

PN-ACC-850

PLANNING AND DEVELOPMENT COLLABORATIVE INTERNATIONAL, INC

Evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal de Honduras y su Propuesto Plan de Acción

Preparado para
Agencia de Desarrollo Internacional

Preparado por
Priscilla M Phelps
Robert B Kehew
PADCO, Inc.

Junio de 1998

PN-ACC 850

Evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal de Honduras y su Propuesto Plan de Acción

Preparado para
Agencia de Desarrollo Internacional

Preparado por
Priscilla M Phelps
Robert B Kehew
PADCO, Inc.

Junio de 1998



*Funds for production of this report were provided by the
United States Agency for International Development*

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Parte I Introducción a la Evaluación	11
1 El Propósito de la Evaluación	11
2 Definiendo el Sistema de Financiamiento Municipal	11
3 Los Requisitos Básicos del Sistema	16
Parte II Hallazgos de la Evaluación	17
1 El Sector Municipal	17
1 1 Demanda Municipal para Recursos	17
1 1 1 Niveles de Pobreza y Urbanización	17
1 1 2 Responsabilidades Municipales para la Provisión de Servicios	18
1 1 3 Adecuación de Suministro de Servicio	20
1 2 Capacidad Municipal	20
1 2 1 Capacidad Institucional	21
1 2 2 Ingresos Municipales	22
1 2 3 El Uso de Recursos Municipales para Proyectos de Inversión	30
1 3 Apoyo para el Sector Municipal	31
1 3 1 Sector Público	31
1 3 2 Sector Sin Fines de Lucro	31
2 El Sistema Actual de Financiamiento Municipal	32
2 1 Fuentes Actuales de Financiamiento Municipal	32
2 2 Fuentes de Financiamiento para Proyectos de Inversión Municipal	33
2 2 1 Fuentes de Financiamiento del Sector Público y Concesionarias	33
2 2 2 Fondos Privados para Financiamiento Municipal	38
2 2 3 Fuentes de Fondos No Disponibles para las Municipalidades	40
2 3 Contexto Legal para Financiamiento Municipal	43
2 3 1 Acceso Municipal a Financiamiento	43
2 3 2 Asociaciones Municipales Públicas-Privadas	44
2 4 La Macroeconomía de Honduras y las Condiciones del Mercado Financiero	45
2 4 1 Factores Macroeconomicos	45
2 4 2 El Sistema Bancario	46
2 4 3 El Mercado de Capitales	48
3 Adecuación del Sistema Actual y Limitaciones Claves	50

Parte III Plan de Acción Hacia Un Sistema de Financiamiento Municipal Expandido	56
1 Opciones Propuestas para Fortalecer y Extender el Sistema de Financiamiento Municipal	56
1 1 Fomentar Mejoras Continuas en la Condicion de Financiamiento Municipal y Comunicar los Resultados	56
1 2 Asistir en los Esfuerzos para Expandir Informacion Financiera y de Otro Tipo Sobre Municipalidades Utiles por Acreedores y Otros	56
1 3 Fomentar el Desarrollo Continuo del Mercado para Asistencia Técnica	58
1 4 Estrategia Transparente para Expansion y Mejor Uso de Financiamiento Concesionario Disponible	58
1 5 Apoyar las Innovaciones en la Recaudación de Fondos de Inversión y Ganar Experiencia Adicional en Transacciones	59
1 6 Esfuerzos de Apoyo para Mejorar y Poner en Vigor el Marco Legal/Reglamentario	60
1 7 Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado	61
1 8 Crear un Foro Público-Privado para Dialogo de Política de Financiamiento	61
1 9 Desarrollar un Mecanismo de Monitoreo para el Sistema de Financiamiento Municipal	62
2 Areas para Acción — Corto-, Mediano-, y Largo Plazo	63
ANEXOS	
Anexo 1	Lista de Personas Contactadas
Anexo 2	Materiales Revisados
Anexo 3	Información Financiera en los Programs FHIS

Resumen Ejecutivo

Parte I: El Propósito de la Evaluación

La Oficina para Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas (MDDI) en la Misión de Honduras de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) solicitó ayuda que haría posible que la Misión proporcionara una guía para el Gobierno de Honduras (GDH), las municipalidades, y el sector financiero de Honduras en el desarrollo de un sistema de financiamiento municipal más sostenible. El componente inicial de esta asistencia fue una evaluación del sistema actual para financiamiento municipal en Honduras. Este informe es el resultado de aquella evaluación.

El desarrollo de un “marco para financiamiento municipal”, que reflejaría el consenso de todos los participantes sobre cómo un sistema más amplio se llevaría a cabo, ha sido propuesto como el punto focal para la creación de un sistema de financiamiento municipal más sostenible en Honduras. Un propósito principal de esta evaluación es comenzar a formar una base de conocimiento sobre la cual se puede construir el “marco para financiamiento municipal”. Incluye una descripción del contexto para financiamiento municipal e identifica las limitaciones clave en el actual sistema de financiamiento municipal que necesitará ser abordado si las municipalidades van a tener fuentes de financiamiento sostenibles de largo plazo disponibles en años venideros. Este informe también propone los pasos para articular y poner en funcionamiento los elementos de un marco para financiamiento municipal y un sistema de financiamiento sostenible.

1 Definiendo el Sistema de Financiamiento Municipal

El objetivo en el desarrollo de un sistema de financiamiento municipal es crear un sistema de financiamiento que continuamente proporcione recursos financieros públicos y para que a) se cumplan las necesidades de financiamiento de las municipalidades, especialmente para los servicios esenciales, y b) los servicios que resulten sean accesibles y estén disponibles para el mayor número de personas.

Una de las suposiciones críticas fundamentales de este análisis es que se deben contar con las fuentes de financiamiento en el mercado, por lo menos para las municipalidades con más capacidad crediticia, si es que el sistema de financiamiento municipal general va a ser expandido de manera sostenible lo suficiente para servir todas las demandas de inversión que emergen en Honduras.

Otra suposición es que debe ser una prioridad un sistema de financiamiento en moneda local, en vez de un sistema que obtenga fondos en dólares u otras monedas extranjeras. Aún en sistemas financieros bastante desarrollados, la deuda externa es demasiado costosa (o demasiado arriesgada) para los gobiernos locales.

El desarrollo de un sistema financiero municipal generalmente incluye dos componentes:

- Finanzas del sector municipal — fortalecer la base tributaria, administración financiera, y condición financiera o capacidad crediticia de los gobiernos locales, y

- Sistemas de financiamiento municipal — mejorar y extender el sistema usado por los gobiernos locales para obtener los recursos financieros

El proceso de desarrollo del sector de finanzas municipales esta en camino en Honduras, por lo tanto el énfasis de este informe se hace sobre las mejoras que son necesarias fuera del sector municipal para mejorar el sistema de financiamiento

2 Los Requisitos Básicos para el Sistema

Un sistema de financiamiento municipal que funciona bien proporciona fuentes de financiamiento comercial y no comercial para financiar proyectos. Los requisitos básicos de un sistema de financiamiento municipal, y los objetivos asociados con cada uno incluyen lo siguiente

- **Capacidad crediticia** Existen incentivos para volver los gobiernos locales en la dirección de mayor capacidad crediticia, y las municipalidades más fuertes son percibidas como de buen riesgo crediticio
- **Información** Una gama de información financiera oportuna y otra información sobre municipalidades se encuentra disponible para acreedores y otros
- **Asistencia técnica** Las municipalidades tienen acceso a asistencia técnica con tarifas cómodas sobre asuntos de financiamiento municipal
- **Financiamiento extendido, asignado apropiadamente** Una estrategia coordinada y transparente está funcionando para el mejor uso y palanqueo de financiamiento concesionario. Las Municipalidades que trabajan para mejorar su capacidad crediticia son recompensadas con más financiamiento
- **Innovación** Una gama de fuentes para financiamiento se encuentran disponibles. Una variedad de transacciones y estructuras financieras están en uso y son ampliamente entendidas por los gobiernos locales
- **Apoyo legal/regulatorio** Los sistemas legales y regulatorios para las municipalidades, el sector financiero y la macroeconomía apoyan el financiamiento municipal
- **Marco de la política** Una política o marco para financiamiento municipal guía la implementación
- **Diálogo público-privado** Existe un foro que promueve un diálogo público-privado sobre financiamiento municipal e invita la participación del sector privado en el desarrollo del proceso

Parte II: Hallazgos de la Evaluación

La evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal en Honduras aborda tres componentes: el sector municipal (su demanda de ingresos y capacidad de obtener y administrar dichos recursos), el sistema de financiamiento municipal actual, y un análisis de limitaciones claves, tanto en el sector de financiamiento municipal como en el sistema financiero municipal, sobre la ampliación del sistema

1 El Sector Municipal

Información de calidad sobre los requerimientos de financiamiento municipal es difícil de encontrar en Honduras, solamente un pequeño número de las 298 municipalidades en Honduras preparan planes para proyectos de inversión. Pero algunas inferencias pueden deducirse sobre los requisitos para financiamiento municipal de la información que se encuentra disponible. Las municipalidades Hondureñas tienen demandas significativas de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión, pero encaran el reto de mejorar la provisión de servicios básicos importantes debido a altos niveles de pobreza y altas tasas de urbanización.

Honduras es un país pobre, aproximadamente el 70% de la población vive bajo la línea oficial para pobreza. Los niveles de pobreza afectan los requisitos de los proyectos de inversión y hacen que sea difícil recuperar los costos para inversiones que se hacen en servicios. Las altas tasas de crecimiento urbano provocan la necesidad de inversión en infraestructura municipal. La urbanización ha ocurrido mucho más rápido en Honduras que en los demás países Centro Americanos.

Un treinta por ciento de hondureños no tienen acceso a agua potable, y un 34% no tiene acceso a saneamiento. Estos niveles son casi similares al resto de Centro América, donde un 34% no tienen acceso a agua potable y 24% no tienen acceso a servicios de saneamiento. La provisión de servicios de agua por red y alcantarillado en áreas urbanas se ha estancado durante los últimos 20 años. El aumento de dependencia sobre estrategias de servicio que no son de red para proporcionar los servicios de agua potable y alcantarillado sugieren un déficit en el financiamiento de estos servicios municipales claves.

La habilidad de las municipalidades para recaudar recursos para inversión se ve afectada por su propia condición financiera, al igual que por las deficiencias del sistema. Los niveles de ingresos municipales reflejan las fuentes de ingreso disponibles y la habilidad de los funcionarios locales y su compromiso para recaudar ingresos municipales. El total de ingreso municipal en Honduras estaba en US\$62.8 millones en el año 1992. Esto representó aproximadamente un 2% del GDP, un número relativamente alto para la región. Pero porque el GDP es relativamente bajo en Honduras, las municipalidades en otros países reciben más recursos en términos absolutos y per capita.

Fiscalmente Honduras está relativamente descentralizada comparada con la región. En 1995, el gasto por parte de las municipalidades Hondureñas comparado con el total de gasto gubernamental excedió los niveles de Costa Rica, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

En conjunto, el ingreso corriente y el ingreso de capital tienen que pagar los gastos corrientes de las municipalidades al igual que apoyar los proyectos de inversión. El sector municipal de Honduras obtiene sus recursos de un conjunto diverso de fuentes de ingresos y no tiene que depender demasiado en ingresos de fuentes externas. En Honduras, 59.4% del total de ingresos se originó de impuestos locales, cargos de usuario, y una contribución por mejoras, la transferencia intergubernamental contribuye al resto.

Fuentes de ingresos ordinarios disponibles para los gobiernos locales para propósitos de operación incluyen

- Impuesto sobre Industria, Comercio, y Servicios (48.7% de ingreso generado por impuestos y la contribución por mejoras)
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (20.6%)
- Impuesto Personal (5.1%)
- Otros Impuestos (impuesto por explotación de recursos, impuesto pecuario, impuesto a billares y productos controlados, etc.) (16.1%)
- Contribución por Mejoras (9.5%)
- Cargos a Usuarios
- Transferencias Intergubernamentales

La ley restringe el uso de las varias fuentes de ingreso en una manera que tiende a fomentar proyectos de inversión. Los proyectos de inversión como un porcentaje de desembolsos totales generalmente ha aumentado con el tiempo. La Ley Municipal requiere que por lo menos se apliquen los siguientes recursos a proyectos de inversión

- Por lo menos el 50% de los ingresos corrientes deben ser aplicados a gastos que no sean de operación, incluyendo proyectos de inversión
- Contribución por mejoras
- Donaciones y transferencias (como ha sido especificado individualmente)
- Recursos de préstamos
- Recursos de bonos
- Todo ingreso extraordinario

2 El Sistema Actual para Financiamiento Municipal de Honduras

El sistema actual para financiamiento de infraestructura por las municipalidades en Honduras tiene limitaciones significativas. Los participantes en el sistema no conceptualizan el sistema de financiamiento municipal como un "sistema" en sí, ni aborda las limitaciones de una manera sistemática. Existe una coordinación mínima al nivel de establecimiento de política, o entre fuentes de financiamiento, hay pocos incentivos para el sector financiero privado para prestar para propósitos municipales.

2.1 Fuentes de Financiamiento para Proyectos de Inversión Municipales

En Honduras no existe ninguna política de financiamiento municipal que sea explícita o coherente bajo la cual se proporciona financiamiento para proyectos municipales. Un número de gobiernos locales en Honduras tienen capacidad crediticia suficiente para pedir prestado o están recibiendo la asistencia necesaria para tener capacidad crediticia (por lo menos 30, es lo que se estima), pero la mayoría del financiamiento disponible en el sistema está en la forma de subsidios, que son asignados en mayor parte en base de necesidad, en vez de capacidad crediticia. Los limitados fondos de deuda concesionaria son asignados de forma similar. Una pequeña cantidad de financiamiento bancario a corto plazo ocurre.

Financiamiento para proyectos municipales en Honduras viene o del sector público o de fuentes de financiamiento concesionarias, o de fuentes privadas más limitadas. Las fuentes públicas y concesionarias incluyen

- Fondos generados localmente
- Transferencias del gobierno central
- Subsidios del FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social)
- AID-USA/FHIS — programa de préstamo del Ministerio de Finanzas
- Banco Municipal Autónomo (BANMA) (préstamos — descontinuados)
- Gobierno de Honduras (préstamos — descontinuados)
- Préstamos directos del Banco Interamericano de Desarrollo
- Fondos de preinversión, incluyendo
 - ▶ Fondo Hondureño de Preinversión (FOHPREI)
 - ▶ FUNDEMUN

Las fuentes privadas para financiamiento en uso por las municipalidades en Honduras incluyen

- Préstamos de bancos comerciales
- Bonos municipales
- Alquileres
- Privatización

Otras fuentes de financiamiento privado común en muchos sistemas de financiamiento municipal, pero no disponible fácilmente en Honduras, incluyen lo siguiente

- Mayor acceso a mercados de capital
- Financiamiento del mercado de corto plazo
- Financiamiento bancario de largo plazo
- PROMUNI
- Instrumentos de financiamiento combinado o bancos de bonos

Las leyes y los reglamentos definen el acceso municipal a fuentes de financiamiento. El marco del sistema legal de Honduras establece tres caminos diferentes para que las municipalidades tengan acceso a financiamiento, incluyendo préstamos domésticos, emisión de bonos domésticos, y deuda internacional. El nivel más alto de control del gobierno central se encuentra en conexión con préstamos internacionales por las municipalidades. El control del gobierno central sobre préstamos externos subnacionales es muy común en América Latina, y en la mayoría de los sistemas financieros.

El marco legal también tiene influencia sobre los incentivos para que las municipalidades entren en asociación pública-privada para la provisión de servicio municipal, pero no proporciona un contexto consistente en Honduras para llevar a cabo estos arreglos. Alguna reforma legal en esta área pudiera ser necesaria.

2.2 La Macroeconomía de Honduras y las Condiciones del Mercado Financiero

Desde 1980, las condiciones económicas en Honduras no han mejorado de manera significativa. Las condiciones difíciles han sucedido parcialmente como un resultado de la implementación de una serie de programas de reforma estructural bien intencionadas durante los 1990, que iban a producir beneficios a largo plazo: reducción de la inflación, aumento en ahorros, deuda pública reducida, y crecimiento económico. Pero el alza en la inflación y tasas de interés altas para prestatarios han sido la norma en Honduras durante la última década.

La perspectiva para continuar con la reforma de la política macroeconómica en Honduras aún no es clara. Decisiones que aún deben ser tomadas por la nueva administración influirán enormemente sobre la factibilidad de extender la disponibilidad de recursos de financiamiento para las municipalidades. Establecer una inflación y tasas de interés más bajas y menos volátiles, y crear un mercado de capital más profundo en el que los inversionistas confían, son prerequisites esenciales para las ideas analizadas en esta evaluación.

En muchos países, los bancos juegan un rol importante en el financiamiento municipal. Honduras tiene un pequeño sector bancario, cuando se mide por la cantidad de fondos en depósito en bancos en relación al GDP del país. Debido parcialmente a la falta de competencia en el sector bancario, el costo de pedir prestado de bancos es alto en Honduras. El margen entre tasas de depósito y de préstamos en Honduras recientemente ha llegado hasta un 16%.

La condición del sistema bancario no invita gran optimismo sobre su rol en ayudar a formar y extender el sistema para financiamiento municipal. No obstante, ciertos cambios regulatorios podrían dar resultados positivos. La Ley de Instituciones Financieras, que se aprobó en Octubre de 1995, podría mejorar las condiciones en el sector bancario y en el sector financiero en general durante el transcurso del tiempo, y las reformas en la política monetaria parecen presagiar disponibilidad de fondos en el sistema bancario. Si las municipalidades pudieran presentar información que demuestre un buen riesgo de crédito para las instituciones financieras, podrían encontrar prestamistas interesados.

La condición del mercado de capital afecta la habilidad de las municipalidades para recaudar fondos para desarrollo municipal. Los compradores de instrumentos de mercado de capital pueden ser inversionistas institucionales (fondos de pensión, compañías aseguradoras, fondos mutuos, etc.) o inversionistas minoristas (individuos y otros). Si es líquido y bien administrado, los inversionistas institucionales pueden contribuir significativamente a la disponibilidad de fondos de largo plazo en mercados de capital desarrollados. En Honduras, la condición de los fondos de pensión pudieran representar un impedimento al desarrollo de un mercado de capital extendido. Unos cuantos operan bajo el enfoque "pago con cargo a los ingresos corrientes" para cumplir las obligaciones de pensión, y otros tienen liquidez limitada porque han invertido directamente en proyectos (ej. de acceso a vivienda). Los bienes de otros quizás no sean líquidos, ya que los bonos del gobierno que pagan tasas de interés más bajas que el mercado han sido dados a ellos por el gobierno en sustitución de contribuciones de dinero requerido.

Una cantidad de reformas han sido propuestas para el fondo de pensiones lo que contribuiría a su capitalización, incluyendo privatización y el desarrollo de cuentas de interés capitalizadas (o

contribución definida), que serían financiados por fondos propios de los contribuyentes del fondo de pensiones

La existencia de un mercado de valores del tesoro nacional en Honduras representa buenas noticias para las municipalidades. La presencia de instrumentos del tesoro nacional crea familiaridad a los inversionistas con instrumentos financieros del gobierno, haciendo que la venta de bonos municipales sea más fácil. Las ventas del tesoro ayudan a establecer una tasa de interés como línea base que se puede usar para establecer tasas de interés de bonos municipales, y si los bonos del tesoro son vendidos, algunas instituciones intermediarias apropiadas también estarán en lugar para el mercado municipal.

3 Adecuación del Sistema Actual y Limitaciones Claves

A no ser que se ofrezca una disponibilidad de recursos a las municipalidades en Honduras en base a sostenibilidad, parece ser que habrá un déficit más grande en fondos de inversión de capital en relación a los requeridos por el sector municipal.

La prioridad debe ser abordar las limitaciones más críticas sobre extender el sistema (tal como incrementar fondos disponibles y mejorar el ambiente de política para préstamos), y sobre llevar a cabo actividades que contribuirán a la sostenibilidad de largo plazo del sistema en general (como mejorar la solvencia de financiamiento municipal).

Lo que sigue es un resumen de las características del actual sistema de financiamiento municipal en Honduras, organizado de acuerdo a la lista de “elementos esenciales” identificados al comienzo de este Resumen Ejecutivo.

- **Capacidad crediticia** Un pequeño número de municipalidades está creciendo y logrando capacidad crediticia. Al mismo tiempo es probable que existen muchas municipalidades pobres que ofrecen algunos servicios específicos que son “financiables”, aun si sus recursos financieros son limitados. La meta de mejorar la capacidad crediticia debe continuar como un marcador de actividades de desarrollo en el sector municipal.
- **Información** Información pública de calidad sobre financiamiento municipal y datos sobre el sector municipal son muy limitados, aunque se están tomando algunas medidas para mejorar, tal como el desarrollo de normas de contabilidad para el sector municipal. Una estrategia para mejorar la calidad y la cantidad de información en el sector pudiera ser necesaria. Mejorar la información puede ser una intervención de un costo relativamente bajo en un mercado en desarrollo.
- **Asistencia técnica** Existe un grupo de profesionales competentes en Honduras. Algunas municipalidades contratan consultores directamente a un costo completo, pero muchas reciben asistencia a un costo subsidiado. La falta de financiamiento inicial para desarrollo de proyectos puede limitar las habilidades de las municipalidades para contratar la asistencia necesaria, sin importar la cantidad que hay. Parece ser necesario buscar más recursos sostenibles para financiar la asistencia técnica para municipalidades.

- **Ampliación de financiamiento, asignado apropiadamente** Esto es uno de los aspectos que presenta un gran reto de la situación Hondureña. Los fondos para inversión municipal no son adecuados, deben tomarse medidas para aumentar la provisión de fondos disponibles, tanto de fuentes privadas como de fuentes públicas. Para llenar el vacío entre los mecanismos existentes y cualquier financiamiento adicional que proporcione el sector privado, parece ser necesaria una entidad pública o pública-privada adecuadamente financiada que conduzca negocios como el sector privado. Esto debe ser acompañado por el desarrollo de una calificación de crédito o un sistema de calificación de crédito para municipalidades que apoyarían un enfoque bajo el cual los recursos financieros son asignados en base de calidad de crédito, en vez de necesidad.
- **Innovación** El bajo nivel de participación del sector privado en proporcionar fondos a las municipalidades es una de las debilidades más fundamentales del sistema actual. El sector financiero se encuentra limitado por la macroeconomía en Honduras, y por la falta de información disponible sobre este “mercado” potencial. Las instituciones financieras que han tenido la voluntad de prestar a municipalidades deben ser alentadas, y programas como PROMUNI que ayudan a compartir el riesgo con instituciones financieras deben tomarse en consideración.
- **Apoyo legal/regulatorio** La Ley Hondureña generalmente apoya el financiamiento municipal, aunque quizás sean necesarios algunos estudios en el sector municipal y financiero. Los que participan en el sector municipal quizás necesiten involucrarse en una agenda de reforma de política más amplia, en áreas como la política de macroeconomía que quizás podría parecer fuera del rango normal de preocupaciones municipales.
- **Marco de política** No existe un marco completo en Honduras, las políticas que afectan la habilidad del sector municipal para su financiamiento se hacen sobre una base ad hoc. El concepto del sistema de financiamiento municipal como un sistema cuyas deficiencias deben abordarse sistemáticamente no es extenso, pero debe alentarse. Como primer paso, algunas metas e indicadores generales podrían establecerse y usarse como base para reportar avance.
- **Diálogo público-privado** No parece haber ningún foro en Honduras para un diálogo público-privado sobre financiamiento municipal al momento. Consecuentemente, las perspectivas del sector privado no son bien conocidas o integradas dentro de pensar sobre el desarrollo de un mercado de financiamiento municipal. De modo similar, el sector privado no se encuentra comprometido actualmente con satisfacer las necesidades de las municipalidades, y las municipalidades no saben lo que tomará para que ellos se interesen. Crear un foro podría ser el primer paso para facilitar este proceso.

Parte III: Plan de Acción — Hacia un Sistema de Financiamiento Municipal Ampliado

En la lista de abajo encontrará estrategias generales para llevar a cabo las actividades recomendadas en esta evaluación. Una amplia gama de opciones en cada área son analizadas en

este informe. Estas opciones demuestran que se pueden llevar a cabo mejoras en cada área, algunas veces por medio de pasos muy pequeños, pero muy importantes.

Fomentar Mejoras Continuas en la Condición Financiera Municipal y Comunicar Resultados

Esfuerzos continuos para mejorar la condición financiera de las municipalidades, y compartir los resultados, son imperativos para lograr el desarrollo de un sistema ampliado. El número de municipalidades viables también necesita expandirse. Desarrollar indicadores para definir y medir el avance en este área debe recibir todo el apoyo. Coordinación entre varias entidades proporcionando apoyo para desarrollo municipal también es aconsejado.

Ayudar en Esfuerzos para Ampliar Información Financiera y de Otro Tipo sobre Municipalidades Útiles para Acreedores y Otros

La falta de información puede resultar en el fracaso de mercados financieros que de otro modo podrían ser viables. Con frecuencia, resultados importantes se han visto de una intervención mínima sobre este elemento. Los esfuerzos deben ampliarse para mejorar la información necesaria para el funcionamiento del sistema de financiamiento, incluyendo los planes de inversión, informes de comportamiento financiero, normas de contabilidad y auditorías, sistema de clasificación crediticia, y comunicación de lecciones aprendidas.

Fomentar Desarrollo Continuo del Mercado para Asistencia Técnica

Fomentar la innovación y acceso para asistencia técnica es un elemento clave del desarrollo de un sistema de financiamiento. En particular, los esfuerzos deben continuar para bajar los costos y los requisitos de tiempo del proceso de desarrollo de un proyecto, así ayudando a mejorar la accesibilidad financiera de las inversiones resultantes.

Desarrollar una Estrategia Transparente para Ampliación y Mejor Uso de Financiamiento Concesionario Disponible

Es posible que el sector privado extienda sus actividades de financiamiento con los gobiernos locales en Honduras solamente con el apoyo del público o con fuentes concesionarias. Instituciones en el sector privado involucradas en financiamiento municipal deben desarrollar maneras para proporcionar la "garantía crediticia" o "gestión de riesgos" buscado por el sector privado, manteniéndose alejados del uso de garantías cuando sea posible, las cuales son muy perturbadoras en un mercado en desarrollo.

Dar Apoyo a la Innovación en Recaudar Fondos de Inversión y Obtener Experiencia Adicional en Transacciones

A pesar de las limitaciones presentadas por el actual sistema, es importante continuar intentando nuevos tipos de transacción por prestatarios municipales, suponiendo que se pueden llevar a cabo a costos accesibles a las municipalidades. Transacciones piloto y proyectos de privatización educan a los funcionarios municipales, revelan las limitaciones del marco político creando presión para resolver las limitaciones del mismo. Continuamente se deben probar nuevas transacciones.

Las innovaciones también deben buscarse al nivel institucional. Las opciones para una nueva institución que puede atraer recursos financieros al sistema de financiamiento municipal deben ser exploradas. Alrededor del mundo se está desarrollando una amplia variedad de nuevos modelos intermediarios para el financiamiento de infraestructura municipal. Las metas importantes incluyen una participación inicial máxima del sector privado en dicha entidad, y mayor participación privada en el transcurso del tiempo.

Apoyar Esfuerzos para Mejorar y Poner en Vigor el Marco Legal/Regulatorio

Mientras que algunas mejoras en el marco legal/regulatorio quizás sean necesarias, es de igual o mayor importancia defender y hacer que se cumplan con los elementos claves del marco legal existente. Los puntos que se deben abordar incluyen las limitaciones en la recaudación municipal de ingresos y restricciones innecesarias para obtención de préstamos por las municipalidades y la privatización.

Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado

Un marco para organizar actividades de desarrollo relacionadas al financiamiento municipal es necesario para guiar la reforma futura y el desarrollo. Este marco debe representar lo más posible el consenso de aquellas instituciones con un interés en el sistema de financiamiento municipal. Substantial participación del gobierno central en el desarrollo de este marco debe considerarse como un requisito fundamental.

Crear un Foro Público-Privado para un Diálogo de Política de Financiamiento

Un foro puede ayudar para promover el concepto de financiamiento municipal como un sistema con muchos participantes y elementos diferentes, y para crear un punto focal para el diálogo que puede conducir a la articulación de un marco de financiamiento municipal. También puede asegurar que la experiencia sea compartida a medida que se obtiene. Los participantes deben ser todos aquellos con un interés en el desarrollo del sistema, incluyendo el sector público de Honduras (gobierno central y municipal, etc.) y el sector privado (bancos, consultores, inversionistas, etc.) y donantes. El foro público-privado podría proporcionar liderazgo técnico, liderazgo político y apoyo político para el proceso de desarrollar un marco, al igual que una función administrativa y/o de supervisión.

Desarrollar un Mecanismo de Monitoreo para el Sistema de Financiamiento Municipal

Honduras necesita un mecanismo de monitoreo (“tarjeta de calificación”) para medir el avance del desarrollo del sistema de financiamiento municipal. Los indicadores ayudan a darle seguimiento al avance, y también a influir donde se ha mostrado avance. La tarjeta de calificación inicial podría identificar los elementos críticos e indicadores relacionados y establecer metas. Una clasificación de línea base de varios elementos también debe efectuarse. Informes anuales subsecuentes podrían darle seguimiento al avance, actualizar las calificaciones y establecer nuevas metas, según sea apropiado. Los elementos podrían incluir el número y monto de las deudas, características de los prestatarios municipales, y las acciones de las instituciones.

Parte I: Introducción a la Evaluación

1 El Propósito de la Evaluación

La Oficina para Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas (MDDI) en la Misión de Honduras de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) solicitó asistencia que haría posible que la Misión proporcionara una guía para el Gobierno de Honduras (GDH), las municipalidades, y el sector financiero de Honduras en la identificación de un sistema de financiamiento municipal más sostenible. La investigación abordaría tanto a fuentes públicas como privadas para inversión en infraestructura municipal, y el enfoque sería sobre servicios básicos, i.e., el manejo de agua potable, alcantarillado, y desechos de sólidos. El componente inicial de esta ayuda fue una evaluación del sistema actual para financiamiento municipal en Honduras. Este informe es el resultado de aquella evaluación.

El desarrollo de un “marco para financiamiento municipal” ha sido propuesto como el punto focal para la creación de un sistema financiero municipal más sostenible en Honduras. Cuando un marco ha sido totalmente desarrollado, debe reflejar el consenso de todos los que han participado en definir cómo un sistema más extenso puede llevarse a cabo y a la vez servir de guía para ellos en el proceso a seguir para desarrollar dicho marco.

Uno de los objetivos principales de esta evaluación es comenzar a formar una base de conocimiento sobre la cual se puede construir el marco. Proporciona una descripción del contexto para financiamiento municipal (Parte II, 1 el Sector Municipal y 2 el Sistema Financiero Actual) e identifica las limitaciones claves en el actual sistema de financiamiento municipal que necesitará ser abordado si las municipalidades van a tener fuentes de financiamiento sostenibles y de largo plazo disponibles en años venideros (Parte II, 1 el Sector Municipal, y 3 Adecuación del Sistema Actual y Limitaciones Claves). Este informe también incluye un proceso propuesto a seguir para llegar al marco de finanzas y recomendaciones para mecanismos de financiamiento apropiados, en corto a mediano plazo (Parte III Plan de Acción — Hacia un Sistema de Financiamiento Municipal Expandido y Anexo 4 Potenciales Roles Nuevos o Modificados para AID-USA/Honduras).

2 Definiendo el Sistema de Financiamiento Municipal

La Figura 1 (página 13) es una representación gráfica de los elementos de un sistema de financiamiento municipal que funciona bien y algunas influencias más importantes sobre él. Este ha servido como marco de referencia para esta evaluación y abajo se describe en detalle. El objetivo en el desarrollo de un sistema de financiamiento municipal es crear un sistema de financiamiento que continuamente proporciona recursos financieros públicos y privados, para que a) se cumplan las necesidades financieras de las municipalidades, especialmente para los servicios esenciales, y b) los servicios que resultan sean accesibles y estén disponibles para un número máximo de personas. Estos son objetivos complejos que no se logran rápidamente.

El financiamiento de deuda a largo plazo desempeña una función central en todos los sistemas financieros municipales bien establecidos. Esto puede ser en la forma de bonos o préstamos. Muchos proyectos de inversión relacionados a servicios municipales involucran altos costos

iniciales en inversiones que generan un flujo de beneficios financieros y económicos durante el transcurso del tiempo. Esta circunstancia hace que el financiamiento a largo plazo sea apropiado, porque los ingresos públicos pueden obtenerse durante el transcurso del tiempo para cancelar los pagos de servicio de la deuda de la obtención de préstamo. Una insuficiencia de crédito adecuado u otro financiamiento a largo plazo conduce a una subinversión en infraestructura municipal ya que deja al financiamiento de “pago con cargo a los ingresos corriente” (de corto plazo) o las donaciones como únicas alternativas. El sector público y fuentes concesionarias proporcionan financiamiento a largo plazo, pero los mercados financieros son la fuente más sostenible de financiamiento adecuado. Por lo tanto, una de las suposiciones críticas fundamentales de este análisis es que se deben encontrar fuentes de financiamiento en base a mercado, por lo menos para las municipalidades con más capacidad crediticia, si el sistema financiero municipal general va a ser expandido lo suficiente para servir todas las demandas de inversión que emergen de manera sostenible en Honduras.

Una suposición relacionada es que el enfoque primordial debe ponerse sobre el desarrollo de un sistema de financiamiento de moneda local, en vez de un sistema que obtenga fondos en dólares u otras monedas extranjeras. Aún en sistemas financieros bastante desarrollados, la deuda externa es demasiado costosa (o demasiado arriesgada) para los gobiernos locales. Se necesitan garantías para proteger contra fluctuaciones en el valor de los reembolsos de moneda extranjera, y una vez que el costo de esta “cobertura” de cambio extranjero es factoreado, los fondos extranjeros generalmente resultan más costosos que los fondos prestados al nivel local.

El desarrollo de un sistema de financiamiento municipal generalmente incluye dos componentes

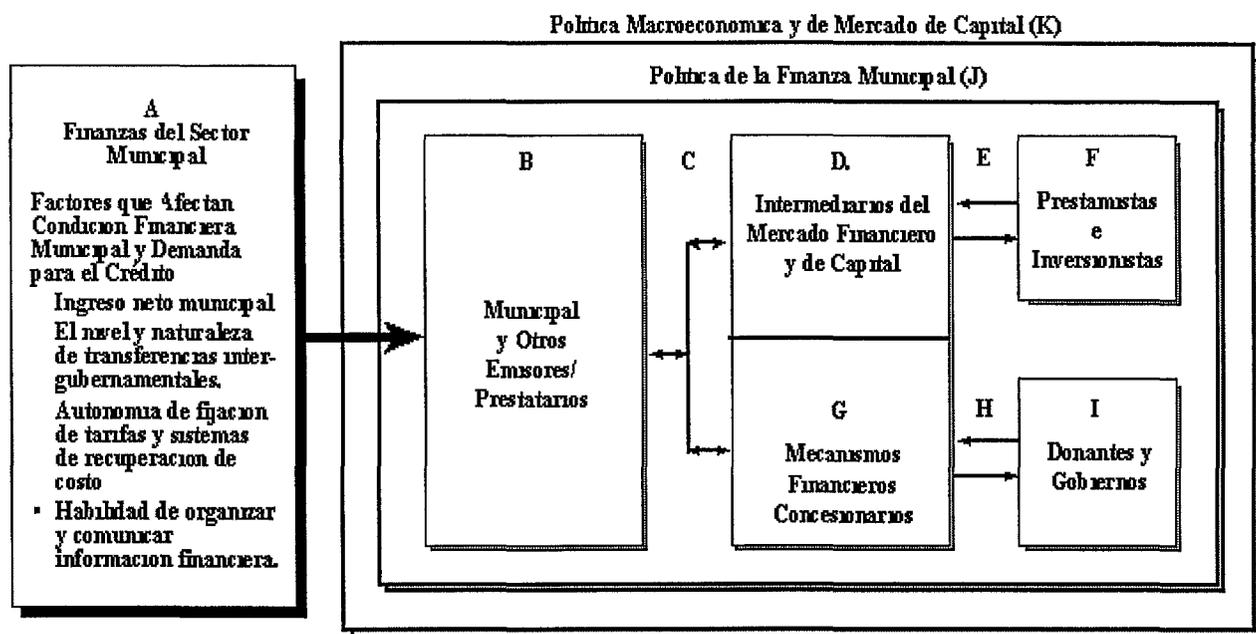
- Finanzas del sector municipal — fortalecer la base tributaria, administración financiera, y condición financiera o capacidad crediticia de los gobiernos locales, y
- Sistemas de financiamiento municipales — mejorar el sistema usado por los gobiernos locales para obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo actividades y servicios esenciales, y expandir los niveles de recursos financieros dentro de aquel sistema.

En el caso de finanzas del sector municipal, las intervenciones generalmente incluyen asistencia técnica para las municipalidades y la reforma de políticas para mejorar el ambiente que afecta las finanzas municipales y los préstamos. Para los sistemas de financiamiento municipal, las actividades de desarrollo incluyen la reforma de políticas, reforma y desarrollo institucional, y el desarrollo de planes sistemáticos para aumentar y asignar los fondos.

Estas dos actividades tienen igual importancia y son interdependientes. A no ser que algunas municipalidades obtengan capacidad crediticia, todas las municipalidades necesitarán depender de un mismo fondo de donaciones (los cuales son escasos) aún si se crean mecanismos de crédito. Pero al mismo tiempo, a no ser que las municipalidades sepan que serán compensadas con acceso a más recursos financieros, la motivación para mejorar su condición financiera se verá reducida. El proceso de desarrollo financiero municipal está en camino en Honduras, el énfasis de este informe es sobre las mejoras que son necesarias para mejorar el sistema financiero, aunque también se abordan ciertos problemas del sector municipal.

La Figura 1 representa un sistema de financiamiento municipal que proporciona fuentes de fondos comerciales y no-comerciales para financiar proyectos. Los elementos del sistema, y los puntos abordados durante el proceso de desarrollo del sistema de financiamiento municipal, incluyen lo siguiente:

Figura 1
Elementos de Desarrollo del Sistema de Financiamiento Municipal



- **Demanda Municipal de Recursos (B)** Esta es la demanda colectiva para financiamiento municipal para proyectos de inversión por gobiernos locales y sus organismos. Esta demanda se ve reforzada por medio de actividades de desarrollo municipal que mejoran la capacidad crediticia y ayudan a las municipalidades a definir y pronosticar mejor sus necesidades de inversión. Los procesos participativos que manifiestan apoyo público para los proyectos también ayudan a reforzar la demanda municipal.
- **Factores que Afectan la Capacidad Financiera Municipal (A)** incluyen aquellas cosas que afectan la capacidad municipal para obtener recursos financieros y para reembolsarlos cuando sea requerido. Cuatro factores claves son: el nivel y la regularidad de ingreso neto municipal, el nivel y la naturaleza de las transferencias del gobierno central, la autonomía en la fijación de tarifas y el proceso de recuperación de costos, y la habilidad de las municipalidades para organizar y comunicar información económica básica.
- Durante el **Proceso de Desarrollo del Proyecto (C)** los proyectos son preparados y estructurados, se identifican las fuentes de financiamiento, y los fondos son obtenidos así como asignados a proyectos (y reembolsados más adelante, si son prestados). Este proceso de estructuración y de préstamo, especialmente cuando el crédito de mercado se ve involucrado, puede ser difícil y consume mucho tiempo para los gobiernos locales. Muchos gobiernos centrales e instituciones financieras de desarrollo proporcionan asistencia para

facilitar este proceso, con variables grados de éxito. Idealmente, las municipalidades deben tener un rango de especialistas disponibles para asistirlos a un costo razonable.

El diagrama muestra municipalidades simultáneamente accediendo fuentes de fondos de mercado y concesionarios (D y G) para financiar proyectos. Esta circunstancia refleja la realidad de la mayoría de los sistemas de financiamiento municipal — cofinanciamiento entre recursos que se basan en el mercado y recursos que no son de mercado es la norma. El financiamiento que no se basa en mercado incluye “patrimonio” proporcionado para el proyecto de parte del gobierno local desde sus fuentes internas, al igual que donaciones y préstamos concesionarios. Los fondos del mercado son aquellos prestados por instituciones financieras. El proceso de reunir a los recipientes y a los proveedores de fondos es la “intermediación”.

- **Las Transacciones del Mercado Financiero (D, E y F)** toman lugar cuando instituciones, tales como bancos de inversión, hacen correspondencia entre un prestatario y los prestadores voluntarios, usando préstamos municipales, bonos u otros “instrumentos” de inversión. Este proceso de correspondencia podría involucrar a otras organizaciones como aquellas que proporcionan información (agencias para clasificación de capacidad crediticia), aquellas que manejan el aspecto legal (asesoría legal de bonos) y aquellas que disminuyen el riesgo para los prestamistas (garantizadores o aseguradores de crédito). Formar un componente financiero de mercado sostenible del sistema de financiamiento municipal significa averiguar lo que se debe hacer para que los inversionistas elijan invertir en una garantía municipal en vez de algo alternativo. También puede significar tomar pasos para generar el interés de las instituciones financieras para tomar esta función “mediadora” para el sector municipal. Hacer esto con frecuencia incluye el mejorar la calidad de información proporcionada de cada lado de la transacción.

Históricamente en muchos países, los inversionistas han recibido garantías sobre préstamos y bonos sub-nacionales. Esto puede incluir garantías en moneda sobre préstamos extranjeros. Estas cada vez son más escasas, debido a las limitaciones fiscales al nivel nacional, pero las expectativas de los inversionistas siguen. Diseñar otras formas de “aseguradores de crédito” para prestadores es entonces importante.

- **Transacciones de Fondos Concesionarios (G, H e I)** Este proceso es paralelo a aquel de intermediación del mercado financiero en el sentido que involucra instituciones específicas (tales como bancos para desarrollo) que tienen sus propias fuentes financieras, procedimientos de préstamo, y requisitos de información. En Honduras, como en otros lugares, gran parte de este financiamiento ha sido proporcionado a proyectos de acuerdo a consideraciones que no son del mercado, tales como tasas de pobreza, niveles de población, o influencia política. Pero, en muchos sistemas financieros municipales emergentes, una porción del financiamiento concesionario disponible se está usando para ayudar a los gobiernos locales a recaudar financiamiento privado, ayudando a mitigar el riesgo o a bajar la cuantía del préstamo.

Una amplia gama de decisiones de política al nivel nacional afectan si financiamiento a valor de mercado se encuentra disponible para las municipalidades, especialmente la política de financiamiento municipal (J) y las políticas del sector financiero y macroeconómico (K). Estas políticas afectan la voluntad de las instituciones financieras para trabajar con los gobiernos locales y las preferencias de los gobiernos locales para recaudar fondos. Por ejemplo, si las

municipalidades no pueden garantizar una recuperación de costos adecuada debido a las restricciones sobre sus poderes de fijación de tarifas, los inversionistas se sentirán nerviosos pensando que no serán reembolsados. O cuando las garantías son difíciles de vender debido a la falta de una reglamentación en el mercado de garantías, esto limitará la capacidad municipal para recaudar capital de mercado.

Estas políticas pudieran parecer más allá de la influencia de los participantes municipales. No obstante, podría ser necesario para los representantes municipales ponerse al corriente con estos temas de política si abogan por los cambios que son necesarios para expandir las opciones de financiamiento municipal.

- **Política de Financiamiento Municipal (J)** se usa aquí para referirse a políticas que influyen sobre la habilidad de los gobiernos locales para planificar inversiones, recaudar sus ingresos, manejar sus finanzas, adquirir deuda para proyectos de inversión y relacionarse al sector financiero. Una política de financiamiento municipal se ve afectada por el marco legal (ley municipal, ley de mercados de capital, ley de privatización, etc.), pero con frecuencia consiste mayormente de declaraciones de política y acuerdos entre los niveles del gobierno. Una política de financiamiento municipal general proporcionaría dirección y transparencia, e identifica las funciones de todos los participantes (gobierno central, el sector municipal, y el sector privado) en todo el sistema de financiamiento municipal.

Pocos países han elaborado una política de financiamiento municipal que sea global y transparente como se ha escrito arriba (África del Sur y Filipinas tratan de hacerlo), lo más común es una mezcla o serie de parches de declaraciones de políticas y leyes que guían el financiamiento municipal y pudieran ser contradictorias y obsoletas. Esto es verdad donde aún se está llevando a cabo una significativa descentralización fiscal.

- **Políticas Macroeconómicas y del sector financiero (K)** todos tienen gran influencia sobre la habilidad de desarrollar los mercados para bonos y préstamos del sector municipal. Las políticas del sector financiero afectan la competitividad del mismo sector financiero, las opciones de financiamiento que ofrecen al mercado, y las relaciones entre instituciones financieras y entre estas instituciones y el gobierno central. Las políticas macroeconómicas afectan los flujos de capital que entran y salen del país, liquidez de mercado, y los incentivos bajo los cuales los inversionistas y los ahorrantes actúan recíprocamente. Tiene influencia sobre las tasas de inflación, tasas de cambio, tasas de interés y otros términos de instrumentos financieros ofrecidos, y el costo de la cobertura de moneda extranjera. Ambos afectan la viabilidad económica de financiamiento del mercado municipal. La política macroeconómica también pudiera afectar el nivel de recursos disponibles de transferencias y otras fuentes gubernamentales.

Un elemento esencial final de los sistemas financieros municipales que no se encuentra representado explícitamente, pero que merece mención, es la información.

- La **Información** es el “pegamento” que mantiene unidos los sistemas financieros, pero con frecuencia se encuentra con poca disponibilidad en muchos sistemas financieros en desarrollo. Sin información adecuada, aun inversiones viables no se pueden efectuar. La información se usa para mostrar el estado financiero de las municipalidades e identifica tendencias, proporciona comparación y ayuda establecer normas, y comunica opciones financieras y

comparte experiencias de otros con ellas. Algunos ejemplos incluyen estados financieros basados sobre normas de contabilidad, demanda de servicio y proyecciones financieras, normas generales para divulgación para transacciones financieras, clasificaciones de solvencia, normas de rendimiento y reportes de rendimiento.

3 Los Requisitos Básicos del Sistema

Lo expuesto arriba se puede resumir en una lista de requisitos básicos para extender el sistema de financiamiento municipal y hacerlo sostenible. Estos se encuentran listados aquí y luego se pueden comparar con las condiciones que existen actualmente en Honduras y se pueden usar para ayudar a identificar estrategias potenciales del desarrollo del sistema e indicadores para medir el avance.

- **Capacidad crediticia** Existen incentivos para mover a los gobiernos locales en la dirección de mayor capacidad crediticia, y las municipalidades más fuertes son percibidas como buenos riesgos de crédito.
- **Información** Una gama de información municipal oportuna sobre financiamiento y temas relacionados se encuentra disponible para acreedores y otros.
- **Asistencia técnica** Las municipalidades tienen acceso a asistencia técnica sobre asuntos de financiamiento municipal a precios equitativos.
- **Amplio financiamiento, asignado apropiadamente** Una estrategia transparente y coordinada se ha establecido para el mejor uso y “palanqueo” de financiamiento concesionario. Las Municipalidades que trabajan para mejorar su capacidad crediticia son compensadas con financiamiento adicional.
- **Innovación** Una gama de fuentes de financiamiento se encuentra disponible. Una variedad de transacciones y estructuras financieras se encuentran en uso y son entendidas ampliamente por los gobiernos locales.
- **Apoyo legal/regulatorio** Los sistemas legales y regulatorios para las municipalidades, el sector financiero y la macroeconomía apoyan el financiamiento municipal.
- **Marco de políticas** Una política o marco de financiamiento municipal guía la implementación.
- **Diálogo público-privado** Existe un foro que promueve un diálogo público-privado sobre financiamiento municipal e invita la participación del sector privado en el proceso de desarrollo.

Parte II: Hallazgos de la Evaluación

La evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal en Honduras esta representado abajo en tres secciones. La Sección 1 pone su enfoque sobre el sector municipal - sus demandas de ingresos y capacidad para obtener y manejar recursos (Cuadro A y B en la Figura 1). La Sección 2 presenta el sistema de financiamiento municipal — la variedad de recursos disponibles para las municipalidades y la eficiencia de la asignación actual (Cuadro C-K en la Figura 1). La Sección 3 resume las limitaciones claves tanto en finanzas del sector municipal como en el sistema de financiamiento municipal, con particular énfasis en lo último.

1 El Sector Municipal

Abajo presentamos (1) demanda municipal para recursos, (2) los factores que afectan la capacidad municipal para obtener aquellos recursos, y (3) las organizaciones que fortalecen la capacidad del sector municipal.

1.1 Demanda Municipal para Recursos

Los requisitos para proyectos de inversión de las municipalidades deben ser satisfechos por medio de las finanzas del sector municipal (fondos locales) o por medio del sistema de financiamiento municipal (fondos externos). Información de calidad sobre los requerimientos de inversión municipal no existen en Honduras. Los programas de proyectos de inversión multi-anales serian una fuente potencialmente valiosa de información, no obstante, se entiende que solamente un pequeño número de las 289 municipalidades de Honduras preparan tales programas, y los pocos programas que existen quizás no reflejen las necesidades totales de inversiones. Si el acceso de las municipalidades a financiamiento fuese limitado, por ejemplo, dichos programas podrían reflejar niveles de inversión sub-óptimos.

A pesar de la falta de información de calidad, algunas referencias pueden obtenerse sobre los requerimientos de inversión municipal, en parte por medio de un análisis comparativo entre países. Los factores que influyen sobre la demanda municipal para recursos se analiza abajo. En base a estos factores, una estimación aproximada de las necesidades de inversión municipal se presenta en la Sección II.3.

1.1.1 Niveles de Pobreza y Urbanización

Los niveles de pobreza afectan los requerimientos de inversión al igual que las estrategias para financiamiento de proyectos de capital. La gente pobre exigira los servicios esenciales, pero con frecuencia no desearan ni podran pagar por normas altas de servicio. La pobreza entonces ejercerá una presión descendiente sobre los requisitos de inversión. Aun cuando se proporcionan los servicios mínimos, los altos niveles de pobreza hacen que sea difícil recuperar los costos por el suministro de servicios municipales de los usuarios mismos.

Honduras es el tercer país más pobre en el Hemisferio Occidental y, después de Nicaragua el segundo más pobre de Centro América. El producto interno bruto (PIB) anual per capita se estima en US\$813 para el año 1997. El PIB de Honduras per capita es aproximadamente la mitad del promedio para Centro América y aproximadamente la cuarta parte del promedio para

toda América Latina. La economía de Honduras no está a la par de la región. Entre 1990 y 1996, la tasa de crecimiento del PIB promedio anual para Honduras era 3.4%, comparado con el promedio de Centro América de 4.0%¹. Estas condiciones pudieran hacer que recuperar costos de inversiones en servicios urbanos sea más difícil.

Las rápidas tasas de crecimiento urbano impulsan la necesidad para inversión en infraestructura municipal. La urbanización ha estado ocurriendo mucho más rápido en Honduras que en la mayoría de los otros países en Centro América. Entre 1990 y 1996, la tasa de crecimiento urbano anual era 4.9% en Honduras, contra 3.9% en el resto de la región. (El nivel total de urbanización en Honduras — 48.6% del total de la población en 1996 — era, sin embargo, típico para los países de Centro América.) Esta tasa de crecimiento urbano tan rápido, atribuible tanto al aumento natural y a la inmigración de áreas rurales, se traduce en mayor demanda de proyectos de inversión.

1.1.2 Responsabilidades Municipales para la Provisión de Servicios

El conjunto de servicios que las municipalidades son legalmente responsables en suministrar tiene gran importancia en la definición de sus necesidades de recursos financieros — mientras más responsabilidades tienen, más son los requerimientos de financiamiento. El Cuadro 1.1 compara las responsabilidades por servicios en Honduras contra otros países en Centro América.

El Cuadro 1.1 muestra que el perfil de responsabilidades municipales para Honduras es bastante típico para Centro América. Las municipalidades tienen más responsabilidades en algunos países (ej. responsabilidad exclusiva por servicios de agua/aguas residuales en Guatemala) y menos responsabilidades en otros (ej. Panamá), pero Honduras es promedio. Estos niveles de descentralización administrativa significan que, si todo lo demás es igual, los requisitos de ingresos municipales per capita en Honduras deben ser aproximadamente comparables a otros países en Centro América. A pesar de dos generaciones de reforma que han favorecido la descentralización, Centro América — y América Latina en general — permanecen relativamente centralizadas en comparación a la mayoría de las demás naciones industrializadas.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe 1997* y USAID/Honduras, 1997

Cuadro 1 1²
Responsabilidades para Suministrar Servicios Locales

Servicios Locales	Responsabilidad Municipal*					
	Honduras			Otros Países en Centro América**		
	Municipal	Compartido	Nacional	Municipal	Compartido	Nacional
<i>Servicios Públicos</i>						
Desechos sólidos	•			4	1	0 00
Mercado	•			5	0	0
Cementerio	•			5	0	0
Calles y aceras	•			4	1	0
Carreteras Secundarias		•		0	4	1
Agua		•		1	2	2
Aguas Residuales		•		1	2	2
Electricidad			•	0	1	4
Policia de Transito			•	0	1	4
Transporte Urbano			•	1	2	2
<i>Servicios Sociales</i>						
Infraestructura para Educacion		•		0	4	1
Administracion de Educacion			•			

Observaciones

* 'Municipal' se refiere a una responsabilidad exclusivamente municipal

'Compartido' significa responsabilidad compartida es entre el gobierno municipal y nacional

Nacional significa de responsabilidad exclusiva del gobierno municipal

** Datos se refieren al numero de países que corresponden a cada categoría Los países son Costa Rica, El Salvador, Guatemala Honduras, Nicaragua y Panama

Determinar las necesidades de inversión municipal es particularmente difícil donde las responsabilidades por servicios son compartidas con el gobierno central y/o si no están claramente definidas Este es el caso con aspectos del suministro de los servicios de agua y aguas residuales La Ley Municipal (1991, según lo enmendado) atribuye a las municipalidades la construcción, operación, y el mantenimiento de sistemas de agua potable y alcantarillado, sin embargo, en realidad, estas responsabilidades son compartidas Para la distribución de agua, se estima que las municipalidades administran 65% del total de conexiones, mientras que el Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado [SANAA] suministra el 35% de las conexiones Virtualmente todos los servicios de alcantarillado son manejados por las municipalidades, con la excepción de Tegucigalpa, que es administrado por SANAA Esta falta

² USAID/RUDO/CA 1997

de consistencia suma a la complejidad de determinar los requerimientos de inversión municipal y evaluar la adecuación del sistema de financiamiento municipal ³

1 1 3 Adecuación de Suministro de Servicio

Mientras mas bajos los niveles actuales de suministro de servicios, generalmente es mayor la necesidad de proyectos de inversión para elevar las condiciones de servicio a niveles aceptables. Datos comparativos existen para los servicios de agua y de alcantarillado, quizás reflejen niveles para otros servicios municipales también. El treinta por ciento de la población de Honduras no tiene acceso a agua potable, y el 34% no tiene acceso a saneamiento. Estos niveles son aproximadamente similares al resto de Centro América, donde el 34% no tiene acceso a agua potable y el 24% no tienen acceso a servicios de saneamiento. Estos niveles de cobertura son, no obstante, muy inferiores a países de altos ingresos, donde casi todos se benefician del acceso a agua potable y 93% a saneamiento.

El suministro de agua de red y servicios de alcantarillado en áreas urbanas se ha estancado durante los últimos 20 años. Aun para aquellos con acceso nominal a aquellos servicios, la calidad de servicio puede variar enormemente, particularmente en los barrios marginados. Agua de tubería puede fluir en forma intermitente, a bajos niveles de presión y de calidad inferior. Las letrinas ahora juegan un rol importante en el suministro de servicios de saneamiento, en 1993, uno de cada dos hogares urbanos dependía de letrinas en vez de redes de alcantarillado⁴. Mayor dependencia sobre estos tipos de estrategias que no son de red para suministrar los servicios de agua potable y saneamiento pueden sugerir un déficit crónico en el financiamiento de estos servicios municipales claves.

En resumen, las municipalidades de Honduras tienen demandas significantes de recursos para financiar proyectos de inversión. Se ven cara a cara con el reto de mejorar el suministro de importantes servicios básicos al enfrentarse a los altos niveles de pobreza y el galopante crecimiento de urbanización. La capacidad para cumplir con esos retos se discute en los siguientes párrafos.

1 2 Capacidad Municipal

Capacidad se refiere a la habilidad de las municipalidades para movilizar y manejar los recursos para cumplir con sus obligaciones. Refleja no solo la capacidad institucional, sino también el conjunto de fuentes de ingreso asignadas a las municipalidades, y su habilidad de optar a aquellos recursos. Después de movilizar esos recursos, la capacidad finalmente se refleja en la habilidad de las municipalidades de enfocar cantidades significantes de esos recursos hacia proyectos de inversión. Estos tópicos se exploran a continuación.

³ Walker, Ian, et al, *Regulation Organization and Incentives The Political Economy of Potable Water Services Case Study Honduras*, agosto de 1997

⁴ *Ibid*, Banco Mundial, *World Development Report 1996*, and PADCO, Inc, 1997

1 2 1 Capacidad Institucional

A comienzos de los años 1990, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado estimó el nivel de desarrollo de las 289 municipalidades en Honduras. La clasificación compuesta de las municipalidades, en base a una amplia gama de factores (incluyendo salud, saneamiento básico, vivienda, ingresos, etc.) fue la siguiente:

Cuadro 1 2⁵
Municipalidades por Categoría de Desarrollo (1991)

#	Categoría	Municipalidades		Población
		Numero	% de Total	
D	Estancada	235	81.3	2,055,021
C	Desarrollando lentamente	42	14.5	1,262,343
B	En desarrollo	9	3.1	481,792
A	Desarrollado	3	1.0	1,159,188
-	Total	289	100.00	4,958,344

De acuerdo a esta clasificación, el 96% de las municipalidades se consideraron “estancadas” o “de desarrollo lento”. Estas municipalidades representaron el 70% de la población nacional y generalmente eran más pequeñas (menos de 20,000, total de población), rurales (menos del 40% población urbana), y sin acceso a servicios (menos de 50% de la población con acceso a servicios básicos). Se puede esperar que estas municipalidades tengan dificultad movilizándose los recursos necesarios para proporcionar servicios urbanos.

El 4% de los gobiernos municipales que se consideraron “desarrollados” o “en vías de desarrollo” en 1991 se habían organizado para llevar a cabo una variedad de funciones (tesorería, catastro, servicios públicos, planificación, contabilidad, etc.) y tenían un personal de por lo menos 30 empleados. Los procedimientos claves y documentos: planes de desarrollo, planes de inversión, inventario de propiedad municipal, presupuestos de programa, etc., se encontraban en función según reportes. Los procedimientos para participación pública (cabildos abiertos, etc.) se reportaron en uso. Estas municipalidades más desarrolladas localizadas en las Regiones I o II y en áreas de turismo o de puerto y/o cabeceras departamentales. Se podría esperar que estas municipalidades tuvieran niveles más altos de capacidad en movilizar ingresos locales. Estas municipalidades generalmente pueden representar los objetivos para financiamiento en base a mercado (Cuadros D, E, y F en la Figura 1), mientras que las necesidades de otras municipalidades posiblemente se cumplieran por medio de transacciones de financiamiento concesionario (Cuadros G, H, y I), por lo menos en un corto a mediano plazo.

⁵ Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, *Cuadernos de Descentralización Categorización Municipal*, 199_

Evaluaciones más recientes de capacidad municipal no se encuentran disponibles, no obstante, el número de municipalidades “desarrolladas” y “en desarrollo” indudablemente ha aumentado desde 1991. Esto se debe a la implementación de la nueva y progresiva Ley Municipal, al igual que los efectos del Programa de Desarrollo Municipal USAID (PDM) y otras iniciativas. Las 30 municipalidades apoyadas por el PDM, y Tegucigalpa, ahora serían clasificadas como desarrolladas o en vías de desarrollo.

Mientras estas 30 municipalidades podrían considerarse como “desarrolladas” o “en vías de desarrollo,” una investigación reciente de la administración financiera en Tegucigalpa y San Pedro Sula demuestra que aun existe espacio para mejoras. Los sistemas en función en aquellas ciudades no apoyan totalmente las modernas prácticas de presupuestación y administración financiera, incluyendo el tratamiento de servicios municipales individuales como centros de costo. (Aquellas ciudades han, no obstante, efectuado recientes mejoras significativas en sus sistemas de facturación y cobro.) Generalmente se pueden pronosticar los déficits en administración financiera aun en las municipalidades más grandes de Honduras.

1 2 2 Ingresos Municipales

Los ingresos municipales son una función de las fuentes de ingresos asignados a municipalidades, al igual que ciertos factores como la habilidad de ciertos oficiales locales y su compromiso para obtener aquellos ingresos y los fundamentos de la base tributaria misma.

El ingreso municipal total en Honduras se encontraba en US\$62.8 millones en 1992. Esto representó aproximadamente el 2% del PIB. Según lo demostrado en el Cuadro 1.3, en Centro América solamente las municipalidades de Nicaragua rindieron cuenta de un porcentaje más alto del PIB (3.1%), en todos los demás países en la región, las municipalidades han recibido menos del 1% del PIB. (Porque el PIB es relativamente bajo en Honduras, sin embargo las municipalidades en otros países, como Guatemala, pudieran recibir más fondos en términos absolutos.) A pesar de estos niveles relativamente altos, la presión tributaria de las municipalidades no es excesiva en Honduras. El Cuadro 1.3 muestra que la presión tributaria de las municipalidades (midiendo ingreso tributario municipal como un porcentaje de PIB) es substancialmente más alto en Nicaragua, donde los ciudadanos generalmente son más pobres que en Honduras. Si todo lo demás queda igual, esto sugiere que el cobro de impuestos municipales podría aumentar en Honduras sin que sea demasiado gravoso para los ciudadanos.

Cuadro 1 3⁶
Indicadores de Ingreso Municipal

Indicador	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Panama
P D B (1994 US\$ millones)	3,333	8 281	8,116	12,919	1,833	6,975
Ingreso Municipal como % de PIB	21%	0 8%	0 4%	0 9%	3 1%	0 7%
Presion de Impuesto Municipal (Ingreso Tributario Municipal como % de PIB)	0 7%	0 4%	0 2%	0 2%	2 0%	0 5%

Los datos también demuestran que las municipalidades de Honduras disfrutaron de altos niveles de descentralización fiscal para la region En Honduras, el egreso correspondiente a las municipalidades en relación a los egresos del gobierno (12 3%) exceden los niveles de Costa Rica, Panama, Nicaragua, y El Salvador (promedio, 4 2%), y casi se iguala a los niveles para Guatemala (10 3%), donde las municipalidades disfrutaron de una cuantiosa transferencia de ingresos intergubernamentales (Ver Cuadro 1 4) Esta fuerza se puede atribuir en gran parte a la aprobación de la progresiva Ley de Municipalidades en 1991 y los subsecuentes esfuerzos municipales de desarrollo por USAID y otros

Cuadro 1 4⁷
Subnacional como un Porcentaje de Total de Gastos del Gobierno (1995)

	Honduras	Centro America	América Latina	Economías Industriales
Indice de Gasto del Gobierno sub-nacional y total	12 3	6 6%	14 6%	34 9%

A pesar de su relativa fuerza fiscal en la región, el sector municipal en Honduras es relativamente débil comparado a los países industriales Según lo demostrado en el Cuadro 1 4, los gobiernos subnacionales en Honduras rindieron cuenta por solo una tercera parte de los gastos del gobierno que hicieron sus contrapartes en las economías industriales Los niveles de Honduras eran, no obstante, típicos para países de América Latina

El sector municipal de Honduras obtiene sus recursos de un diverso conjunto de recursos de ingresos, aquellas fuentes se mencionan en el siguiente párrafo

⁶ USAID/RUDO/CA, 1997, y el Banco Mundial, *World Development Report 1996*

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Reporte de 1997, p 157 y PADCO Inc 1997 Por definición las fuentes de gasto deben incluir fuentes locales y transferencias intergubernamentales

Fondos de Ingreso Municipal — Locales vs Externos

Demasiada dependencia sobre transferencias de ingreso intergubernamental puede desanimar la movilización de recursos generados localmente por la economía urbana. El sector municipal de Honduras no confía excesivamente en fuentes de ingreso del exterior. En Honduras, un 59.4% de ingresos totales se origina de impuestos locales, cargos a usuarios, y de una contribución por mejoras, con una transferencia intergubernamental (un fondo externo) contribuyendo con lo restantes. Esto refleja un mejor balance de fuentes locales vs externas que, por ejemplo, municipalidades de Guatemala, que algunos consideran demasiado dependiente de transferencias intergubernamentales (ver Cuadro 1.5) (Para un análisis si las municipalidades de Honduras reciben recursos insuficientes de la transferencia, ver abajo)

Cuadro 1.5⁸
Importancia Relativa de Transferencias Intergubernamental
en Centro America a Medios de 1990s

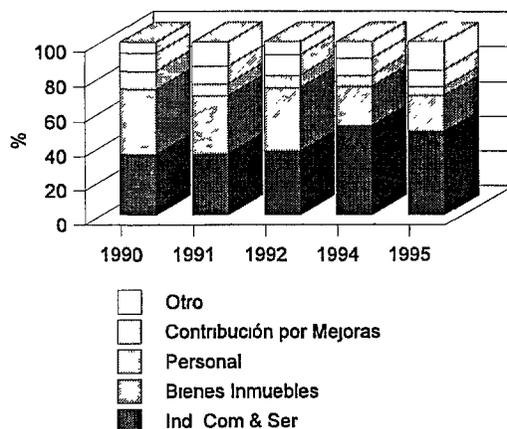
	Nicaragua	Panama	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Indice de Propia Fuente de Ingresos/Transferencias	93/7	92/8	85/15	82/18	65/35	30/70

Impuestos Locales y la Contribución por Mejoras

Las contribuciones relativas de impuestos locales principales y la contribución por mejoras se demuestran en la Figura 1.1. Estas fuentes de ingreso local se analizan abajo, en términos de tales factores como su habilidad de generar ingresos, dinamismo, eficiencia económica, igualdad, factibilidad administrativa, y aceptabilidad política.

⁸ Perez, M., Jose Antonio. *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, USAID/RUDO/CA, 1997

Figura 1 1⁹
Impuestos y Contribución por Mejoras
Sector Municipal (1990-92 y 1994-95)



Impuesto Sobre Industria, Comercio y Servicios En términos de generación de ingresos, este impuesto sobre industrias, comercio y servicios actualmente es el impuesto más importante en el sistema de financiamiento municipal. Se aplica a ingresos generados por producción, ventas, y suministro de servicios. La importancia de este impuesto ha aumentado en años recientes hasta que, en 1995, representó casi la mitad (48.7%) de todos los ingresos generados por las fuentes mostradas en la Figura 1.1. El impuesto es administrable, particularmente por municipalidades más grandes que reciben capacitación. La Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN) ha ayudado a las municipalidades más grandes a doblar sus ingresos por este impuesto en solamente un año, enumerando la base de contribuyentes y tributaria y mejorando la administración. Este impuesto es de suma importancia en las municipalidades más prósperas, mientras que su uso es limitado en lugares más pobres.

A los ingresos generados por la exportación de productos no-tradicionales le ha sido otorgada una exención de este impuesto. En el largo plazo dicha política pudiera distorsionar la toma de decisiones económicas y podría corroer la habilidad de las ciudades para apoyar el desarrollo económico. En forma similar, la ley aplica una tasa tributaria más baja a la producción y venta de productos sujetos a control de precios, una política que podría provocar ineficiencias en distribución.

Impuestos Sobre Bienes Inmuebles El impuesto sobre bienes inmuebles fue el impuesto municipal más importante en el año 1990. Su importancia ha bajado así que en 1995 solo representó aproximadamente una quinta parte (20.6%) de ingreso generado por impuestos y la contribución por mejoras. Los impuestos sobre bienes pueden estructurarse para que sirvan como la primera piedra para el ingreso municipal. En Honduras, no obstante, el Decreto 124-95 y otras acciones han socavado el dinamismo de este impuesto ampliando exenciones, bajando el techo de incidencia tributaria, y requiriendo que ejecutivos municipales lleguen a un consenso.

⁹ *Ibid*

con "varios sectores economicos y sociales" sobre como aplicar el impuesto. Estas acciones han convertido al impuesto en una cosa casi voluntaria.

El impuesto sobre bienes es en base al valor imponible de la propiedad y las mejoras. Las tasas se diferencian entre propiedades urbanas y rurales, con las propiedades rurales pagando menos. Cosa muy típica en los países en vías de desarrollo, el valor de la propiedad es valuado solamente una vez cada cinco años. Este arreglo, que se entiende debido al esfuerzo involucrado, contribuye a la subvaluación de propiedad y hace que sea difícil que los ingresos se mantengan a la par con los requisitos de egresos. Una solución práctica aplicada en algunos países, el ir progresivamente aumentando la incidencia del impuesto durante los años que no se valúa y luego reajustando las tasas después de la revaluación, no se practica en Honduras.

Las municipalidades son responsables por virtualmente todos los aspectos de administración de impuestos sobre propiedad. Administrar dicho sistema es relativamente desafiante, particularmente para las muchas municipalidades de Honduras. Las municipalidades, ayudadas por USAID y FUNDEMUN para ampliar y actualizar los catastros municipales, han, no obstante, en algunos casos doblado los flujos de ingresos por este impuesto. Además de su importancia en las ciudades más grandes, el impuesto sobre bienes inmuebles también tiene gran potencial de ingresos en las municipalidades rurales con altos valores de tierra, como en la zona cafetalera.

Impuesto Personal El impuesto personal se aplica al ingreso personal anual. Como tal, ha sido criticado como duplicación del impuesto sobre la renta. El impuesto municipal produjo solamente el 5.1% de todo ingreso de impuestos y la contribución por mejoras en 1995 (Figura 1.1). Se aplica más en Tegucigalpa.

Otros Impuestos Finalmente, las municipalidades también tienen el derecho de cobrar varios impuestos adicionales de menor importancia. El impuesto por explotación de recursos no ha sido totalmente explotado hasta la fecha. El impuesto pecuario, y el impuesto a billares y productos controlados pueden considerarse como impuestos burocráticos, y son de menor importancia en la mayoría de las municipalidades.

Contribución por Mejoras Como se ha demostrado en la Figura 1.1, la contribución por mejoras ha dado niveles substanciales de ingreso para el sector municipal (9.5% de ingresos mostrados en 1995). Esta carga es de particular importancia en el contexto de las finanzas municipales, dado que la ley requiere que los ingresos generados por esta fuente sean usados exclusivamente para financiar los proyectos de inversión. Algunas ciudades, como Bogotá, Colombia, han usado cobros por desarrollo similares como fuente principal de financiamiento para sus programas de proyectos de inversión. Tales cobros generalmente se consideran administrables y equitativos, ya que el cargo es aplicado a propiedades que se benefician de una mejora específica.

Hasta la fecha, la contribución por mejoras no ha sido totalmente explotada en Honduras. La ley autoriza su imposición contra los propietarios de propiedades y otros que se beneficiarían directamente de obras públicas directas. Además, la ley autoriza el uso de esta contribución para

un amplio espectro de proyectos — construcción y pavimentación de calles urbanas, sistemas eléctricos, redes telefónicas, suministro de agua, alcantarillado, y servicios ambientales, y “otras obras públicas que beneficiaran a la comunidad” Sin embargo, las entrevistas sugieren que, con unas pocas excepciones, la contribución por mejoras ha sido aplicado solamente para la pavimentación de calles y proyectos de construcción. Los representantes de FUNDEMUN especularon que ejecutivos municipales quizás se sientan reacios a intentar cobrar esta contribución de comunidades más pobres que reciben servicios básicos, mientras que los proyectos de pavimentación de calles tienden a beneficiar a viviendas que tienen más capacidad de pago. En un número de instancias, la contribución por mejoras ha ayudado a municipalidades a cubrir préstamos FUNDEMUN, no obstante, reporta poca demanda de municipalidades para capacitación y asistencia técnica en uso de este mecanismo de financiamiento.

Cobros a Usuarios

Lograr la total recuperación de costos por servicios municipales involucra captar los costos marginales (tanto los costos corrientes como los costos de capital) asociados con el suministro de servicios. Bajo el principio “el usuario paga”, generalmente se espera que los consumidores carguen con estos costos por medio de cargos de usuario. Realizar la total recuperación de costos es una meta de política importante por varias razones. Algunos ingresos generados bajo condiciones de recuperación de costos pueden usarse directamente para financiar proyectos de inversión. La recuperación de costos, también aumenta la capacidad crediticia. Prestadores potenciales tendrán más deseos de prestar a suministradores de servicios que pueden movilizar ingresos que pueden ser usados para cubrir la deuda.

Los ingresos de auto-financiamiento (cobros por servicios y la contribución por mejoras) representaron un porcentaje relativamente bajo de los ingresos generados al nivel local. Los impuestos locales entonces asumieron mayor importancia en el sistema de financiamiento municipal. Esta condición puede atribuirse en parte a la participación del gobierno central en proporcionar ciertos servicios urbanos (particularmente en Tegucigalpa). También pudiera indicar que los cargos a usuarios no han sido explotados lo suficiente y que una mayor atención a la recuperación de costos por servicios daría substanciales retornos.

La información disponible con respecto a recuperación de costo por servicios de agua potable sirve como un estudio de caso de la recuperación del costo de los servicios municipales en general. Los suministradores de servicio de agua en Honduras generalmente no logran una total recuperación de costos. Esto generalmente es la verdad con SANAA y (con algunas excepciones) suministradores de servicios municipales (ver el Cuadro 1.6). Para 16 sistemas locales analizados, las pérdidas estimadas promediaron L 140 por conexión por año para sistemas municipales y L 110/Conexión/año para sistemas de SANAA. Si aquellos niveles fueran típicos, en 1994 las municipalidades (con aproximadamente 260,000 conexiones a nivel nacional) habrían perdido aproximadamente US\$4.4 millones en ingreso no recibido de servicios de agua potable y alcantarillado, SANAA (con aproximadamente 140,000 conexiones) habría perdido aproximadamente US\$1.8 millones. Aquellos US\$6.2 millones en ingresos anuales perdidos se hubieran podido invertir en infraestructura urbana.

Cuadro 1 6¹⁰
Indicadores de Recuperacion de Costo para el Suministro de Servicio de Agua
Un Estudio de 16 sistemas,* 1994

Indicador	Promedio Municipal	Promedio SANAA
Ingreso por conexión (Lps /año)	L 103	L 107
Gasto total en agua y alcantarillado por conexión de agua (LPS /año)	L 252	L 225
Ganancia (Pérdida) por conexión (LPS /año)**	(L 140)	(L 110)

* Promedios son para nueve sistemas municipales y siete sistemas de SANAA respectivamente

** Ingreso menos gasto total El promedio de ganancia o pérdida quizás no sea igual a la suma de otros promedios debido a la disponibilidad de datos y diferentes metodos para calcular los promedios

Una serie de razones justifican esta falta general de recuperacion de costos, incluyendo una falta de transparencia en los niveles de subsidios y la falta de voluntad política para elevar los niveles de las tarifas. A pesar de los resultados generalmente bajos mostrados en el Cuadro 1 6, uno observa que aproximadamente una cuarta parte de las municipalidades para las cuales se encontraba disponible los datos mostraron ganancias netas en vez de pérdidas para 1994 dos sistemas municipales (Ocotepeque y Tocoa) y dos sistemas de SANAA (Comayagua e Intibucá). Este descubrimiento ofrece cierta esperanza para el logro de recuperación de costo y el suministro de servicio sostenible a pesar de los problemas estructurales sugeridos arriba.

El suministro de servicio privado o no-gubernamental puede, no obstante, ofrecer la mejor esperanza para lograr una recuperación de costo completa. Esta afirmación positiva es sugerida por los resultados de un estudio de voluntad-para-pagar que se llevó a cabo en los barrios marginales de Tegucigalpa. Los consumidores mostraban mucho más voluntad para pagar por servicio de agua proporcionado por patronatos (L 44 8/al mes) y juntas de agua (L 36 6/por mes) que el agua suministrada por la municipalidad (L 21 5/al mes) o SANAA (L 18 7/ al mes).

Transferencia Intergubernamental

Como se ha mencionado más arriba, las municipalidades de Honduras reciben una transferencia intergubernamental. Esta transferencia, definida como "ingreso ordinario" en el Reglamento de la Ley de Municipalidades, es importante para este estudio en dos formas. Primero, por lo menos el 90% de dineros transferidos deben ser usados directamente para financiar inversión (Ley de Municipalidades, Art 91). Segundo, dichas transferencias pudieran jugar un importante rol indirecto en movilizar otras fuentes de ingreso externo (ej crédito) mejorando la capacidad crediticia aparente de las municipalidades. (La capacidad crediticia es aparente porque las transferencias se puede decir "enmascaran" el comportamiento fiscal y fiduciario subyacente de las municipalidades.) Este rol en acceder crédito se ha observado en Argentina, Brazil, Colombia, y México, entre otros países.

¹⁰ Walker Ian, et al, Regulacion, Organizacion e Incentivos. Estudio de Caso. La Economia Politica de Servicios de Agua Potable Honduras Agosto 1997. La siguiente conclusion se atiene a ese documento.

La Ley de Municipalidades (Art 91) asigna 5% del ingreso tributario nacional a todas las municipalidades¹¹ Desafortunadamente, no obstante, hasta la fecha los dineros realmente distribuidos por medio de esta transferencia, incluyendo L 125 millones en 1997, han representado solamente aproximadamente el 2% del ingreso tributario nacional Entonces unos L 225 millones (de los cuales por lo menos el 90% hubieran apoyado proyectos de inversión) no fueron transferidos a las municipalidades en 1997 según lo requerido por ley Esta discrecionalidad — que no es poco común en América Latina — obviamente perjudica la utilidad de esta base de recurso para ayudar en el financiamiento de infraestructura municipal

La asignación de las transferencias entre municipalidades se basa en una fórmula 20% dividido en partes iguales entre todas las municipalidades que califican y 80% en base al número de habitantes Esta fórmula tan clara es de gran ventaja ya que promueve transparencia La fórmula de Honduras, no obstante, no trata de lograr ninguna meta en particular, ej compensar esfuerzos fiscales, beneficiar a los pobres, apoyar las municipalidades con capacidad crediticia que intentan pedir prestado, etc

Para resumir la capacidad financiera municipal comparado a los otros países en la región, las municipalidades de Honduras se encuentran en una posición relativamente favorable con respecto a la generación de ingresos El sector disfruta de un conjunto de recursos de ingresos relativamente extenso, incluyendo impuestos, cargos de usuario, y una transferencia de ingreso intergubernamental Esta base de ingreso, no obstante, requiere ser defendida, particularmente el impuesto sobre bienes inmuebles (cuya efectividad ha sido recortada) y la transferencia de ingresos tributarios (que jamás ha sido totalmente implementada) Ciertas fuentes (ej La contribución por mejoras) también podría dar mayores retornos de lo que están produciendo actualmente

El ingreso municipal para 1992, el año más reciente para el cual datos detallados se encontraban disponibles, se resume en el Cuadro 1.7 Uno observa que a diferencia de otras ciudades capital en Centro América, Tegucigalpa no absorbe niveles excesivos de ingresos municipales

¹¹ Esto no es aplicable a municipalidades de puerto, que reciben una transferencia que suma 4% de los ingresos generados por el puerto

Cuadro 1 7¹²
Ingreso Municipal, 1992

Fuentes	Ingresos para 1992					
	Tegucigalpa		Otras Municipalidades		Total	
	US\$ ml	%	US\$ ml	%	US\$ ml	%
Ingreso Corriente	8 9	70 6	25 1	50 0	34 0	54 1
- Impuestos	8 6	68 3	16 3	32 5	24 9	39 6
- Cargos por Servicios	0 3	2 3	8 8	17 5	9 1	14 5
Ingreso de Capital	3 7	29 4	25 1	50 0	28 8	45 9
- Contribucion por mejoras	0 4	3 2	2 9	5 8	3 3	5 3
- Transferencias	2 4	19 0	11 1	22 1	13 5	21 5
- Otros	0 9	7 2	11 1	22 1	12 0	19 1
Total	12 6	100	50 2	100	62 8	100

1 2 3 El Uso de Recursos Municipales para Proyectos de Inversión

En conjunto, el ingreso corriente e ingreso de capital tienen que pagar por los gastos corrientes municipales al igual que apoyar los proyectos de inversión. La ley restringe el uso de las varias fuentes de ingreso en una manera que tiende a promover los proyectos de inversión. La Ley de Municipalidades requiere que, como mínimo, los siguientes recursos sean aplicados a proyectos de inversión

- Fuentes de Ingreso Corriente
 - ▶ Por lo menos el 50% del ingreso corriente debe ser aplicado a gastos que no son de operación, incluyendo proyectos de inversión (Art 177)
- Fuentes de Ingreso de Capital
 - ▶ Contribución por Mejoras (Art 142)
 - ▶ Donaciones y transferencias (según lo especificado individualmente) (Art 175)
 - ▶ Préstamos (Art 186)
 - ▶ Bonos (Art 187)
- Fuentes de Ingresos Extraordinarios
 - ▶ Todo ingreso extraordinario (Art 174)

El monitoreo de las municipalidades en forma individual para que respondan por cumplir con dicha serie de requisitos quizás sea más difícil que rastrear un solo indicador, ej , inversión total como un porcentaje de gastos totales

¹² Perez, M , Jose Antonio, Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Itsmo Centromericano, SIECA, Julio 1994

El análisis de FUNDEMUN de presupuestos ejecutados en 1996 para 20 municipalidades medianas a grandes mostró que aquellas municipalidades estaban dirigiendo niveles significativos de su total de ingresos a inversión. Para la municipalidad promedio que fue analizada, los proyectos de inversión, de un valor aproximado a US\$373,374, represento 51% de los gastos totales. Los proyectos de inversión como porcentaje de los gastos totales generalmente ha aumentado con el tiempo. Las relativamente pocas municipalidades que habían reportado bajos niveles de proyectos de inversión en 1994 (10% - 20% de gastos totales) habían logrado importantes aumentos en inversión a 1996.

1.3 Apoyo para el Sector Municipal

Varias entidades apoyan a las municipalidades en aumentar su capacidad financiera y en fortalecer sus habilidades para proporcionar servicios y guiar en el desarrollo.

1.3.1 Sector Público

El GDH proporciona un mínimo de capacitación y ayuda técnica (AT) directamente a gobiernos locales. No existe un instituto para desarrollo municipal como los que se encuentran en otros países de Centro América, aunque la Ley de Municipalidades exige la creación de dicho instituto (Art. 105). La Secretaría de Gobernación y Justicia tiene una unidad que proporciona una cantidad limitada de capacitación y AT para las municipalidades, incluyendo sobre la administración de catastros. Esta Secretaría está encargada por la Ley de Municipalidades de ayudar a las municipalidades con sus presupuestos (Art. 96).

La Contraloría General está encargada de la vigilancia fiscal del sistema financiero municipal (Constitución Art. 222). Las funciones específicas incluyen auditoría ex post externa y un rol en establecer las calificaciones para las oficinas de finanzas municipales.

1.3.2 Sector Sin Fines de Lucro

La Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) es una institución civil sin fines de lucro, formada en 1962, compuesta de todas las municipalidades en el país. Lo primero entre sus objetivos es la defensa de la autonomía municipal, particularmente en lo que se refiere a la agenda de política nacional. Otro objetivo se relaciona al suministro de asistencia técnica para las municipalidades. Hasta 1992 la Asociación funcionó casi como una dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Su reconstrucción subsecuente ha proporcionado mayor autonomía. La salud financiera de AMHON se compara favorablemente con otras asociaciones municipales de Centro América. Las cuotas de membresía han sido establecidas en el 1% de ingreso corriente municipal — una fuente sostenible de financiamiento.

Compensando parcialmente la relativa falta de participación gubernamental mencionada más abajo, FUNDEMUN, una organización no-gubernamental, es el proveedor más grande de capacitación y AT para las municipalidades de Honduras. Con el apoyo del USAID PDM, esta fundación trabaja en gran parte con 30 o más de las municipalidades más grandes. Bajo el USAID PDM, las municipalidades que reciben capacitación y AT de FUNDEMUN deben hacer una contribución de contraparte del 25% al 50% por servicios prestados, con el resto siendo financiado por USAID, pavimentando el camino hacia sostenibilidad. FUNDEMUN proporciona capacitación a las municipalidades participantes en una variedad de temas, incluyendo finanza

municipal, catastro, administracion municipal, politica tributaria y cobro, infraestructura municipal y servicios, y participacion publica

El PDM USAID apoya la capacitacion por medio de cursos cortos para ejecutivos municipales a nivel nacional por medio de la Universidad Tecnologica de Centro America (UNITEC) UNITEC ha ofrecido cursos cortos en 12 lugares diferentes sobre administración municipal y finanza, contabilidad, desarrollo comunitario, planificación urbana, legislación municipal, y participacion comunitaria La Universidad de San Pedro Sula graduó una clase de técnicos municipales, pero ese programa se ha reportado como no activo actualmente

Observando el sistema que proporciona capacitación y AT a las municipalidades, la politica parcialmente basada en el mercado libre estimula el apoyo a las 30 municipalidades mas grandes Metas para el futuro incluyen la expansión de este apoyo hacia las municipalidades mas pequeñas y la provisión de apoyo adicional en areas claves (ej ciertos componentes de administracion financiera) a las municipalidades grandes

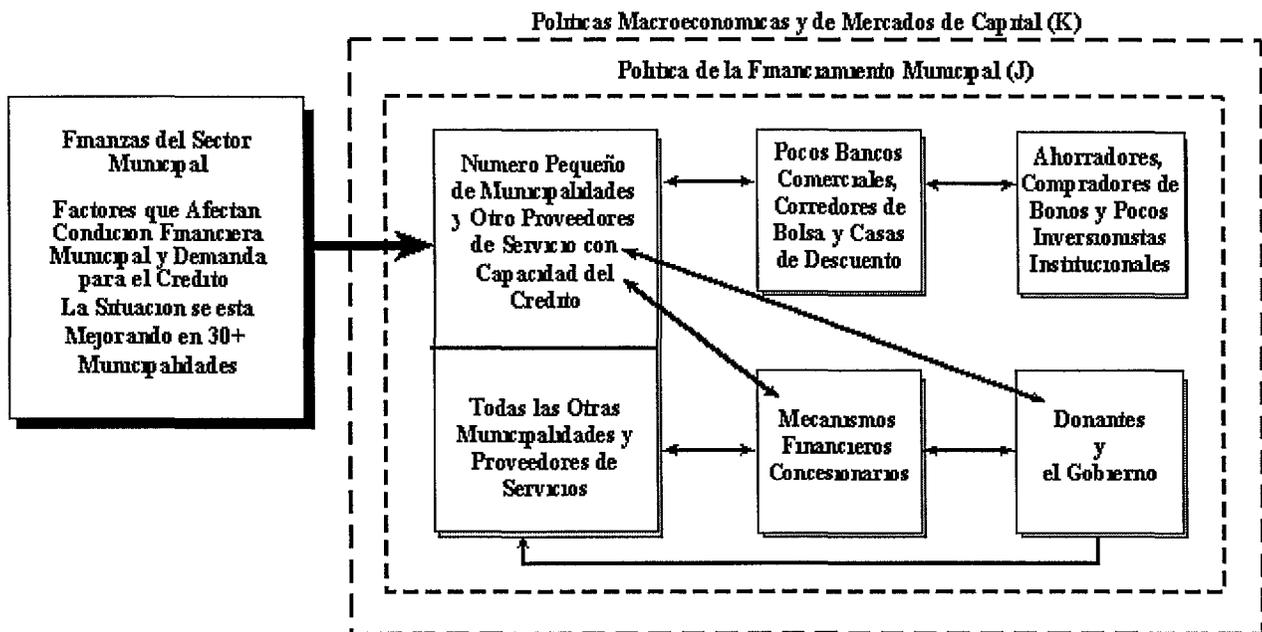
2 El Sistema Actual de Financiamiento Municipal

2.1 Fuentes Actuales de Financiamiento Municipal

El actual sistema para financiamiento de infraestructura de las municipalidades en Honduras difiere considerablemente del sistema diversificado e integrado descrito en la Sección 1 Esta sección describe la situación en Honduras tal como existe ahora La Figura 2, de abajo, es un intento de representar esta situación en una manera grafica

Los varios arreglos usados por las municipalidades para financiar proyectos en Honduras generalmente no es visto como un sistema por la mayor parte de aquellos involucrados No existe en Honduras una política explícita, coherente bajo la cual el financiamiento de los proyectos municipales pueda tomar lugar, aunque el marco legal existente generalmente lo apoya Un numero de gobiernos locales en Honduras tienen capacidad crediticia suficiente para pedir prestado o están recibiendo asistencia necesaria para obtener capacidad crediticia (por lo menos 30, pero la mayor parte de los fondos disponibles en el sistema vienen de subsidios, que son asignados en gran parte en base a necesidad, en vez de capacidad crediticia Los limitados fondos de deuda concesionaria también son asignados en forma similar Una pequeña cantidad de financiamiento bancario de corto plazo si ocurre Existe una coordinación mínima de financiamiento municipal al nivel de politica, o entre fuentes de fondos, y existen unos pocos incentivos para que el sector financiero privado preste para propósitos municipales

Figura 2
Sistema de Financiación Municipal en Honduras



2.2 Fuentes de Financiación para Proyectos de Inversión Municipal

2.2.1 Fuentes de Financiación del Sector Público y Concesionarias

Fuentes de Fondos

En Honduras las municipalidades tienen acceso a una cantidad de fuentes de financiación públicas y concesionarias, aunque las cantidades totales disponibles son relativamente pequeñas¹³. Estas fuentes van de fondos de subsidios, incluyendo transferencias gubernamentales, a fondos de deuda prestados por el FHIS y proporcionados por USAID. Las características de cada fuente conocida se expresan abajo. Futuros niveles de financiación son estimados en la Figura 3, que se encuentra al final de la Parte II.

Fondos que se han Generado Localmente

Como se ha observado anteriormente (ver Sección 1.2.2), el ingreso local más grande incluye impuestos, cargos de usuario, y las contribuciones por mejoras. La ley requiere que las municipalidades usen la mitad de su ingreso generado por impuestos e ingresos de capital en proyectos de inversión, incluyendo servicio de deuda. Todos los ingresos de contribuciones por mejoras también deben ser usados para estos propósitos. En 1992, aquellos requerimientos significaban que US\$20.3 millones de estas dos fuentes se encontraban disponibles para

¹³ El uso de concesiones, descritas aquí significa cualquier característica que marca la diferencia de los fondos que serían alcanzables según las condiciones actuales del mercado, incluyendo tasas de interés, términos del préstamo o cualquier otra característica o requisito del préstamo. Con la escasez de recursos basados en el mercado a la disposición de los municipios, el proceso de definir la concesión es difícil.

proyectos de inversión En 1996, cerca de US\$ 10 millones se encontraban disponibles solo de la transferencia de gobierno

En la Figura 3, se supone que aproximadamente unos US\$25 millones por año estaban disponibles de estas fuentes

Transferencias Intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales se expresan en la Sección 1.2.2, de arriba Las transferencias del gobierno central son importantes para financiamiento de capital por tres razones 1) pueden ser usadas para financiar proyectos de inversión en forma directa (por lo menos un 90% de aquellos fondos deben usarse para este propósito), 2) las transferencias también pueden ayudar a movilizar otras fuentes de financiamiento externo (especialmente préstamos y otras formas de crédito) siendo previsible y por lo tanto disminuyendo el riesgo para los inversionistas (en muchos países, los mecanismos de intercepción dan a los prestatarios un primer derecho sobre las transferencias usadas como una forma de garantía para pedir prestado en el mercado), y 3) las transferencias también pueden ayudar a mejorar la capacidad crediticia de las municipalidades en general, dependiendo de su nivel, y de como son asignadas

Como se ha podido observar anteriormente, el dinero real transferido a los gobiernos locales no se ha alcanzado el total requerido por ley en Honduras En la Figura 3, se mostraba aproximadamente unos US\$10 millones disponibles por año

Subsidios del Fondo Hondureño de Inversión Social

El Fondo Hondureño de Inversión Social o FHIS ha sido una fuente de financiamiento por subsidios para proyectos tipo municipal ya que originalmente fue creado en 1990 como un mecanismo para canalizar recursos para desarrollo social en Honduras El FHIS I cubrió los años 1990 hasta el 1994, FHIS II se creó en 1994 En 1995, el período de vida del FHIS se extendió a 12 años Mientras que el FHIS es una organización autónoma administrativamente, el Director Ejecutivo es un miembro del personal administrativo del gobierno al nivel de ministro

El propósito del FHIS es aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida y se enfoca sobre los sectores más pobres de la sociedad Hondureña Con el transcurso del tiempo, sus objetivos se han extendido y ahora incluyen la creación de trabajo, fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo municipalidades y organizaciones locales, protección ambiental, apoyo objetivo a comunidades étnicas, y el aumento de la sostenibilidad de proyectos FHIS El FHIS caracteriza su rol como "promoción, financiamiento, y supervisión de proyectos "

El FHIS desarrolla proyectos financiados por subsidios en seis sectores educación, agua y drenaje, salud, proyectos municipales, asistencia social, y medio ambiente (Sin embargo un programa cofinanciado con USAID proporciona préstamos, según se describe abajo) Un total de L 1 42 mil millones o aproximadamente \$184 millones se han contribuido para el FHIS entre 1990 y 1996 Las fuentes principales han sido las organizaciones donantes y el gobierno de Honduras, incluyendo el Banco Mundial (30.5%), el Banco Inter-Americano para el Desarrollo (25.28%), el gobierno nacional (15.81%), el gobierno de Alemania/KfW (11.22%), USAID

(8 17%), OPEC (2 95%), y otros (6 07%) Para informacion detallada sobre las actividades del FHIS, ver Anexo 6 El prestamo mas reciente del BID aprobado para el FHIS fue en Junio de 1995 por la cantidad de \$60 millones

Una variedad de aplicantes recibieron financiamiento del FHIS, incluyendo escuelas, ONGs, hospitales, y cooperativas Las municipalidades son la clase "aplicante" mas grande (1 e beneficiario), tanto por la cantidad de financiamiento (72 2%) y por el número de proyectos (74 3%) El proyecto municipal promedio es pequeño (L 152,000 o US\$13,000), aproximadamente el promedio para proyectos FHIS La próxima clase más grande es la de las organizaciones gubernamentales (12 4% de financiamiento y 7 4% de proyectos), y estos proyectos tienen casi el tamaño promedio más grande de todos (L257,000 ó \$22,000) Los proyectos mas grandes son aquellos para hospitales y centros (promedio de L284,000 o \$24,400), aunque estos proyectos forman solamente 4,272 proyectos o 0 3 porciento de todos los proyectos La concentración de financiamiento por sector del FHIS (mas de 70%) se han gastado en educación, salud, y programas sociales Agua y drenajes, medio ambiente, y una categoría general denominada "municipalidad" componen el balance de los objetivos para financiamiento

Ya que el alivio de la pobreza es un objetivo principal del FHIS, la organización monitorea la asignación geográfica de sus fondos en relacion a los niveles de pobreza en cada departamento, tomando en consideracion la distribución de poblacion, y empleos generados por sector como resultado de sus proyectos El desempeño del objetivo de alivio de pobreza se demuestra en el Cuadro 2 4 en el Anexo 3

Desde 1990, USAID ha proporcionado fondos de subsidio al GDH para AT para promover responsabilidad fiscal y aumento en la cobranza de ingresos en las municipalidades bajo el Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM) En conexión con este proyecto, USAID ha proporcionados fondos de prestamo para Honduras para prestamos en infraestructura municipal que son supervisados por el FHIS bajo su Unidad de Generación de Empleo Esto se considera un programa especial del FHIS, no incluido en las estadísticas anteriores

Comenzando en 1990, USAID dió \$14 5 millones al GDH para desarrollo urbano, de esto, un total de 398 proyectos con un valor de L 132 millones fueron ejecutados durante FHIS I y FHIS II En 1994, el GDH contribuyo \$5 millones y USAID \$10 millones al FHIS para proporcionar crédito a municipalidades para infraestructura municipal básica (agua, saneamiento, y desechos solidos) Se espera que unos \$8 2 millones adicionales en financiamiento de fuentes combinadas subsidios y préstamo serán agregados en 1998 Las condiciones para recibir estos fondos actualmente incluyen la participación de la municipalidad en las actividades técnicas relacionadas al PDM, habilidad de ejecutar medidas de recuperacion de costos y reembolsar el préstamo, y necesidad del proyecto

FHIS III y el Rol de FHIS en Financiamiento Municipal

Recientemente, el FHIS ha presentado las políticas propuestas para la proxima fase de sus actividades- FHIS III Un nuevo objetivo es el reforzamiento de las municipalidades y de las organizaciones comunitarias en las áreas más pobres El alivio de la pobreza permanece como

objetivo principal El FHIS también ha expresado su preocupación sobre la falta de sostenibilidad en sus actividades y la necesidad en FHIS III de abordar la recuperación de costos de proyectos y su propia sostenibilidad institucional

El FHIS opera bajo incentivos diferentes de aquellos prestamistas municipales Las actividades creadoras de subsidios del FHIS podrían apoyar en forma potencial la obtención de préstamo cofinanciando proyectos municipales con capacidad crediticia con instituciones financieras, así bajando los requisitos de obtención de préstamo total en proyectos particulares y proporcionando un tipo de aseguramiento de crédito al prestador privado Sin embargo la tendencia del FHIS de trabajar en las áreas más pobres, en cumplimiento con su misión de alivio de pobreza, podría hacer que este rol sea difícil de llevar a cabo También se ha sugerido que el FHIS podría convertirse en un intermediario para fondos de crédito municipal Pero la experiencia demuestra que los préstamos para el desarrollo y para apoyo técnico son mejor proporcionados de organizaciones separadas Dicha separación requeriría una nueva entidad de préstamo para inversión municipal

[En la Figura 3, se supone que los egresos del FHIS para los años pronosticados se encuentran en los niveles mostrados en la propuesta FHIS III]

El Banco Municipal Autónomo

El Banco Municipal Autónomo (BANMA) es una institución estatal de crédito municipal que fue creada a mediados de los '60s para proporcionar asistencia técnica a las municipalidades y para servir como intermediario financiero para ellas Hacia fines de 1993, BANMA había financiado 170 préstamos en aproximadamente 60 municipalidades, de acuerdo al Banco Mundial, pero se encontraba en malas condiciones financieras debido a pagos atrasados de la mayoría de los usuarios Al haber sido diseñado para operar como una especie de fondo rotatorio para las municipalidades, la fuente de los fondos de BANMA han sido las agencias para el desarrollo (USAID, el Banco Mundial, y el BID) Las últimas cuantiosas infusiones de fondos fueron efectuadas por el BID y el Banco Mundial El Proyecto Piloto de Desarrollo Municipal del Banco Mundial (PPDM) con un valor de \$6.9, aprobado en 1985 y cerrado en 1990 Este proyecto incluía más de \$6 millones para estudios de pre-inversión y financiamiento de sub-proyecto No obstante, en última instancia solamente \$2.5 millones fueron desembolsados para todos los propósitos relacionados al proyecto

Financiamiento municipal por BANMA ha cesado efectivamente, y muchos préstamos sin reembolsar permanecen en mora y las municipalidades no los están pagando Esto es la verdad especialmente con aquellos préstamos efectuados antes de elegirse los gobiernos municipales, muchos de los cuales se desarrollaron sin aporte municipal ni pleno conocimiento Algunos proyectos fueron mal concebidos y no producen ingresos para la municipalidad Se han hecho esfuerzos periódicos de parte del GDH para cobrar los préstamos pendientes, lo mismo que se hizo bajo el PPDM descrito arriba La ambigüedad con respecto al estado de los préstamos de BANMA es un asunto preocupante en el contexto del sistema de financiamiento municipal de Honduras en general, por dos razones Primero, el estado de estos préstamos y su resultante impacto sobre la condición financiera de las municipalidades no es clara, no solo para las municipalidades mismas, pero para los potenciales futuros prestadores Segundo, la falta de

resolucion de estos prestamos hace que sea dificil establecer una cultura de credito comercial mas estricta en el sector municipal

[En el resumen de recursos disponibles (Figura 3) se presume que no habrá futuros prestamos de parte de BANMA]

El Gobierno de Honduras

De acuerdo a los números proporcionados por la *Dirección General de Crédito Público*, hasta 1991, se hicieron prestamos directos a municipalidades por medio del Banco Central de Honduras, el Ministerio de Finanzas, y del GDH. Durante el periodo de 1982 a 1992, un total de L160 millones fueron prestados a municipalidades de esta manera, generalmente a la capital y otras ciudades grandes. No obstante, se presume que esta forma de hacer préstamos ya no se lleva a cabo en Honduras, y no se ha demostrado ninguna proyección de futuros préstamos directos.

Préstamos Directos del Banco Inter-Americano para el Desarrollo

El financiamiento municipal de parte del BID generalmente se hace por medio de un intermediario del gobierno central, como el FHIS o BANMA, con frecuencia dirigido a un sector en particular, tal como agua. Un pequeño número de municipalidades en Honduras son, no obstante, candidatas para préstamos directos de parte del BID. Actualmente, tres préstamos se encuentran en proceso o han sido aprobados recientemente por el BID que beneficiaran al sector municipal: el préstamo de \$13.8 millones para Puerto Cortés para agua y saneamiento, un préstamo para el GDH por \$15 millones para llevar a cabo actividades de desarrollo metropolitano en el Valle de Sula, y el programa de préstamo para inversión en agua y saneamiento por \$40 con el GDH.

Sólo uno de estos préstamos se hará directamente a una municipalidad: el préstamo con Puerto Cortés por \$13.8 millones para "construir un sistema de desecho de aguas residuales y para reformar los servicios de agua y saneamiento de la ciudad para asegurar una cobertura más amplia y mejor y sostenible" ¹⁴. Este préstamo fue aprobado el mes de Noviembre de 1997, por un término de financiamiento de 40 años, con un período de gracia de cuatro años y medio. La tasa de interés será de 1% por los primeros 10 años, y 2% por el resto del término del préstamo. Los fondos locales de Puerto Cortés suman un total de \$2.4 millones de dólares. Puerto Cortés parecería ser una municipalidad que podría costearse un préstamo menos concesionario.

Los otros préstamos mencionados no han sido aprobados, y su impacto sobre las municipalidades afectadas es un asunto de debate en Honduras. No obstante, estos ejemplos se han dado para demostrar que ciertas actividades de financiamiento del BID van dirigidas directamente al sector municipal.

¹⁴ Fuente: BID Aprueba \$13.8 millones para Saneamiento en Honduras, comunicado de prensa fechado Noviembre 20, 1997.

[Para los propósitos de el Cuadro acompañante, se supone que fondos del BID por la cantidad de \$15 millones se encuentran disponibles al año para el sector municipal, aunque futuras cantidades podrían ser mayores o menores]

Fondos de Preinversión

El GDH ha establecido una organización de preinversión, el Fondo Hondureño de Preinversión (FOHPREI) que presta dinero a tasas concesionarias de interés a municipalidades y a otros para evaluar la prefactibilidad de proyectos de agua, aguas residuales, y otros. El BID ha financiado al FOHPREI, y estos estudios de factibilidad también han conducido a financiamiento de proyectos de parte del BID, al igual que BANMA y otros. El financiamiento de preinversión es muy importante para el desarrollo del sistema de financiamiento municipal, una necesidad de \$500,000 al año en fondos de preinversión se pronostica en la Figura 3.

Subsidiar parcialmente el costo de la asistencia técnica bajo el PDM, USAID en efecto proporciona financiamiento parcial para las actividades de preinversión. Las municipalidades contribuyen una contraparte a varios niveles dependiendo de su capacidad financiera. Este enfoque está ayudando a establecer la práctica municipal de contratar a consultores privados, y aumentar la reserva de técnicos expertos en el país.

2.2.2 Fondos Privados para Financiamiento Municipal

Préstamos de Bancos Comerciales

Muchas municipalidades en Honduras han establecido relaciones con bancos comerciales. Los bancos manejan e invierten balances de efectivo municipal y, en algunos casos, proporcionan servicios administrativos como la cobranza de pagos tributarios de los ciudadanos. En forma limitada, los bancos también proporcionan préstamos de corto plazo, especialmente para la compra de equipo y pavimentación. La garantía incluye el equipo mismo y un derecho sobre las transferencias de gobierno central. Dos bancos en particular están proporcionando préstamos a municipalidades, el Banco de Occidente y el Banco Atlántida. El Banco de Occidente le cobra a las municipalidades una tasa de interés preferencial 1% a 2% más bajo de lo que les cobrarían para otros préstamos de términos similares. De acuerdo a los oficiales del Banco de Occidente, es una estrategia corporativa ser el banco del sector municipal. Otros bancos que prestan a municipalidades incluyen Bancahorro y Banco Sogerim. Hasta la fecha, el financiamiento municipal parece formar una porción muy pequeña de los portafolios de los bancos.

Las municipalidades más grandes, tales como San Pedro Sula y Tegucigalpa, han podido hacer préstamos de sumas significativamente mayores de bancos comerciales, generalmente sin un extenso análisis de crédito. Las municipalidades más grandes generalmente tienen menos dificultad para obtener préstamos, a pesar de su condición financiera, debido a la disponibilidad de propiedad de valor más alto y otros bienes para pignorar como garantía.

El financiamiento municipal presenta una cantidad de riesgos para los bancos, incluyendo el riesgo político que las deudas incurridas por un alcalde que en el futuro serán repudiadas por otro. Esto generalmente limita los términos de préstamos a cuatro años o menos. La naturaleza de corto plazo de ahorros en Honduras (generalmente menos de un año) también crea riesgos para los bancos, debido a la desigualdad en término entre préstamos de plazo más largo que las

municipalidades podrian buscar y los depósitos de corto-pazo que seran la fuente de fondos para los préstamos Dudas sobre el estado legal de arreglos de garantia, como derechos sobre las transferencias del gobierno central y bienes municipales, agregan otro nivel de riesgo para los banco

[En la Figura 3, se presume que actualmente \$5 millones en préstamos bancarios se encuentran pendientes de pago, y que de aquí a cinco años 20 municipalidades podrian obtener un promedio de un nivel de financiamiento bancario de \$500,00 al año por un nivel de financiamiento bancario de \$10 millones en el 2002]

Bonos Municipales

Ha existido un caso de bono municipal en Honduras, para la construccion de un complejo deportivo en San Pedro Sula, por una cantidad de \$15 millones, con un términos de 6 años (incluyendo un período de gracia de 2 años sobre el reembolso del capital) y una tasa de interes de 11%, denominado en U S Dolares Una empresa de propósito especial fue formada por la municipalidad para manejar el estadio, no obstante, la municipalidad es responsable en última instancia por el reembolso de la deuda La garantia por los bonos es el ingreso de la venta de las butacas y palcos en el estadio al igual que futuros ingresos de la municipalidad Debido a que no existe un mercado secundario para la reventa de bonos, estos instrumentos no se comercializan La relevancia de esta experiencia para otras municipalidades puede ser limitada, pero parece demostrar que el marco legal para la emisión de bonos municipales se ha establecido en Honduras

[En la Figura 3, se presume que en 2002 una emision total de bonos y/o un fondo común de \$20 millones al año podria ocurrir en todo el sector municipal]

Arrendamiento (“Leasing”)

En muchos países, incluyendo algunos con sectores financieros en desarrollo, las municipalidades adquieren equipo de inversión (carros bombas contra incendios, equipo para tratamiento de aguas residuales, computadores, etc) por medio de arrendamiento En esencia una forma de privatización, el propietario privado del equipo retiene el título y hace arreglos para un acuerdo de largo plazo que permite que la municipalidad se beneficie de su uso Las municipalidades Hondureñas usan arrendamiento hasta cierto limite, para equipo de computación y algunas adquisiciones de vehiculos Aparentemente se encuentran restringidas a arrendamiento de vehiculos nuevos, lo que limita el interés de este enfoque No se encuentran números disponibles sobre el alcance de esta practica Debe explorarse el potencial para las actividades de arrendamiento municipal en Honduras

[Se presume que \$2 millones al año en arrendamiento esta ocurriendo y que esto aumentara \$1 millón al año hasta el año 2002]

Privatizacion

El uso de la privatizacion como un mecanismo para aumentar el financiamiento para el sector municipal se esta extendiendo rapidamente en Honduras. La privatizacion (concesionamiento, contratos de gestion, etc) crea acceso a financiamiento para propositos municipales en dos maneras: a) la empresa privada puede tener acceso a recursos financieros no disponibles a la municipalidad, y b) mejoras en la operacion del servicio puede dar realce a la condicion financiera de la municipalidad y hacer que sea posible que solicite prestamo para otros propositos.

USAID/Honduras ha participado en la privatizacion de funciones del gobierno central por varios años bajo su proyecto de Privatizacion de Empresas Estatales. Los fondos que permanecen bajo aquel proyecto recientemente se han comprometido para apoyar la privatización de servicios municipales. Ya se han implementado diez proyectos de privatización de gobierno local, diez se encuentran en desarrollo y municipalidades adicionales estan evaluando el potencial para usar este enfoque. Los proyectos completados incluyen mercados, recoleccion de basura, terminal de buses y mataderos.

Estos proyectos de privatización son una solución pragmática al problema de crédito limitado disponible para las municipalidades. En el caso de una privatizacion del mercado, los vendedores individuales han recibido prestamos personales a través de una cooperativa de crédito para el financiamiento de mejoras en el mercado. La garantía para este prestamo es el ingreso personal de cada vendedor, y el alquiler del mercado firmado entre la ciudad y la cooperativa. Este enfoque aprovecha el mejor acceso a credito disfrutado por individuos que las municipalidades en Honduras.

[En la Figura 3, se supone que \$1 millón de lo que de otro modo sería requisito de financiamiento municipal hoy en día se satisfacen por privatizacion, creciendo \$1 millón al año.]

2 2 3 Fuentes de Fondos No Disponibles para las Municipalidades

Mayor Acceso a Mercados de Capital

Las municipalidades generalmente no tienen acceso al mercado de capital en Honduras, ni directamente ni a través del sistema financiero. Esto se puede atribuir a los déficits del mercado mismo, la falta de apoyo institucional, y limitaciones en capacidad de solicitar préstamo de las municipalidades. Según lo mencionado abajo, el mercado de capital de Honduras no está organizado de modo eficiente, y tampoco existe en el mercado financiamiento de largo plazo donde pueden explorar las municipalidades. No obstante, se espera que las reformas que se han puesto en marcha mejoren las condiciones para solicitar prestamos durante el transcurso de los próximos años.

En mercados de capital bien desarrollados, un complejo de empresas privadas existe para facilitar la obtencion de préstamos. Algunas de estas organizaciones intermediarias existen en Honduras, pero no prestan servicio al sector municipal. Ejemplos de estas instituciones y sus funciones incluyen lo siguiente:

<i>Institución Intermediaria</i>	<i>Función</i>
Bancos de Inversiones	Estructuran proyectos y llevan a cabo venta primaria de garantías
Depositarios o Fiduciarios	Manejan los detalles administrativos de garantías de bonos (pagos, etc) durante el termino
Consejeros financieros, auditores y otros consultores	Proporcionan experiencia técnica relacionada a las transacciones financieras, y organizan y presentan informacion de divulgación requerida por inversionistas, aumentan el flujo de informacion
Agencias de calificacion de capacidad de crédito u otras capacidades de evaluacion de credito	Proporcionan evaluación objetiva de terceras partes de condición financiera municipal, aumentan el flujo de información
Aseguradores de bonos	Prestan a municipalidades con capacidad crediticia su grado de solvencia superior por un precio
Sistemas de comercialización de bonos o facilidades de liquidez	Crean un mercado secundario en bonos, asegurando que los inversionistas pueden vender su posición, si es lo deseado

Financiamiento de Mercado a Corto Plazo

En los mercados desarrollados, las municipalidades emiten instrumentos de corto plazo, como papel comercial, para recaudar efectivo para propósitos específicos de corto plazo y en anticipación de ingreso, como ingreso tributario. En los mercados donde los términos de préstamo son cortos, este tipo de financiamiento podría ser factible aun cuando el financiamiento de plazo más largo no lo es. En Honduras, el gobierno central emite pagarés del Tesoro y empresas privadas emiten papel comercial, pero las municipalidades no han emitido instrumentos de corto plazo.

El sistema de financiamiento del tesoro nacional es un factor que favorece el desarrollo de un sistema de financiamiento municipal extendido a corto plazo, aunque los instrumentos financieros municipales serán diferentes a las garantías del tesoro. Porque existen garantías del tesoro, existen sistemas para el corretaje de garantías gubernamentales, y los inversionistas están acostumbrados a tener garantías del sector público. También, las tasas de interés sobre instrumentos del tesoro pueden servir como el punto de referencia (o "tasa de referencia") para asignar valores a las garantías municipales, tal como se hace en muchos países.

Financiamiento Bancario Extendido

La experiencia existente de las municipalidades con la obtención de préstamos del banco fue expresado anteriormente, pero merece ser destacado. Los bancos que están tomando la iniciativa para proporcionar servicios de financiamiento a las municipalidades están tomando importantes pasos y estas actividades deben promoverse. Si los bancos van a proporcionar opciones de financiamiento más amplias y de más largo plazo a las municipalidades, la experiencia en Centro América demuestra que existen dos barreras principales que se deben superar: a) la falta de familiarización de los bancos con el sector municipal y sus requisitos (y vice versa), y b) las limitaciones de los bancos para recaudar fondos apropiados para financiamiento municipal, dado la naturaleza de corto plazo de la mayoría de los ahorros a los cuales tienen disponibilidad. En efecto, los bancos son víctimas de las mismas limitaciones de mercado de capital experimentadas por las municipalidades que tratan de obtener fondos en forma directa. Estos puntos se han estudiado en más detalle en la Sección 3.4 de abajo.

PROMUNI

PROMUNI es una organización de préstamo regional creada para poner a la disponibilidad de las municipalidades capital para inversión para infraestructura de parte de las instituciones de financiamiento intermediario de la región (IFIs) usando los fondos proporcionados por USAID bajo un préstamo al Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE).

PROMUNI opera en Guatemala y Costa Rica, y están iniciando actividades en El Salvador. Después de un extenso período de inicio, el enfoque PROMUNI ha sido aceptado por los participantes claves en el sistema de financiamiento establecido por el proyecto: los IFIs, y las municipalidades y ONGs quienes son los prestatarios. BCIE está buscando financiamiento adicional para el programa, ya que los fondos de préstamo de \$20 millones comprometidos en el proyecto por USAID, al igual que la contribución de contraparte de \$5 millones de BCIE, muy pronto será totalmente prestado a prestatarios municipales.

Además de inversiones de proyecto que se hacen como el resultado del programa durante los últimos cuatro años, otros beneficios incluyen contacto extendido entre las IFIs y las municipalidades. Ya que los IFIs llevan a cabo el análisis de préstamo y las actividades de estructuración, y cargan con el riesgo de reembolso, el programa también ha introducido prestatarios municipales a la disciplina del mercado.

Hasta la fecha, el programa PROMUNI no se ha introducido en Honduras. En Honduras, al igual que en otros países donde opera PROMUNI, el problema de sostenibilidad a largo plazo de este enfoque tendría que abordarse, pero los beneficios de corto a mediano término podrían ser considerables.

Vehículos de Financiamiento de Reserva Común

Mientras no sea un remedio mundial, los mecanismos para financiamiento de reserva común (o financiamiento de multiproyecto) como los llamados "bancos de garantía" pueden proporcionar acceso indirecto a mercados financieros para las municipalidades cuando el acceso directo es demasiado costoso para los prestatarios o cuando los inversionistas consideran que las inversiones municipales directas son demasiado arriesgadas. Estas entidades emiten bonos en el

mercado, y las ganancias son prestadas a las municipalidades, en base a criterio estricto que preserva la calidad de crédito de la entidad

Un vehículo de financiamiento de reserva común puede ser un intermediario financiero independiente o puede ser una subsidiaria de una institución existente con un propósito limitado a financiamiento municipal. Puede superar ciertas barreras de acceso de crédito municipal, incluyendo la falta de normas de calidad de crédito en un mercado (la entidad puede hacer valer estas normas), altos costos de transacción (la naturaleza de reserva común del financiamiento puede bajar los costos promedios), y la necesidad de garantía de crédito (la entidad misma puede asegurarse, en vez de cada transacción individual). No obstante, es difícil para dicha entidad superar las debilidades básicas del mercado, como alta tasa de interés o falta de fondos de inversión a largo plazo.

[En la Figura 3, se presume que en el año 2002 una emisión total de bonos y/o financiamiento de reserva común (ver abajo) de \$20 millones al año podría ocurrir en todo el sector municipal.]

2.3 Contexto Legal para Financiamiento Municipal

Dos aspectos del marco legal municipal son particularmente relevantes para el estudio de financiamiento municipal: (1) restricciones sobre el acceso municipal a financiamiento, y (2) limitaciones sobre las asociaciones públicas privadas (que podrían involucrar financiamiento de infraestructura).

2.3.1 Acceso Municipal a Financiamiento

Las leyes y los reglamentos definen acceso municipal a fondos externos de financiamiento. Por ejemplo, la Ley de Municipalidades señala en su Artículo 90, que las municipalidades no podrán “dedicar el pago de empréstitos o emisión de bonos, un porcentaje superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la Municipalidad, cuando se tratara de financiar obras cuya inversión no es recuperable”. Esta forma de restricción cuantitativa, que trata de preservar cierto nivel de autonomía municipal mientras protege contra la excesiva obtención de préstamo, sigue los modelos desarrollados en otras partes de América Latina (ej. Costa Rica, Argentina).

Además de esta restricción, el marco legal de Honduras establece tres caminos diferentes para que las municipalidades tengan acceso a financiamiento. Como se demuestra abajo, la participación del gobierno central en el proceso varía, dependiendo de la ruta que se ha elegido.

Empréstito Doméstico En 1991, el GDH liberó la ley permitiendo que las municipalidades contrataran empréstitos domésticos y ejecutar otras operaciones financieras con la participación mínima del gobierno central (Ley de Municipalidades [LM], según reforma, Art. 87).

Emisión Doméstica de Bonos Las municipalidades que buscan emitir bonos, aun a inversionistas domésticos, deben buscar la aprobación del gobierno central. La Secretaría de Finanzas y el Banco Central deben finalizar toda flotación de bonos LM, Art. 88. Este requisito de aprobación restringe la autonomía municipal aun más allá de lo impuesto por las restricciones cuantitativas observadas arriba. Estos requisitos también pueden tener influencia sobre el desarrollo de un sistema de financiamiento municipal en maneras no intencionadas favoreciendo

un instrumento de deuda sobre otro (los préstamos requieren menos procedimientos administrativos que los bonos)

Deuda Internacional Las municipalidades que desean buscar financiamiento internacional deben enfrentar un proceso de lo más extenso para aprobación de parte del gobierno (LM, Art 87) La Ley de Crédito Público (Decreto NO 111-90, Septiembre 1990) encarga al Departamento de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas con la negociación de dichas obligaciones de deuda pública (Art 22) Los proyectos a ser financiados necesitan aparecer en los programas de inversión capital nacional (LCP, Art 21), que sea evaluado para factibilidad, y ser estudiado por el Banco Central y otros (LCP, Art 24) Tanto el Departamento de Crédito Público como el Comité Nacional de Crédito Público toman el rol para autorizar o rechazar la solicitud (Decreto Ejecutivo No PCM-018-96) El Presidente de la República finalmente tiene que aprobar los préstamos, en reunión con su Gabinete de Ministros (LPC, Art 26, Dec Ejec No PCM-018-96)

Cierta modernización del proceso para optar a financiamiento internacional parece ser deseable, incluyendo la reducción de un número de autoridades involucradas La ley podría distinguir entre fondos públicos y privados de capital internacional, este no es el caso al momento (ej Decreto Ejecutivo No PCM-018-96) La ley también podría permitir más flexibilidad para negociar los términos de crédito Sin estos cambios, el marco legal podría restringir innecesariamente los flujos de capital internacional privado para el financiamiento de proyectos municipales

Razonamientos en favor de un alto nivel de control de parte del gobierno central sobre empréstitos externos por las municipalidades incluyen la necesidad de controlar divisas y el “problema de obligación,” es decir, que los gobiernos centrales pudieran encontrar demasiado difícil evitar sacar de un apuro a un gobierno local que se encuentra en problemas de financiamiento si los costos de las divisas aumentan El control del gobierno central sobre el empréstito externo subnacional es muy común en América Latina De 18 países encuestados en la región, solamente uno (Ecuador) permite que gobiernos sub-nacionales obtengan préstamo externo sin autorización del gobierno central

2 3 2 Asociaciones Municipales Públicas-Privadas

Los derechos legales de las municipalidades para entrar en asociaciones públicas-privadas en relación a la prestación de servicios también afecta el financiamiento municipal Leyes que permiten flexibilidad en llegar a la privatización y acuerdos de concesión pueden conducir a mayor inversión de parte del sector privado en infraestructura municipal, ej contratos, construir, poseer, operar, transferir y otros arreglos similares

Las dos leyes principales que gobiernan las asociaciones públicas-privadas son la Ley de Municipalidades y la Ley para Contratación de el Estado (Decreto No 148-85[1], según enmendado) El marco legal no promueve en forma consistente las asociaciones públicas-privadas en infraestructura municipal Por un lado, esto es relativamente progresista permite que las municipalidades contraten con compañías privadas para instalar obras públicas y proporcionar servicios municipales, al igual que recuperar sus costos y obtener un retorno “razonable” sobre su inversión (Ley Municipal, Arts 14-15)

Por otro lado, ciertas partes del marco legal no proporcionan una estructura clara conducente a asociaciones publicas privadas La Ley para Contratación con el Estado, por ejemplo, restringe los periodos para los cuales muchos tipos de contratos publicos (incluyendo municipales) están en vigor Esos contratos solo tienen efecto por una Administracion, el Congreso Nacional necesita aprobar cualquier contrato que se extenderia a una segunda Administracion (Art 9) Porque atraer la inversion privada por medio de un acuerdo de servicio público privado con frecuencia requiere un compromiso de largo plazo de parte de una municipalidad, estas restricciones parecen limitar severamente la habilidad de los gobiernos locales para atraer inversion privada en este modo La inversión privada es desalentada por leyes que permiten el control del gobierno central sobre las tarifas (analizado en Sección II, 1), y por restricciones sobre la eleccion de la alternativa mas eficaz en costo para proporcionar un servicio (ej requerir que los suplidores de servicio compren solamente vehiculos nuevos)

2 4 La Macroeconomía de Honduras y las Condiciones del Mercado Financiero

Segun lo demostrado en la Figura 1 (página 13), el marco de la politica para la macroeconomía y para el mercado financiero tienen considerable impacto sobre la disponibilidad de fondos para las municipalidades Estas influencias se exploran a continuacion

2 4 1 Factores Macroeconomicos

Según lo observado arriba, Honduras en un país pobre, aproximadamente el 70% de sus ciudadanos viven debajo de la línea oficial de pobreza Desde los 1980s, las condiciones económicas en el país no han mejorado de manera significativa La inflación ha subido, los salarios han caído en 6 de los últimos 10 años, y las condiciones en la economía no fomentan la inversión y han retrasado el desarrollo del sector financiero Al mismo tiempo, los Hondureños han experimentado una reducción de subsidios del GDH en muchos sectores, tarifas más altas para un número de servicios, aumentos en los costos de artículos, y una expansión del desempleo Estas duras condiciones han sucedido parcialmente como resultado de la implementación de una serie de programas de reforma estructural en los 1990s Han habido importantes logros como resultado de estas reformas, incluyendo la privatización de empresas públicas y la reducción en el tamaño de la fuerza laboral del gobierno central Esos programas tenían la intención de dar beneficios a largo plazo reducción de la inflación, aumento en ahorros, reducción de la deuda pública, y crecimiento económico, pero, debido a la aplicación inconsistente de las políticas de reforma, no todos los efectos han sido positivos La alta inflación y las altas tasas de interés han sido la norma en Honduras para la última década

Mientras que pareciera que las altas tasas de interés fueran favorables para la provisión de ahorros, no fomentan la inversión al elevar el costo de los proyectos y bajar la capacidad de acceso a servicios Las economías de altas tasas de interés con frecuencia también fallan en producir instrumentos de ahorro de largo plazo, ya que no existe incentivo para invertir en inversiones de largo plazo de mayor riesgo (lo que generalmente pagaría una tasa de interés más alta) cuando las tasas de interés en inversiones de corto plazo son casi igual de altas Este fenómeno se encuentra especialmente en lugares, como Honduras durante la última década, donde las tasas de interés continúan subiendo o permanecen altas

El prospecto para continuar la reforma de la política macroeconómica en Honduras, y los efectos resultantes sobre el sector municipal, aún no son claros. Las decisiones que todavía deben ser tomadas por la nueva administración tendrán gran influencia sobre la factibilidad de expandir la disponibilidad de recursos financieros para las municipalidades, por lo menos aquellos del mercado privado. Pero algunas de las reformas que se pudieran necesitar para mejorar la condición financiera del gobierno podrían llevar a niveles más bajos de financiamiento concesionario, incluyendo transferencias, del gobierno central en corto plazo. Establecer unas tasas de inflación e interés más bajas y menos volátiles, y crear un mercado de capital más profundo en el cual los inversionistas tengan más confianza, son prerequisites esenciales para las ideas expresadas en esta evaluación.

2.4.2 El Sistema Bancario

De acuerdo a un reporte interno reciente del BID, Honduras tiene un sector bancario pequeño, cuando se mide por la cantidad de fondos en depósito en bancos en relación al PIB del país. Solamente los depósitos en moneda extranjera pueden mostrar un crecimiento significativo desde 1990. El nivel de depósitos de Honduras en el sector bancario en relación al PIB es menos de la mitad del promedio para el resto de Centro América. No obstante, las financieras, que toman depósitos pero no están bajo los mismos requerimientos regulatorios que los bancos, también han crecido y no son captados por las estadísticas del sector bancario.

Unas recientes reformas regulatorias parecen pronosticar buenas cosas para la futura disponibilidad de fondos. Los requisitos de reserva de los bancos con el gobierno central han bajado (aunque aún se mantenían a 31% a fines de 1997), liberando algunos recursos nuevos para prestar y resultando potencialmente en tasas de depósito más altas a medida que los costos de operación de los bancos caen. También, el gobierno ha cesado en ser el prestatario principal de los bancos, con esto hay más fondos disponibles. Estos fondos adicionales han llevado a crecimiento en liquidez y prestar al sector privado lo que preocupa a algunos, ya que las normas de colocación y reporte financiero en Honduras son relativamente débiles. Si las municipalidades pudieran presentar un mejor riesgo de crédito a las instituciones financieras, podrían encontrar prestadores interesados.

Las tasas de interés sobre ahorros en Honduras son relativamente bajas, aun durante periodos de alta inflación. Como resultado, las tasas de interés reales (tasas de depósito por ahorros menos inflación) ofrecidas para los ahorrantes en Honduras han sido negativas durante gran parte de los últimos cinco años. Los bonos del GDH son emitidos parcialmente con el propósito de absorber liquidez y controlar la inflación. Estos bonos históricamente han pagado tasas de interés más altas que los bancos de ahorro, y por lo tanto compiten con los bancos por los fondos. (Aunque en los últimos meses, las tasas de la tesorería han caído más en línea con las tasas de interés de los bancos.)

Cuadro 2 1
Honduras, Tasas de Inflación e Interés, 1988-97

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Inflacion (CPI) %	2 5	4 5	9 9	23 3	34 0	8 7	10 8	21 7	29 5	23 8
Tasas de Interes sobre prestamos de bancos %	15 2	15 3	15 3	17 5	22 0	21 5	22 0	25 0	28 4	30 0

El costo de pedir prestado de los bancos es alto en Honduras debido parcialmente a la falta de competitividad en el sector bancario. Solo los costos de intermediación de Guatemala son más altos. El margen entre tasas de depósito y de préstamo en Honduras recientemente ha llegado hasta un 16%.

Como resultado, las corporaciones con frecuencia recaudan fondos emitiendo pagarés, que tienen algunos de los mismos beneficios para los inversionistas que los bonos. Las Oficinas de corretaje, que generalmente pertenecen a los bancos, ayudan a las empresas privadas con el proceso de emisión.

Otras debilidades del sector financiero identificadas por el BID incluyen la naturaleza de corto plazo de la base de depósitos, debido a volatilidad en la economía y la falta de seguro de depósito. Requisitos de capital insuficiente para los bancos hacen que sea difícil para que ellos manejen el riesgo de desparejamiento entre depósitos de corto plazo y préstamos de plazo más largo. Esta situación promueve préstamos de corto plazo ultra conservadores. El análisis limitado de crédito por algunos bancos también contribuye al conservatismo. Adicionalmente, casi todos los bancos tienen una cuota significativa de préstamos no redituables, aunque la falta de información hace que sea difícil establecer su nivel exacto. Los procedimientos de la Corte hacen que sea difícil que los bancos cobren sobre el colateral asociado con los préstamos y resultan en períodos largos antes de remediar los incumplimientos de pagos de préstamos. El préstamo conectado (prestar a compañías de alguna manera asociadas con el banco) hace que los incumplimientos de pago sean más difíciles de identificar y proporciona un incentivo débil para los bancos para desarrollar un criterio de crédito más objetivo.

La condición del sistema bancario no invita a gran optimismo sobre su rol en ayudar a formar un sistema de financiamiento municipal expandido. No obstante, cambios regulatorios recientes podrían mejorar las condiciones en el sector bancario durante el tiempo y en el sector financiero generalmente con beneficios potenciales para el sistema de financiamiento municipal. La Ley de Instituciones Financieras que pasó en Octubre de 1995 puso un tope sobre la porción de la cartera de préstamos de los bancos que podría colocarse con cualquier prestatario en particular. Esto reduce los riesgos (y costos potenciales) relacionados a la práctica bancaria común de concentración de portafolio y abre potencialmente a que los bancos presten a nuevos prestatarios. En 1996 fué creada, la Comisión Nacional de Banca y Seguros. Si tiene éxito, la Comisión debería regular el nivel de reservas bancarias, reducir la práctica de préstamos conectados, y mejorar las prácticas bancarias en general. (Esta entidad, no se encontraba totalmente operacional en 1997).

2 4 3 El Mercado de Capitales

El mal desarrollo del mercado de capitales también es un punto al considerar como recaudar fondos para el desarrollo municipal. Los fondos entran un mercado de capitales cuando las garantías de varios términos son ofrecidas para la venta. Los compradores pueden ser inversionistas institucionales (fondos de jubilación, compañías de seguros, fondos mutuos, etc.) o inversionistas al detalle (individuos y otros pequeños tenedores). Cuando los fondos de jubilación, por ejemplo, invierten fondos puestos en depósito con ellos, generalmente es a largo plazo (5 a 20 años). Si son líquidos y bien manejados, estas instituciones pueden potencialmente hacer una enorme contribución a la disponibilidad de fondos de largo plazo en mercados de capitales desarrollados.

En Honduras, no obstante, los fondos de jubilación son pequeños y operan más bajo un enfoque de pagar a medida que se reciben los ingresos para cumplir con las obligaciones de pensión. Aquellos fondos que sí tienen recursos substanciales para inversiones de largo plazo, como Injupemp e Imprema, han invertido directamente en proyectos como viviendas a bajo costo, que con frecuencia no han dado buenos resultados financieros para ellos. En otros casos, los bienes de estas entidades quizás no sean líquidos, ya que el gobierno les ha dado bonos del gobierno que pagan tasas de interés debajo de las tasas del mercado en lugar de las contribuciones de dinero requeridas.

La baja tasa de capitalización de los fondos de jubilación representan un impedimento al desarrollo de un mercado de capitales expandido en Honduras. Existen varias reformas propuestas para los fondos de jubilación que contribuirían a su capitalización, incluyendo la privatización y el desarrollo de cuentas de interés capitalizadas (o contribución definida), que serían financiadas con fondos del propietario de los contribuyentes al fondo de jubilación. Se espera sea políticamente difícil obtener la aprobación de todas las reformas propuestas y solo unas cuantas se esperan a corto plazo.

En una observación más positiva, la nueva Ley del Banco Central limita el acceso del GDH al Banco Central y promueve la emisión de garantías del Tesoro. Según lo expresado anteriormente, la existencia de un activo mercado de garantías de tesorería puede ayudar a pavimentar el camino para garantías municipales (bonos municipales), ayudando a establecer las instituciones requeridas que las comercialicen, vendan, y cambien, aunque actualmente no existe un mercado secundario formal en Honduras para garantías de la Tesorería. La existencia de un mercado de tesorería también crea familiaridad del inversionista con el "papel" del GDH lo que hace la venta de garantías municipales más fácil.

Figura 3 Fuentes de Financiamiento Disponibles al Sector Municipal Hondureño para Inversiones de Infraestructura (1)
1994-2002 en miles US \$

Fuentes	Total	Actual							Proyeccion					
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fuentes Publicas/Concesionarias de Recursos														
Ingresos municipales propios	\$221,408			20,300	0	0	0	24,700	25,935	27,232	28,593	30,023	31,524	33,100
Transferencia del Gobierno Central	\$91,188			12,150	0	0	0	7,000	9,450	9,923	10,419	10,940	11,487	12,061
FHIS	\$50,523			8,079	6,653	2,428	3,423	12,928	4,678	1,917	3,083	2,500	2,333	2,500
USAID/FHIS EGU														
FHIS I	\$8,274	2,069	2,069	2,069	2,069									
FHIS II	\$6,226					2,075	2,075	2,075						
CABEI I	\$9,000						3,000	3,000	3,000					
CABEI II	\$4,900									1,633	1,633	1,633		
Child Survival	\$3,250									1,083	1,083	1,083		
BANMA	\$0	na	na	na	na	na	na	na	0	0	0	0	0	0
Gobierno de Honduras	\$46,028	36,300	9,728	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos Directos del BID	\$90,000								15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000
Fuentes Privadas														
Bancos Comerciales	\$45,000								5,000	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000
Bonos Municipales/Financiamiento de Reserva Comun	\$105,000							15,000	0	16,000	17,000	18,000	19,000	20,000
Arrendamiento (Leasing)	\$27,000								2,000	3,000	4,000	5,000	6,000	7,000
PROMUNI	\$5,000									1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Privatización	\$21,000	0	0	0	0	0	0	0	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000	6,000
Financiamiento de preinversión	\$3,500						250	250	500	500	500	500	500	500
Total de Fondos Disponibles	\$737,297	\$38,369	\$11,797	\$42,598	\$8,722	\$4,504	\$8,749	\$64,953	\$66,563	\$85,288	\$92,312	\$97,679	\$100,844	\$107,161
Proyección de Requerimientos para Inversiones Municipales														
Estimación de requerimientos de financiamiento 30 municipalidades/ agua sanitación desechos sólidos	\$537,770	na	na	na	na	na	na	na	65,870	76,210	85,810	97,680	111,930	100,270
Estimación de Requerimientos de Financiamiento Otros	\$133,000	na	na	na	na	na	na	na	16,000	19,000	21,000	24,000	28,000	25,000
Residuos de Años Anteriores	\$246,807	na	na	na	na	na	na	na	na	15,307	25,230	39,728	63,728	102,814
Requerimientos de Inversion	\$917,577								\$81,870	\$110,517	\$132,040	\$161,408	\$203,658	\$228,084
Requerimientos de Financiamiento (Neto)									(\$15,307)	(\$25,230)	(\$39,728)	(\$63,728)	(\$102,814)	(\$120,923)

(1) La proyección de requisitos de fondos está basado en una previsión de la población por las 30 ciudades más grandes extrapoló las estimaciones de PNUD y convirtió a una asunción sobre el aumento en el número de casas. Los requisitos de la inversión cubren sólo agua saneamiento y desechos sólidos y asume que esa inversión por cada nueva casa sería \$1,350, \$900 y \$500 respectivamente. Los costos unitarios son previstos a aumentar 7% por año. El requisito de la inversión para todas las otras municipalidades está estimado a 30% del total de las 30 ciudades más grandes. Se discuten asunciones con respecto a los aumentos en fuentes de fondo en el texto del informe.

69

3 Adecuación del Sistema Actual y Limitaciones Claves

Los fondos públicos y privados proyectados para disponibilidad del sistema de financiamiento municipal de Honduras hasta el año 2002 se muestran en la Figura 3. La proyección da por sentado aumentos en la importancia relativa de financiamiento privado de solamente 10% de recursos totales suministrados en 1997 a 40% del total en 2002. Este incremento es son relativamente modestos y toma en consideración los actuales bajos niveles de financiamiento privado.

A pesar de las suposiciones bastante optimistas usadas para pronosticar estos fondos, la Figura 3 muestra una diferencia que se ensancha consistentemente entre fondos totales disponibles y los requisitos para financiamiento proyectado durante los próximos cinco años. La total falta de financiamiento aumenta de US\$15 millones en 1997 a US\$120 millones en 2002. Este déficit que se ensancha indica la necesidad de articular mejor y desarrollar el sistema de financiamiento municipal.

La Sección II 1 y II 2, de arriba, pinto un complejo escenario contra el cual necesitará diseñarse el marco para financiamiento municipal e ilustra un número de limitaciones encontradas en el sistema actual. Como se ha estudiado en la Introducción, un paso crítico es ganar consenso, o por lo menos acuerdo general, sobre la naturaleza de la situación actual. En cada aspecto del sistema descrito, existen numerosas intervenciones potenciales. La prioridad debe ser abordar las limitaciones más críticas para extender el sistema (como mejorar el ambiente de política para solicitar préstamos), y llevar a cabo otras actividades que contribuyan a la sostenibilidad de largo plazo del sistema en general (como mejorar la solidez financiera municipal). Los recursos limitados y la experiencia disponible debe ser usada de manera eficiente, para realizar el máximo beneficio posible con los recursos disponibles.

Lo siguiente es un resumen del actual sistema financiero municipal de Honduras, organizado de acuerdo a la lista de "elementos esenciales" identificados en la Parte I. Para cada elemento, la situación actual es presentada y se identifican las limitaciones claves. La próxima sección del reporte (Parte III) entonces propone actividades que pueden abordar las limitaciones identificadas.

- **Capacidad Crediticia** Existen incentivos para movilizar a los gobiernos locales en la dirección de mayor capacidad crediticia, y las municipalidades más fuertes son percibidas como buenos riesgos para crédito.

Situación en Honduras Un pequeño pero creciente número de municipalidades están logrando una capacidad crediticia. En general, no obstante, la percepción común es que existe un alto nivel de riesgo de crédito asociado con el sector municipal. Parte de esto se justifica y parte de ello es resultado de la falta de familiaridad y falta de información entre las partes. Para las municipalidades más pequeñas y más pobres que no obtendrán en poco tiempo su capacidad crediticia según las normas privadas, todavía se necesitan maneras para financiar proyectos en una manera sostenible y oportuna. Al mismo tiempo aun las municipalidades pobres pueden tener servicios específicos que son financiables, aun y cuando

sus recursos generalmente son limitados. La meta para mejorar la capacidad crediticia debe continuar como la primera piedra de las actividades de desarrollo en el sector municipal.

Limitaciones claves La falta de información es una limitación clave con respecto a la percepción de capacidad crediticia. La pobreza y las deficiencias en la administración municipal son limitaciones sobre la obtención de capacidad crediticia. Porque son pocas las recompensas materiales para una municipalidad que obtenga capacidad crediticia a falta de un mercado de financiamiento municipal, podría ser necesaria una estructura de incentivo alternativo, como una entidad de financiamiento público o apoyado por el público que preste sobre esa base. La experiencia en otros países en desarrollo demuestra que, por ejemplo, la obtención de una clasificación de crédito para un grado de inversión puede convertirse en una meta importante para las municipalidades, aun cuando las opciones de financiamiento sean limitadas, pero deben encontrarse opciones disponibles.

- **Información** Una gama de información financiera oportuna y otra información sobre municipalidades se ha puesto a disposición de los acreedores y de otras personas.

Situación en Honduras La información pública de calidad sobre financiamiento municipal y datos sobre el sector municipal son muy limitados, aunque algunas medidas para su mejora se encuentran en desarrollo, como el desarrollo de las normas de contabilidad para el sector municipal. La información sobre finanzas municipales necesita estandarizarse, y divulgarla al público oportunamente, un reto especial en una municipalidad mal administrada. Mejorar la calidad de información y la cantidad pudiera ser una intervención relativamente baja en costo en un mercado en desarrollo. En algunos casos, con sólo presentar los datos existentes en una forma más sistemática y pública puede ser un importante primer paso.

Limitaciones Claves Una estrategia para mejorar la información para el sector municipal es necesaria para coordinar las reformas que afectan una amplia gama de fuentes de información y las organizaciones. La falta de esto será una verdadera limitación. Inversionistas potenciales, y otras partes interesadas, deben participar en el esfuerzo para estandarizar y proporcionar información ayudando a garantizar que la información resultante tenga valor para ellos. En Honduras, al igual que en otros lugares, existe una preferencia por mantener confidencial la información a nivel municipal, lo que debe superarse. Pocos beneficios se acumulan con secretividad, pero típicamente los gobiernos locales son reticentes a que se haga pública su información financiera.

- **Asistencia Técnica** Las municipalidades tienen acceso a asistencia técnica (AT) accesible para asuntos de finanza municipal y para la preparación de proyectos.

Situación en Honduras Existe, y está en formación un grupo de profesionales competentes en Honduras, parcialmente como resultado del apoyo de USAID para FUNDEMUN y las altas normas para apoyo técnico que FUNDEMUN ha establecido. Algunas municipalidades contratan a consultores en forma directa y a un costo completo, pero muchas reciben asistencia a un costo subsidiado. La competencia en la provisión de AT es una meta positiva para un sistema de financiamiento municipal, porque promueve la innovación, baja los

costos, y contribuye a la calidad. Sin embargo, la falta de financiamiento inicial para el desarrollo de proyecto puede limitar la habilidad de las municipalidades para contratar la asistencia necesaria, no importa cual sea el monto. La USAID (por medio de FUNDEMUN) y el FOHPREI son dos fuentes de asistencia. El FHIS también es un jugador en esta arena y podría extender su rol como asistente técnico a las municipalidades más pobres bajo FHIS III. Si los costos de los estudios de factibilidad y de desarrollo de proyectos pudieran recuperarse de la obtención de financiamiento del proyecto, un sistema más autosuficiente para proporcionar AT sería posible. USAID, el FHIS, y el BID deben trabajar con el sector municipal para aumentar el financiamiento y desarrollar enfoques para financiar en forma sostenible la asistencia técnica para las municipalidades.

Limitaciones Claves Las limitaciones claves en la provisión de asistencia técnica son la falta de recursos al nivel municipal para el desarrollo de proyecto antes del desarrollo de los mismos y para asistencia general que quizás no tenga un retorno financiero inmediato. La limitación sobre crear sostenibilidad en la provisión de asistencia técnica es la falta de mecanismos para recuperar totalmente los costos de asistencia técnica de aquellos beneficiados. El primer aspecto de esto debe ser la recuperación de la de los proyectos que se han financiado con éxito como resultado de la asistencia técnica, y reembolso parcial (como ya ha sido practicado por FUNDEMUN) en los demás casos.

- **Financiamiento Extendido**, asignado apropiadamente. Las municipalidades que trabajan para mejorar su capacidad crediticia son recompensadas con financiamiento extendido.

Situación en Honduras Este es uno de los aspectos más desafiantes del sistema para financiamiento municipal en Honduras, y está compuesto por la enorme escasez de fondos para inversión municipal. Donde fondos adecuados se están asignando inapropiadamente dentro del sistema, las reformas son más fáciles de llevar a cabo que donde el nivel general de fondos es inadecuado, como en Honduras. Medidas deben tomarse para aumentar el suministro de fondos disponibles para inversión municipal. No se puede esperar que los fondos del sector privado llenen todo el vacío que existe en este momento, tanto porque los fondos no se encuentran disponibles en el mercado privado como porque aun se necesitarían fondos para muchos prestatarios municipales.

Financiamiento concesionario, como el que se encuentra disponible por medio del FHIS, se asigna de acuerdo a un criterio social, y es bastante escaso. Esto está llenando un importante espacio, pero es de una motivación diferente a aquella del sector privado. Los fondos para financiamiento privado deben ser más extensos, pero solamente para prestatarios que pueden superar la valla de capacidad crediticia. Mas fondos del sector privado son necesarios. Una entidad pública o publica-privada que hace negocio más parecido al del sector privado, y que este financiada adecuadamente, parecería ser necesaria ahora para llenar el espacio entre los mecanismos existentes y cualquier financiamiento adicional que el sector privado proporcione.

Un sistema de calificación de crédito o clasificación de crédito para las municipalidades apoyaría un enfoque bajo el cual los recursos financieros son asignados en base a la calidad.

del crédito, en vez de su necesidad. Esto aceleraría el desarrollo y la expansión del sistema de financiamiento. Las evaluaciones preparadas por FUNDEMUN para USAID se aproximan a este tipo de enfoque y podrían quizás ser usados como la base para el desarrollo de un sistema de calificación de crédito municipal.

Limitaciones claves Fondos nuevos significativos son la limitación más problemática sobre este aspecto del sistema. Los recursos también son necesarios para desarrollar y ganar aceptación para un sistema de calificación de crédito para las municipalidades que pueden ser usados para ayudar a “graduarlos” en el transcurso del tiempo para financiar fondos otorgados en base a calidad de crédito, y alejarlos de aquellos otorgados en base a necesidad. También los sistemas de financiamiento basados en fondos restringidos o limitados o necesidades, con frecuencia son impulsados por motivaciones políticas en vez de económicas, sin proporcionar recompensa para aquellas municipalidades bien administradas. Esto debilita paulatinamente el desarrollo del sistema, pero aquellos que se benefician con él podrían resistirse a cambios.

- **Innovación** Una gama de fondos de financiamiento se encuentran disponibles. Una variedad de transacciones y estructuras financieras se encuentran en uso y son ampliamente entendidas por los gobiernos locales.

Situación en Honduras Junto con la escasez de fondos y su mala asignación, el bajo nivel de participación de parte del sector privado en proporcionar fondos a las municipalidades es una de las debilidades fundamentales del sistema actual. El sector financiero se encuentra limitado por la macroeconomía en Honduras, y por la falta de información disponible para ellos sobre este “mercado” potencial. No se conoce muy bien que tan comerciables serían los bonos o pagarés municipales en Honduras, por lo que los bajos niveles de conocimiento o interés del inversionista son también una limitante. (Los bonos de San Pedro Sula en su mayoría fueron comprados por contratistas involucrados en la construcción del estadio deportivo.) El financiamiento privado directo expandido quizás sea factible, y deben intentarse proyectos piloto. Para un periodo interino, no obstante, un intermediario público-privado conjunto podría ser necesario para trabajar con el sector financiero y para probar-comercializar enfoques para financiamiento innovativos con las municipalidades mientras esperan reformas continuas del sector financiero para aumentar la competencia e innovación del sector financiero, y la demanda de inversionista.

Limitaciones Claves Crear entusiasmo para la idea de innovación en financiamiento municipal quizás no sea fácil en Honduras en este momento, a no ser que haya confianza en que las reformas financieras más grandes tengan éxito. Los fondos son necesarios para evaluar la factibilidad de una nueva entidad pública/privada y/o diseñar mecanismos financieros innovativos, ya que los costos no pueden ser asumidos por las municipalidades. Financiamiento también sería necesario para ayudar a capitalizar a una nueva entidad, si se cree que una es factible.

- **Apoyo legal/reglamentario** Los sistemas legales y reglamentarios para las municipalidades, el sector financiero y la macroeconomía apoyan el financiamiento municipal.

Situación en Honduras Las leyes de Honduras generalmente apoyan el financiamiento municipal. Aunque existen revisiones que pudieran ser necesarias, tanto en el sector municipal como financiero. Ejemplos en el sector municipal incluyen cambios a los poderes de fijación de tasas demasiado restrictivos en la Ley de Municipalidades y limitaciones en la habilidad de comprometer bienes como garantía. Las reformas del sector financiero incluyen más nivelación de los requisitos de reserva para fomentar el ahorro, al igual que numerosas reformas de política macroeconómica. La legislación del sector agua es una preocupación, ya que parece contradecir algunas de las otras metas ampliamente sostenidas para las municipalidades y potencialmente para remover una importante fuente de ingresos municipales.

Limitaciones Claves Un compromiso es requerido para que el sector municipal se involucre en la reforma de política, en áreas como política macroeconómica que aparentemente se queda fuera del alcance normal de los problemas municipales. El sector municipal de Honduras aboga en forma efectiva, por medio de AMHON, que aborda los aspectos de la política y Ley de Municipalidades. Quizás debiera examinarse cómo esta organización u otras involucradas en el sector municipal pudieran participar de forma importante en el alcance más amplio de problemas de política discutidos en este reporte.

- **Marco de política** Una política o marco financiero municipal sirve de guía para la implementación.

Situación en Honduras Ningún marco global está en lugar en Honduras, las políticas que afectan la habilidad del sector municipal para financiamiento se hacen ad hoc. No obstante parece que hubiera un debate activo sobre política municipal en general, y el foro donde este debate toma lugar podría usarse como el lugar de arranque para el desarrollo de un marco financiero municipal propuesto más integrado. No existe un concepto firme del sistema para financiamiento municipal como un sistema y falta familiaridad con la idea de que las limitaciones deben ser atacadas sistemáticamente. Como primer paso, algunas metas generales e indicadores para el desarrollo de financiamiento municipal podrían establecerse y usarse como una base para reportar el desarrollo.

Limitaciones claves Las limitaciones podría incluir la complejidad y alcance de un marco de política municipal, como se ha demostrado en este reporte, y el potencial para que cualquier “vara de medida” revele conflictos con otras metas de desarrollo loable para el país. El reto será hacer el concepto lo más claro y entendible posible para encontrar trueques razonable entre las metas de desarrollo, mientras se mantienen todos los elementos esenciales bajo debate público.

- **Diálogo público-privado** Existe un foro que fomenta el diálogo público-privado sobre financiamiento municipal e invita a la participación del sector privado en el proceso de desarrollo.

Situación en Honduras No parece haber ningún foro de este tipo que tome lugar en Honduras. Como consecuencia, las perspectivas del sector privado no son bien conocidas o

integradas en el pensar sobre el desarrollo de mercado para financiamiento municipal. De modo similar, el sector financiero no se encuentra comprometido con llenar las necesidades de las municipalidades, y las municipalidades no saben lo que tomaría para que el sector financiero se interesara en ello. Las limitaciones sobre un sistema extendido requieren del desarrollo de un electorado para financiamiento municipal, uno que idealmente incluiría a individuos tanto del sector público como del sector privado. Es importante que este grupo se eduque y que participe en debates de política más amplios, como aquellos sobre política macroeconómica hasta el límite que afectan la provisión de servicio municipal. Crear este foro podría ser el primer paso para facilitar este proceso.

Limitaciones Claves Superar la falta de interés o resistencia inicial de parte del sector privado será una limitación sobre el desarrollo de un foro inclusivo y efectivo. El programa USAID/CABEI PROMUNI, por ejemplo, tomó más de un año para llevar a cabo actividades de orientación con bancos antes que desearan participar como Instituciones Financieras Intermediarias. Un paso importante será identificar unos pocos aliados claves en el sector financiero para proporcionar liderazgo sobre este punto con sus semejantes.

Parte III: Plan de Acción: Hacia Un Sistema de Financiamiento Municipal Expandido

1 Opciones Propuestas para Fortalecer y Extender el Sistema de Financiamiento Municipal

Abajo encontrara una lista de una gama de estrategias que podrían emplearse para llevar a cabo las actividades recomendadas en esta evaluacion. Las opciones mostradas son generalmente no mutuamente exclusivas, pero son pasos hacia el desarrollo de un mejor sistema en general. Estas opciones demuestran que en cada area se pueden hacer mejoras, algunas veces por medio de pequeños, pero importantes pasos.

1.1 Fomentar Mejoras Continuas en la Condición de Financiamiento Municipal y Comunicar los Resultados

Esfuerzos continuos para mejorar la condición financiera de las municipalidades, y para aumentar el conocimiento de los resultados dentro del país, son imperativos para el desarrollo de un sistema expandido. Esfuerzos encaminados para desarrollar indicadores para definir y medir el avance en esta área son recomendables y se les debe dar todo el apoyo. El número de municipalidades viables para financiamiento del mercado necesita ser expandido también. La coordinación entre varias entidades proporcionando apoyo financiero para desarrollo municipal también debe ser fomentado, para asegurar que todos los requisitos de inversion esenciales del sector municipal sean abordados.

Opción 1 Continuar expandiendo actividades para desarrollo municipal, guiado por un conjunto de normas que ayudará a un mayor número de municipalidades para convertirse en sujetos a crédito viables.

Opción 2 Desarrollar un mecanismo de coordinación de donantes y gobierno sobre actividades de desarrollo municipal relacionado a finanzas para armonizar actividades y compartir lecciones aprendidas.

Opción 3 Proporcionar supervisión de financiamiento objetivo o intervención hacia municipalidades mas pobres y pequeñas con el potencial de convertirse en financieramente viables. Representantes de un grupo de más capacidad crediticia quizás sean facilitadores mas efectivos de esta asistencia.

1.2 Asistir en los Esfuerzos para Expandir Información Financiera y de Otro Tipo Sobre Municipalidades Útiles por Acreedores y Otros

La falta de informacion puede resultar en la falla de mercados que podrían ser viables. Con frecuencia, resultados importantes sobre este elemento se han visto con poca intervención en el. Ejemplos de los tipos de información necesaria para funcionamiento del sistema financiero han sido mencionados anteriormente e incluyen planes de inversión multi-anual, reportes generales sobre comportamiento financiero del sector municipal y transacciones financieras específicas, normas de contabilidad municipal y auditorías, sistema de calificación de capacidad crediticia, y comunicacion sobre éxitos y lecciones aprendidas.

Opción 1 Implementar requerimientos de reporte periodicos sobre operaciones/comportamiento financiero del sector municipal. El marco legal para facilitar flujos de informacion mejorados sobre el comportamiento fiscal del sector municipal en su mayor parte esta en su lugar, debe ser implementado y se debe poner en vigencia. La Ley de Municipalidades da una lista de una serie de requisitos para reportar. Este requisito debe ponerse en vigor de parte del gobierno central y ser promovido por AMHON y FUNDEMUN. El gobierno central entonces podría compilar periodicamente y analizar la informacion recopilada — quizás publicando un reporte anual sobre el sector municipal — y proporcionar los datos (a un costo) para las partes interesadas.

Opción 2 Desarrollar un sistema de calificacion de capacidad crediticia para las municipalidades, y expandir su uso, podria intensificar enormemente el desarrollo del sistema. Para que sean respetados, las calificaciones de credito deben hacerse idealmente por una tercera parte que sea neutral y objetiva, generalmente en el sector privado. No obstante, la demanda para calificaciones de crédito, así como la demanda para credito del sector municipal son tan pequeñas que ninguna institución privada podría obtener ganancias proporcionando tal servicio a corto plazo, entonces, una estrategia interina quizás sea necesaria donde el sector municipal mismo desarrolla normas y las usa para calificar la condición de financiamiento de las municipalidades.

Opción 2a Información existente, tal como la disponible, de evaluaciones de FUNDEMUN y aquella que pudiera resultar del desarrollo de indicadores municipales, podría ser usada como base para este sistema, a un costo relativamente bajo.

Opción 2b Adaptar los indicadores de comportamiento que se están desarrollando actualmente para las municipalidades para que puedan ser usados por el sector privado u otros para calificar (o autocalificar) las municipalidades, y evaluar su capacidad crediticia. Usar la información de cualquiera o ambos sistemas para impartir talleres con municipalidades durante los cuales se podrían llevar a cabo autoevaluaciones.

Opción 3 Publicar las técnicas de recuperación de costos y de cobros, así como otras historias que han tenido éxito y lecciones aprendidas. A pesar de la vision prevaleciente de que muchas personas en Honduras son demasiado pobres para pagar por los servicios, una experiencia significativa en recuperación de costos e incrementos de ingresos relacionados a proyectos de inversion se está obteniendo en Honduras, con frecuencia después de participación comunitaria y la formación de consenso (ej. la caseta de recuperación de costos en la carretera en San Pedro Sula). Las técnicas para recuperación de costos son importantes porque prueban los limites de la Ley de Municipalidades y establecen precedentes. Pero este cuerpo de experiencia no se esta acumulando y no se está compartiendo a través del sector municipal, de manera que se capitalicen las lecciones aprendidas.

Opción 3a USAID podría proporcionar recursos para tener la gama de experiencias en recuperación de costos que se han obtenido en Honduras analizados y documentados por escrito y circular en el sector municipal a través de AMHON u otro medio.

Opcion 3b La experiencia que se ha obtenido hasta la fecha en recuperacion de costos e incremento de ingreso podria usarse como la base de capacitación para el sector municipal. Los presentadores podrian incluir aquellos representantes responsables por la implementacion de estos enfoques participativos de recuperacion de costos

1.3 Fomentar el Desarrollo Continuo del Mercado para Asistencia Técnica

Fomentar innovaciones y acceso alcanzable para asistencia técnica es un elemento clave del desarrollo del sistema de financiamiento. En particular, bajando los costos y requisitos de tiempo relacionados al proceso de desarrollo del proyecto pueden ayudar en mejorar la accesibilidad de las inversiones resultantes

Opción 1 El GDH y los donantes podrían hacer disponibles recursos adicionales para desarrollo de proyectos y para capacitacion y asistencia técnica para las municipalidades sobre aspectos basicos de administracion publica. Tambien deben intentar organizar la provisión de estos recursos en tal manera que la sostenibilidad de estas actividades sea aumentada — por ejemplo, a través de la creacion de un fondo rotatorio

Opción 2 Modulos adicionales de capacitación podrían explorarse para ser incluidos bajo el USAID MDP, particularmente con respecto a administrar la contribucion por mejoras y recuperar costos de provision de servicios, actividades que aumentarían la cantidad de fondos generados localmente disponibles para la preparacion del proyecto y desarrollo del recurso humano

Opción 3 FUNDEMUN podría coordinar, continuamente, junto con otras entidades que proporcionan capacitación y asistencia tecnica a municipalidades. La coordinacion ayudaría asegurar un costo estándar y calidad en la provisión de asistencia. El enfoque que se basa mas sobre mercado (en vez de en base a un % del costo) para tasar servicios relacionados al proyecto bajo el programa MDP con el FHIS es un paso positivo hacia fortalecer el mercado para asistencia técnica

1.4 Estrategia Transparente para Expansión y Mejor Uso de Financiamiento Concesionario Disponible

Como se ha mencionado a través de este reporte, es posible que el sector privado extienda sus actividades de financiamiento con gobiernos locales en Honduras solamente con cierto apoyo de fuentes publicas o concesionarias. El apoyo del sector publico puede proporcionar la “aseguración de crédito” o “manejo de riesgo” buscado por el sector privado, mientras que se mantienen alejados de la idea de garantías del gobierno, que distorsionan mucho. El apoyo del sector publico podría ser desde cofinanciamiento sobre proyectos individuales hasta capitalizacion conjunta de un intermediario para recaudar fondos para financiamiento municipal. Actualmente, esto no se entiende como un rol apropiado para el gobierno, y los fondos en general son poco adecuados por lo que es difícil alegar que los recursos disponibles deben moverse de las actividades objetivas actuales (en gran parte para aliviar la pobreza y otras necesidades sociales) para palanquear el financiamiento privado. No obstante, cierta extensión del rol del gobierno en fomentar el financiamiento privado quizás sea necesaria si Honduras va a romper el círculo de subinversión dentro del cual opera ahora

Opción 1 Abordar el tema de coordinación pública-privada en financiamiento municipal en el contexto de foro público/privado propuesto (ver abajo)

Opción 2 Llevar a cabo un inventario de estrategias usadas por el sector público para palanquear fondos privados para gobiernos locales en mercados en desarrollo, y usarlo como la base para discusión de política entre donantes y gobierno central y local

Opción 3 Solicitar que un respetado grupo de representantes del sector privado propongan por medio de un reporte escrito y discusión el análisis de política sobre como el GDH podría apoyar los esfuerzos de financiamiento privado

1.5 Apoyar las Innovaciones en la Recaudación de Fondos de Inversión y Ganar Experiencia Adicional en Transacciones

A pesar de las limitaciones presentadas por el sistema actual es importante continuar intentando de nuevos tipos de transacciones por prestatarios municipales, suponiendo que se puedan llevar a cabo a costos accesibles a las municipalidades. Transacciones piloto y proyectos de privatización hacen ver las limitaciones del marco de la política y crean urgencia para resolver las limitaciones. También informan a los usuarios potenciales sobre los enfoques que se deben tomar (o que no deben tomarse). El tema de emisión de bono de San Pedro Sula es un excelente ejemplo de una transacción que podría ser instructiva para otros en el sector municipal, no obstante, la experiencia en su mayor parte es desconocida.

También es importante investigar opciones para introducir nuevas instituciones que pueden atraer recursos de financiamiento al sistema de financiamiento municipal. Una amplia variedad de nuevos modelos intermediarios se están desarrollando alrededor del mundo para financiamiento de infraestructura municipal. Algunos mejoran el acceso a mercados de capital, otros trabajan a través del sector financiero. En ambos casos, metas importantes incluyen una máxima participación inicial del sector privado en tal entidad, y aumento de la participación privada durante los años.

Opción 1 Identificar varias transacciones que podrían intentarse en Honduras para recaudar fondos del mercado y evaluar la factibilidad de ingresos con uno o más de ellos. Ejemplos podrían incluir otra emisión de bonos municipales, varias actividades de privatización, una emisión de bonos para miembros de la comunidad, una emisión de pagarés, un financiamiento bancario más grande, una sindicación al banco o una colocación privada por medio de un fiduciario.

Opción 2 Crear un grupo de trabajo público-privado conjunto para actuar como el "comité de crédito" para evaluar proyectos municipales y proyectos de privatización potenciales con necesidad de financiamiento, en un esfuerzo para fomentar enfoques y para expandir la participación del sector privado en la resolución de limitaciones de financiamiento municipal. Una vez que ha sido estudiado, este grupo de proyectos podría comercializarse como "oportunidades de inversión" para instituciones financieras privadas y otros inversionistas.

Opción 3 Proporcionar recursos adicionales para ayudar a las municipalidades a identificar y llevar a cabo actividades de privatización apropiadas. Esto podría tomar la forma de asistencia técnica para municipalidades, apoyo para transacciones específicas, información pública relacionada a privatización y asuntos laborales, etc.

Opción 4 Recaudar y colocar una reserva de fondos de una o más fuentes concesionarias en una institución cuyo propósito expreso sería su propia sostenibilidad financiera y cofinanciamiento de préstamos municipales con el sector privado. Quizás dar en préstamo directamente a municipalidades o serviría como un prestatario de segundo piso para bancos. Idealmente, esta entidad podría tener el objetivo de convertirse en una institución del sector privado.

Opción 5 Solicitar que CABEI amplíe hacia Honduras su programa PROMUNI. Dos de los aspectos del programa PROMUNI que han tenido éxito específico en Guatemala y Costa Rica también son las áreas de desarrollo crítico para Honduras, principalmente, la familiarización del sector financiero con los requisitos de financiamiento y capacidades del sector municipal y la necesidad de aumentar la habilidad de las municipalidades para preparar propuestas de proyecto que sean aceptables para el sector privado.

1.6 Esfuerzos de Apoyo para Mejorar y Poner en Vigor el Marco Legal/Reglamentario

Mientras que algunas mejoras en el marco legal/reglamentario son apropiadas, implementar elementos benéficos del marco existente también es importante. AMHON aboga efectivamente por muchos elementos del marco existente, esas actividades también podrían impulsarse con el apoyo del foro de política propuesto abajo.

Opción 1 Elementos de reforma de la Ley de Municipalidades que permitirán fortalecimiento de la base tributaria municipal. El paso más crítico involucra mejorar el impuesto de bienes inmuebles, por ejemplo permitir que las municipalidades aumenten la incidencia aplicada durante los años en que no se hace valuación, para cubrir la inflación. Las exoneraciones y excepciones otorgadas que conciernen el impuesto sobre bienes inmuebles que han sido permitidos desde que se pasó la Ley de Municipalidades (ej. Decreto 124-95) deben estudiarse y quizás llevarse a su nivel anterior. Igualmente, las exoneraciones del impuesto sobre industria, comercio y servicios debe ser estudiadas y quizás eliminadas.

Opción 2 Fomentar pleno cumplimiento con la transferencia de ingreso intragubernamental y volver a estudiar su estructura. A los gobiernos locales se les sanciona con la falta del gobierno central de transferir a las municipalidades todos los ingresos de transferencia estipulados por la ley (5% del ingreso tributario nacional). El gobierno debe ser responsable de transferir el total de la transferencia. La fórmula de distribución de los recursos transferidos a municipalidades debe revisarse para a) recompensar las municipalidades que mejoran su cobranza local de ingresos y b) volver a distribuir algunos fondos a las municipalidades más pobres, i.e., aquellas que menos puedan movilizar sus propios recursos.

Opción 3 Mejorar el marco regulatorio para la fijación de tarifas. La autoridad de la CNSSP en relación a la regulación de los servicios municipales debe ser aclarado, esta autoridad quizás no sea necesaria o los gobiernos locales deberían tener un asiento en la Junta. Suponiendo que

su rol permanece en su lugar, la CNSSP debiera considerar desarrollar una estrategia para aumentar las tarifas para reflejar todos los costos en un periodo de tiempo determinado. Al mismo tiempo, las opciones para subsidiar aquellas viviendas que de verdad no pueden pagar los costos completos de servicios basicos deben ser identificadas e implementadas. Finalmente, los proveedores necesitan cambios legales que permitirán que ellos reajusten sus tarifas conforme a la inflacion, sin tener que esperar la aprobacion de la Comision

Opción 4 Identificar recursos para una revision legal de las limitaciones a financiamiento municipal basado en mercado para el sector municipal y usarlo para ayudar a educar alcaldes y otros con respecto a la importancia para ellos de las decisiones de politica en otras áreas de la economía

1 7 Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado

Mientras el foro publico-privado mencionado más abajo ayudara a dar luz a actividades actuales en financiamiento municipal y facilitará la discusion entre muchos participantes sobre la necesidad de un sistema expandido. Una actividad separada mas directa es promover el desarrollo de un marco de financiamiento municipal. El foro podría proporcionar liderazgo técnico, liderazgo politico y apoyo politico al proceso, una función administrativa y/o de supervisión podria ser necesaria para implementar el marco de financiamiento en una manera coordinada. Substantial participación del gobierno central en el desarrollo de este marco debe considerarse como un requisito fundamental

Opción 1 Donantes, incluyendo USAID, podrían introducir la necesidad de una estrategia de financiamiento en estudios de política con el GDH. Este enfoque requeriria una respuesta de liderazgo del gobierno central, quizás el Ministerio de Gobernación

Opción 2 Las ONGs existentes, como AMHON y FUNDEMUN, podrían coordinar el desarrollo de un marco con el gobierno, quizás con ayuda financiera de donantes

Opción 3 El foro público-privado mencionado abajo llevaria a cabo el desarrollo del marco, en base a un compromiso del gobierno para participar en una manera substancial. La preocupación sería si esta entidad (especialmente si es establecida de modo informal) tendría la credibilidad necesaria para influenciar las decisión de politica necesaria

1 8 Crear un Foro Público-Privado para Diálogo de Política de Financiamiento

El proposito de esta actividad es promover el concepto de financiamiento municipal como un sistema con muchos participantes diferentes y elementos diferentes, y para crear un foro para el dialogo que puede llevar a articulacion de un marco de financiamiento municipal. Los participantes necesitan ser todos aquellos con un interés en el desarrollo del sistema, incluyendo el sector publico de Honduras (gobierno central y municipal, etc) y sector privado (bancos, consultores, inversionistas, etc) y donantes

Opción 1 Planificar e impartir un taller para evaluar las recomendaciones efectuadas en este reporte e identificar estrategias con prioridad de corto-, mediano- y largo-plazo. La lista de aquellos que se entrevistaron para este reporte podrían formar la base para una lista de invitados,

no obstante, participantes adicionales del sector privado deben ser identificados y se les debe entusiasmar a que asistan

Opción 2 Crear un foro casual que imparte seminarios periodicos o patrocina oradores sobre el tópico de financiamiento municipal. Esto podría ser un almuerzo bi-mensual pagado por el que asiste, patrocinado por una organización diferente cada vez, con oradores invitados tanto de la localidad como del exterior abordando tópicos relacionados a innovaciones en financiamiento municipal y privatización. Los tópicos podrían incluir los proyectos del bono municipal de San Pedro Sula, y la privatización del mercado, PROMUNI, alquiler (leasing) y su relevancia al sector municipal, software financiero usado por municipalidades, etc

Opción 3 Crear un comité u organización más formal, o independiente o bajo los auspicios de una organización o agencia existente, que esté encargada del desarrollo de un sistema expandido

Opción 4 Identificar una organización existente para organizar esta iniciativa, haciendo un esfuerzo para hacer que los estudios sean lo más inclusivos posibles. Un candidato sería AMHON, sin embargo, la actividad debe percibirse como lo más políticamente neutral posible

1.9 Desarrollar un Mecanismo de Monitoreo para el Sistema de Financiamiento Municipal

Se recomienda que un mecanismo de monitoreo (“tarjeta de calificación”) para el sistema de financiamiento municipal sea desarrollado para Honduras. Esta recomendación refleja la suposición que los indicadores ayudan en darle seguimiento al avance, y también realmente son de influencia donde se hacen avances. El identificar aquellos aspectos del sistema de financiamiento municipal que son de mayor preocupación para aquellos afectados por el, enfocarán la atención y los recursos sobre estos elementos y ayudarán a moverlos hacia adelante. La tarjeta de calificación inicial podría identificar los elementos y los indicadores relacionados y establecer metas. Una calificación de línea de base de los varios elementos también debe efectuarse. Reportes anuales subsecuentes podrían darle seguimiento al avance, actualizar las calificaciones y establecer nuevas metas, según lo apropiado.

Los elementos podrían incluir a) la reserva total de recursos disponibles de un grupo identificado de fuentes, b) el número de préstamos, c) el tamaño de los préstamos, d) el porcentaje con una contraparte y el nivel de la contraparte, e) el número de municipalidades que están pidiendo préstamos, f) el número de bancos prestando, g) el número de beneficiarios, h) el avance de reformas de políticas, etc

Opción 1 En conjunto, el GDH, USAID, y otros donantes podrían nombrar un pequeño comité público-privado para proporcionar su punto de vista como expertos y supervisión para un grupo técnico que desarrollaría los indicadores originales y tarjeta de calificación y la emitirá con cierto despliegue. Anualmente, durante los primeros dos años, esta tarjeta de calificación se actualizará con recursos pre-financiados, hasta que otra fuente local de fondos sea identificada.

Opción 2 El GDH, USAID, u otro donante podría otorgar recursos a una de sus contrapartes existentes (AMHON o FUNDEMUN) para desarrollar y emitir una tarjeta de calificación y actualizarla anualmente

Opción 3 El desarrollo de la tarjeta de calificación podría ser una actividad del foro propuesto en la Sección 1.1. Esto aumentaría la visibilidad del foro y aseguraría que las perspectivas del sector privado fuesen incluidas

2 Áreas para Acción — Corto-, Mediano-, y Largo Plazo

La versión completa de la Evaluación presenta las opciones propuestas y aquellas que podrían implementarse a corto plazo (1-2 años), mediano plazo (2-5 años), y largo plazo (5-10 años). Algunas de estas opciones continuarían llevándose a cabo y posiblemente tendrían un impacto continuo a través del período de 10 años. Otras, aunque se comiencen inmediatamente, podrían tener un impacto limitado hasta más tarde en el período de tiempo de 10 años. Una columna también muestra los resultados esperados de las intervenciones listadas.

Áreas de Acción - Corto, Mediano, y Largo Plazo

Acción Propuesta	Tiempo para la Implementación			Tiempo para los Resultados		
	Corto Plazo (1 2 años)	Mediano Plazo (2 5 años)	Largo Plazo (5 10 años)	Corto Plazo (1 2 años)	Mediano Plazo (2 5 años)	Largo Plazo (5 10 años)
1 Fomentar						
Indicadores de Desarrollo Municipal						
Coordinación entre donantes						
Asistencia a los Municipios más Pequeños						
2 Expandir Información Financiera						
Operaciones Financieras						
Desarrollar Sistema de Evaluación Crediticia						
Lecciones Aprendidas en Recuperación de Costo						
3 Expandir Asistencia Técnica						
Expandir Recursos de Capacitación y AT						
Expandir el Enfoque de Actividades de Capacitación						
Fomentar la Competencia en la AT						
4 Aumentar y Mejorar la Alocación del Financiamiento						
Coordinación Pública/Privada en el Marco de Políticas						
Captar Ejemplos del Respaldo Gubernamental Exitoso						
Liderazgo del Sector Privado en Políticas						
5 Respaldo a la Innovación en el Financiamiento						
Identificar Proyectos Pilotos de Financiamiento						
Comité Público/Privado de Crédito						
Respaldo a Iniciativas de Privatización						
Mobilizar Recursos Concesionarios Adicionales						
Establecer PROMUNI						
6 Mejorar y Poner en Vigor en Marco Legal/Regulatorio						
Fortalecer la Base Tributaria						
Mejorar la Transferencia Inter Gubernamental						
Mejorar los Reglamentos sobre la Fijación de Tarifas						
Diagnóstico/Plan de Acción sobre el Régimen Municipal						
7 Desarrollar el Marco de Financiamiento Municipal						
Gobierno/Donantes						
Las ONGs Participan						
Foro Público/Privado						
8 Crear un Diálogo Público/Privado						
Taller para Validar la Evaluación						
Foros Informales						
Comité Formal						
Organizaciones Existentes						
9 Desarrollar un Mecanismo de Monitoreo						
Indicadores Desarrollados por una Comisión						
Indicadores Desarrollados por una Organización Existente						
Indicadores Desarrollados por el Foro						

ANEXOS

Anexo 1

List Personas Contactadas

Jorge Alberto Guevara
Gerente
Banco de Occidente, S A
Sucursal Choluteca
Choluteca, Honduras, C A
(504) 82-0538
(504) 82-0539
(504) 82-0346
Home 82-0588

Moritz Kraemer
Junior Professional
Banco Interamericano de Desarrollo
5o Piso, Edificio Los Castanos
Apartado 3180
Tegucigalpa, Honduras, C A
(504) 32-4838
(504) 32-8953 (fax)
MORITZK@IADB.ORG

Margaret McCoy
Director en Honduras
Cooperative Housing Foundation
Col Palmira, 3a Calle, No 2428A
A un costado de la Embajada de Mexico
Apartado No 2308
Tegucigalpa, M D C , Honduras, C A
(504) 21-0049
(504) 21-0050
(504) 36-8963 (fax)
chf@sdnhon.org.hn

Adriana Guevara vda De Balladares
Alcaldesa Municipal
Choluteca, Honduras, C A
(504) 82-0509
(504) 82-0011
(504) 82 0021

Allan Diaz Zelaya
Consultor
Auditoría y Consultoria
Colonia Alameda
Edificio Gómez Zuniga, 4to Piso
Cubiculo 403, Contiguo a Audio Video Apartado Postal 3678
Tegucigalpa, M D C , Honduras, C A
(504) 39-4398
(504) 39-4444 (fax)

Nassir Djafari
Senior Project Manager, Central America
Dreditanstalt fur Wiederaufbau
Palmengartenstrasse 5-9
60325 Frankfurt am Main
(49-69) 7431-3516
(49-69) 7431-3415 (fax)
nassir djafari@kfw de

Ramon M Cardona
Director Unidad Generacion de Empleo
Fondo Hondureño de Inversión Social
Apartado Postal No 3581
Tegucigalpa, M D C , Honduras, C A
(504) 36-9021 (fax)

Hernan Jacobo Lagos
Director de Captaciones
Fondo Hondureno de Inversion Social
Apartado Postsal No 3581
Tegucigalpa, Honduras, C A
(504) 36-6447
(504) 36-6739 Ext 712
(504) 36-8262 (fax)

Mirtha Gonzáles
Directora Ejecutiva
Fundación Para el Desarrollo Municipal
Col Miramontes, 5a Calle
Apdo Postal 4831
Tegucigalpa, Honduras, C A
(504) 239-9520 al 23
(504) 232-9113 (fax)
fundemun@hondutel hn

Fernando Rojas
Visiting Fellow
Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
(617) 661-3016 Ext 140
(617) 661-7235 (fax)
frojas@lincolninst.edu
www.lincolninst.edu

Lic Allan David Ramons M
Administrador Municipal
Municipalidad De Puerto Cortes
Puerto Cortes, Honduras, C A
(504) 65-1007
(504) 65-0183
(504) 65-0345 (fax)

Orlando Garner
Director General
Secretaria de Finanzas
Dirección General de Crédito Público
Tegucigalpa, M D C , Honduras, C A
(504) 37-9339
(504) 37-9295
(504) 22-6433
(504) 37-4142 (fax)

Ian Walker
Director
Economía Sociedad, Ambiente
Apartado Postal 4227
Tegucigalpa, Honduras, C A
(504) 38-8570 / 71
(504) 38-8372 (fax)

David Warren
Operations Specialist
World Bank
Social and Human Development Group
Latin America and the Caribbean Region
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
(202) 473-9777
(202) 522-1134 (fax)
(202) 522-3135 (fax)
DWARREN@WORLDBANK.ORG

Lic Jose Donaldo Ochoa Herrera
Banco Centroamericano de Integración Económica
Departamento de Desarrollo Social y Programas Especiales
Apartado Postal 772
Tegucigalpa, M D C Honduras, C A
(504) 37-2230 / 39
(504) 37-1184 / 88
(504) 37-5878 (fax)
dochoa@bcie.hn

Ing Cynthia Morales Rosales
Banco Centroamericano de Integración Económica
Departamento de Desarrollo Social y Programas Especiales
Apartado Postal 772
Tegucigalpa, M D C Honduras, C A
(504) 37-2230 / 39
(504) 37-1184 / 88
(504) 37-5878 (fax)
cmorales@bcie.hn

Ing Marcial Maier Cáceres
Asesor Ejecutivo
Fondo Hondureño de Inversión Social
Apartado Postal No 3581
Tegucigalpa, M D C , Honduras, C A
(504) 36-8154
(504) 36 8193
(504) 36-8197
(504) 36-8198
(504) 36-6244 (fax)

Licdo Guadalupe López Rodríguez
Presidente
Asociación de Municipios de Honduras
Col Lara, Ave Benito Juárez
1½ Cuadra el Este del FHIS
Apartado Postal 3596
Tegucigalpa, Honduras, C A
(504) 36-6150
(504) 36-6154
(504) 36-9340
(504) 36-5294 (fax)

Anexo 2

Materiales Revisados

- _____, *Analisis Sectorial del Fondo Hondureño de Inversiones Social (FHIS)*, 199_
- _____, *Desarrollo Municipal, Descentralización y Participación de la Sociedad Civil*, 1997
- _____, "Economic Notes from PEP," internal USAID memorandum, April 1997
- _____, "El Marco Macroeconomico, El Gasto Publico y la Deuda Externa," unidentified memorandum provided by USAID, June 17, 1997
- _____, "Honduras Mercado de Valores," internal memorandum of the Inter-American Development Bank, September 1997
- _____, "Honduras Sistema de Pensiones," internal memorandum of the Inter-American Development Bank, July 1997
- _____, "Honduras Sistema Bancario," internal memorandum of the Inter-American Development Bank, July 1997
- _____, *Sector Agua y Saneamiento*, June 1997
- _____, "Situation Report on Economic Policy and IMF Programs for Honduras, 1990-97," internal USAID memorandum, 1997
- Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), *Bloque de Acciones*, September 1997
- AMHON, *La Institucion, Sus Funciones y Agendas*, July 1997
- AMHON, *Procedimientos para Corporaciones Municipales*, April 1997
- Bahl, Roy W , and Linn, Johannes F , *Urban Public Finance in Developing Countries*, World Bank, 1992
- Banco Central de Honduras, "Boletín Estadístico," Volume XLVII, Number 5, May 1997, Tegucigalpa, MDC
- Birdsall, Nancy and Frederick Jaspersen, editors, "Pathways to Growth Comparing East Asia and Latin America," IDB, Washington, DC, 1997
- Bolsa Hondureña de Valores, S A , *BHV en Cifras*, Tegucigalpa, September 1997
- Contraloría General de la República, *La Contraloría General de la República y su Función en Relación con los Gobiernos Municipales*, Camyaguela, MDC

Federacion de Municipios del Istmo Centroamericano, *Municipalismo, Descentralizacion, Asociativismo e Integracion en Centroamerica*, Ciudades Unidas Desarrollo, 1995

Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri and Elain Zuckerman, "Social Investment Funds in Latin America, Past Performance and Future Role, IDB, Social Programs and Sustainable Development Department," March 1997

IDB, *Latin America after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report*, Washington, DC, 1997

IDB, *Overcoming Volatility, Economic and Social Progress in Latin America, 1995 Report*, Washington, DC, October 1995

IDB, "Profile, Water and Sanitation Investment Program," July 22, 1997 (www.iadb.org/doc97/pro/pho0072.htm)

Lorenzo Dee Belveal, "Investment in Honduras Dollar Instruments Risky," Honduras This Week, October 25, 1997

Municipalidad de Puerto Cortes, *Informe Anual 1996*, Puerto Cortes, February 1997

Pérez, Jose Antonio, *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, RHUDO-AID/GTZ-CEPAL, Guatemala, July 1994, updated January 1997

Presidencia de la República de Honduras, FHIS, *1996 Progress Advance Report*, March 1997

Presidencia de la República de Honduras, FHIS, *FHIS II, 1996 Progress Advance Report*, March 1997

Presidencia de la República de Honduras, FHIS, FHIS II, "Mapa de Indicadores de Pobreza," November 1990

Presidencia de la Republica de Honduras, FHIS, *FHIS III*, 199_

Republica de Honduras, Proyecto de Privatizacion, *Guía Practica para el Traspaso de Bienes y Servicios Municipales*, January 1996

República de Honduras, Proyecto de Privatizacion, *Opinion Legal sobre el Traspaso de los Servicios Municipales al Sector Privado*, April 1996

República de Honduras, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, *Cuadernos de Descentralizacion Categorizacion Municipal*, UNDP, 199_

Republica de Honduras, *Compendio de Leyes para el Sector Municipal*, Tomo I

- Republica de Honduras, *Ley del Banco Municipal Autónomo*, Tegucigalpa, 1963
- Republica de Honduras, *Ley de Municipalidades y su Reglamento*, Tegucigalpa, August 1997
- República de Honduras, *Procedimientos para Corporaciones Municipales*, March 1997
- República de Honduras, Ministerio de Hacienda y Credito Publico, *Ley de Contratacion del Estado*, Decreto No 148-85, 1993
- Republica de Honduras, Proyecto de Privatización, *Guía Practica Para el Traspaso de Bienes y Servicios Municipales*, Tegucigalpa, January 1996
- República de Honduras, Proyecto de Privatización, *Opinión Legal sobre el Traspaso de los Servicios Municipales al Sector Privado*, Tegucigalpa, January 1996
- Republica de Honduras, *Secretaria de Hacienda y Credito Publicó, 1996 Memoria*, Tegucigalpa, February 1997
- Republic of South Africa, *Municipal Infrastructure Investment Framework*, October 1995
- United States Agency for International Development (USAID), *The USAID FY 1998 Congressional Presentation, Honduras*, undated
- USAID/Honduras, "Municipal Development Project Briefing Paper "
- USAID/Honduras, Project Agreement Amendment No 9 between the Republic of Honduras and the United States of America, Municipal Development Project, Tegucigalpa, Honduras, July 29, 1997
- USAID/Honduras, Project Agreement Amendment No 10 between The Republic of Honduras and the United States of America, Municipal Development Project, Tegucigalpa, Honduras, September 17, 1997
- USAID/Honduras, *History and Accomplishments of USAID-Sponsored Municipal Development Initiatives in Honduras*, March 1996
- USAID/Honduras, *Informe de Actividades de Privatización de Servicios Municipales*, April 1997
- USAID/Honduras, *Municipal Development Project Briefing Paper*, October 1997
- USAID/Honduras, *Results Review and Resource Request*, May 1997
- USAID/Honduras, *Strategic Plan (FY 1998-2003) USAID/Honduras*, May 1997

Walker, Ian, Velasquez, Max, Ordoñez, Fidel, and Rodríguez, Florencia, *Regulation, Organization and Incentives The Political Economy of Potable Water Services Case Study Honduras*, Red de Centros de Investigación, IDB, August 1997

World Bank, *World Development Report*, Washington, DC, 1994, 1997

Anexo 3

Información Financiera de los Programss de FHIS

Table 1
FHIS Income by Financing Source, 1990-96
in thousand Lempira

Sources	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	% Total
USAID	19 553	24 277	1 474	18 118	13 898	11 278	27 441	116 039	8 17
World Bank	0	54 240	55 371	36 563	17 443	74 803	195 056	433 476	30 50
IDB	0	0	20 537	124 070	46 711	51 125	116 753	359 196	25 28
KfW	0	9 302	41 573	52 123	35 568	5 263	15 636	159 465	11 22
OPEC	0	0	0	0	0	22 274	19 591	41 865	2 95
National	10 092	11 293	44 458	41 642	26 227	41 000	50 000	224 712	15 81
Others	6 732	5 434	11 797	8 297	22 461	16 452	15 096	86 269	6 07
Total	36 377	104 546	175 210	280 813	162 308	222 195	439 573	1 421 022	
Exchange Rate (L/\$)	4 11	5 32	5 5	6 47	8 41	9 47	11 71		
Total US\$ (000)	8 851	19 652	31 856	43 402	19 299	23 463	37 538	184 062	
USAID \$ (000)	4 757	4 563	268	2 800	1 653	1 191	2,343	17 575	

Table 2
Distribution of FHIS Projects by Applicant and Average Project Size, 1990-96
in thousand Lempira

Description	Amount	%	Number of Projects	%	Average (L)
Municipalities	907,586	72 2	6,015	74 3	150,887
Governmental Organizations	155 445	12 4	603	7 4	257,786
Patronage	69,178	5 5	631	7 8	109,632
School Directorates	52,170	4 1	344	4 3	151,657
NGOs	41,842	3 3	268	3 3	156,127
Religious Institutions	14,011	1 1	126	1 6	111,198
Special Groups	5,094	0 4	37	0 5	137,676
Hospitals & Centers	4,272	0 3	15	0 2	284 800
Others	7,671	0 6	55	0 7	139,473
Total	1 257,269	100 0	8 094	100	
Average Project Size (L)					155 333

75

Table 3
FHIS Investment per Sector, 1990-97
in thousand Lempira

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Education	3 483	83 752	104 434	128 049	23 583	112 894	155 384	173 681	785 260
Water and Sanitation	434	7 113	22 820	22 177	13 602	13 973	98 027	36 504	214 650
Health	736	20 048	14 501	37 365	21 283	28 657	36 340	55 478	214 408
Municipality	6 496	16 919	21 073	19 231	6 502	17 994	52 607	21 250	162 072
Social Assistance	547	6 640	5 308	6 422	153	11 097	12 014	2 480	44 661
Environment	414	474	542	1 638	319	452	751	3 994	8 584
Total	12 110	134 946	168 678	214 882	65 442	185 067	355 123	293 387	1 429 635
Exchange Rate	4 11	5 32	5 50	6 47	8 41	9 47	11 71	13 20	
US \$	2 946	25 366	30 669	33 212	7 781	19 542	30 326	22 226	172 070

Table 4
FHIS Investment Distribution by Poverty Level, 1990-96
In % and thousand Lempira

Poverty Level (By Department)	Poverty Distribution	% of Investment Per Quintile		Total (L 000)
		FHIS I	FHIS II	
Very Bad	20%	19%	26%	299
Bad	21%	17%	19%	256
Deficient	24%	22%	23%	284
Subtotal	65%	58%	68%	839
Regular	26%	32%	26%	312
Acceptable	9%	10%	6%	106
Subtotal	35%	42%	32%	418
Total (%/L 000)	100%	L 531	L 726	L 1,257

Table 5
USAID Funding to FHIS for Honduran Municipal Development, 1990-98

	Lempira	US\$
FHIS I	75,512,100	
FHIS II	56,814,969	
<i>Total 1990 Funding¹⁵</i>	<i>132 327,069</i>	<i>14,500,000</i>
Grant Funds related to MDP	151,440,269	10,586,527
BCIE I (HG 006)	117,000,000	9,000,000
BCIE II (HG-006)	63,700,000	4,900,000
Child Survival Grant	42,250,000	3,250,000
<i>Total Current Funding¹⁶</i>	<i>374 390,269</i>	<i>27,736,527</i>
Total	506,717,338	42,236,527

¹⁵ FHIS "1996 Progress Advance Report, Tegucigalpa, March 1997

¹⁶ USAID Worksheet "Programa de Desarrollo Municipal, Componente de Infraestructura," July 8, 1997