

P A D C O

Versión Abreviada

**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.

Marzo de 1998

PLANNING AND DEVELOPMENT COLLABORATIVE INTERNATIONAL
Development Solutions for the 21st Century

Versión Abreviada

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.

Marzo de 1998



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

Indice

Resumen Ejecutivo	1
Parte I: Introducción a la Evaluación	12
1 El Propósito de la Evaluación	12
2 Definiendo el Sistema de Financiamiento Municipal	12
3 Los Requisitos Básicos del Sistema	17
Parte III: Plan de Acción: Hacia Un Sistema de Financiamiento Municipal Expandido	18
1 Opciones Propuestas para Fortalecer y Extender el Sistema de Financiamiento Municipal.	18
1.1 Fomentar Mejoras Continuas en la Condición de Financiamiento Municipal y Comunicar los Resultados	18
1.2 Asistir en los Esfuerzos para Expandir Información Financiera y de Otro Tipo Sobre Municipalidades Usables por Acreedores y Otros.	18
1.3 Fomentar el Desarrollo Continuo del Mercado para Asistencia Técnica	20
1.4 Estrategia Transparente para Expansión y Mejor Uso de Financiamiento Concesionario Disponible	20
1.5 Apoyar las Innovaciones en la Recaudación de Fondos de Inversión y Ganar Experiencia Adicional en Transacciones	21
1.6 Esfuerzos de Apoyo para Mejorar y Poner en Vigor el Marco Legal/Reglamentario	22
1.7 Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado ..	23
1.8 Crear un Foro Público-Privado para Dialogo de Política de Financiamiento ...	23
1.9 Mecanismos de Monitoreo para el Sistema de Financiamiento Municipal	24
2 Areas para Acción — Corto-, Mediano-, y Largo Plazo	25

Resumen Ejecutivo

Parte I: El Propósito de la Evaluación

La Oficina para Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas (DMID) en la Misión de Honduras de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (AID-USA) solicitó ayuda que haría posible que la Misión proporcionara dirección 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 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”, que reflejaría el consenso de todos los participantes sobre como un sistema más expandido 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 claves 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 lugar 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 proporciona 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 resultan sean accesibles y estén disponibles para un número máximo de personas.

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

Otra suposición es que un sistema de financiamiento en moneda local, en vez de un sistema que obtenga fondos en dólares u otras monedas extranjeras debe ser una prioridad. 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 financiamiento municipal está en camino en Honduras; por lo tanto el énfasis de este informe se hace sobre las mejoras que son necesarias 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 buenos riesgos para crédito.
- **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 de tarifas cómodas sobre asuntos de financiamiento municipal.
- **Financiamiento extendido, designado apropiadamente:** Una estrategia coordinada y transparente esta en lugar para mejor uso de financiamiento concesionario. Las Municipalidades que trabajan para mejorar su capacidad crediticia son recompensadas con financiamiento extendido.
- **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.
- **Dialogo público-privado:** Existe un foro que promueve un dialogo público-privado sobre financiamiento municipal e invita la participación del sector privado en el desarrollo del proceso.

Parte II: Descubrimientos 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 acauzar 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 extensión del sistema.

1 El Sector Municipal

Información de calidad sobre los requisitos de financiamiento municipal es difícil de encontrar en Honduras; solamente un pequeño número de las 289 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 en servicios que se hace. 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 sanidad. 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 sanidad. La provisión de servicios de agua de red y alcantarillado en áreas urbanas se ha estancado durante los últimos 20 años. El aumento de dependencia sobre estrategias 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 de recaudar recursos para inversión se ve afectada por su propia condición financiera, al igual que las deficiencias del sistema. Los niveles de ingresos municipales reflejan las fuentes de ingreso disponibles y la habilidad de los funcionarios locales y 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 esta relativamente descentralizada para la región. En 1995, la parte de las municipalidades Hondureñas del total de gasto gubernamental excedió los niveles de Costa Rica, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

En conjunto, el ingreso actual y el ingreso de capital tienen que pagar los gastos actuales 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 se puede depender de ellos en cuanto a ingresos de fuentes externas. En Honduras, 59.4% del total de ingresos que se originó de impuestos locales, cargos de usuario, y una contribución por mejoras, con la transferencia intergubernamental contribuyendo con el resto.

Fuentes de ingreso regular 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 Raíces (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% del ingreso actual debe ser aplicado a gastos que no están operando, 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 Actual Sistema 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 si, ni aborda las limitaciones de una manera sistemática. Existe una coordinación mínima al nivel de política, o entre fuentes de financiamiento, unos 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 esta 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 no 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 de la Unidad de Generación de Empleo
- Banco Municipal Autónomo (BANMA) (préstamos — descontinuados)
- Gobierno de Honduras (préstamos — descontinuados)
- Préstamos directos del Banco Inter-Americano para el Desarrollo
- Fondos de preinversión, incluyendo:
 - ▶ Fondo Hondureño de Preinversión (FOHPREI)
 - ▶ FUNDEMUN

Las fuentes privadas para financiamiento en uso por la 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 extendido
- PROMUNI
- Vehículos de financiamiento combinados o bancos de bonos

Las leyes y los reglamentos definen 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.

Los prospectos para continuar con la reforma de la política macroeconómica en Honduras aun no son claras. Decisiones que aun 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 creando un mercado de capital más profundo donde los inversionistas confían, son prerequisites esenciales para las ideas analizadas en esta evaluación.

En muchos países, los bancos juegan un rol importante en 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 podría dar resultados positivos. La Ley de Instituciones Financieras, que pasó 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 reformas en la política monetaria parecen presagiar disponibilidad de fondos en el sistema bancario. Si las municipalidades pudieran presentar información que demuestran un buen riesgo de crédito para las instituciones financieras, podrían encontrar prestadores interesados.

La condición del mercado capital afecta la habilidad de las municipalidad para recaudar fondos para desarrollo municipal. Los compradores de instrumentos de mercado capital pueden ser inversionistas institucionales (fondos de pensión, compañías aseguradoras, fondos mutuos, etc.) o inversionistas minoristas (individuos y otros ceuntahabientes). Si es liquido 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 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 como 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 son 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 propietarios de los contribuidores del fondo de pensiones.

La existencia de un mercado del tesoro activo en Honduras es buena noticia para las municipalidades. La presencia de instrumentos del tesoro 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 de 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 aquello requerido por el sector municipal.

La prioridad debe ser abordar las limitaciones más críticas sobre extender el sistema (tal como extender fondos disponibles y mejorar el ambiente de política para préstamos), y sobre llevar a cabo actividades que contribuirán a 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 pero que están creciendo y logrando capacidad crediticia. Al mismo tiempo aun las municipalidades pobres pudieran tener servicios específicos que son "financiables", aun si sus recursos financieros generalmente 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 necesario. Mejorar información puede ser una intervención de un costo relativamente bajo en un mercado en desarrollo.

- **Asistencia técnica:** Un grupo de profesionales competentes existe y está en formación 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. Aumento de financiamiento para financiar de modo sostenible la asistencia técnica para municipalidades parece ser necesario.
- **Financiamiento extendido, asignado apropiadamente:** Esto es uno de los aspectos que presenta un gran reto de la situación Hondureña. Fondos para inversión municipal no son adecuados; deben tomarse medidas para aumentar la provisión de fondos disponibles, de fuentes privadas como de fuentes públicas. Una entidad pública o pública-privada adecuadamente financiada que hace negocio como el sector privado, parece ser necesario para llenar el vacío entre los mecanismos existentes y cualquier financiamiento adicional que proporcione 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 recursos financieros son asignados en base de calidad de crédito, en vez de necesidad.
- **Innovación:** El bajo nivel de participación por el 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 debe 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 extendida, 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 comprensivo en Honduras; las políticas que afectan la habilidad del sector municipal para 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.
- **Dialogo público-privado:** No parece haber ningún foro en Honduras para un dialogo 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 financiero no se encuentra

comprometido actualmente con hacer cumplir 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 Condición de Financiamiento Municipal y Comunicar Resultados

Esfuerzos continuos para mejorar la condición financiera de las municipalidades, y compartir los resultados, son imperativos para 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 Usables por 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 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 financieros de comportamiento, normas de contabilidad y auditorías, sistema de clasificación crediticia, y comunicación de lecciones aprendidas.

Fomentar Desarrollo Continuo del Mercado para Asistencia Técnica

Fomentar 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 del proyecto, así ayudando a mejorar la accesibilidad financiera de las inversiones resultantes.

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 "garantía crediticia" o "gestión de riesgos" buscado por el sector privado, manteniéndose alejado del uso de garantías cuando sea posible, los cuales son muy perturbadores 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 pilotos finales y proyectos de privatización educan a los funcionarios municipales y revelan las limitaciones del marco de la política y crean presión para resolver las limitaciones. 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; 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, implementar elementos útiles del marco legal existente. Los puntos que se deben abordar incluyen las limitaciones sobre recaudación municipal de ingresos y restricciones innecesarias sobre obtención de préstamo municipal y privatización.

Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado

Un marco para organizar actividades de desarrollo relacionados a 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 Dialogo 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 dialogo 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.

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 darle seguimiento al avance, y también 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 (DMID) en la Misión de Honduras de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (AID-USA) solicitó ayuda que haría posible que la Misión proporcionara dirección 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. 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 participan en como 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 el 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 exhibición 1 (página 12) es una representación gráfica de los elementos de un sistema de financiamiento municipal que funciona bien y algunas influencias más importantes sobre ella. 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 sondear las fuentes en base a mercado de financiamiento, 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. (La única excepción podrían ser los gobiernos locales quienes reciben ingresos de denominación extranjera, tales como ciudades de puerto.)

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.

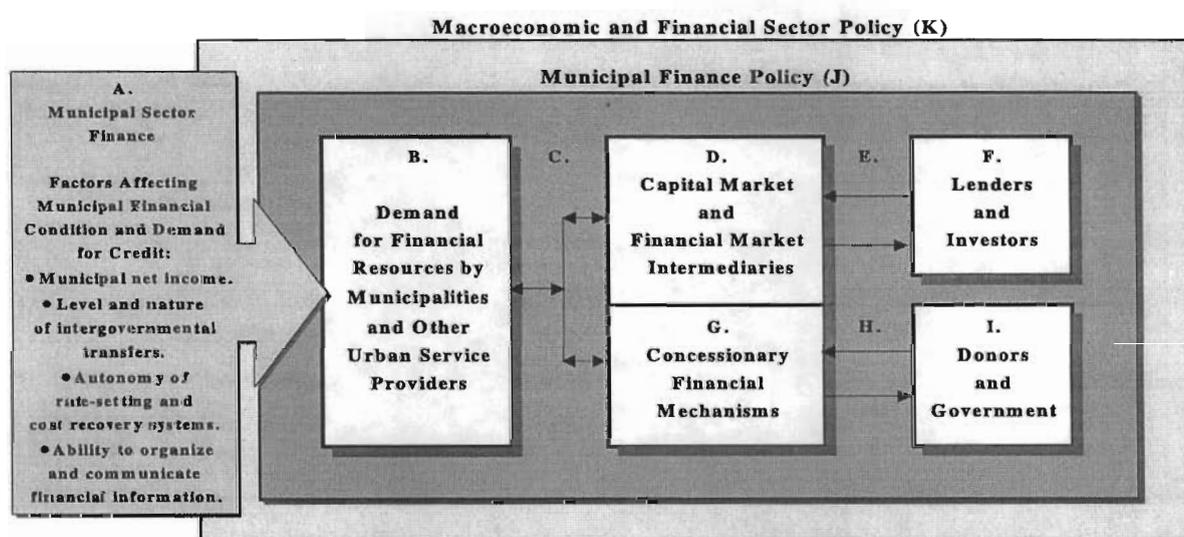
En el caso de finanzas del sector municipal, las intervenciones generalmente incluyen asistencia técnica para las municipalidades y la reforma de políticas para mejorar el ambiente de política que afecta las finanzas municipales y los préstamos. Para los sistemas de financiamiento municipal, las actividades 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 sobre 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 esta 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 Exhibición 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:

Exhibición 1
Elements of Municipal Finance System Development



- **Demanda Municipal para 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 reforzar la demanda municipal.
- **Factores que Afectan la Capacidad Financiera Municipal (A)** incluyen aquellas cosas que afectan la capacidad municipal para obtener recursos financieros para reembolsarlos cuando es 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 de 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 dedicados 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 accedendo fuentes de fondos basado en mercado y concesionario (D y G) para financiar proyectos. Esto refleja la realidad de la mayoría de los sistemas de financiamiento municipal — cofinanciamiento entre financiadores que se basan en mercado y financiadores que no se basan en 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 de 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 un emparejamiento entre un prestatario y los prestadores voluntarios, usando préstamos municipales, bonos u otros “vehículos” de inversión. Este proceso de emparejamiento 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 prestadores (garantizadores o aseguradores de crédito). Formar un componente financiero de mercado sostenible del sistema de financiamiento municipal significa averiguar lo que debe hacer para que los inversionistas elijan invertir en una garantía municipal en vez de algo alternativo. También puede significar tomar pasos para abrirle el interés a las instituciones financieras en tomar esta función “mediadora” para el sector municipal. Hacer esto con frecuencia incluye la calidad de información proporcionada de cada lado de la transacción.

Históricamente en muchos países, los inversionistas han recibido garantías sobre préstamos gubernamentales locales y bonos. Esto puede incluir garantías en moneda sobre la obtención de 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)** paralela 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 las 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 para bajar la cuantía del préstamo.

Una amplia gama de decisiones de política al nivel nacional afectan si el financiamiento a tipo de mercado se encuentra disponible para las municipalidades, especialmente; política de financiamiento municipal (J) y política de sector financiero y macroeconómico (K). Estas políticas afectan la voluntad de las instituciones financieras para trabajar con 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 de 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 tienen una influencia sobre la habilidad de gobiernos locales para planificar inversiones, recaudar ingresos, manejar sus finanzas, adquirir fondos para proyectos de inversión y relacionarse al sector financiero. Una política de financiamiento municipal se ve afectada por leyes (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 total y transparente como se ha escrito arriba (Africa del Sur y Filipinas tratan de hacerlo); lo más común es una parcialidad 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 mercados para desarrollar y el sector municipal para prestar. Las políticas del sector financiero afectan la competitividad del 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 de 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 para desarrollar sistemas financieros. Sin información adecuada, aún 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. Algunos ejemplos incluyen estados financieros basados sobre normas de contabilidad, demanda de servicio y pronósticos financieros, 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 financiamiento y otra información oportuna sobre municipalidades se encuentra disponible para acreedores y otros.
- **Ayuda técnica:** Las municipalidades tienen acceso a asistencia técnica sobre asuntos de financiamiento municipal a precios equitativos.
- **Financiamiento expandido, asignado apropiadamente:** Una estrategia transparente y coordinada se ha establecido para el mejor uso de financiamiento concesionario. Las Municipalidades que trabajan para mejorar su capacidad crediticia son compensadas con financiamiento expandido.
- **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 la política:** Una política de financiamiento municipal o marco guía la implementación.
- **Dialogo público-privado:** Existe un foro que promueve un dialogo público-privado sobre financiamiento municipal e invita la participación del sector privado en el proceso de desarrollo.

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 encontrará una lista de una gama de estrategias que podrían emplearse para llevar a cabo las actividades recomendadas en esta evaluación. 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 área 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 necesidades viables de las municipalidades necesita ser expandido también. Coordinación entre varias entidades proporcionando apoyo financiero para desarrollo municipal también es fomentado, para asegurar que todos los requisitos de inversión 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 prestatarios con capacidad crediticia.

Opción 2: Desarrollar un mecanismo para coordinación de donante 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 más pobres y pequeñas con el potencial de convertirse en financieramente viables. Representantes de un grupo de más capacidad crediticia quizás se encuentren los proporcionadores más efectivos de esta asistencia.

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

Falta de información puede resultar en la falla de mercados que podrían ser viables. Con frecuencia, los resultados importantes sobre este elemento se han visto de intervención mínima. Ejemplos de los tipos de información necesaria para funcionamiento del sistema financiero han sido mencionados anteriormente e incluyen planes de inversión multi-años, reportes generalmente sobre comportamiento financiero del sector municipal y transacciones financieras específicas,

normas de contabilidad municipal y auditorías, sistema de calificación de capacidad crediticia, y comunicación sobre éxito y lecciones aprendidas.

Opción 1: Implementar requisitos de reporte periódicos sobre operaciones/comportamiento financiero del sector municipal. El marco legal para facilitar flujos de información 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. El LM da una lista de una serie de requisitos para reportar. Este requisito debe ponerse en vigor de parte del gobierno central y promovido por AMHON y FUNDEMUN. El gobierno central entonces podría compilar periódicamente y analizar la información 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 calificación de capacidad crediticia para las municipalidades, y expandir su uso, podría intensificar enormemente el desarrollo del sistema. Para que sean respetados, las calificaciones de crédito 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, y el sector municipal son lo suficiente pequeños que ninguna parte 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 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: Adoptar 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 recuperación de costo expandido y técnicas de cobros y otras historias que han tenido éxito y lecciones aprendidas. A pesar de la visión prevaleciente que muchas personas en Honduras son demasiado pobres para pagar por los servicios, experiencia significativa en recuperación de costo e intensificadores de ingresos relacionados a proyectos de inversión se esta obteniendo en Honduras, con frecuencia después de participación comunitaria y formación de consenso (ej: la carretera de peaje en San Pedro Sula). Las técnicas para recuperación de costo son importantes porque prueban los limites de la ley municipal y establecen precedentes. Pero este cuerpo de experiencia no se esta acumulando y no se esta compartiendo a través del sector municipal, permitiendo que se capitalicen las lecciones aprendidas.

Opción 3a: AID-USA podría proporcionar recursos para tener la gama de experiencias en recuperación de costo que se han obtenido en Honduras analizados y documentados por escrito y circulado en el sector municipal a través de AMHON u otro medio.

Opción 3b: La experiencia que se ha obtenido hasta la fecha en recuperación de costo y aseguradores de ingreso podría usarse como la base de capacitación para el sector municipal. Los presentadores podrían incluir aquellos representantes responsables por la implementación de estos enfoques participatorios de recuperación de costo.

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 donantes podrían hacer que los recursos adicionales disponibles para desarrollo de proyecto y para capacitación y asistencia técnica para las municipalidades sobre aspectos básicos de administración pública. También 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 creación de un fondo rotatorio.

Opción 2: Módulos adicionales de capacitación podrían explorarse para ser incluidos bajo el AID-USA MDP, particularmente con respecto a administrar el impuesto sobre la plusvalía y recuperar costos de servicios de provisión, actividades que aumentarían la cantidad de fondos generados localmente disponibles para la preparación del proyecto y desarrollo del recurso humano.

Opción 3: FUNDEMUN podría coordinar, continuamente, junto con otras entidades que proporcionan capacitación y asistencia técnica a municipalidades. La coordinación ayudaría asegurar un costo estándar y calidad en la provisión de asistencia. El enfoque que se basa más sobre mercado (en vez de en base a costo) para tarificación de 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 públicas o concesionarias. El apoyo del sector privado 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 bancarias, que distorsionan mucho. El apoyo del sector público podría ser desde cofinanciamiento sobre proyectos individuales hasta capitalización 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 que es difícil alegar que recursos disponibles deben moverse de las actividades objetivas actuales (en gran parte para aliviar la pobreza y otras necesidades sociales) para influenciar financiamiento privado. No obstante, cierta extensión del rol del gobierno en fomentar financiamiento privado

quizás es necesario 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 endeudar fondos privados para gobiernos locales en mercados en desarrollo y usarlo como la base para estudios de política entre donantes y gobierno central y local.

Opción 3: Solicitar que un respetado grupo de representantes del sector privado propongan por medio un reporte escrito y 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 para intentar nuevos tipos de transacciones por prestatarios municipales, suponiendo que se puedan llevar a cabo a costos accesibles a las municipalidades. Transacciones finales pilotos 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 en consideración (o que no deben tomarse en consideración). 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 punto 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 máxima participación inicial del sector privado en tal entidad, y aumento de 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 difucario.

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 la 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 segunda etapa para bancos. Idealmente, esta entidad podría tener el objetivo de convertirse en una institución.

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 también, 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 son 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, pero aquellas actividades podrían impulsarse por apoyo del foro de política propuesto abajo.

Opción 1: Elementos de reforma de la ley municipal que permitirán fortalecimiento de la base tributaria municipal. El paso más crítico involucra mejorar el impuesto sobre bienes inmuebles, por ejemplo permitir que las municipalidades aumenten la incidencia (millaje) aplicada durante los años malos, para regular ingresos de inflación. Las exoneraciones y excepciones otorgadas que conciernen el verdadero impuesto sobre bienes inmuebles que han sido permitidos desde que se pasó la Ley Municipal (ej: Decreto 124-95) debe estudiarse y quizás guardarse. Igualmente, las exoneraciones del impuesto sobre industria, comercio y servicios debe ser estudiado y quizás eliminado.

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). La abogacía por este cumplimiento quizás necesita ser más efectiva. La fórmula para recursos transferidos a municipalidades debe tomarse en consideración para revisiones para que sea mejor: 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 establecer una fijación de tarifas. El role del CNSSP en regular los servicios municipales debe ser aclarado; esta autoridad quizás no sea necesaria o

los gobiernos locales podrían solicitar un asiento en la Junta. Suponiendo que su rol permanece en su lugar, CNSSP debiera considerar desarrollar una estrategia para aumentar tarifas para reflejar los costos completos por un período de tiempo. Al mismo tiempo, las opciones para subsidiar aquellas viviendas que de verdad no pueden pagar los costos completos de servicios básicos deben ser identificadas e implementadas. Finalmente, los proveedores necesitan cambios legales que permitirán que ellos reajusten sus tarifas a la inflación, sin tener que esperar la aprobación del Comité.

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

1.7 Promover el Desarrollo de un Marco de Financiamiento Municipal Integrado

El foro público-privado mencionado abajo ayudará a dar luz a actividades actuales en financiamiento municipal y facilitará un estudio entre muchos participantes sobre la necesidad de un sistema expandido. Separar, más actividades dirigidas también son necesarias para promover el desarrollo de un marco de financiamiento municipal que guiaría futuro desarrollo y reforma. El foro podría proporcionar liderazgo técnico, liderazgo político y apoyo político al proceso, una función administrativa y/o de supervisión podría 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 AID-USA, podrían introducir la necesidad de una estrategia de financiamiento en estudios de política con el GDH. Este enfoque requeriría 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 llevaría 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 política necesaria.

1.8 Crear un Foro Público-Privado para Dialogo de Política de Financiamiento

El propósito 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 articulación de un marco de financiamiento municipal. Los participantes necesitan ser todos aquellos con un interés en el desarrollo del sistema, incluyendo el sector público 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 periódicos o patrocinar 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 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 esta encargada con el 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 inclusive posibles. Un candidato sería AMHON; sin embargo, la actividad debe percibirse como lo más políticamente neutral posible.

1.9 Mecanismos 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. 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 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 del préstamo, d) el porcentaje con un emparejamiento y el nivel del emparejamiento, e) el número de municipalidades que están prestando, f) el número de bancos prestando, g) el número de beneficiarios, h) el avances de reformas de políticas, etc.

Opción 1: En conjunto, el GDH, AID-USA, y otros donantes podrían asignar un pequeño comité público-privado para proporcionar información de expertos y supervisión para un grupo técnico que desarrollaría los indicadores originales y tarjeta de calificación y emitirla 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, AID-USA, 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 Areas 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. Otros, 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.