a considerar en la gestión cotidiana y de largo plazo de la mancomunidad.

11. Elaboración de una estrategia de socialización, con el fin de introducir el debate y facilitar la discusión de la propuesta entre los distintos actores.

La participación será un proceso visible y verificable no solamente en los diferentes talleres o reuniones participativas vinculadas directamente al proceso de preparación, sino que también, en todos los momentos decisivos de observación, evaluación, identificación de alternativas, definición de criterios y resoluciones sobre los aspectos atinentes al proyecto de descentralización de la infraestructura vial.

Hay que orientar las acciones para eficientar un mejor desarrollo del Proyecto, y cualquier otro elemento explícito o implícito al respecto, será tomado en cuenta e informado en su momento, especialmente lo que surja del trabajo de campo (inventario vial) y especialmente a la socialización de los proyectos que queden en la programación año con año.

Estratégicamente, la participación comunitaria debería guiarse por las siguientes ideas, pasos, criterios o requisitos.

1. Una adecuada convocatoria, con agenda clara, condiciones físicas adecuadas para realización de reuniones e información suficiente sobre los objetivos del diálogo o comunicación.
2. Convocar a los todos los sectores representativos de la Mancomunidad que sea posible; indagar con los asistentes o interlocutores de turno, sobre la existencia de otros actores decisivos en la Mancomunidad a los que no se haya podido convocar.
3. Recolectar toda la documentación y testimonios sobre otras experiencias similares o que la misma comunidad considera buenas experiencias de consulta o diálogo en este tema vial.
4. Entregar información por escrito que sea necesaria para dejar grabada en la memoria de los participantes.
5. Acordar los mecanismos de diálogo cara a cara, de validación de estudios y documentos, con la representatividad de los actores involucrados.
6. Garantizar la más amplia y libre participación de los miembros de la comunidad, a través de intervenciones, cuidando de mantener la dirección de las discusiones dentro de los temas y enfoques consistentes con los términos del Proyecto.
7. Implementar registros y formalizaciones de los resultados de la consulta, validados con la firma de los asistentes, en actas o documentos con carácter legal, incluyendo las fotos de respaldo respectivas como actos de presencia personal.

Alcances de la participación, Si bien, todo el proyecto está transversalizado por la participación, hay aspectos de “ruta crítica” para la participación; es decir, donde la participación tiene que ser todavía más profunda. Por ejemplo y al menos, en los siguientes:

- a) Plan de Desarrollo Integral: identificación de una visión compartida en los tres principales componentes del Proyecto; definición de metas y mecanismos para lograrlas; canalización de recursos y búsqueda de transparencia.
- b) Fortalecimiento y sostenibilidad de las UTIs
- c) Priorización de Proyectos (basados en aspectos que la sociedad civil establezca)
- d) Grados de incorporación de la Mano de Obra Intensiva sin menosprecio de raza, sexo, lugar geográficos u otras tipificaciones establecidas.
- e) Lista de proyectos finales totalmente socializados.

Como Guía general para aplicar en el diseño y desarrollo de un Programa de información y participación comunitaria para el tema vial, es recomendable que, el proceso de consulta se refiere al establecimiento de un diálogo sustentado en el reconocimiento de la diferencia entre las partes involucradas (mancomunidad, sociedad civil y entes gubernamentales).

El proceso de consulta constituye una fase de la participación comunitaria en la que se va a discutir en un diálogo abierto y claro el alcance de la afectación y ocurrencia de los impactos viales, así como los lineamientos básicos para su manejo, bajo los siguientes criterios:

- Hay que tener en cuenta que el interlocutor fundamental de la consulta en el tema vial, es la comunidad reconocida en su configuración diversa y heterogénea
- Los procesos de consulta se ven a menudo afectados por variables sobre los aspectos civiles, políticos, económicos y culturales y en consecuencia se debe involucrar a todos los actores interesados.

Los elementos anteriores ponen de primer plano y como criterios para la planeación del proceso de consulta los siguientes aspectos:

El proceso de consulta debe ser horizontal y abierto

- La horizontalidad se refiere al diálogo franco fundamentado en el reconocimiento de la diferencia de intereses entre los actores y la eliminación de argumentos de poder o superioridad de parte de la imposición de algunos alcalde en proyectos viales a ejecutar.
- La apertura se refiere al reconocimiento de los pobladores y propietarios beneficiados/afectados y sus formas de organización social como los interlocutores legítimos para la buena praxis en actividades viales por desarrollar.
- Las percepciones sobre los impactos, ocurrencia y magnitud
- Las características, tipología y demanda de los proyectos viales que se piensa implementar en el territorio de las mancomunidades.
- El tipo y características de las medidas de seguridad vial en el diseño de los Planes de inversión vial.
- Los intereses y expectativas de los afectados e instituciones de orden local y regional.
- La manera como se desarrollará la gestión social y ambiental del proyecto y sus propósitos en los ámbitos nacional, regional y local.
- Someter la definición preliminar de los impactos a la comprensión, opinión y validación por parte de la comunidad.
- Integrar en el análisis de los impactos el punto de vista de los afectados por ellos.
- Generar espacios de dialogo institucionalizado en el que se garanticen las condiciones para el intercambio de opiniones, la discusión y la retroalimentación analítica del conocimiento sobre los impactos.
- Integrar en el diseño del proyecto piloto, el punto de vista de los afectados, así como las alternativas endógenas para su prevención, mitigación o compensación.
- La retroalimentación permanente que se obtiene de la implementación de los proyectos.
- La información disponible sobre las características étnicas generales de las comunidades afectadas por el proyecto, en especial aquellas asociadas al uso social y económico.
- La información disponible sobre la organización social y política de las comunidades, identificando los interlocutores para la realización de las consultas

pertinentes sobre la viabilidad y características del desarrollo de cada una de las etapas técnicas y ambientales del proyecto, desde el punto de vista de las comunidades.

12. Definición de una ruta crítica y una estrategia de implementación de las medidas y sugerencias planteadas por la consultoría.

La ruta crítica es un conjunto de tareas que controla las fechas de comienzo y fin calculadas para la realización de proyectos, al concluir la última tarea de la ruta crítica, concluye también el proyecto. En este caso es sumamente difícil extraer una ruta crítica objetiva dado que depende de muchos factores exógenos las cuales intervienen en muchos procesos y la carencia de voluntades políticas para realizar dichas acciones.

Partiendo de esta premisa, se expone de manera general los apartados que se tendrán que tener muy en cuenta para el éxito de las acciones emprendidas:

1. Marco legal y órganos de gestión
2. Local, equipamiento y comunicación de la UTI
3. Planificación real del desarrollo estratégico
4. Sostenibilidad financiera y política
5. Volumen financiero de los proyectos implementados
6. Transparencia y Rendición de Cuentas

Tomando en cuenta la complejidad de estas acciones, se sugiere mediante un trabajo sencillo y práctico la definición de las actividades que contribuirán a fortalecer la implementación:

- 1) Diagnóstico de la situación actual tanto administrativamente como técnicamente y estado de la red vial : Considerando los elementos tales como: estructura organizacional, nivel de profesionalismo, funcionamiento, procesos, indicadores de desempeño, equipamiento y finanzas, entre otros. Este proceso debe generar los elementos necesarios que permitan identificar limitantes, carencias y deficiencias presentes. Así mismo tener el panorama bien claro del estado y necesidades de la red vial para dimensionar el volumen de obras y volumen financiero a establecer.
- 2) Identificación de los aspectos prioritarios y viables a fortalecer: Se debe de tomar en cuenta nuevas propuestas de fortalecimiento en el sentido de proveer aspectos que podrán incluir en la toma de decisiones respecto a la contratación de personal, compra de equipo, mejoramiento y sistematización de procesos, entre otras.
- 3) Asignación de responsabilidades en función a objetivos: Se deberá de identificar dentro del personal de la UTI, responsables de gestionar y concretar

lo relativo al seguimiento y sostenibilidad de los proyectos, lo que implica especialmente la participación de todo el equipo que conforma la UTI de la mancomunidad; es conveniente además la participación de al menos un miembro de las instituciones (Fondo Vial) relacionadas a las responsabilidades adquiridas.

- 4) Ejecución: Habiendo obtenido el consenso de responsabilidades y la aprobación entre la Mancomunidad–Fondo Vial y la asignación de responsabilidades definidas en un cronograma, el Coordinador de las tareas asignadas será el responsable de dirigir la implementación del mismo e igualmente cada actor/institucional definido, será responsable de su resultado.
- 5) Seguimiento: Se asignará dentro de la mancomunidad y sociedad civil la supervisión y el aseguramiento de la implementación de las actividades o procesos que incluidos en un cronograma, se hayan decidido ejecutar.
- 6) Evaluación: se deberá de incluir la ponderación de los objetivos y actividades programadas con lo ejecutado para dar informes de los avances y resultados propuestos inicialmente.
- 7) Sostenibilidad y divulgación: Se deberá de emitir un reporte periódico de los avances y resultados alcanzados, a fin de que esta experiencia sea registrada para subsanar deficiencias y enriquecer conocimientos adquiridos hacia otras mancomunidades.

Una vez definido el plan de implementación este será presentado a las autoridades superiores para su aprobación, en donde debe ser divulgado oficialmente y designar el monitoreo y seguimiento del plan a la mancomunidad.

Estrategia de implementación.

Como principio, se debe reformar la estructura organizacional interna de la UTI, que obedezca a los objetivos y/o a las necesidades puntuales de la mancomunidad para desarrollar los proyectos viales, esto definiendo y estableciendo claramente la necesidad de su interrelación con las demás instituciones. De hecho que esta interrelación interna y externa de la Mancomunidad obedece a que en general existen ejes estratégicos de interés común, los cuales tienen que ver con los sub-sectores de: Desarrollo local, turismo; energía, agua y saneamiento, salud y educación entre otros.

Como estrategia de implementación, se presenta indicadores donde se integran los recursos humanos necesarios para dar marcha y dar respuesta a las necesidades y propiciar la operatividad de los trabajos propuestos.

-
- Grado de cumplimiento evaluado según responsabilidades asignadas con el cronograma de actividades.
 - Eficacia demostrada en el desempeño de sus funciones.
 - Capacitación interna y externa gestionada e impartida, (capacitación recibida).
 - Eficiencia demostrada en la identificación o resolución de situaciones cotidianas de proyectos.
 - Proyección y/o imagen de credibilidad, confianza y transparencia alcanzada dentro y fuera de la Mancomunidad, en forma individual y de su equipo de trabajo.
 - Registro (número) de visitas a terreno realizadas a fin de impulsar, supervisar, evaluar, capacitar o acompañar a las autoridades u otros cooperantes, en los procesos de ejecución de los proyectos.
 - Resultados obtenidos a nivel de acciones concretas con las instituciones relacionadas.
 - Calidad y confiabilidad de los informes emitidos con el registro de avances y resultados alcanzados.
 - Eficiencia demostrada en la promoción, motivación, coordinación y/o ejecución de las actividades relacionadas con los proyectos.
 - Resultado obtenido de las evaluaciones efectuadas por la sociedad civil y los entes contralores del estado correspondientes a su gestión laboral.

Requerimiento del recurso humano

Aún y cuando se diseñe una óptima estructura organizacional y se dote de las instalaciones y del equipo o tecnología más moderna, si esta estructura carece del recurso humano adecuado, cualquier inversión no tendrá los frutos esperados, teniendo en cuenta que el recurso humano es quien en definitiva define la cantidad y calidad de los resultados a obtener.

El análisis de los recursos humanos propuestos y/o requeridos, su potencial y las responsabilidades asignadas a los mismos, es uno de los elementos clave para consolidar una estructura y prever el éxito en la implementación de esta descentralización en infraestructura.

Las sugerencias y aspectos descritos a continuación deben ser analizados dentro del marco general a fin de identificar carencias u oportunidades que puedan ser ponderadas en aras de fortalecer la gestión vial, de los recursos humanos y de impulsar la descentralización de manera ordenada, confiable y socializada totalmente a la sociedad civil.

Sugerencias y aspectos en torno a las actividades actuales del sub sector de infraestructura vial.

▪ **Ausencia de una Planificación Estratégica para el sector que se respete.** No se conoce y/o no se cumple la planificación estratégica para el sector, con el agravante que la misma /FONDO VIAL ha venido siendo debilitada y hoy carece de las capacidades de coordinación necesarias para asumir un liderazgo que haga respetar la planificación.

y Fondo Vial debería de contar con una estrategia integral, incluyendo la articulación con el resto de instituciones del sector público, la consideración sobre el rol de ciudadanos y usuarios, y sobre el rol del sector privado en el desarrollo del sector carretero. La dimensión institucional de desarrollo del sector carretero también debería ser consistente con otros procesos de desarrollo del país, la política de descentralización y ordenamiento territorial, y la estrategia de desarrollo nacional.

La ausencia de una Estrategia de Desarrollo para el sector Carretero en su conjunto – institucional, programática y financiera, sustentada sobre un modelo de desarrollo a largo plazo-, concertada, conocida y apropiada por amplios sectores, aunada a la debilidad de la estructura institucional de , hace que cada nuevo gobierno introduzca sus prioridades sin consistencia con el proceso adelantado por los antecesores y los recursos ya invertidos. Estas debilidades en la planificación aumentan los costos de la inversión en carreteras, demoran el cumplimiento de metas estratégicas y abren el espacio para las inversiones inmediatistas y orientadas por intereses particulares en detrimento del interés general.

En este contexto se hace también difícil la discusión sobre la asignación de los recursos, el seguimiento y la evaluación rigurosas al cumplimiento de metas y, por ende, la determinación de responsabilidades en el Estado por la ineficiencia e ineficacia de la inversión en el sector carreteras en Honduras. Se insistió en que no solo no se respeta la asignación por ley de los recursos provenientes del impuesto a la gasolina para el mantenimiento vial, sino que nada pasa ante tal incumplimiento, resultando en un déficit de financiamiento del sector.

Precariedad en la implementación de cada una de las fases del Ciclo de los Proyectos lo cual aumenta de manera significativa los riesgos de corrupción e ineficiencia. La "columna vertebral" de está representada por el ciclo de los proyectos, a lo largo del cual se ejecutan los recursos; sin embargo, el mismo padece múltiples problemas, desde la fase de (i) estudios y diseños, pasando por (ii) la manera de priorizar las obras, (iii) la preparación de los concursos y licitaciones, (iv) el registro y pre-calificación de los contratistas, hasta (v) la selección de cada contratista y (vi) el seguimiento al cumplimiento de sus compromisos contractuales.

Los problemas de diseño institucional ya mencionados, que implican multiplicidad de reglamentos/manuales de procedimientos que responden a criterios exigidos por fuentes de financiamientos paralelas, la existencia nominal de una Unidad de Apoyo Técnico que no cumple en la práctica la función de coordinación y armonización de

todos los procesos de contrataciones, la falta de información y transparencia, y la debilidad y/o ausencia de todo tipo de controles, hacen que cualquier cosa pueda pasar sin consecuencias para los infractores de las normas, los diseños y los contratos.

Incumplimiento de los términos contractuales por parte del Estado que perjudica a los contratistas: las cláusulas contractuales de obras carreteras difieren de contrato a contrato – en particular referidas a pronto pago, cláusulas escalatorias y cláusulas de incumplimiento-, existe desvío de fondos de lo establecido en los contratos, y las competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales en cuanto a la responsabilidad por las redes viales no se asumen en la práctica de acuerdo a lo establecido en la legislación.

Escasa cultura de rendición de cuentas, por parte de las autoridades del sector carretero. Esto se ve agravado, de una parte, por la ausencia de información de calidad, el desconocimiento de las obligaciones asociadas a una gestión pública moderna, una estructura legal frágil y la necesidad de una expresión de voluntad política en todos los niveles que sea más evidente ante la ciudadanía y muestre un liderazgo claro de en materia de rendición de cuentas; y de otra parte, por la llamada “tercerización del sector” que le entrega importantes responsabilidades a los privados sin exigirles que asuman cabalmente sus responsabilidades de Rendir Cuentas a la ciudadanía toda vez que manejan bienes públicos.

Ausencia de información útil, suficiente, oportuna, centralizada, lo que dificulta una Gerencia Moderna del sector, la Rendición de Cuentas y por supuesto el Acceso a la Información necesaria para la Auditoría Social al mismo. Existen islas de información por proyectos y por fuentes, generalmente poco abiertas y transparentes que impiden la existencia de información oficial sobre la cual hacer responsable al Estado y a sus agentes. Aquí se mencionó la gran oportunidad que implica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información aun cuando todavía se conoce y cumple muy poco.

Débil participación ciudadana en todos los niveles y etapas del sector carreteras:

- Faltan mecanismos institucionales y espacios definidos y funcionando para la participación de las y los interesados en la toma de las decisiones de que los afecta. (Comunidades, sector privado, autoridades locales).
- Los contratos ejecutados con fondos nacionales y los contratos de préstamos de los organismos financieros internacionales no contemplan la obligación de incorporar la auditoría social ni el apoyo necesario a estos procesos para el desarrollo de capacidades en el Estado y la Sociedad Civil.
- Falta de conocimiento de la sociedad civil sobre las posibilidades de participación y sobre la legislación y las modalidades de gestión en el sector carretero.

Deficiencias en los sistemas de controles tanto internos como externos que exacerban la impunidad en el sector. Se insistió en que no existen adecuados

controles internos, ni tampoco externos. No operan los controles horizontales desde otras ramas del poder, ni menos aún verticales de los jefes sobre sus subalternos. Y como ya se mencionó, los controles desde la sociedad civil aun no existen en el sector. El Tribunal Superior de Cuentas es el llamado a ejercer una función mucho más activa, apoyado por las auditorías articuladas con la sociedad civil, sin embargo el mismo es aún muy débil.

Finalmente se recomienda sistematizar los procesos, mantener un sistema de gestión de proyectos actualizado y proponer soluciones prácticas de corto y mediano plazo realizables en conjunto con las instituciones ligadas al Sub – Sector.

13. Propuesta de responsabilidades institucionales y roles de los actores: Secretarías de Estado, institutos autónomos, Mancomunidades, Corporaciones Municipales y de otros implicados en la prestación de servicios.

Características del Marco Técnico Operacional.

.

La Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda está a cargo del diseño, construcción, operación y mantenimiento de los caminos de la Red Oficial y de la regulación del transporte vial. El mantenimiento de los caminos se ejecuta a través del Fondo Vial, existe otra red vial que es de responsabilidad Municipal, teniendo esta red vial la injerencia de múltiples actores que intervienen en ella y que en conjunto con la red vial de forman y completan la red vial nacional.

Particularmente dentro de , la Unidad de Planificación y Evaluación de Gestión (UPEG) tiene bajo su responsabilidad el análisis, diseño y evaluación de políticas, programas y proyectos, la definición de prioridades del gasto de inversión para el presupuesto anual y la evaluación periódica de la eficiencia de los programas de la Secretaría, así como de las instituciones descentralizadas que le corresponden (como lo es el Fondo Vial).

Si bien la estructura organizacional de , denota una clara verticalidad en los mandos, en la práctica se ha visto que históricamente las Direcciones Generales operan de manera autónoma, tanto en las fases de planificación como de Ejecución de los Proyectos, esto basado en el manejo presupuestal el cual depende en buena parte de los recursos externos y que como es el caso de la Dirección General de Carreteras (DGC) en especial que le permite relacionarse con los entes financieros e inclusive pagar una significativa parte de su staff técnico clave con recursos de préstamos o donaciones, donde esta situación ha generado duplicidad en las acciones y programas viales, introduciéndose en una diversidad de metodologías de priorización de proyectos de carreteras.

Aún el Fondo Vial como ente desconcentrado del Gobierno Central, elabora sus propios programas, términos de referencia, inventarios y priorizaciones de proyectos, con base en los reportes que le entregan las firmas encargadas de supervisar los distintos ⁷sectores en que se ha dividido la conservación de la red a nivel nacional (**Figura N° 1**). Mucha de esta información ni siquiera se entrega a la UPEG para su conocimiento y procesamiento en el sistema central de planificación.

FONDO VIAL.

- Fondo Vial será parte de la estructura de apoyo, su participación se verá reflejada en la planificación y ejecución de los proyectos en las mancomunidades (asistencia técnica).
- Dara transferencia de tecnología en capacitar y dejar establecido mecanismo de implementación de MEACV. (actualmente con buena disposición).
- Constitución a lo interno del Fondo Vial de la Unidad de Descentralización Vial (UDV) con un responsable a tiempo completo y con presupuesto propio (Fondos compartidos).
- Se transferirá (Según reforma a la Ley del Fondo/09) el mantenimiento rutinario de al menos un conjunto de caminos vecinales /mancomunidad, con los recursos financieros respectivos.

AMHON.

- Miembro activo del Consejo Directivo de UDV.
- Impulsar mecanismos de cohesión entre mancomunidades y municipios para la ejecución exitosa del PP
- Generar espacios de diálogo que promuevan el proceso de descentralización Vial en el País
- Instancia de incidencia política para socializar las buenas prácticas del PP

MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS.

- ✓ Planificadores, ejecutores físicos y financieros de las obras de mantenimiento vial , mostrando su capacidad para el manejo descentralizado en el PP.
- ✓ Aplicar buenas prácticas de administración pública (Transparencia , Rendición de Cuentas, Auditorias en general).
- ✓ Establecen un sistema local sostenible para el mantenimiento de caminos (MR y MP).

⁷ Solamente el Fondo Vial tiene esta configuración de sectorización (53) para el mantenimiento o conservación vial en la red vial No pavimentada, en la red pavimentada actúa a nivel de proyecto de igual manera que los trabajos desarrollados por en rehabilitación, mejoras y construcciones a través de la (DGC).

-
- ✓ Movilizan aportes locales para la ejecución de las obras (productores , otros usuarios),
 - ✓ Asegurar el funcionamiento de la UTI (Técnico y Financiero)
 - ✓ Pueden asignar recursos de contraparte para la ejecución de las obras de mantenimiento con relación a su participación en los beneficios.
 - ✓ Aplicar los mecanismos de participación ciudadana y auditoría social

14. Realización de presentaciones verbales e informes escritos, así como la realización de jornadas de capacitación si fuera el caso, en el tema a personal de las Mancomunidades y presentación de resultados

Resumen del Taller de inicio o lanzamiento

Para lograr el objetivo general de la consultoría, se realizó al menos las siguientes actividades:

- Coordinación de los trabajos para la realización de los talleres con FOPRIDEH apoyados por los diferentes grupos sectoriales, sociedad civil, alcaldes y funcionarios institucionales relacionados a la temática según su competencia, en aras de garantizar que los insumos fueran los necesarios obtener los resultados esperados.
- La compilación y consolidación en gabinete de los productos obtenidos en el inciso anterior (fase de diagnóstico). En la consolidación de los proyectos se apoya en los mapas viales desarrollados de forma clara y específica a fin de obtener un panorama más claro sobre la ubicación y alcances de los proyectos viales.
- Realización del taller de cierre o validación (febrero 2013).

Especial importancia tuvieron dos actividades:

- (i) La preparación de la denominada “lista larga y corta” de proyectos que fue presentada en el Taller de Cierre y validada por la mancomunidad;
- (ii) La preparación de la propuesta que fue sometida a consideración de las autoridades de la mancomunidad en la Reunión de Cierre.

Para cumplir con estas actividades, las mancomunidades tuvieron en parte que suministrar toda la información posible acerca de la ubicación física de cada proyecto seleccionado, su estado y relación con otros caminos para formar parte de las listas largas y cortas de los proyectos.

Esta lista larga consiste en todo el contexto de la viabilidad de cada mancomunidad, sin embargo la lista corta es más bien referida a los proyectos que según la validación de la mancomunidad, de la capacidad de ejecución de las mismas, la capacidad financiera y de otros temas adicionales, formarán parte del paquete de proyectos a ser incursionados en las distintas alternativas de la propuesta base.

Las actividades realizadas de forma general partieron en base a:

- Preparación de cada una de los talleres.

Se preparó el material que fue presentado de forma clara y específica, teniendo el detalle de mostrar las características bases en torno a lo que se le denomina red vial y los alcances, tipos de proyectos, modelos de gestión, costos de proyectos, contrapartidas locales, tarifas, criterios de elegibilidad, estudios de pre inversión, capacitación, operación y mantenimiento.

- Convocatoria a cada uno de los talleres

Esta actividad fue preparada y dada en seguimiento por personal de FOPRIDEH, no obstante se solicitó más beligerancia y empeño para garantizar una representación más adecuada y una convocatoria a personas con toma de decisiones.

- Realización técnica de cada una de los talleres

El consultor realizó las presentaciones y dirigió los conversatorios personalizados a fin de recabar ideas más realistas, aclarando las dudas de todo orden que se presentaron durante el mismo, orientando las discusiones y facilitando la toma de decisiones finales en cada uno de los talleres. Reviste especial importancia la comunicación con los representantes de cada municipio para permitir a estos, su activa participación en el evento y de esta forma poder validar las decisiones que en los talleres se adoptaron.

Al final de cada taller, se colectó la mayor información posible para obtener el mejor panorama para los objetivos esperados. Estas decisiones o resultados vienen debidamente refrendados por los alcaldes presentes y por los miembros de la sociedad civil los cuales son los representantes de diversos municipios de la mancomunidad. La lista de asistentes viene firmada o marcada con la huella digital, indicando el nombre y municipio al que pertenece y comunidad que representa.

En el período comprendido entre el 9 al 13 de Octubre de 2012, se realizaron los Talleres, uno por Mancomunidad (3 en total) en los que se cumplieron las metas previamente definidas de informar a las autoridades de la mancomunidad y a los miembros de las UTI's, sobre los objetivos del proyecto, los tipos de proyectos que se incluirán en la propuesta, montos de inversión para carreteras del Fondo Vial entre otros.

Posteriormente para el taller de cierre o de validación que se realizó en febrero 2013, se expuso la propuesta final considerando la aceptación por parte de la mancomunidad, siguiéndola misma mecánica de inducción en los dos talleres.

Luego de la introducción de los presidentes de cada mancomunidad y palabras de representantes de FOPRIDEH, se desarrollaron las presentaciones antes descritas explicando las generalidades y finalmente se explicó el trabajo en las mesas y los productos a obtener del taller.

Se dividieron las mancomunidades en grupos y se organizaron en mesas de trabajo por afinidad municipal, una mesa por cada municipalidad. El consultor explicaba los objetivos de cada trabajo específico y la metodología a seguir, obteniendo los resultados conforme a los conocimientos de cada persona conocedora de la vialidad de su entorno.

En el curso de las actividades realizadas, se fueron obteniendo y recopilando por cada alcalde o personal designado para tal fin, las denominadas "Listas Largas" de proyectos viales, que se presentaron en cada una de las tres Mancomunidades soportados en su mayoría por mapas temáticos de la red vial de cada mancomunidad elaborados como soporte para tal fin.

Asimismo, se les explicó sobre los compromisos y beneficios que los municipios involucrados y las propias comunidades adquieren con las inversiones de los proyectos, con estos talleres se trató de socializar y de explicar en forma detallada las características y detalles específicos del Proyecto, dando a conocer las necesidades y aspiraciones de cada municipio.

A. Agenda de talleres

1. Presentación y cargo de las personas en la reunión.
2. Dirección y teléfonos actualizados (correo electrónico).
3. Monologó de cada uno de los representantes de los municipios
4. Explicación general del proyecto.
5. Explicación de las listas largas y cortas de los proyectos.
6. Situación actual de la red vial de y Fondo Vial.
7. Formas de Gestión y priorización vial.
8. Estándares y Costos de cada alternativa vial.
9. Explicación para la Elaboración de la propuesta final.
10. Observaciones y sugerencias al proyecto por cada alcalde o representante.

B. Actividades en la Mesa de trabajo

PASO	DESCRIPCION
1	Identificar los proyectos en listas largas que aparecen en los mapas.
2	Agregar a la lista, caminos de importancia para las comunidades, que no se encuentren en las listas largas.
3	Priorizar entre los proyectos, tomando en cuenta conexión a hitos de importancia (centros de salud, escuelas), zonas productivas, proyectos priorizados en agua

	potable y electricidad, mayor impacto.
4	Ubicar los proyectos en mapa.
5	Confirmación de parte de la mancomunidad de lisa larga de proyectos en el mapa municipal.

C. Taller en la Mancomunidad de MUNASBAR

Este fue el primer taller de lanzamiento realizado el martes 9 de Octubre 2012 en las oficinas de la mancomunidad, en San Nicolás, Santa Bárbara. Se presentaron 29 personas incluyendo la presencia de vice alcaldes, regidores, comisionados, directores y secretarios municipales, miembros de la Unidad Técnica y Catastro Municipal entre otros.

El taller se inició a la hora exacta 9 am, lo que incidió positivamente en el desenvolvimiento que realizaron alcaldes, representantes de cada municipio y miembros de la UTI.

La metodología no se modificó, se realizaron mesas de trabajo, con los representantes de las municipalidades por mesa, a los que posteriormente se dirigían a los mapas temático para la ubicación física de los proyectos viales.

En general, por los altos porcentajes y la mayoría de comentarios positivos, podemos decir que este taller fue un éxito y que sirvió de mucho para informar, para aclarar dudas y para organizar ideas en cuanto a las necesidades de la mancomunidad.

D. Taller en la Mancomunidad de MANVASEN

Este fue el segundo taller de lanzamiento realizado el 11 de Octubre 2012 en las oficinas de una ONGs con una amplitud confortable en San Marcos de Ocoatepeque, para este taller se contó con una gran mayoría de personeros de sociedad civil , en la que se contó con la ausencia de los alcaldes (3).

El taller se inició con una hora de retraso, lo que no incidió negativamente en la evaluación final ya que se cubrieron todos los temas quedando con un tiempo prudencial de hacer las preguntas del caso y de las observaciones desde un punto de vista personal. Se siguió la metodología y no se modificó en absoluto, se mantuvo el énfasis de desarrollar una presentación corta sobre los objetivos y resultados de esta consultoría.

En general, la presencia de personas no conocedoras de procesos influyen de manera directa dado que estas iniciativas de participación deberán obligatoriamente de incorporar personas con un conocimiento de procesos licitatorios o en su defecto de las contrataciones de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria lo cual llevaría a un dinamismo y ejecución de los proyectos a ser ejecutados.

E. Taller en la Mancomunidad de AMVAS

Este fue el tercer taller de lanzamiento realizado el 12 de Octubre, 2012 en Hotel de la ciudad de Ocoatepeque. La convocatoria no estuvo al alcance, ya que solamente se presentaron de 30 convocados, 10 personas de las cuales la mayoría tenían medianamente el conocimiento apropiado para asimilar y difundir la información de taller.

Se pretende que este taller sea validado en una segunda ronda para definir los proyectos que a juicio de los concededores de las municipalidades estarán definiendo la lista larga de proyectos. En conjunto con la jefa de la UTIs se está entablando comunicación para él envío de la información hasta el momento teniendo está parcialmente tabulada.

F. Recopilación y Análisis de Información

A la fecha, se ha analizado y tabulado la información suministrada por cada municipio dando de esta manera el origen a la conformación de las siguientes actividades:

- a) Fase preparatoria
- b) Fase de levantamiento de la información
- c) Actividades complementarias de investigación (suministro de información de parte de las mancomunidades)
- d) Fase de selección de proyectos

Estas actividades están soportadas en mapas (ver mapa anterior – trabajado) y cuadros relativos a la magnitud de la red vial de cada mancomunidad, faltando completar únicamente proyectos puntuales de manera que se tenga una red vial completa.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto se tiene ya conformada a la fecha de todo la vialidad con el fin de obtener la información referida a cada proyecto de las municipalidades que conforman las tres mancomunidades.

G. Preparación de listas largas

La preparación de los listados de los proyectos de las tres mancomunidades es sin duda alguna la parte más toral y específica de estos trabajos, ya que de ello depende las cuantificaciones y delimitaciones financieras de los trabajos a realizar de acuerdo a la magnitud de esta red vial mancomunal.

Como resultando a este proceso se elaboró un listado total de proyecto que han sido propuestos preliminarmente, realizado por los técnicos y/o personal de apoyo concededor de la red vial de su zona (municipio). Las listas se han complementado con la siguiente información, la cual servirá de base en la toma de decisiones:

En relación a la participación comunitaria para un próximo taller, esta debería guiarse por los siguientes, pasos, criterios o requisitos.

1. Una adecuada convocatoria, con agenda clara, condiciones físicas adecuadas para realización de reuniones e información suficiente sobre los objetivos.
2. Convocar a los todos los sectores representativos de la Mancomunidad que sea posible; indagar con los asistentes o interlocutores de turno, sobre la existencia de otros actores decisivos en la Mancomunidad a los que no se haya podido convocar.
3. Recolectar testimonios sobre otras experiencias similares o que la misma comunidad considera buenas experiencias de consulta o diálogo.
4. Entregar información por escrito que sea necesaria para dejar grabada en la memoria de los participantes.
5. Garantizar la más amplia y libre participación de los miembros de la comunidad, a través de intervenciones, cuidando de mantener la dirección de las discusiones dentro de los temas y enfoques consistentes con los términos del Proyecto.

H. Galería de Fotos

Actividades en MUNASBAR



Actividades en MANVASÉN



Actividades en AMVAS



Como resultado de esta primera selección de proyectos viales se resume la cantidad de kilómetros para cada una de las mancomunidades, estando estas sujetas a cambios mínimos y a los ajustes pertinentes de manera tal que se pueda ir conformando una propuesta realista y con las sustentaciones técnicas de cada caso en particular.

La experiencia obtenida con las realizaciones de estos Talleres de Lanzamiento del Proyecto, en las tres mancomunidades es de suma valiosa y generadora de expectativas en cuanto al éxito de El Proyecto, ya que en todos los casos la participación de los asistentes fue objetiva y de claro compromiso con la población, de conciencia de ese compromiso y de la obligación que se contrae, tanto en la voluntad de las alcaldías (Mancomunidades), de los beneficiados y de sus responsabilidades en lo referente al mantenimiento y sostenimiento de los proyectos.

La asistencia se puede decir que fue satisfactoria sin incluir a la mancomunidad de AMVAS, dado que no en todos los talleres hubo presencia de los alcaldes de la respectiva mancomunidad. En términos generales, los talleres resultaron un éxito, pues, en todos ellos se cumplió con los objetivos y se obtuvo los resultados esperados, cuales son:

- I. Que las Mancomunidades estén informadas debidamente sobre los objetivos y alcances del Proyecto,
- II. Inicio de las Listas Largas de proyectos viales consensuados.

Con estos resultados, la continuación será la de producir las alternativas de la propuesta según sea el escenario factible para cada mancomunidad y las recomendaciones del caso para el fortalecimiento de las UTIs.

Resumen del Taller de cierre o validación

El taller se realizó en el mes de febrero 2013, solamente en la mancomunidad de MUNASBAR debido a la falta de importancia en convocatoria de las demás mancomunidades, estando esta siempre atenta a los resultados y convocatoria de los alcaldes de la Mancomunidad.

El objetivo general era plasmarles la propuesta a través de un sistema de mantenimiento vial, gestionado con criterios de calidad por las mancomunidades de municipios, con elementos técnicos/sociales e institucionales de un futuro proceso de descentralización sectorial a través de una Unidad de descentralización y un proyecto piloto con criterios tales como:

1. Red vial vecinal/municipal mejorada en las mancomunidades (aproximadamente 365 Km./ mancomunidad).
2. Sistema de mantenimiento vial institucionalizado con perspectivas de sostenibilidad en las mancomunidades, incluyendo elementos básicos para un proceso más amplio de descentralización vial en el futuro (OBRAS DE MAYOR ENVERGADURA / Mantenimiento rutinario de carreteras pavimentadas, puentes etc.)

En este taller se dejó claramente establecido que la modalidad de contratación de las obras de mantenimiento rutinario de principio a través de microempresas asociativas de conservación vial y la licitación de paquetes de caminos para hacer más atractiva la participación hacia los trabajos propuestos y diversificación de los mismos hacia otras

modalidades de infraestructura e Incluir en un contrato el trabajo de mantenimiento periódico, para el tercer año.

