

INFORME FINAL

**EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES
EN LA RECONSTRUCCIÓN DE HONDURAS:
UNA EVALUACION DEL IMPACTO
DEL HURACAN MITCH**

Abril de 1999

Preparado para la
Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional (USAID)
G/ENV/UP

Por:
International City/County Management Association (ICMA)
(Asociación Internacional para la Administración Municipal)
Fundación Hondureña de Desarrollo Municipal (FUNDEMUN)
AG International Consulting Corporation

Programa de Desarrollo y Administración Municipal
Contrato USAID No. PCE-C-00-95-00001-00
Solicitud de servicios No. 78

TABLA DE CONTENIDO

Resumen

Lista de acrónimos y abreviaciones

Resumen Ejecutivo

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introducción y Propósito..... | 1 |
| 1.1 | Propósitos..... | 1 |
| 1.2 | Plan de trabajo..... | 2 |
| 1.3 | Limitaciones del estudio | 2 |
| 1.4 | Esquema del informe | 3 |
| 2 | Antecedentes: El desarrollo municipal, 1990 - 1999..... | 3 |
| 3 | El ambiente financiero antes de Mitch y las relaciones fiscales intergubernamentales.. | 6 |
| 3.1 | Visión global..... | 6 |
| 3.2 | Las responsabilidades y funciones municipales | 6 |
| 3.3 | Fuentes de ingresos municipales..... | 7 |
| 3.4 | El crédito municipal | 10 |
| 3.5 | Las deficiencias en los sistemas financieros municipales..... | 11 |
| 3.6 | Transparencia y flujo de fondos para el desarrollo municipal | 11 |
| 3.7 | El financiamiento y la capacidad administrativa en las municipalidades y el sistema de calificación del FHIS..... | 13 |
| 4 | Estudios de caso de las municipalidades Hondureñas | 14 |
| 4.1 | Catacamas..... | 14 |
| 4.2 | Choluteca | 20 |
| 4.3 | El Progreso | 26 |
| 4.4 | La Ceiba | 29 |
| 4.5 | La Lima | 33 |
| 4.6 | Las municipalidades pequeñas y remotas | 35 |
| 5 | Planes de reconstrucción después de Mitch | 35 |
| 5.1 | El Plan Nacional de Reconstrucción | 35 |
| 5.2 | Los planes municipales de reconstrucción | 35 |
| 5.3 | Planes de apoyo de USAID y otros donantes..... | 37 |
| 5.4 | Costos | 37 |
| 6 | Resumen de los hallazgos | 37 |
| 6.1 | Impacto de Mitch al nivel nacional | 37 |
| 6.2 | Impacto de Mitch al nivel municipal..... | 39 |
| 7 | Resumen de los asuntos principales y recomendaciones..... | 40 |
| 7.1 | Política de descentralización | 40 |
| 7.2 | Preparación del Plan Nacional de Reconstrucción..... | 41 |
| 7.3 | Los canales de financiamiento y la implementación de proyectos de reconstrucción | 42 |
| 7.4 | El sistema de calificación para la capacidad administrativa municipal | 42 |

| | |
|--|----|
| 7.5 Sistemas de financiamiento municipal | 43 |
| 7.6 Deuda municipal | 43 |

Anexo A: Lista de contactos

Anexo B: Referencias

RESUMEN

USAID/Honduras está ayudando al gobierno y a la población hondureña en sus esfuerzos para recuperarse de los efectos del Huracán Mitch, que abatió al país durante los últimos días de octubre de 1998. La fase de asistencia inmediata se ha terminado y actualmente, el enfoque se ha dirigido a las fases de recuperación y reconstrucción. Comisionada por USAID/Honduras y la Oficina del Ambiente y Programas Urbanos de USAID/Washington, ICMA envió a un equipo de cuatro personas para evaluar el impacto del Huracán Mitch sobre la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades hondureñas.

Los propósitos del estudio fueron describir el impacto a corto y largo plazo del Huracán Mitch sobre la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades en Honduras; identificar asuntos específicos y limitaciones que afectan la capacidad de las municipalidades para cumplir con sus responsabilidades durante el proceso de reconstrucción; y recomendar soluciones específicas para los problemas que se identifiquen durante el estudio.

El trabajo de campo se realizó entre el 15 de marzo y el 31 de marzo de 1999, en Honduras. El equipo del estudio se reunió con agencias nacionales del gobierno de Honduras (GDH), donantes internacionales y organismos no gubernamentales (ONG) en la capital, Tegucigalpa, y posteriormente, visitó cinco de las municipalidades afectadas por el Huracán Mitch, para preparar estudios de caso. Además, durante su estadía en Tegucigalpa, los miembros del equipo entrevistaron a los alcaldes de cuatro municipalidades pequeñas y remotas en la costa noreste del país.

LISTA DE ACRONIMOS Y ABREVIACIONES

| | |
|----------|--|
| AMHON | Asociación de Municipios de Honduras |
| BANMA | Banco Municipal Autónomo |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| CODEM | Comité de Emergencia Municipal |
| ENEE | Empresa Nacional de Energía Eléctrica |
| FMAE | Facilidades Mejoradas de Ajuste Estructural |
| FHIS | Fondo Hondureño de Inversión Social |
| FUNDEMUN | Fundación para el Desarrollo Municipal |
| GDH | Gobierno de Honduras |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| ICMA | International City/County Management Association (Asociación Internacional de Administración Municipal) |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| ONG | Organismo no Gubernamental |
| OFDA | Office of Foreign Disaster Assistance (Oficina de Asistencia a Desastres en el Extranjero) de los EE.UU. |
| SANAA | Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados |
| DEG | Derechos Especiales de Giro |
| SOPTRAVI | Servicio Nacional de Obras Públicas, Transporte y Vivienda |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés) |

RESUMEN EJECUTIVO

USAID/Honduras está ayudando al gobierno y a la población hondureña en sus esfuerzos para recuperarse de los efectos del Huracán Mitch, que abatió al país durante los últimos días de octubre de 1998. La fase de asistencia inmediata se ha terminado y actualmente, el enfoque se ha dirigido a las fases de recuperación y reconstrucción. Comisionada por USAID/Honduras y la Oficina del Ambiente y Programas Urbanos de USAID/Washington, ICMA envió a un equipo de cuatro personas para evaluar el impacto del Huracán Mitch sobre la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades hondureñas.

Los propósitos del estudio fueron los siguientes:

- Describir el impacto a corto y largo plazo del Huracán Mitch sobre la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades en Honduras.
- Identificar asuntos específicos y limitaciones que afectan la capacidad de las municipalidades para cumplir con sus responsabilidades durante el proceso de reconstrucción.
- Recomendar soluciones específicas para los problemas que se identifiquen durante el estudio.

El informe servirá como base para las conversaciones que sostendrán USAID y el Gobierno de Honduras (GDH) sobre asuntos importantes relacionados con las finanzas municipales; así mismo, USAID también podría utilizar el informe para enfatizar estos asuntos ante la comunidad internacional durante la próxima reunión de donantes, que se efectuará en Estocolmo, Suecia, en mayo de 1999.

El trabajo de campo se realizó entre el 15 de marzo y el 31 de marzo de 1999, en Honduras. El equipo del estudio se reunió con agencias nacionales del gobierno de Honduras (GDH), donantes internacionales y organismos no gubernamentales (ONG) en la capital, Tegucigalpa, y posteriormente, visitó cinco de las municipalidades afectadas por el Huracán Mitch, para preparar estudios de caso. Además, durante su estadía en Tegucigalpa, los miembros del equipo entrevistaron a los alcaldes de cuatro municipalidades pequeñas y remotas en la costa noreste del país.

Los principales hallazgos del equipo de estudio fueron los siguientes:

Impacto del Huracán Mitch al nivel nacional

- El GDH estima que el impacto financiero de Mitch al nivel nacional fue de US\$5,0 mil millones.
- El GDH no está involucrando a las municipalidades en la preparación del Plan Nacional de Reconstrucción.

- El GDH anunció que los gobiernos municipales tendrán la responsabilidad de la reconstrucción de viviendas e infraestructura, pero no ha incluido el financiamiento para ellos en el presupuesto nacional de 1999. Pareciera que el plan del GDH es que la mayor parte de los proyectos de reconstrucción sean implementados por agencias nacionales, tales como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el Servicio Nacional de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA). Estas agencias no permiten que los gobiernos locales tengan una participación significativa en la implementación de los proyectos de infraestructura y tienden a socavar el proceso de descentralización.
- Se está negociando la condonación de la deuda externa al nivel nacional, pero no se ha comentado la condonación de la deuda de las municipalidades.
- El gobierno central no está cumpliendo su compromiso de transferir el 5 por ciento de los ingresos tributarios a las municipalidades, según lo obliga la ley de 1990 que fue la base de la descentralización.

Impacto del Huracán Mitch al nivel municipal

- Aproximadamente 100 de las 298 municipalidades sufrieron daños por el Huracán Mitch. El grado del daño varió mucho, ya que algunas comunidades fueron totalmente devastadas y otras apenas sufrieron efectos leves.
- En su mayoría, las municipalidades que tuvieron daños moderados a severos gastaron sus reservas para ayuda de emergencias y no podrán asumir la responsabilidad de la reconstrucción, salvo si reciben fondos del Gobierno Central y de los donantes internacionales.
- Los ingresos municipales después del Huracán Mitch de hecho aumentaron porcentualmente en cuatro de las cinco municipalidades seleccionadas como casos para estudio. Esto se produjo como resultado de una combinación de esfuerzos, entre los cuales están la privatización de algunos servicios, una recolección más eficiente de algunos impuestos locales, y en algunos casos, un mayor ingreso por el impuesto sobre las ventas en los ítems relacionados con la reconstrucción. Las sumas mismas recolectadas en realidad son relativamente pequeñas y aunque pueden cubrir los gastos administrativos a corto plazo, no son suficientes para contribuir en forma significativa a la reconstrucción a largo plazo.
- Las municipalidades remotas, pobres y pequeñas necesitan ayuda financiera inmediata para sus gastos a corto plazo, así como el financiamiento de la reconstrucción a más largo plazo.
- Los presupuestos municipales para 1999 no incluyen montos significativos para proyectos de reconstrucción, debido a que las municipalidades no tienen el compromiso de fondos por parte del gobierno central y la ley no permite que las municipalidades incluyan en sus presupuestos ítems no financiados.
- La mayoría de las municipalidades tiene una lista de proyectos prioritarios, pero ninguna ha terminado sus planes de reconstrucción con estimaciones finales de costo. Por lo tanto, no fue posible que el equipo del estudio determinara con precisión la brecha entre los recursos locales y lo que será necesario para la reconstrucción.

- Muchas municipalidades tienen cargas significativas de deuda, que inhibirán su capacidad para la reconstrucción

Resumen de asuntos importantes y recomendaciones

A continuación, se presenta una versión resumida de los asuntos importantes y las recomendaciones del equipo de estudio. En la Sección 7 de este informe aparece una descripción más detallada de estas recomendaciones.

1. Política de descentralización

Asunto: Hay indicaciones que señalan que se está debilitando el apoyo del Gobierno Central hacia la descentralización, y existe el temor de que la canalización de una cantidad grande de fondos para la reconstrucción por medio del Gobierno Central pudiera socavar el progreso extraordinario de los últimos diez años que Honduras ha logrado hacia la descentralización.

Recomendaciones: (1) El financiamiento de donantes externos para los proyectos de reconstrucción debiera incluir condiciones que apoyen el proceso continuo de descentralización. (2) Los donantes internacionales debieran insistir en que el GDH transfiera toda la cantidad (5 por ciento) de los ingresos tributarios del gobierno central a las municipalidades, de acuerdo con la Ley de Reforma Municipal de 1990. (3) Los donantes debieran auspiciar talleres y seminarios para revisar las fortalezas y debilidades relativas de los gobiernos municipales con relación al gobierno central, así como de la interacción entre los dos niveles gubernamentales.

2. Preparación del Plan Nacional de Reconstrucción

Asunto: El gobierno central todavía no ha involucrado a los gobiernos municipales, la Asociación Hondureña de Municipalidades (AMHON) o FUNDEMUN en la preparación del Plan Nacional de Reconstrucción.

Recomendación: Los donantes debieran insistir en una mayor participación por parte de las municipalidades en la planificación e implementación de los proyectos de reconstrucción, y debieran considerar la canalización de los fondos en una forma tal que asegure su participación.

3. Canales de financiamiento e implementación de los proyectos de reconstrucción

Asunto: Existe una relación directa entre cómo se canalizan los fondos y el papel que pueden jugar las municipalidades en la implementación de los proyectos de reconstrucción. El FHIS y otras agencias nacionales actualmente implementan la mayor parte de los proyectos de infraestructura. Los alcaldes sostienen que los proyectos de la FHIS son extremadamente costosos, tardan demasiado tiempo para concluirse, no están sujetos al escrutinio local y socavan su papel como proveedores de servicios públicos.

Recomendaciones: (1) Los donantes debieran revisar las políticas y los procedimientos del FHIS para confirmar que apoyan la descentralización y que no tienen un impacto negativo sobre los esfuerzos para fortalecer los gobiernos municipales. (2) Debiera considerarse la creación de un nuevo canal complementario para los fondos, por medio del establecimiento de un Fondo de Préstamo y Donaciones para el Desarrollo Municipal, administrado por FUNDEMUN-AMHON para proyectos pequeños, en el ámbito de los \$10.000 a \$50.000.

4. Sistema de calificación de la capacidad administrativa de las municipalidades

Asunto: El sistema de calificación del FHIS aparentemente no se está utilizando según se pretendía, para clasificar el nivel de capacidad administrativa de las municipalidades. La intención era que aquellas que recibían una mayor calificación deberían tener mayor autoridad e independencia para implementar los proyectos. Las entrevistas con los alcaldes de las municipalidades calificadas como “A” indicaron que ellos tienen poca o ninguna autoridad para actuar en los proyectos financiados por el FHIS.

Recomendación: FUNDEMUN debiera actuar como agencia certificadora para confirmar la calificación apropiada de cada municipalidad. Al mismo tiempo, FUNDEMUN debiera identificar las necesidades de capacitación y de asistencia técnica requeridas para corregir las deficiencias y para ayudar a cada municipalidad para que pase a la calificación siguiente. Un mejor sistema de calificación ayudaría a las organizaciones financiadoras a determinar el nivel apropiado de participación municipal en la implementación de los proyectos de reconstrucción.

5. Sistemas de financiamiento municipal

Asunto: El sistema actual para la presupuestación, la contabilidad y el reporte de los ingresos y gastos municipales tiene una serie de deficiencias y no se ajusta a las normas internacionales para las estadísticas financieras gubernamentales. El financiamiento por medio de préstamos o la venta de bonos se clasifica como “ingresos”, lo que da la impresión de un presupuesto balanceado. El sistema no revela los déficits municipales ni los requerimientos gruesos para préstamos.

Recomendaciones: Las secciones de la ley de 1990 que gobiernan las finanzas municipales debieran revisarse para ajustarse a las normas internacionales para las estadísticas financieras gubernamentales, y los sistemas financieros municipales debieran revisarse para que cumplan los estándares internacionales.

6. Deuda municipal

Asunto: El GDH ha presentado argumentos sólidos para explicar por qué sus deudas a los prestatarios internacionales debieran ser condonadas como parte de su apoyo a la reconstrucción. Los mismos argumentos son válidos para las deudas que tienen las municipalidades con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), las organizaciones internacionales y el Banco Municipal Autónomo (BANMA)

Recomendación: El GDH, AMHON y FUNDEMUN debieran ayudar a las municipalidades en la revisión de sus deudas y debieran convocar a una “conferencia de deudores” en donde las municipalidades puedan exponer su caso para solicitar la condonación de sus deudas municipales, como parte de la condonación global de la deuda nacional

EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA RECONSTRUCCIÓN DE HONDURAS: UNA EVALUACION DEL IMPACTO DEL HURACAN MITCH

1 Introducción y Proposito

USAID/Honduras está ayudando al gobierno y a la población hondureña en sus esfuerzos para recuperarse de los efectos del Huracán Mitch, que abatió al país durante los últimos días de octubre de 1998. La fase de asistencia inmediata se ha terminado y, actualmente, el enfoque se ha dirigido a las fases de recuperación y reconstrucción. A finales de febrero de 1999, USAID/Honduras y la Oficina del Ambiente y Programas Urbanos de USAID/Washington emitieron una Solicitud de Servicios para ICMA y ejecutaron otros acuerdos contractuales con FUNDEMUN y la AG International Consulting Corporation para conformar un equipo de cuatro personas para realizar este estudio. ICMA ejecutó un subacuerdo con DevTech Systems, Inc. para obtener su participación. El equipo estuvo integrado por las siguientes personas:

- Chuck Dean, Asesor Municipal Principal de ICMA – Líder del equipo
- Mario Iván Flores, Especialista en Finanzas Municipales de FUNDEMUN
- Mark Gallagher, Economista Principal de DevTech Systems – Asesor Fiscal
- Phil Rourke, Presidente de AG International – Consultor en Finanzas Municipales

El trabajo se realizó con la estrecha colaboración de Gail Lecce, Directora de Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas de USAID/Honduras; Todd Sloan, Gerente de Proyectos para el Desarrollo Municipal de USAID/Honduras; Mirtha González de FUNDEMUN y Romeo Ucles, Director Técnico de AMHON.

1.1 Propósitos

Los propósitos del estudio fueron los siguientes:

- Describir el impacto a corto y largo plazo del Huracán Mitch sobre la capacidad financiera y administrativa de las municipalidades en Honduras.
- Identificar asuntos específicos y limitaciones que afectan la capacidad de las municipalidades para cumplir con sus responsabilidades durante el proceso de reconstrucción.
- Recomendar soluciones específicas para los problemas que se identifiquen durante el estudio.

Se pretende que este informe enfoque la atención en los retos que enfrentan las municipalidades para responder a las necesidades de sus comunidades en el período posterior al Huracán Mitch.

El informe servirá como base para las conversaciones que sostendrán USAID y el Gobierno de Honduras (GDH) sobre asuntos importantes relacionados con las finanzas municipales; así mismo, USAID también podría utilizar el informe para enfatizar estos asuntos ante la comunidad internacional durante la próxima reunión de donantes, que se efectuará en Estocolmo, Suecia, en mayo de 1999.

1.2 Plan de trabajo

El plan de trabajo para el estudio consistió de cuatro pasos:

- Revisión del material de FUNDEMUN, AMHON, USAID, las agencias del Gobierno Central del GDH que describe el impacto de Mitch en las municipalidades, y entrevistar a los representantes de estas organizaciones.
- Realizar visitas de campo a cinco municipalidades para revisar el impacto de Mitch con los alcaldes y los jefes de los departamentos, y visitar las comunidades dañadas para consultar con las víctimas de Mitch.
- Preparar un borrador del informe y revisar los hallazgos principales y las recomendaciones con USAID/Honduras, antes de salir del país.
- Terminar el informe final en Washington D.C.

AMHON brindó las estimaciones preliminares de daños para cada una de las municipalidades, que fueron preparadas en diciembre de 1998 y FUNDEMUN aportó información financiera detallada previa a Mitch para 22 municipalidades. El trabajo de campo se realizó entre el 15 de marzo y el 31 de marzo de 1999, en Honduras. El equipo del estudio se reunió con agencias nacionales del GDH, los donantes internacionales y los ONG en la capital de Tegucigalpa, y posteriormente, efectuó estudios de caso en cinco de las municipalidades afectadas por el Huracán Mitch. Además, durante su estadía en Tegucigalpa, los miembros del equipo entrevistaron a los alcaldes de cuatro municipalidades pequeñas y remotas en la costa noreste del país.

1.3 Limitaciones del estudio

El estudio tiene algunas limitaciones, que son las siguientes: (1) el corto período de apenas dos semanas y media; (2) la falta de disponibilidad del Plan Nacional de Reconstrucción que indicara el nivel de apoyo financiero y de otro tipo que el gobierno central aportaría a las municipalidades; (3) falta de planes y presupuestos municipales para la reconstrucción; (4) la cantidad pequeña de municipalidades visitadas, debido a la falta de tiempo. Para superar estas limitaciones, el equipo tuvo acceso a una gran cantidad de información de USAID, AMHON, FUNDEMUN, los alcaldes de las cinco municipalidades seleccionadas para las visitas y los alcaldes de cuatro comunidades remotas pequeñas durante su visita a Tegucigalpa (véase el Anexo A para obtener una lista de las personas con las que se comunicaron).

1.4 Esquema del informe

La **Sección 2** resume el proceso de descentralización en Honduras durante la última década y describe el apoyo a la descentralización que se ha recibido hasta la fecha por parte de USAID. La **Sección 3** brinda una visión global del ambiente financiero antes de Mitch y una lista de las funciones y las responsabilidades de las municipalidades. La Sección 3 también brinda descripciones del sistema de calificación del FHIS para medir la capacidad administrativa de las municipalidades, comentarios sobre las deficiencias en el sistema financiero municipal, un esquema de cómo los fondos se canalizan al nivel municipal y finalmente, descripciones breves del crédito y la deuda municipal.

La **Sección 4** brinda los resultados de los cinco estudios de caso realizados por el equipo en Catacamas, Choluteca, La Lima, El Progreso y La Ceiba, junto con un resumen de las entrevistas con los alcaldes de cuatro municipalidades más pequeñas (Santa Fe, Santa Rosa de Aguan, Limón e Iriona). La **Sección 5** esquematiza el Plan Nacional de Reconstrucción preliminar y comenta el estado de la planificación de la reconstrucción al nivel municipal.

La **Sección 6** incluye los principales hallazgos del equipo a partir de los estudios de caso y las entrevistas con AMHON, FUNDEMUN, los alcaldes de las municipalidades más pequeñas, los funcionarios del gobierno central, los ONG, USAID y otros. La **Sección 7** anota los asuntos más importantes y las recomendaciones del equipo que se refieren a cada uno de ellos.

2 Antecedentes: El desarrollo municipal, 1990 - 1999

A partir de la promulgación de la Ley de Municipalidades, decreto 134-90 en 1990, que constituyó un hito de gran importancia, USAID/Honduras ha apoyado una amplia gama de actividades para ayudar a las municipalidades a mejorar su capacidad administrativa y gerencial. La ley fue un cambio extraordinario de dirección para Honduras, después de una larga trayectoria de gobierno muy centralizado. Tradicionalmente, los alcaldes se nombraban u obtenían sus puestos como parte de la misma plataforma que el candidato presidencial de su partido. Servían de acuerdo con los deseos de los líderes de su partido político, eran reemplazados fácil y frecuentemente y no era necesario que respondieran a los ciudadanos de sus comunidades. Las municipalidades tenían muy poco control sobre los recursos financieros, y el derecho de tasación era controlado por el gobierno central. La ley de 1990 cambió drásticamente el sistema, al darle más poder al nivel local. Le otorgó más autonomía a las municipalidades, con base en los siguientes preceptos:

- Administración sin trabas y toma independiente de las decisiones dentro del marco de la ley
- La autoridad para recolectar fondos para el uso exclusivo de las municipalidades, para beneficio de sus ciudadanos
- La formulación, aprobación, ejecución y administración del presupuesto municipal
- La planificación, organización y administración de los servicios públicos al nivel local
- La autoridad para crear una estructura administrativa y un método de trabajo independientes

- Todas las demás funciones que se ubican bajo la jurisdicción municipal, de acuerdo con la ley

Las reformas más importantes que fueron el resultado de la ley de 1990 fueron las siguientes:

- Asegurar el financiamiento constante por medio de transferencias del gobierno central del 5 por ciento de los ingresos tributarios nacionales
- Mayor autoridad para recolectar ingresos locales, por medio de impuestos y tasas locales
- Una mejor estructura organizacional del gobierno local
- Una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales, por medio de los cabildos abiertos

En 1991, USAID financió un proyecto de desarrollo municipal con la asistencia técnica de ICMA, para aumentar la capacidad administrativa y gerencial de las 14 municipalidades de mayor crecimiento. Durante los primeros dos años, el trabajo de ICMA fue coordinado con AMHON y el gobierno central. En 1993, USAID e ICMA apoyaron el establecimiento de FUNDEMUN, para asegurar que estuviera disponible una fuente permanente de asistencia técnica y capacitación para la tarea continua de mejorar la capacidad gerencial al nivel municipal.

Las reformas en la ley electoral permitieron la emisión de votos separados para los alcaldes por primera vez en 1993, pero todavía los candidatos estaban ligados al partido del candidato presidencial. En 1997, la ley de reforma electoral se implementó plenamente (después de una campaña importante de AMHON) y, por primera vez, las autoridades municipales se eligieron con una papeleta separada del presidente y el congreso.

FUNDEMUN y AMHON han cooperado para brindar una amplia variedad de asistencia técnica y capacitación para las municipalidades. AMHON representa el interés de las municipalidades al nivel nacional, por medio de sus recomendaciones para mejorar la política nacional respecto a las municipalidades y el marco legal para el gobierno local. Además del apoyo con asistencia técnica y capacitación, USAID ha brindado fondos para el mejoramiento de la infraestructura al nivel municipal, con lo que ayuda a las municipalidades a responder ante las necesidades de sus ciudadanos. El apoyo de USAID/Honduras se ha enfocado en los esfuerzos para aumentar la participación ciudadana en el gobierno local, mejorar la entrega de los servicios públicos y fortalecer la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades. Una parte importante de este esfuerzo ha sido ayudar a las municipalidades a aumentar los ingresos generados localmente, implementar los controles financieros, abrir el proceso presupuestario para el escrutinio de los ciudadanos y promover la participación democrática en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, en cabildos abiertos. El progreso ha sido extraordinario y en la actualidad, se considera que Honduras es un modelo para la descentralización del gobierno y el fortalecimiento de la democracia en el nivel local. Sin embargo, existe una percepción entre muchos de los alcaldes y otras personas involucradas en el desarrollo municipal de que actualmente no hay avance en el progreso hacia la descentralización y un gobierno local más democrático. Citan la disminución en la transferencia de los fondos centrales desde un 5,2% en

1992 a aproximadamente el 1,0% en 1998; la implementación de los proyectos de infraestructura al nivel local por parte de las agencias gubernamentales centrales (en vez de las municipalidades) y más recientemente, la preparación del Plan Nacional de Reconstrucción sin la participación de las municipalidades.

Justo antes de que el Huracán Mitch afectara Honduras en octubre de 1998, AMHON había planeado una campaña importante para estimular el apoyo público para el acatamiento del requerimiento legal de transferir el 5 por ciento completo de los ingresos, por parte del gobierno central. AMHON ha reprogramado una “Asamblea Nacional Extraordinaria” de las 298 municipalidades que se realizará en Tegucigalpa a finales de abril de 1999. El propósito de la asamblea será enfocar la atención en la falta de recursos al nivel local, al mismo tiempo que las municipalidades están enfrentando demandas cada vez mayores de los ciudadanos para que respondan a los problemas creados por Mitch.

Los ciudadanos consideran que la devastación por el Huracán Mitch es un problema local, y esperan que las municipalidades les ayuden. El gobierno central ha anunciado que la responsabilidad de la reconstrucción del “sector social” (viviendas, instalaciones para la atención de la salud y escuelas) y de la infraestructura es la responsabilidad de las municipalidades. Sin embargo, no se ha anunciado el plan para la transferencia de los recursos que las municipalidades requieren para hacerle frente a estas responsabilidades. Inmediatamente después de Mitch, muchas municipalidades se encontraron aisladas del gobierno central y usaron sus escasos recursos para la emergencia, la atención de las personas desplazadas y para comprar alimentos, medicamentos y otros insumos para la emergencia. Como resultado, han usado todas sus reservas; muchas no han tenido suficientes fondos para pagar la planilla y algunas han tenido que hacer recortes drásticos de personal en un momento en el cual su carga de trabajo ha aumentado dramáticamente.

USAID/Honduras y la Oficina de Asistencia a Desastres en el Extranjero (OFDA, por sus siglas en inglés) brindaron asistencia a las municipalidades en cuatro áreas, inmediatamente después de Mitch: (1) Reembolso por medio de AMHON de los gastos de emergencia a 20 de las municipalidades que sufrieron más por Mitch; (2) la reparación de los sistemas de acueductos por medio del FHIS; (3) limpieza de escombros, limpieza y construcción de carreteras, también por medio de AMHON; (4) construcción de albergues de transición en ocho municipalidades para personas desplazadas, mientras se construye la vivienda permanente y (5) asistencia a los ONG y las municipalidades para la construcción de viviendas permanentes para las víctimas de Mitch. Además de la asistencia de USAID, muchas municipalidades han recibido ayuda de otros donantes y de los ONG, para las actividades de reconstrucción.

En resumen, el Huracán Mitch ha causado una carga severa a la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades. Algunas de las municipalidades más grandes están haciéndole frente bastante bien a la situación. Otras municipalidades remotas y más pequeñas, especialmente aquellas en las áreas costeras del Departamento de Colón, necesitan la ayuda desesperadamente. Los gobiernos municipales consideran que pueden hacer mucho más para atender las necesidades de sus ciudadanos si reciben el financiamiento y la autoridad para implementar los proyectos al nivel local.

3 El ambiente financiero antes de Mitch y las relaciones fiscales intergubernamentales

3.1 Visión global

En los primeros años de la década de 1990, el gobierno del presidente Rafael Callejas siguió las políticas macroeconómicas de expansión para estimular el crecimiento económico, pero a costa de la desestabilización de la economía doméstica y las cuentas internacionales del país. Los déficits fiscales crecieron desde menos del 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1991 a un pico de casi el 10 por ciento en 1993. Las reservas extranjeras empezaron a disminuir, y las tasas de interés subieron a niveles muy elevados. Después del impulso de expansión en 1992 y 1993, la inflación se aceleró ya que subió desde apenas un 7 por ciento al 13 por ciento en 1993 y luego a cifras que superaron el 25 por ciento entre 1994 y 1996.

Después de 1993, el GDH inició un programa de ajuste fiscal y monetario, con bastante éxito, cuyo fin fue tratar de construir una base más sólida para la estabilidad y el crecimiento económico en el futuro. Los déficits fiscales disminuyeron en forma constante a partir de 1993, desde el máximo del 9,8 por ciento del PIB al déficit preliminar de 1998 de apenas el 1,0 por ciento. Este ajuste fiscal se logró principalmente aumentando los ingresos corrientes no tributarios en el sector fiscal, al mismo tiempo que se mantuvo constante el gasto actual (como porcentaje del PIB) y se redujo el gasto en obras de infraestructura desde un máximo de 14,8 por ciento del PIB en 1993 a apenas el 10,0 por ciento en 1998. Este programa fue exitoso en el tanto que la inflación ha bajado a los niveles previos a 1993 y se proyecta que llegarán a aproximadamente el 15 por ciento en 1999, y las tasas de interés han disminuido marcadamente, todo lo cual constituye la base para un crecimiento económico guiado por el sector privado. El crecimiento del PIB se ha acelerado, desde un -1,3 por ciento en 1994 a un 5,0 por ciento estimado para 1998.

El desempeño económico empezó a mejorar en 1997 y continuó fortaleciéndose durante los primeros nueve meses de 1998. El crecimiento real del PIB se aceleró al 5 por ciento en 1997 y a aproximadamente el 5,2 por ciento en el período de doce meses que concluye a finales de setiembre de 1998. El desempeño fiscal también mejoró durante enero a setiembre de 1998. El déficit del gobierno central disminuyó alrededor del 2 por ciento del PIB, desde un 3 por ciento en 1997. Esta situación ha cambiado dramáticamente, ahora que el GDH se enfrenta a la reconstrucción después de Mitch.

3.2 Las responsabilidades y funciones municipales

Los gobiernos municipales tienen un papel claro y un grupo de funciones según las revisiones de la Constitución Nacional de 1982, que a su vez han sido revisadas y que afirman que las municipalidades son independientes del gobierno central y están dotadas de autonomía en una serie de áreas. Debiera tomarse nota de que las municipalidades no están facultadas para crear impuestos; este poder es exclusivo de la Asamblea Nacional. Las responsabilidades de las municipalidades están especificadas más precisamente en el Artículo 13 de la Ley de Reforma Municipal de 1990, que señala que las municipalidades tienen la responsabilidad de las siguientes áreas:

- Planificación urbana y uso de la tierra
- Parques y jardines, recolección de desechos sólidos y condiciones sanitarias
- Sistemas de acueductos y alcantarillados, su mantenimiento y administración
- Construcción y mantenimiento de las vías públicas, junto con otras entidades
- Construcción y mantenimiento de los cementerios, mercados y mataderos
- Coordinación con las entidades estatales para el manejo y la utilización de los recursos naturales - protección ambiental y reforestación
- Mantenimiento, limpieza y control general de las calles, parques, playas y otras áreas municipales
- Estimulación y regulación del comercio, la industria y las empresas de servicio
- Control y regulación del entretenimiento público, que incluye exhibiciones, bares, restaurantes, clubes nocturnos y otros
- Promoción del turismo, la cultura, los deportes y la educación
- Establecimiento y mantenimiento del departamento contra incendios
- Provisión general de los servicios públicos, a veces en coordinación con otras instituciones del estado
- Participación parcial en el proceso de contratación de las obras públicas
- Ciertas medidas en salud
- Manejo, construcción y mantenimiento de la electrificación de la municipalidad, junto con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)
- Coordinación de los planes de desarrollo locales y nacional.

3.3 Fuentes de ingresos municipales

A continuación se describen las fuentes principales del ingreso municipal.

3.3.1 Transferencias municipales generales

Con el fin de ejecutar las funciones anotadas anteriormente, la ley de 1990 especificó las transferencias del gobierno central a las municipalidades de un 5 por ciento de los ingresos del gobierno central por concepto de impuestos para complementar los ingresos locales. De acuerdo con la Ley de Reforma Municipal de 1990, el programa de transferencias habría de implementarse gradualmente. Según el artículo 124, la transferencia habría de llegar a apenas el 2 por ciento de los ingresos tributarios en 1992, un 4 por ciento en 1993 y de 1994 en adelante, el 5 por ciento.

En 1992 y 1993 se excedieron los requerimientos de la ley, según está especificado en el artículo 124, pero desde entonces no se han cumplido. En 1992, las transferencias fiscales municipales generales de hecho llegaron al 5,2 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central. En 1993, disminuyeron al 4,2 por ciento y en 1994, al 3,7 por ciento. Las transferencias han seguido disminuyendo al 1,0 por ciento en 1998.

La tendencia en la proporción de los ingresos tributarios del gobierno central que se transfiere a las municipalidades se muestra en la Figura 3.1 y el Cuadro 3.1. La Figura 3.1 muestra un ligero aumento en la razón de transferencias proyectadas al ingreso tributario para 1999. Esta proyección no refleja cantidades cada vez mayores de transferencias, sino más bien una disminución en los ingresos tributarios.

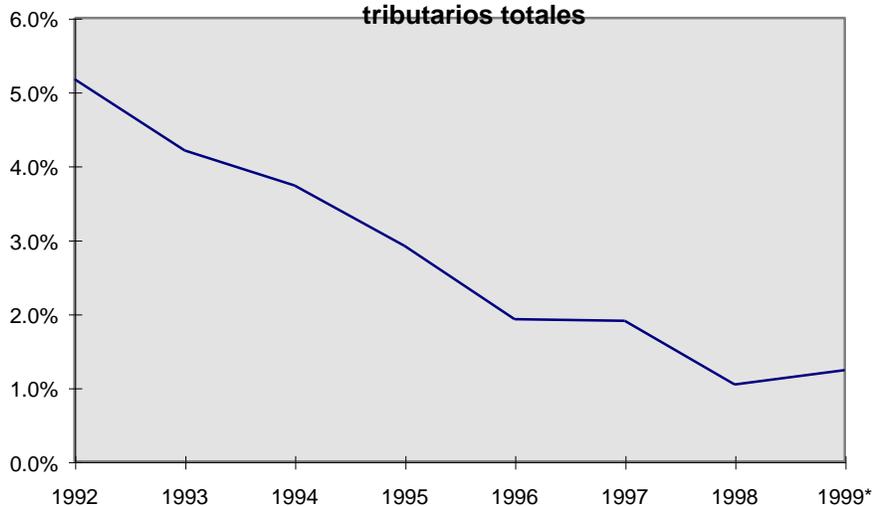
Cuadro 3.1: Transferencias del Gobierno Central a las municipalidades

| Tipo de transferencia | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Capital | 140,3 | 141,2 | 152,4 | 131,4 | 124,5 | 152,3 | 135 | 135 |
| Corriente | 34,4 | 7,6 | 7,6 | 49,5 | 10,3 | 12,5 | 15 | 15 |
| Transferencias totales | 174,4 | 148,8 | 160,0 | 180,9 | 134,8 | 164,8 | 150 | 150 |
| Ingreso tributario | 3 375,9 | 3 534,6 | 4 286,3 | 6 206,5 | 7 002,1 | 8 651,0 | 14 376 | 12 137 |
| Transferencias como % de los impuestos | 5,20% | 4,20% | 3,70% | 2,90% | 1,90% | 1,90% | 1,00% | 1,20% |

*Plan preliminar para el año calendario de 1999.

Fuente: Información del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

Figura 3.1: Transferencias del Gobierno Central a las municipalidades como porcentaje de los ingresos tributarios totales



3.3.2 Ingresos por “muellaje” en los puertos

Algunas municipalidades no reciben las transferencias municipales generales comentadas anteriormente. En su lugar, reciben parte de las tarifas por “muellaje” en los puertos. El Artículo 91 de la Ley de Reforma Municipal de 1990 excluye explícitamente de las transferencias municipales generales a aquellas municipalidades que se benefician con un decreto anterior (No. 72-86) de 1986, en el cual se especifica que el 4 por ciento de las tarifas recolectadas en los puertos y el 4 por ciento de las tarifas recolectadas en aduanas serían compartidas con siete municipalidades: La Ceiba, Puerto Cortés, Tela, Trujillo, Roatán, San Lorenzo y Amapala.

3.3.3 Ingresos generados localmente

Las municipalidades están autorizadas para recolectar una amplia variedad de impuestos y tarifas de fuentes locales. Estos impuestos son uniformes para todo el país, ya que fueron establecidos en la Ley de Reforma Municipal de 1990. Las municipalidades no tienen el poder para fijar sus propios impuestos, y en gran medida, no pueden siquiera fijar las tasas para los impuestos que imponen. De hecho, sí tienen alguna autoridad para fijar las tasas o los niveles de las tarifas, ya que estos se ligan al costo de brindar los servicios. A continuación, se anota una lista de los impuestos y las tarifas que las municipalidades están autorizadas a recolectar. Estos impuestos y tarifas se consideran ingresos corrientes u ordinarios de las municipalidades. Esta lista se basa en la Ley de Reforma Municipal y los reglamentos relacionados.

3.3.3.1 Impuestos

- Impuesto sobre la propiedad inmueble
- Impuesto sobre la renta
- Impuesto comercial
- Impuestos sobre salones de billar y los productos con precios controlados
- Impuestos sobre transferencias de bienes raíces
- Impuesto sobre la explotación de los recursos naturales
- Impuesto sobre el ganado

3.3.3.2 Tasas y cargos por servicios

Las municipalidades están autorizadas para establecer y recolectar tasas y cargos por servicios para (1) servicios específicos, tanto aquellos que se brindan directa como indirectamente; (2) el uso de las instalaciones municipales, tales como centros comunitarios o espacios para parqueo de vehículos y (3) otros servicios administrativos que brindan las autoridades municipales. Las tarifas y los cargos por servicio (llamados tasas) se establecen anualmente y se incluyen en el programa fiscal anual de la municipalidad (plan de arbitrios). Según la ley, las tasas cobradas debieran basarse en el costo de brindar el servicio.

3.3.3.3 Gravamen por revaloración o mejoramiento

Las municipalidades están autorizadas para imponer tarifas adicionales, generalmente sobre bienes inmuebles para recuperar parte o todo el costo de los proyectos específicos de obras públicas que se determina son específicamente beneficiosos para un subgrupo o un área de la municipalidad.

3.4 El crédito municipal

Las municipalidades están autorizadas para hacer los arreglos necesarios para pedir préstamos de cualquier institución en el país, aunque se prefiere que busquen préstamos principalmente de las fuentes estatales. Si fueran a recibir préstamos de instituciones extranjeras, estos debieran realizarse de acuerdo con la Ley de Crédito Público de 1990.

Las municipalidades también están autorizadas para emitir bonos para el financiamiento de obras o proyectos específicos. Estos bonos pueden venderse en el mercado de valores del país. Antes de que una municipalidad emita los bonos, debiera tener la autorización tanto del Ministerio de Finanzas y Crédito Público como del Banco Central. Además, aplican otras restricciones, y estas están anotadas en los reglamentos.

Cuando las municipalidades venden propiedades o edificios o ciertos equipos, se considera que los ingresos generados por la venta son ingresos de capital. Los préstamos y las ventas de bonos también se consideran ingresos de capital.

Las transferencias del gobierno central pueden considerarse como ingresos de capital, aunque el gobierno central determine que el 90 por ciento de su transferencia regular a las municipalidades es una transferencia de capital y el 10 por ciento es una transferencia de ingresos corrientes. El asunto de las transferencias se comenta con mayor detalle en la sección 3.3.1 anterior.

Cuando se autoriza a las municipalidades para que pidan un préstamo o para que emiten bonos, los ingresos debieran ser usados solo para financiar gastos de inversión. Además, las municipalidades pueden financiar el gasto de inversión a partir de los ingresos corrientes. El Inserto 3.1 anota las fuentes de crédito y financiamiento para la inversión en infraestructura municipal. No hay cifras disponibles.

Figura 3.1: Fuentes de financiamiento para el gasto municipal en infraestructura

- Ingresos municipales corrientes
- Ingresos municipales de capital (tales como la venta de propiedad o lo que se recibe por la privatización)
- Transferencias del Gobierno Central: el 90 por ciento de la transferencia municipal general está especificada para el uso de inversiones de capital
- El FHIS (véanse los comentarios anteriores sobre el FHIS)

- USAID/FHIS: se canalizan los fondos de asistencia a través del FHIS
- BANMA: Los préstamos siguen pendientes, pero esta fuente no está disponible para préstamos en el futuro. Se han suspendido los pagos de interés a BANMA.
- Los préstamos directos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Solo Puerto Cortés ha tenido acceso directo a los préstamos del BID.
- Bancos comerciales: Muchas municipalidades utilizan esta fuente. Estos préstamos están a las tasas comerciales.
- Bonos municipales: Solo San Pedro Sula ha emitido bonos.
- Alquileres
- PROMUNI: Este es un proyecto regional centroamericano implementado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y financiado por USAID, el BID y el Banco Mundial. Las municipalidades hondureñas todavía no han tenido acceso a esta fuente de financiamiento. El fondo está en espera de su reabastecimiento.

Fuente: Phelps y Kehew, 1998.

3.5 Las deficiencias en los sistemas financieros municipales

En los últimos años, la mayoría de las municipalidades han aumentado mucho su capacidad de manejo financiero, principalmente con la ayuda de AMHON y FUNDEMUN y con el apoyo de respaldo de USAID. Sus presupuestos están sujetos al escrutinio público y su control financiero y contabilidad cumplen los estándares locales. Sin embargo, sus sistemas financieros municipales actuales se basan en la tradición y la ley de 1990, e incluyen conceptos que no son consistentes con los estándares internacionales establecidos en el *Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales*, publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El financiamiento con préstamos o por la venta de bonos se clasifica como “ingreso”, lo que da la impresión de un presupuesto balanceado. Como resultado, el sistema no revela los déficits municipales ni los requerimientos brutos de financiamiento por crédito. Las secciones de la ley de 1990 que gobiernan las finanzas municipales debieran revisarse, para ajustarse a las normas internacionales para las estadísticas financieras gubernamentales y los sistemas financieros municipales debieran revisarse para que cumplan con los estándares internacionales.

3.6 Transparencia y flujo de fondos para el desarrollo municipal

Existe una relación directa entre cómo se canalizan los fondos para el desarrollo municipal y el grado de respuesta que tienen las municipalidades para atender las necesidades de sus ciudadanos. Las municipalidades controlan aquellos fondos que recolectan al nivel local y luego las municipalidades gastan para la administración o para proyectos de capital. Tienen la autoridad para usar estos fondos para el bien social y son responsables de dar cuentas ante el público por el uso que les destinen. La Ley de Reforma Municipal de 1990 provee un proceso

presupuestario más abierto, con el acceso del público al desglose del presupuesto municipal y también requiere la convocatoria de cabildos abiertos cinco veces al año, en donde los ciudadanos cuestionan a los funcionarios locales sobre el uso de los fondos públicos generados localmente. Durante los últimos años, se ha progresado mucho en hacer que el proceso presupuestario en Honduras sea más abierto y “transparente”, como resultado directo del apoyo de USAID al desarrollo municipal por medio de FUNDEMUN y AMHON. En algunas municipalidades, los presupuestos actualmente incluyen ítems presentados por los grupos de ciudadanos en los cabildos abiertos, y se requiere que los funcionarios locales reporten a los ciudadanos cuál ha sido el progreso de la implementación de los proyectos, así como sus costos. Este es un logro extraordinario en un país y en una región que históricamente no ha tenido una participación ciudadana democrática en el proceso de la toma de decisiones ni tal escrutinio público del uso de los fondos públicos.

A continuación se describe cómo se han canalizado los fondos provenientes de fuentes externas, durante los últimos años.

3.6.1 Fondos del Gobierno Central

Los fondos que las municipalidades reciben del Gobierno Central pueden dividirse en aquellos que se usan para la administración y aquellos que se emplean en proyectos de capital. Los fondos se transfieren directamente a las municipalidades en forma trimestral, como parte de las transferencias financieras municipales descritas en la sección 3.3.1. Las municipalidades usan y justifican el uso de estos fondos según la ley. (Hasta un 10 por ciento puede utilizarse para la administración, y por lo menos el 90 por ciento debiera usarse para inversiones en infraestructura.) Los fondos del Gobierno Central para la infraestructura y otros proyectos de capital se canalizan principalmente por medio del FHIS, el SANAA y SOPTRAVI. Las municipalidades tienen un papel mínimo en la planificación e implementación de estos proyectos. Esta práctica atenta contra un proceso continuo de descentralización y aumento de la participación ciudadana (y escrutinio público) sobre el uso de los fondos públicos, y limita el desarrollo de un gobierno local más eficiente y que responda mejor a las necesidades de sus ciudadanos.

3.6.2 Fondos de USAID

Durante los últimos diez años, USAID ha utilizado diversos canales para sus fondos de desarrollo municipal. Algunos de ellos fueron entregados directamente a las municipalidades; otros fondos de USAID pasaron por BANMA. Desde la disolución de BANMA hace algunos años, el apoyo de USAID para la infraestructura municipal se ha dado principalmente por medio del FHIS. Sin embargo, en febrero de 1998 USAID otorgó una subvención a AMHON, que fue pasada a las municipalidades afectadas severamente por Mitch para recuperar los abastecimientos de agua, limpiar las calles y reparar los caminos. Las municipalidades han apreciado mucho esta ayuda a través de AMHON, debido a que les está permitiendo responder rápidamente a las necesidades de sus comunidades en una forma tal que aumenta su credibilidad con los ciudadanos locales. USAID/Honduras también está ayudando a la municipalidad de

Tegucigalpa y a otras siete municipalidades para brindar albergues de emergencia y vivienda permanente con la infraestructura relacionada, al combinar los recursos de los ONG con los de las administraciones municipales. Esto ha resultado ser una forma rápida y eficiente para ayudar a las víctimas de Mitch, al mismo tiempo que sigue apoyando el desarrollo municipal al nivel local.

3.6.3 Fondos de otros donantes

Han habido diversos anuncios públicos recientes de apoyo financiero para los proyectos de reconstrucción en muchas de las municipalidades afectadas por Mitch. Los gobiernos de Alemania, Japón, Taiwán, España, Suecia y otros han anunciado su apoyo para la reconstrucción de viviendas y otros proyectos de infraestructura en Tegucigalpa y otras municipalidades. Algunos de estos fondos aparentemente se canalizarán por medio del Gobierno Central, y otros por diversos ONG. El BID ha estado proveyendo fondos para préstamos a la Municipalidad de San Pedro Sula durante varios años antes de Mitch. Estos préstamos del BID a San Pedro Sula se hicieron a través del Gobierno Central pero los desembolsos fluyen directamente a la municipalidad de San Pedro Sula y la municipalidad tiene la responsabilidad principal de la implementación. Los préstamos del BID a San Pedro Sula están ligados a las reformas municipales y se acompañan de asistencia técnica financiada por el BID para mejorar la eficacia de la administración municipal. El préstamo más reciente requiere que la municipalidad reduzca significativamente su personal (600 puestos) como una condición del préstamo.

3.7 El financiamiento y la capacidad administrativa en las municipalidades y el sistema de calificación del FHIS

Las dos municipalidades hondureñas más grandes, Tegucigalpa y San Pedro Sula, tienen poblaciones de aproximadamente 800 000 y 500 000 habitantes, respectivamente. La tercera en tamaño es Danlí, con una población de unos 120 000 habitantes y le sigue La Ceiba, cuya población aproximada es de 110 000 habitantes. Las poblaciones de las demás municipalidades varían desde 90 000 en Juticalpa hasta unas 14 000 personas en Roatán. En general, las municipalidades más grandes y con mayores recursos tienen una mayor capacidad administrativa, y es menor en las más pequeñas y más pobres.

El FHIS ha establecido un sistema de calificación con cuatro categorías (A, B, C y D) para categorizar el nivel de capacidad administrativa de las municipalidades para llevar a cabo los proyectos de infraestructura. Los criterios para colocar a las municipalidades en alguna de las categorías son: (1) nivel de ingresos, (2) capacidad administrativa, (3) participación de la comunidad (cabildos abiertos) y promoción social, (4) índice de nutrición y alfabetización, (5) capacidad financiera y (6) tamaño de la población. Aquellas municipalidades que tienen la calificación más alta se ubican en la categoría “A” y se espera que asuman un mayor nivel de responsabilidad y autonomía en la implementación de los proyectos de capital. Aquellas que se ubican en las categorías menores tienen menos autoridad y responsabilidad para la implementación de proyectos financiados por medio del FHIS. El equipo de estudio comentó este sistema con varios alcaldes y con otras personas involucradas en la implementación de los

proyectos municipales por medio del FHIS. La opinión general fue que el sistema no funciona como fue propuesto y que, de hecho, las municipalidades (incluyendo a aquellas en la categoría “A”) juegan un papel mínimo en la implementación de los proyectos del FHIS. Varios alcaldes expresaron la opinión de que los proyectos del FHIS son mucho más costosos y tardan más en realizarse de lo que sería el caso si las municipalidades pudieran jugar un papel mayor en la implementación. También señalaron que las actividades de las municipalidades están sujetas a revisión y escrutinio por parte de los ciudadanos locales y la prensa local, y por lo tanto, sus actividades de implementación de proyectos son mucho más transparentes que las del FHIS u otras agencias del gobierno central, tales como SOPTRAVI, SANAA o la ENEE.

Algunas municipalidades (por ejemplo, Puerto Cortez, San Pedro Sula y Choluteca) han demostrado tener un alto nivel de capacidad administrativa para la planificación e implementación de los proyectos de capital. Como reconocimiento de esta mayor capacidad, USAID y el BID han puesto algunos fondos a la disposición de ciertas municipalidades para la implementación de proyectos. Sin embargo, la mayor parte de los fondos de USAID y el BID para los proyectos de capital al nivel local se han canalizado por medio del FHIS.

4 Estudios de caso de las municipalidades Hondureñas

Esta sección describe el impacto de Mitch en cinco municipalidades que fueron seleccionadas por el equipo, en conjunto con USAID, FUNDEMUN y AMHON. El equipo visitó cada una de estas municipalidades, sostuvo conversaciones con los alcaldes y el personal municipal, revisó la información financiera y de otro tipo y visitó áreas dañadas por Mitch. Las cinco municipalidades recibieron apoyo técnico de FUNDEMUN y están entre las municipalidades mejor manejadas en el país.

Catacamas se localiza en el departamento oriental de Olancho, una región predominantemente agrícola, ganadera y maderera del país. Choluteca se localiza en el sur de Honduras, sobre el Océano Pacífico, una región en donde la producción de camarones ha llegado a tener una gran importancia económica en los últimos 15 años. El Progreso, La Ceiba y La Lima están situadas en las planicies fértiles de la costa norte del país, en el Mar Caribe, y se han asociado durante mucho tiempo con la producción de banano para la exportación.

4.1 Catacamas

4.1.1 Ubicación

Catacamas es la municipalidad más grande del departamento de Olancho, con un área de 7 261 kilómetros cuadrados. Su población total es de 80 000 habitantes, de los cuales se considera que el 35 por ciento son urbanos. La municipalidad de Catacamas está a 208 kilómetros en dirección este-noreste de Tegucigalpa.

4.1.2 Daños por el huracán y asistencia de emergencia

Aunque hubo pocas muertes en Catacamas, el Huracán Mitch destruyó 352 casas, alrededor de una docena de edificios escolares, muchos puentes grandes, varios kilómetros de carreteras, el principal sistema de captación de agua potable de la ciudad y aproximadamente 1,5 kilómetros de acueductos de 14 pulgadas. Grandes cantidades de ganado se ahogaron y hubo pérdidas muy significativas de áreas sembradas de café, debido a los terraplenes.

Supuestamente por la baja cantidad de muertes en Catacamas, el Comité de Emergencia Municipal (CODEM) calificó a Catacamas como “Prioridad 7”. Como consecuencia, los funcionarios municipales reportan que desde que se presentó el desastre, han recibido muy poca asistencia del Gobierno Central. Según dicen, la ayuda del GDH, los donantes extranjeros y los ONG se ha concentrado casi exclusivamente en Tegucigalpa, Choluteca y las municipalidades principales de la Costa Norte, a pesar del hecho de que las municipalidades como Catacamas también tuvieron daños extensos y siguen estando bajo un gran riesgo para la estación lluviosa próxima. En particular, los funcionarios municipales temen el aislamiento físico y las pérdidas económicas importantes si no se reparan a tiempo tres puentes claves; problemas severos de salud si no se repara a tiempo el sistema de agua potable y la diseminación continua de malaria y dengue, dos enfermedades que se han propagado significativamente desde el huracán.

La municipalidad misma realizó reparaciones temporales del sistema de agua potable, usando la tubería donada por USAID por medio de SANAA. Sin embargo, las instalaciones de captación no se han reparado (tanques de sedimentación y pretratamiento) y la tubería se ha colocado directamente en el lecho del río, sin anclas permanentes de hormigón. Actualmente, la calidad del agua es mala, y las tuberías se perderán si no se fijan permanentemente antes de que llegue la temporada lluviosa, que se aproxima rápidamente y que potencialmente podría dejar a la ciudad de Catacamas sin ningún abastecimiento de agua entubada. La responsabilidad para reparar el sistema de acueductos yace actualmente en el SANAA, pero esta agencia no ha actuado hasta la fecha. Los funcionarios municipales sospechan que SANAA podría estar renuente a realizar más inversiones en el sistema de abastecimiento de agua para Catacamas por lo menos en parte porque se ha dicho que el sistema se entregará a la municipalidad. Se ha combinado la falta de delineación clara de las responsabilidades actuales entre la municipalidad y el servicio nacional de acueductos con la incertidumbre sobre el ritmo, la extensión y la base financiera de la descentralización para producir la inacción en este asunto crítico.

Una situación similar existe con respecto al reemplazo de tres puentes en carreteras principales, que son críticos para mantener las operaciones madereras y cafetaleras. Estas dos operaciones son parte fundamental de la economía local durante la estación lluviosa que se aproxima. En el caso de la madera, el impacto sobre las finanzas municipales es directo. La municipalidad es propietaria de grandes tractos de bosques y normalmente espera obtener unos 4 millones de lempiras al año por la venta de madera en pie. Esto representa casi el 45 por ciento de los ingresos corrientes que fueron pronosticados para 1999, antes del huracán. Se ha estimado que el costo del reemplazo de los tres puentes, uno de los cuales tiene 96 metros de longitud, es de 48 millones de lempiras. SOPTRAVI tiene la responsabilidad de su reconstrucción, pero de nuevo, la probabilidad de que se reconstruyan antes de la estación lluviosa es escasa y la comunidad anticipa que sufrirá más pérdidas económicas y financieras sustanciales como resultado de la inacción.

El FHIS ha dado alguna asistencia para realizar reparaciones menores de emergencia a las carreteras rurales, las escuelas y los centros de salud. Sin embargo, los funcionarios municipales se quejan de la baja calidad y el elevado costo de las obras realizadas por el FHIS y consideran que el FHIS debiera limitarse a simplemente aportar los fondos para los proyectos identificados e implementados por la municipalidad misma, o por lo menos exigir que la municipalidad apruebe la selección y el pago de los contratistas con base en la supervisión directa de la construcción por parte de los representantes de la municipalidad. Otra deficiencia que fue mencionada con respecto a los programas escolares y de salud del FHIS es que estos programas no proveen el financiamiento de los gastos recurrentes, tales como los suministros médicos y los salarios de los maestros.

4.1.3 El impacto de los ingresos y gastos a corto plazo

Al igual que las demás municipalidades en Honduras, los ingresos por tributos y servicios disminuyeron mucho inmediatamente después del huracán. Catacamas cerró 1998 con la recolección de apenas el 57 por ciento de los ingresos totales que se habían presupuestado para el año, aunque alrededor del 85 por ciento del déficit en los ingresos se debió a la pérdida de ventas de madera y por posponer o cancelar los programas de asistencia externa que se habían planeado durante la primera parte del año. Como se muestra en el cuadro 4.1, sin contar estos ítems de ingresos importantes diferentes a los tributos, Catacamas pudo recoger casi el 90 por ciento de los ingresos tributarios y por servicios que fueron presupuestados para 1998.

Cuadro 4.1: Análisis de ingresos de Catacamas, año fiscal de 1998

| Item de ingresos | Presupuesto | Déficit | % del déficit | |
|---|-------------------|------------------|---------------|---------------|
| | | | total | % recolectado |
| Impuestos sobre la propiedad | 479 527 | 111 748 | 1,9% | 76,7% |
| Impuestos personales | 82 320 | (9 238) | -0,2% | 111,2% |
| Impuestos de ventas | 1 078 343 | 200 493 | 3,4% | 81,4% |
| Otros impuestos | 278 500 | (65 622) | -1,1% | 123,6% |
| Recolección de basura y acueductos | 1 059 245 | 605 945 | 10,2% | 42,8% |
| Alquileres | 466 630 | (36 526) | -0,6% | 107,8% |
| Permisos y tasas | 896 811 | 108 015 | 1,8% | 88,0% |
| Venta de madera en pie* | 4 219 869 | 3 225 530 | 54,1% | 23,6% |
| Otros ingresos corrientes | 388 117 | (13 021) | -0,2% | 103,4% |
| Venta de propiedad municipal | 406 000 | (273 293) | -4,6% | 167,3% |
| Transferencia del 5% del GDH | 1 700 000 | (111 129) | -1,9% | 106,5% |
| Transferencias del FHIS* | 280 000 | 239 000 | 4,0% | 14,6% |
| Donaciones internacionales* | 1 184 106 | 1 184 106 | 19,9% | 0,0% |
| Desembolsos de préstamos* | 434 000 | 434 000 | 7,3% | 0,0% |
| Ingresos por el gravamen por mejoramiento | 857 927 | 362 589 | 6,1% | 57,7% |
| Ingresos totales presupuestados | 13 811 395 | 5 962 597 | 100,0% | 56,8% |

| | | | | |
|--|------------------|----------------|--------------|--------------|
| Excluyendo los ítems con un asterisco | 7 693 420 | 879 961 | 14,8% | 88,6% |
|--|------------------|----------------|--------------|--------------|

La municipalidad ha recibido apenas unas 59 000 lempiras por medio del programa de reembolso de gastos de emergencias de USAID/FUNDEMUN, pero tampoco ha incurrido en deudas extraordinarias hasta el momento. Los gastos de emergencia de alrededor de 385 000 lempiras se han financiado principalmente al cancelar o posponer una porción del programa de inversión municipal para 1999, que incluye ítems como la pavimentación de las calles, la ampliación del alcantarillado y los drenajes pluviales y la construcción de lagunas de oxidación para el tratamiento de aguas negras.

4.1.4 Situación actual y perspectivas

4.1.4.1 Análisis de los ingresos

Como se indica en el cuadro 4.2, el desempeño en Catacamas con respecto a los ingresos sigue retrasado de acuerdo al presupuesto hasta febrero de 1999, aunque parte del déficit podría deberse a cambios estacionales en la recolección de algunos impuestos importantes, tales como el impuesto a la propiedad. Sin embargo, en forma prorrateada, pareciera que el ingreso total recolectado fue apenas el 65 por ciento de las cantidades presupuestadas hasta mediados de febrero de 1999, y de nuevo, las ventas de madera bloqueadas contribuyeron mucho al déficit estimado. Las transferencias del Gobierno Central también parecieran estar significativamente atrasadas. Por otra parte, las recolecciones del impuesto municipal sobre las ventas (*Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios*), que es otra fuente importante de ingresos para Catacamas, parecieran estar considerablemente por encima de lo presupuestado, lo que es consistente con los informes de los funcionarios municipales respecto a una intensificación del esfuerzo para la recolección del ingreso por este impuesto.

A pesar de los impactos del Huracán Mitch, Catacamas no ha incurrido en deudas adicionales durante 1998 ni hasta el momento en 1999. Las responsabilidades a corto plazo, hasta finales de enero de 1999, eran apenas de 305.000 lempiras, contra activos corrientes de alrededor de 3,3 millones de lempiras. La municipalidad tiene apenas 2,6 millones de lempiras de deudas a largo plazo (de las cuales aproximadamente 2,4 millones de lempiras se debieran a USAID), contra activos totales de poco más de 26 millones de lempiras. A pesar de los impactos continuos de Mitch sobre los ingresos, puede concluirse que, en esencia, las finanzas municipales están sanas.

Cuadro 4.2: Análisis de ingresos de Catacamas, 1 de enero al 27 de febrero de 1999

| Item de ingresos | Presupuesto para 1999 | % de contribución | Prorrateado al 1/1-2/27 | Recolectado al 1/1-2/27 | % de recolección |
|--|------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Impuesto sobre la propiedad | 662 714 | 4,2% | 105 305 | 77 538 | 73,6% |
| Impuesto sobre la renta | 110 700 | 0,7% | 17 590 | 56 401 | 320,6% |
| Impuesto sobre la extracción de recursos naturales | 65 967 | 0,4% | 10 482 | 8 809 | 84,0% |
| Impuesto de ventas | 1 188 123 | 7,5% | 188 793 | 368 523 | 195,2% |
| Permisos a mataderos | 370 000 | 2,3% | 58 793 | 69 549 | 118,3% |
| Tasas por servicios de alcantarillado | 618 371 | 3,9% | 98 259 | 62 322 | 63,4% |
| Tasas por recolección de basura | 440 874 | 2,8% | 70 055 | 43 740 | 62,4% |
| Alquiler de mercados municipales | 900 000 | 5,7% | 143 010 | 119 909 | 83,8% |
| Alquiler del matadero municipal | 100 000 | 0,6% | 15 890 | 28 239 | 177,7% |
| Otros ingresos por alquileres | 66 240 | 0,4% | 10 526 | - | 0,0% |
| Permisos y tarifas | 962 008 | 6,1% | 152 863 | 310 711 | 203,3% |
| Venta de madera en pie | 4 000 000 | 25,2% | 635 600 | - | 0,0% |
| Otros ingresos corrientes | 327 000 | 2,1% | 51 960 | 93 344 | 179,6% |
| Venta de propiedad municipal | 2 006 000 | 12,6% | 318 753 | 174 973 | 54,9% |
| Transferencia del 5% de los ingresos tributarios del GDH | 2 200 000 | 13,9% | 349 580 | 148 108 | 42,4% |
| Transferencias del FHIS | 100 000 | 0,6% | 15 890 | - | 0,0% |
| Fondo del Café | 46 078 | 0,3% | 7 322 | - | 0,0% |
| Donaciones internacionales | 200 000 | 1,3% | 31 780 | - | 0,0% |
| Ingresos por gravamen por mejoramiento | 1 500 000 | 9,5% | 238 350 | 76 265 | 32,0% |
| Total de ingresos presupuestados | 15 864 075 | 100,0% | 2 520 802 | 1 638 431 | 65,0% |

4.1.4.2 Evaluación de las capacidades administrativas

Durante su visita, el equipo se reunió con un grupo de alrededor de diez funcionarios municipales claves, y considera que la municipalidad tiene una capacidad relativamente alta para asumir responsabilidades mucho mayores en cuanto a la implementación de proyectos. Esta evaluación se basa en parte en las percepciones del equipo con relación a las destrezas y capacitación del personal técnico y administrativo que fue entrevistado, en parte en los informes

de FUNDEMUN y en parte sobre la base de la experiencia previa reportada, que incluye el manejo de hasta 7 millones de lempiras en inversión anual durante los últimos años. Solo en los últimos cinco años, se ha reportado que el presupuesto municipal global ha crecido desde unos 2,5 millones de lempiras a 12 millones de lempiras. Se dice que la capacitación y la asistencia técnica brindada por FUNDEMUN ha sido un factor clave para permitir que el gobierno municipal crezca exitosamente a este ritmo.

4.1.5 Los gastos para la reconstrucción

Con la ayuda de FUNDEMUN, Catacamas está preparando un plan de reconstrucción post-Mitch que debiera estar listo próximamente (en menos de 30 días). Este plan será la base para la actualización del presupuesto municipal para 1999. La municipalidad espera que también tendrá más información sobre las opciones de financiamiento externo dentro de este mismo período de tiempo, incluyendo los programas del GDH y otros financiados por donantes, que todavía debieran ser definidos con claridad.

Las estimaciones preliminares de las inversiones requeridas para recuperar los ítems claves de infraestructura municipal en Catacamas se resumen en el Cuadro 4.3 a continuación.

Cuadro 4.3: Estimaciones del costo de reconstrucción en Catacamas (en lempiras)

| Sector/Proyecto | Costo estimado de la inversión | Prioridades y responsabilidades a corto plazo | |
|---|-----------------------------------|--|-------------------|
| | | Municipalidad | GDH |
| Instalaciones para la atención de la salud | 2 439 450 | 2 025 950 | |
| Escuelas (estimación del consultor) | 5 000 000 | | 5 000 000 |
| Vivienda de emergencia | 14 900 000 | 14 900 000 | |
| Sistema de agua potable | 12 550 000 | | 12 550 000 |
| Sistema de alcantarillado, incluyendo letrinas | 2 610 000 | 2 610 000 | |
| Drenajes pluviales | 1 800 000 | 1 800 000 | |
| Pavimentación y reparación de caminos | 5 680 000 | 5 680 000 | |
| Control de inundaciones | 3 550 000 | | 3 550 000 |
| Puentes | | | |
| Paso del Burro | 20 000 000 | | 20 000 000 |
| Río Talgua | 8 000 000 | | 8 000 000 |
| Vallecito de Río Tinto | 3 000 000 | | |
| Talgua Arriba | 700 000 | | |
| Jamarisque Abajo | 700 000 | | |
| Puente en Poncaya | 20 000 000 | SOPTRAVI | 20 000 000 |
| Preparación para desastres (equipo/material) | 8 550 000 | NA | |
| Total | 109 479 450 | 27 015 950 | 69 100 000 |
| Incluido en el presupuesto 1999 (pre- Mitch) | | 4 000 000 | |

| | | |
|--|-------------------|-----------|
| Brecha estimada actual en el financiamiento (3/31/99) | 23 015 950 | NA |
| (incluyendo preparación para desastres) | 31 565 950 | |

Como se muestra, los costos totales estimados para la reconstrucción suman unos 110 millones de lempiras, lo que es equivalente a unos US\$8 millones. De esta suma, se requiere alrededor de la mitad para reconstruir los principales puentes en carreteras y caminos que están localizados dentro de la municipalidad, y que son vitales para el mantenimiento de la actividad económica y los ingresos municipales en el próximo año.

La municipalidad y FUNDEMUN han identificado las inversiones prioritarias inmediatas que planea realizar, entre las que se encuentran las instalaciones de atención de la salud, la vivienda de emergencia, la reparación del sistema de alcantarillado, el drenaje y las reparaciones de calles, todo lo cual suma aproximadamente 27 millones de lempiras. Además, Catacamas ha identificado aproximadamente 69 millones de lempiras en inversiones urgentes que supuestamente realizarán las agencias gubernamentales apropiadas del Gobierno Central.

Solo unos 4 millones de lempiras de inversiones municipales prioritarias para la reconstrucción ya habían sido incluidas en el presupuesto previo a Mitch para 1999. Por lo tanto, será necesario reformular el presupuesto para 1999, de modo que permita que Catacamas implemente los programas prioritarios de reconstrucción, con lo que debiera encontrarse los medios para cerrar una brecha estimada de financiamiento de 23 millones de lempiras (US\$1,6 millones). Esta brecha aumenta a unos 32 millones de lempiras (US\$2,3 millones) si Catacamas prevee cómo mitigar mejor las inundaciones futuras y los desastres por terraplenes que podrían ocurrir en esta región, lo que pareciera ser una previsión prudente dados los pronósticos del clima en 1999.

4.2 Choluteca

4.2.1 Ubicación

Choluteca está localizada en el departamento más sureño de Honduras, cerca del Golfo de Fonseca. Su población es de aproximadamente 90 000 personas. Las industrias y fuentes principales de empleo son la agricultura (melones, ganado, caña de azúcar), la atención del puerto y la pesca.

4.2.2 Daños por el huracán y asistencia de emergencia

Choluteca fue una de las municipalidades más severamente afectadas, debido a las inundaciones causadas por el Río Choluteca, el cual destruyó las viviendas y las empresas de varios miles de personas.

4.2.3 El impacto de los ingresos y gastos a corto plazo

El impacto del Huracán Mitch sobre las finanzas de la municipalidad de Choluteca probablemente se sentirá a corto y a largo plazo. La base de ingresos no se ha dañado severamente, pero los costos de la relocalización de las familias victimizadas y de las reparaciones de la infraestructura tendrán un impacto en el futuro. No es probable que los ingresos municipales regulares disminuyan, pero la necesidad de gastos inmediatos, en parte financiados con deuda, tendrá implicaciones a más largo plazo.

Algunos de los hallazgos del equipo fueron inesperados. Por ejemplo, aunque en comparación con el mismo mes del año anterior los ingresos regulares de la municipalidad habían disminuido en un 50% en noviembre de 1998 (inmediatamente después del huracán), para cada uno de los meses siguientes los ingresos regulares fueron bastante robustos. Para 1999, el gobierno municipal espera que los ingresos totales aumenten alrededor de una cuarta parte en comparación con 1998, y se espera que los ingresos regulares aumenten alrededor del 10 por ciento, de acuerdo con la inflación general de precios. Este aumento esperado del 10 por ciento es mucho menor que el aumento de casi el 30 por ciento que hubo el año anterior, a pesar de Mitch y “Los Niños”, pero claramente no se espera que los ingresos municipales caigan drásticamente.

Son tres las razones por las cuales las perspectivas para los ingresos regulares son algo positivas. En primer lugar, la base impositiva no se ha afectado severamente. La mayor parte de los daños a la propiedad que se han dado en la municipalidad ha afectado al grupo más pobre de los pobres, que no estaba contribuyendo mucho a la base tributaria antes del huracán. De hecho, el 86 por ciento de las familias cuyos hogares quedaron destruidos o dañados pertenece a la categoría de ingresos más bajos. Si bien es cierto que se destruyó un hotel y otras empresas han sufrido daños, la mayor parte de la destrucción económica ocurrió en los sectores que no están sujetos a impuestos, porque generan “exportaciones no tradicionales” como camarones. Aunque hay efectos indirectos a los ingresos, causados por la pérdida de esta base económica, el impacto es mucho menor de lo que hubiera sido si estas industrias hubieran estado contribuyendo directamente a los ingresos municipales.

En segundo lugar, la última vez que se fijaron los valores catastrales fue en 1995, pero se acordó con la comunidad que los valores tasables en 1995 se implementarían a lo largo de un período de cuatro años (1995-1999). Esto significa que el valor tasable de la propiedad en 1999 sería equivalente al valor catastral de 1995, por primera vez, lo que significa un aumento del 25 por ciento de los valores tasables en comparación con 1998. Las autoridades municipales están esperando que los ingresos por el impuesto sobre la propiedad sean iguales en 1999 a lo que fueron en 1998. Si no hubiera ocurrido Mitch, Choluteca pudo haber esperado que los ingresos por el impuesto a la propiedad hubieran aumentado en un 25 por ciento (1,0 millones de lempiras).

En tercer lugar, las ventas de madera, bloques y otros materiales para la construcción, junto con la actividad económica adicional debida a la reconstrucción posterior a Mitch ha generado un aumento de la recolección del impuesto sobre “comercio, industria y servicios”. De hecho, las autoridades municipales esperan que esta fuente de impuestos aumente en alrededor del 35 por

ciento. En vista de que esta es la mayor fuente de ingresos por impuestos, el aumento es sustancial.

La asistencia extranjera, en donaciones, ha ayudado a la municipalidad con parte de la reconstrucción. En noviembre de 1998, se recibió asistencia extranjera por un monto de 355 311 lempiras, y en diciembre, llegó a 204 000 lempiras. Choluteca no había recibido asistencia extranjera en los mismos meses del año anterior.

4.2.3.2 Análisis de los ingresos de Choluteca

Cuadro 4.4: Análisis de los ingresos de Choluteca, 1 de enero a 28 de febrero de 1999

| Item de ingreso | % de | | Prorrateado al 1/1-2/28 | Recolectado al 1/1-2/28 | % de recolección |
|--|---------------------|---------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| | Presupuesto de 1999 | contribución | | | |
| Impuesto sobre la propiedad | 4 000 000 | 15,0% | 646 400 | | 0,0% |
| Impuesto sobre la renta personal | 400 000 | 1,5% | 64 640 | | 0,0% |
| Impuesto sobre la extracción de recursos naturales | 50 000 | 0,2% | 8 080 | | 0,0% |
| Impuesto de ventas | 4 887 967 | 18,4% | 789 895 | | 0,0% |
| Permisos a los mataderos | 550 000 | 2,1% | 88 880 | | 0,0% |
| Tasas por servicios de alcantarillado y basura | 400 000 | 1,5% | 64 640 | | 0,0% |
| Ingresos por alquileres | 2 917 690 | 11,0% | 471 499 | | 0,0% |
| Permisos y tarifas | 3 207 300 | 12,0% | 518 300 | | 0,0% |
| Venta de bienes | 120 100 | 0,5% | 19 408 | | 0,0% |
| Otros ingresos corrientes | 1 280 792 | 4,8% | 206 976 | | 0,0% |
| Recolección de impuestos vencidos | 1 700 500 | 6,4% | 274 801 | | 0,0% |
| Recolección de tarifas vencidas | 130 000 | 0,5% | 21 008 | | 0,0% |
| Subtotal, Ingresos corrientes | 19 644 349 | 73,8% | 3 174 527 | 4 732 171 | 149,1% |
| Venta de propiedad municipal | 821 995 | 3,1% | 132 834 | | 0,0% |
| Transferencias del sector público | 4 288 285 | 16,1% | 692 987 | | 0,0% |
| Transferencias del sector privado | 756 625 | 2,8% | 122 271 | | 0,0% |
| Préstamos fuente nacional | 100 000 | 0,4% | 16 160 | | 0,0% |
| Préstamos y donaciones de fuente internacional | - | 0,0% | - | | 0,0% |
| Ingresos por gravamen por mejoramiento | 574 604 | 2,2% | 92 856 | | 0,0% |
| Balance de efectivo | 450 000 | 1,7% | 72 720 | | 0,0% |
| Subtotal, Ingresos de capital | 6 991 509 | 26,2% | 1 129 828 | 1 022 051 | 90,5% |
| Ingresos totales presupuestados | 26 635 858 | 100,0% | 4 304 355 | 5 744 222 | 109,9% |

4.2.3.2 Gastos para la reconstrucción

Los costos para la municipalidad por Mitch incluyen la compra de tierra, que será vendida en lotes a los beneficiarios; los costos de construir las viviendas, que en su mayor parte están cubiertos por los donantes extranjeros; la reparación de la infraestructura y asistencia en forma

de alimentos. Estos gastos se hicieron en los últimos dos meses de 1998, mientras que las compras de tierra no aparecen en las cuentas fiscales. El Programa Mundial de Alimentos y otros donantes están dando la mayoría de los alimentos, aunque la municipalidad de hecho aportó la asistencia inmediata de emergencia. Sigue siendo difícil separar el aumento en los ingresos debido al gasto por la reconstrucción; sin embargo, es significativo que en enero de 1999 el gasto corriente fuera un 36 por ciento mayor que en enero de 1998 y para febrero, la cifra llega al 47 por ciento por encima del año anterior. La estructura comparativa del gasto municipal en Choluteca se ilustra en las Figuras 4.1 y 4.2. La primera compara el gasto en enero y febrero de este año con respecto a 1998. La segunda compara los gastos presupuestados para 1999 con los gastos estimados en 1998.

Figura 4.1: Gasto comparativo para Choluteca

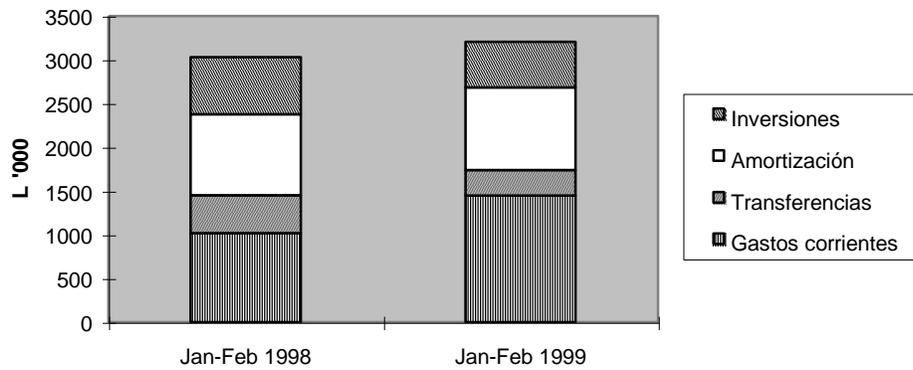
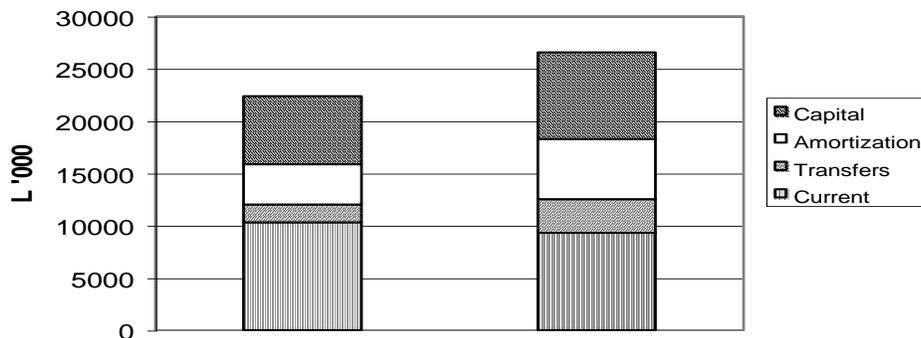
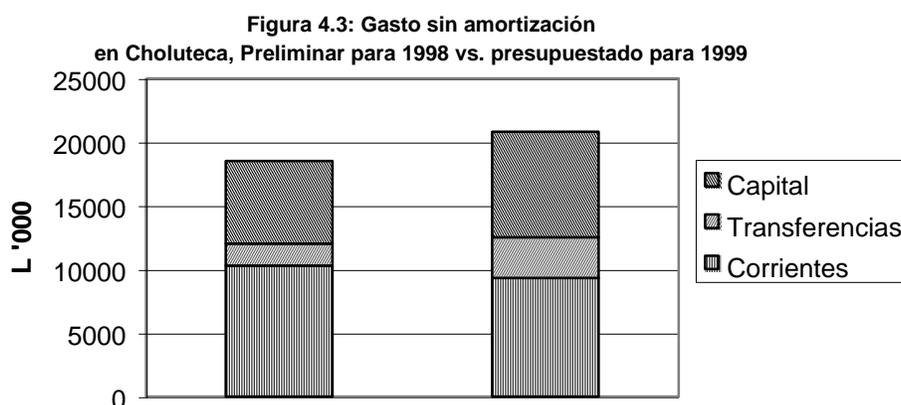


Figura 4.2: Gasto Pre- y Post-Mitch Preliminar de 1998 vs. presupuestado para 1999



Aunque la Figura 4.2 compara el gasto real previo a Mitch con el presupuestado para todo el año 1999, se espera que aumente el gasto capital, las transferencias y la amortización. La Figura 4.3 presenta estos datos comparativos, pero excluye la amortización.



Pareciera algo extraño que la municipalidad de Choluteca esté esperando ejecutar un gasto corriente menor en todo 1999 que en 1998. El alto nivel de gasto “corriente” en 1998, en comparación con 1999, no es el resultado de Mitch, ya que la alta proporción del presupuesto que se destinó a este tipo de gasto ya se había ejecutado antes de octubre de 1998. Se espera que las transferencias y el gasto de capital casi se dupliquen. Las transferencias para el departamento de bomberos son normales y son obligatorias por ley. Sin embargo, la municipalidad también espera hacer contribuciones grandes a los ONG, tales como la Cruz Roja, como parte de su programa de gastos posterior a Mitch.

Al igual que en otras municipalidades, en Choluteca un problema importante es la deuda pendiente y sus implicaciones para las finanzas municipales. Hasta el 31 de diciembre de 1998, la municipalidad de Choluteca tenía cinco préstamos pendientes (véase el Cuadro 4.5). Una de ellos es con BANMA, otro con USAID que data desde 1992, y tres son préstamos con una base casi comercial con el Banco Occidente, un banco comercial privado. Estos préstamos tienen balances pendientes por unos 26 millones de lempiras. El pago de los intereses por el préstamo con BANMA se canceló por medio de un decreto del Congreso, en enero de 1999.

Cuadro 4.5: Deuda a mediano y largo plazo de Choluteca

| Fecha del préstamo | Acreedor | Préstamo No. | Fecha del pago final | Tasa de interés | Balance |
|--------------------|-----------------|--------------|----------------------|-----------------|-------------------|
| Sep-87 | BANMA | 1 | NA | 11,3% | 4 410 748 |
| 1992 | USAID | 2 | 2014 | 9,5% | 4 327 652 |
| Oct-97 | Banco Occidente | 3 | 2000 | 30,0% | 2 557 867 |
| May-98 | Banco Occidente | 4 | 2002 | 30,0% | 14 663 376 |
| Dec-98 | Banco Occidente | 5 | 1999 | 30,0% | 500 000 |
| Total | | | | | 26 459 643 |

Está claro que el servicio de la deuda (amortizaciones) representa una carga bastante pesada para la municipalidad de Choluteca, una carga que sigue creciendo. Choluteca tendrá que solicitar préstamos para obtener los fondos adicionales para la reconstrucción y el peso concomitante de la deuda aumentará, salvo que la municipalidad pueda negociar un alivio de esta deuda.

4.3 El Progreso

4.3.1 Ubicación

El Progreso está situado en las llanuras costeras del norte de Honduras, aproximadamente a 25 kilómetros al este de San Pedro Sula. La municipalidad tiene aproximadamente 100.000 habitantes y se localiza en una de las dos principales áreas de producción bananera en la Costa Norte. Depende mucho de la producción de banano y otros productos agrícolas (granos básicos y caña de azúcar) como fuentes de empleo y generación de ingresos municipales.

4.3.2 Daños provocados por el huracán y asistencia de emergencia

El Progreso sufrió daños severos a causa del Huracán Mitch, principalmente por las inundaciones de los Ríos Ulúa y Pelo. Se perdieron aproximadamente 400 viviendas y otras 1000 se dañaron. Los diques se destruyeron y hubo daños extensos a los sistemas urbanos de acueductos y alcantarillados. Un problema significativo a largo plazo es que hubo daños muy severos a la producción agrícola en la municipalidad, y los productores de banano, en particular, han tenido que despedir a grandes cantidades de trabajadores. Ante el llenado de los lechos de los ríos con materiales lavados por Mitch y su consecuente pérdida de caudal, muchas de las plantaciones no se están resembrando, debido al temor de inundaciones graves y recurrentes en esta área. Esto podría causar pérdidas económicas y financieras a largo plazo para la región, lo que incluye al gobierno municipal.

El Progreso recibió ayuda de emergencia por medio del FHIS, y la municipalidad está buscando el reembolso de sus gastos de emergencia en el monto de 530 000, del fondo de emergencia de USAID/FUNDEMUN. Los funcionarios municipales reportan que las obras construidas por el FHIS cuestan significativamente más de lo que costarían si los procesos de contratación y compra se realizaran directamente por parte de la municipalidad. Los funcionarios municipales recomiendan que, en el futuro, el FHIS establezca oficinas regionales que respondan mejor y operen bajo un consejo asesor regional que incluya la representación de las municipalidades de cada región. Como se propone en la sección 7, un “fondo de préstamos y subsidios para el desarrollo municipal”, administrado por FUNDEMUN y AMHON, también podría servir como un vehículo alternativo para canalizar la ayuda para la reconstrucción en las municipalidades.

4.3.3 El impacto en los ingresos y gastos a corto plazo

A pesar del impacto grave de Mitch en los ingresos municipales, El Progreso pudo cerrar el año 1998 con la recolección del 88,2 por ciento de lo presupuestado para el año, lo que incluye un 87 por ciento de los ítems de ingresos corrientes y un 91 por ciento de los ítems de ingresos de capital presupuestados. Las recolecciones mensuales de los ingresos corrientes disminuyeron desde un promedio de 1,9 millones de lempiras antes de Mitch a un promedio de 1,35 millones de lempiras después de Mitch, pero esto se compensó en parte con el aumento en recibos de

capital, desde 280 000 lempiras por mes antes de Mitch a aproximadamente 600 000 lempiras por mes después de Mitch.

Los gastos mensuales, que se habían presupuestado en un promedio de 2,4 millones de lempiras para 1998, fueron de 2,4 millones, 1,7 millones y 2,1 millones en octubre, noviembre y diciembre, respectivamente, lo que refleja los esfuerzos de la municipalidad para contener los gastos corrientes, a la luz de la reducción de los ingresos en el período posterior a Mitch. De hecho, se excedieron las inversiones planeadas de 9,2 millones de lempiras, en casi 900 000 lempiras en 1998, como resultado del aumento en los gastos para la reparación de la infraestructura necesaria para mantener los servicios públicos vitales. Los gastos corrientes se mantuvieron en poco más de 3 millones de lempiras por debajo del presupuesto para 1998, ya que se gastaron 16,7 millones de lempiras en vez de 19,8 millones de lempiras

El éxito de El Progreso para reducir los gastos corrientes puede atribuirse en parte a una reducción de los puestos en planilla en la municipalidad, de unos 360 a apenas 140 empleados fijos. Además, el concejo municipal nuevo ha sido agresivo en la privatización de los servicios municipales y ya estableció acuerdos de concesión con operadores privados para el mercado municipal, la recolección de basura, una biblioteca municipal y una escuela. El concejo está en el proceso de privatizar las operaciones del matadero municipal y la recolección de ciertas tasas por servicios municipales. Los costos de operación, como porcentaje de los ingresos corrientes, se han reducido del 82 por ciento al 48 por ciento, y el alcalde ha expresado su intención de reducir aún más los costos de operación, para llegar hasta un 15 por ciento de los ingresos corrientes en los próximos dos años.

4.3.4 Situación actual y perspectivas

4.3.4.1 El desempeño financiero

La recolección de ingresos en El Progreso, a diferencia de Catacamas, está por encima de las proyecciones presupuestarias prorrateadas para enero y febrero de 1999. El presupuesto para 1999 se fijó en 34,6 millones de lempiras, lo que significa que se esperarían recolecciones de 5,6 millones de lempiras durante los primeros 59 días del año, en forma prorrateada. De hecho, los ingresos acumulados en enero y febrero fueron de 6,8 millones en El Progreso, un exceso del 21 por ciento con respecto a un presupuesto que ya había aumentado en un 19 por ciento con respecto al año anterior. Como se muestra a continuación, entre los principales ítems de ingresos, las recolecciones del impuesto municipal sobre las ventas hasta febrero están un 64 por ciento por encima de lo programado prorrateadamente para las recolecciones, y lo que es llamativo, la recolección de impuestos vencidos ya había llegado a 849 000 lempiras, de un total de 1,95 millones de lempiras presupuestados para 1999. Además, a diferencia de la municipalidad de Catacamas, que depende excesivamente de las transferencias y otros tipos de ingresos no tributarios, en El Progreso los impuestos locales y las tarifas por servicios constituyen la mayor parte de los ingresos de la municipalidad.

4.3.4.2 Análisis de los ingresos de El Progreso

Cuadro 4.6: Análisis de los ingresos de El Progreso, 1 de enero a 28 de febrero de 1999

| Item de ingreso | Presupuesto de 1999 | % de contribución | Prorrateado al 1/1-2/28 | Recolectado al 1/1-2/28 | % de recolección |
|--|---------------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Impuesto sobre la propiedad | 4 100 000 | 11,8% | 662 560 | 1 938 | 0,3% |
| Impuesto sobre renta personal | 700 000 | 2,0% | 113 120 | 186 654 | 165,0% |
| Impuesto sobre la extracción de recursos naturales | 100 000 | 0,3% | 16 160 | 13 960 | 86,4% |
| Impuesto de ventas | 7 002 000 | 20,2% | 1 131 523 | 1 853 879 | 163,8% |
| Permisos a los mataderos | 380 000 | 1,1% | 61 408 | 42 189 | 68,7% |
| Tasas por servicios de alcantarillado y basura | 4 170 000 | 12,1% | 673 872 | 494 163 | 73,3% |
| Ingresos por alquileres | 1 530 000 | 4,4% | 247 248 | 201 364 | 81,4% |
| Permisos y tarifas | 3 456 000 | 10,0% | 558 490 | 1 465 811 | 262,5% |
| Venta de bienes | 100 000 | 0,3% | 16 160 | - | 0,0% |
| Otros ingresos corrientes | 2 890 000 | 8,4% | 467 024 | 986 369 | 211,2% |
| Recolección de impuestos vencidos | 1 950 000 | 5,6% | 315 120 | 848 805 | |
| Recolección de tasas vencidas | 560 000 | 1,6% | 90 496 | 73 913 | |
| Venta de propiedad municipal | 630 000 | 1,8% | 101 808 | 94 208 | 92,5% |
| Transferencias del sector público | 3 240 000 | 9,4% | 523 584 | 249 072 | 47,6% |
| Préstamos fuente nacional | 2 000 000 | 5,8% | 323 200 | - | 0,0% |
| Préstamos y donaciones de fuente internacional | 292 000 | 0,8% | 47 187 | 290 516 | 615,7% |
| Ingresos por gravamen por mejoramiento | 1 500 000 | 4,3% | 242 400 | - | 0,0% |
| Ingresos totales presupuestados | 34 600 000 | 100,0% | 5 591 360 | 6 802 841 | 121,7% |

4.3.4.3 Los gastos para la reconstrucción

Aunque el presupuesto global ha aumentado de 29 a 34,6 millones de lempiras entre 1998 y 1999, el presupuesto de capital ha aumentado de 10,9 a 15,2 millones de lempiras, lo que refleja, en parte, el mayor nivel de inversión local que se necesitará para la reconstrucción después de Mitch. Todavía no existe un plan municipal de reconstrucción para El Progreso, pero no hay duda de que los gastos de capital presupuestados, que por ley pueden incluir solo los gastos que están financiados al momento de preparación del presupuesto, subestiman en mucho las necesidades totales de inversión municipal para esta municipalidad. Es decir, sin duda, en El Progreso existe una brecha grande en el financiamiento municipal para la reconstrucción de la infraestructura municipal después de Mitch, pero esa brecha no está reflejada en el presupuesto

municipal actual. Se anticipa que pronto estará disponible un plan municipal de reconstrucción para El Progreso, similar al preparado para Catacamas.

4.3.4.4 Evaluación de la capacidad administrativa

El desempeño financiero de El Progreso desde Mitch y el éxito logrado por las autoridades municipales para privatizar una amplia variedad de servicios municipales demuestran la capacidad administrativa de la municipalidad y su disposición para jugar un papel de liderazgo en el esfuerzo de reconstrucción municipal.

4.4 La Ceiba

4.4.1 Ubicación

La Ceiba está situada en el departamento de Atlántida, en la Costa Norte de Honduras. Es un puerto importante, que atiende al área agrícola más próspera de Honduras. La economía local está dominada por el cultivo del banano, piña y otras exportaciones agrícolas de alto volumen, aunque cada vez más la maquila y el turismo se están convirtiendo en fuentes importantes de empleo. La Ceiba tiene una población de aproximadamente 110 000 habitantes, y posee un aeropuerto internacional.

4.4.2 Daños por el huracán y asistencia de emergencia

Más de 8 000 personas se vieron obligadas a buscar albergues de emergencia como consecuencia del Huracán Mitch. Hubo daños extensos en la infraestructura municipal, en particular los caminos y un puente importante que comunica a La Ceiba con San Pedro Sula, Puerto Cortés, Tegucigalpa y otras ciudades importantes del país. Entre el 27 de octubre de 1998 y finales de enero de 1999, los daños extensos a los puentes y la persistencia de las lluvias hicieron que fuera casi imposible el acceso por tierra a La Ceiba. Las comunicaciones aéreas y marítimas con La Ceiba fueron vitales para su supervivencia durante este período. Actualmente, se ha restablecido el acceso por tierra, mediante la colocación de un puente tipo “Bailey”, que tendrá que ser reemplazado en el futuro más o menos cercano para poder atender el alto volumen de tráfico.

La municipalidad está brindando albergue en dos localidades a más de 500 familias que perdieron sus viviendas. USAID está asistiendo con la instalación de conexiones para agua y alcantarillado en estas localidades, así como con la construcción de unidades básicas temporales. A diferencia de lo que sucedió en Tegucigalpa, en donde se están construyendo los albergues de transición antes de reubicar a las víctimas de Mitch en las viviendas permanentes, en La Ceiba se construirán viviendas más permanentes con la ayuda de PRIMHUR y varios ONG, en los mismos sitios en donde están alojados actualmente, en forma temporal. El FHIS también ha dado ayuda sustancial para restaurar los sistemas de distribución de agua potable y la reparación o reconstrucción de los edificios escolares y las clínicas de atención de la salud. Los funcionarios municipales reportan que el FHIS les está delegando un alto grado de autoridad para

la priorización e implementación de los proyectos locales, una situación que es bastante diferente a la reportada por otras municipalidades. Sin embargo, el alcalde y otros funcionarios municipales consideran que la asistencia a la reconstrucción apoyada por donantes sería mucho más eficaz si se canalizara directamente por medio de los gobiernos municipales, tales como el de La Ceiba, que tienen el personal y los recursos técnicos para brindar una administración eficaz al nivel local.

4.4.3 El impacto de los ingresos y gastos a corto plazo

Al igual que en El Progreso, desde el Huracán Mitch La Ceiba ha podido lograr un esfuerzo de ingresos que es muy exitoso. Solo en los meses de octubre y noviembre hubo disminuciones de los ingresos municipales con respecto a los mismos meses del año anterior, y los ingresos totales en enero y febrero de 1999 son un 27 por ciento mayores que los del mismo período en 1998.

Cuadro 4.7: Recolección de ingresos después de Mitch en La Ceiba

| | Octubre de 1998 | Noviembre de 1998 | Diciembre de 1998 | Enero de 1999 | Febrero de 1999 |
|--------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Más reciente | 2 201 108 | 2 342 531 | 2 890 213 | 7 266 205 | 6 115 437 |
| Año anterior | 2 347 774 | 2 955 064 | 1 628 561 | 6 327,608 | 4 225 066 |
| % de cambio | (6,25%) | (20,7%) | 77,5% | 14,8% | 44,7% |

Por el lado de los gastos, La Ceiba subejecutó el presupuesto de gastos ligeramente en alrededor de 1 millón de lempiras, de acuerdo con lo presupuestado para 1998, ya que cerró el año con gastos de 40,9 millones de lempiras. Esto se logró a pesar de los gastos mensuales mayores que el promedio durante los meses de noviembre y diciembre, los que, en parte como resultado de los daños provocados por el huracán, fueron como promedio 4,7 millones de lempiras por mes, en comparación con el gasto promedio de 3,2 millones de lempiras durante los diez meses anteriores.

4.4.4 Situación actual y perspectivas

4.4.4.1 Desempeño financiero

Durante enero y febrero de 1999, el gasto siguió alto, con un promedio de 4,85 millones de lempiras por mes. Esto de acuerdo con un presupuesto anual dramáticamente aumentado, que se ha fijado en 57,7 millones de lempiras para el año, lo que es un 38 por ciento mayor que en 1998. Además, como se mencionó anteriormente, el mayor gasto en 1999 se acompaña de recolecciones de ingresos que aumentan aún más rápidamente, ya que han sumado como promedio 6,7 millones de lempiras por mes hasta febrero,

La estructura de ingresos municipales en La Ceiba es relativamente independiente de las transferencias del Gobierno Central, ya que el 64,5 por ciento de los ingresos se origina de cinco fuentes locales principales de ingresos, a saber, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto de

ventas, las tasas por servicios públicos, el gravamen por el mejoramiento y los permisos y tasas. Los préstamos y las transferencias constituyen apenas el 8,7 por ciento de los ingresos presupuestados para 1999,

Cuadro 4.8: Análisis de los ingresos de La Ceiba, 1 de enero a 28 de febrero de 1999

| Item de ingreso | Presupuesto de 1999 | % de contribución | Prorrrateado al 1/1-2/28 | Recolectado al 1/1-2/28 | % de recolección |
|--|---------------------|-------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|
| Impuesto sobre la propiedad | 6 100 000 | 10,6% | 985 760 | 698 173 | 70,8% |
| Impuesto sobre renta personal | 2 000 000 | 3,5% | 323 200 | 790 619 | 244,6% |
| Impuesto sobre la extracción de recursos naturales | 150 000 | 0,3% | 24 240 | 108 035 | 445,7% |
| Impuesto de ventas | 15 000 000 | 26,0% | 2 424 000 | 3 618 973 | 149,3% |
| Permisos a los mataderos | 800 000 | 1,4% | 129 280 | - | 0,0% |
| Tasas por servicios de alcantarillado y basura | 5,800 000 | 10,1% | 937 280 | 2 726 250 | 290,9% |
| Ingresos por alquileres | 934 500 | 1,6% | 151 015 | 136 874 | 90,6% |
| Permisos y tarifas | 3 370 000 | 5,8% | 544 592 | 1 985 000 | 364,5% |
| Venta de bienes | 200 000 | 0,3% | 32 320 | 47 010 | 145,5% |
| Otros ingresos corrientes | 4 355 000 | 7,5% | 703 768 | 643 136 | 91,4% |
| Recolección de impuestos vencidos | 2 570 000 | 4,5% | 415 312 | 509 217 | 122,6% |
| Recolección de tasas vencidas | 1 264 000 | 2,2% | 204 262 | 698 000 | 341,7% |
| Venta de propiedad municipal | 3 204 235 | 5,6% | 517 804 | 363 377 | 70,2% |
| Transferencias del sector público | 2 000 000 | 3,5% | 323 200 | 190 135 | 58,8% |
| Préstamos fuente nacional | 1 000 000 | 1,7% | 161 600 | - | 0,0% |
| Préstamos y donaciones de fuente internacional | 2 000 000 | 3,5% | 323 200 | - | 0,0% |
| Ingresos por gravamen por mejoramiento | 6 950 000 | 12,0% | 1 123 120 | 866 842 | 77,2% |
| Ingresos totales presup, | 57 697 735 | 100,0% | 9 323 954 | 13 381 641 | 143,5% |

El presupuesto para 1999 incluye 17,1 millones de lempiras para construcciones y mejoramientos, un aumento en comparación con los 14,0 millones de lempiras presupuestados el año anterior. Al igual que en El Progreso, el presupuesto para 1999 en La Ceiba no refleja plenamente el impacto en la municipalidad del gasto de capital requerido para la reconstrucción después de Mitch, ya que gran parte del esfuerzo de reconstrucción está siendo absorbido por el Gobierno Central y los ONG y los procedimientos para la formulación de los presupuestos municipales en Honduras proscriben la inclusión de gastos sin financiamiento. Por ende, una estimación confiable de la brecha de financiamiento municipal por la reconstrucción en La Ceiba debida a Mitch tendrá que esperar que FUNDEMUN y la municipalidad terminen el plan municipal de reconstrucción, lo que se espera ocurra pronto.

4.4.4.2 Evaluación de las capacidades administrativas

Al igual que en El Progreso, la capacidad del gobierno municipal para desempeñarse eficazmente y demostrar su potencial para contribuir al esfuerzo de reconstrucción después de Mitch queda demostrada por el desempeño financiero impresionante y su historia de implementación exitosa de programas locales de inversión de magnitud importante. En La Ceiba, debiera considerarse la implementación directa de programas financiados por donantes, con el aporte de asistencia técnica en algunas áreas específicas, tales como en ingeniería hidrológica y desarrollo del turismo, que fueron mencionadas durante las entrevistas del equipo de estudio con el alcalde.

4.5 La Lima

4.5.1 Ubicación

La Lima es una municipalidad pequeña (166 kilómetros cuadrados) pero densamente poblada (88 500 habitantes) que se encuentra cerca de San Pedro Sula. Históricamente, La Lima ha sido el centro principal de producción de banano, en donde la empresa Tela Railroad Company (United Brands) y muchos productores independientes siguen siendo la fuente principal de empleo en la municipalidad. El terreno en la municipalidad es plano y bajo. Los ríos Chamelecón, Chotepe y Chasnigua lo cruzan, y en los últimos años, cada vez es más susceptible a las inundaciones.

4.5.2 Daños por el huracán y asistencia de emergencia

El Huracán Mitch causó las peores inundaciones en la historia registrada de La Lima, ya que inundó el 98 por ciento del área terrestre de la municipalidad, con una profundidad de más de un metro. El edificio terminal principal del aeropuerto internacional de San Pedro Sula, que se ubica en las afueras del pueblo de La Lima, estuvo cubierto con más de metro y medio de agua durante varios días, al igual que las pistas de aterrizaje y carreteo, lo que obligó el cierre de esta instalación durante varias semanas. Así mismo, grandes extensiones de las plantaciones de banano quedaron dañadas, y en última instancia, un porcentaje significativo de estas tendrán que ser resembradas. El principal productor, la Tela Railroad Company, reportó pérdidas por más de US\$1,2 millones y ha tenido que despedir temporalmente al 70% de su fuerza laboral, o sea, unos 5 000 empleados. Las repercusiones económicas de tal pérdida masiva de empleo se sienten en toda la municipalidad, incluso en la pérdida de ingresos municipales a corto plazo.

Una operación procesadora grande de exportación (ZIP Continental) sufrió daños severos y pérdidas reportadas en 57 millones de lempiras. Alrededor de 107 empresas pequeñas y medianas en La Lima también reportaron pérdidas significativas, para un total aproximado de 65 millones de lempiras (US\$4,6 millones).

Los funcionarios municipales reportan que aproximadamente 400 viviendas se destruyeron, y otras 1000 quedaron severamente dañadas por las inundaciones. Varios edificios escolares e

instalaciones para la atención de la salud también se dañaron o destruyeron; la mayor parte del sistema de acueductos y alcantarillado de la municipalidad se dañó severamente y grandes áreas de la ciudad de La Lima siguen sin servicios, debido al atascamiento de las bombas, los recolectores y las tuberías con barro y otros escombros. En muchas áreas de la ciudad, el barro se acumuló más de un metro de profundidad, y ha costado mucho dinero y esfuerzo poder removerlo.

Quizás la preocupación mayor a largo plazo es la pérdida de más de 11 kilómetros de diques que se habían construido para contener el cauce de los ríos principales que siguen siendo susceptibles a inundarse. De hecho, la probabilidad y severidad de las inundaciones futuras han aumentado después de Mitch, ya que los lechos de los ríos se han llenado de sedimento y solo tienen una fracción de su capacidad anterior a Mitch para encauzar el agua.

La ayuda de emergencia para La Lima se canalizó principalmente por el FHIS, que reporta haber expendido aproximadamente 16 millones de lempiras en reparaciones y otros esfuerzos de reconstrucción ante la emergencia. Sin embargo, los esfuerzos del FHIS se han concentrado en medidas de emergencia, y todavía no se ha iniciado la reconstrucción permanente de los principales sistemas de infraestructura municipal.

4.5.3 El impacto de los ingresos y gastos a corto plazo

Los recibos totales cayeron dramáticamente en noviembre de 1998 a apenas 391 000 lempiras, de un promedio mensual anterior de 1,2 millones de lempiras durante los diez meses antes del Huracán Mitch. Sin embargo, los recibos se recuperaron bastante rápidamente, a 1,2 millones de lempiras en diciembre.

Los gastos totales también disminuyeron en noviembre, aunque menos dramáticamente, a 923 000 lempiras, desde un promedio mensual de 1,1 millones de lempiras hasta ese momento. Los gastos luego aumentaron en diciembre a 3,1 millones de lempiras, y aproximadamente 1 millón de lempiras de estos corresponden al aumento de los gastos de construcción por la emergencia, y otros 1,3 millones de lempiras por el aumento de transferencias, que de nuevo, se destinaron principalmente a la atención de la emergencia.

4.5.4 Situación actual y perspectivas

A diferencia de las otras municipalidades visitadas, las oficinas municipales mismas se inundaron y se dañaron severamente en La Lima, con una pérdida total de las computadoras y de los archivos físicos de la municipalidad. Casi está terminado el nuevo edificio municipal, lo que ayudará a aliviar la situación, pero por el momento, los funcionarios municipales siguen trabajando bajo condiciones que son muy inadecuadas. Falta mucho trabajo por hacer para restaurar los sistemas municipales y para recuperar la información perdida, para que los procesos normales de la contabilidad y presupuestación puedan recuperarse. Desde la visita del equipo, muchas de estas funciones seguían haciéndose a mano y la municipalidad no pudo aportar información contable o presupuestaria alguna para 1999.

Por esta razón, además de los recortes drásticos de personal municipal desde 165 a principios de 1998 a solo 70 empleados en estos momentos, se consideró que no sería aconsejable recargar más las obligaciones administrativas de La Lima. Por lo tanto, se recomienda que los planes consideren el involucramiento activo del FHIS y otras agencias externas para la implementación de los programas de reconstrucción posteriores a Mitch en La Lima, por lo menos a corto plazo. También se consideró que se necesitará un apoyo considerable de asistencia técnica para ayudar a La Lima a restablecer sus propias operaciones internas para llegar a un nivel satisfactorio de eficiencia durante el año próximo.

4.6 Las municipalidades pequeñas y remotas

Los cinco estudios de caso presentados anteriormente describen municipalidades de tamaño mediano, cuya situación es bastante diferente a la de las municipalidades pequeñas, remotas y pobres. Para comprender mejor el impacto global de Mitch, los miembros del equipo entrevistaron a los alcaldes de cuatro municipalidades de la Costa Noreste: Santa Fe, Santa Rosa de Aquán, Limón e Irióna (todas en el departamento de Colón). Estas comunidades costeras pequeñas fueron severamente dañadas por el huracán. Su primera prioridad es la reconstrucción y reparación de los caminos, los puentes y las comunicaciones. Los alcaldes afirmaron que ellos han recibido muy poca ayuda hasta la fecha, debido a sus ubicaciones remotas. Temen que la situación empeore mucho durante la estación lluviosa que se aproxima. Estas comunidades están pobladas principalmente por hondureños de descendencia africana y están entre las más pobres en Honduras. USAID/Honduras y AMHON actualmente están reuniéndose con los alcaldes de estas comunidades, para ayudarles en sus esfuerzos de reconstrucción.

5 Planes de reconstrucción después de Mitch

5.1 El Plan Nacional de Reconstrucción

El Plan Nacional de Reconstrucción no se había terminado cuando finalizó el período del estudio. Sin embargo, el GDH efectuó una presentación verbal del plan preliminar ante el equipo de estudio. El GDH estima que el costo de la reconstrucción será de aproximadamente US\$5,0 mil millones. El plan incluye las afirmaciones de apoyo a la descentralización, y traspa la responsabilidad de la reconstrucción de la infraestructura, la vivienda, las escuelas y las instalaciones de atención de la salud a las municipalidades.

5.2 Los planes municipales de reconstrucción

Inmediatamente después del huracán, AMHON preparó una evaluación preliminar del impacto de Mitch sobre sus municipalidades miembros. Aproximadamente 100 de un total de 298 municipalidades sufrieron daños sustanciales por Mitch. AMHON también ha preparado un Plan de Acción para la Reconstrucción Municipal para 1999-2000. El plan cita los siguientes como los principales impactos de Mitch al nivel local:

- Daños a individuos – pérdida de empleo, enfermedades, trauma, desánimo
- Infraestructura social (escuelas, instalaciones de atención de la salud, viviendas)
- Infraestructura (agua, alcantarillado, caminos, puentes)
- Ambiental (bosques, cuencas hidrográficas, lechos de ríos)
- Sector productivo (fábricas, empresas, cultivos)

Anota algunas de las preocupaciones actuales de las municipalidades:

- Cambio de actitud del Gobierno Central, alejándose de la descentralización
- Falta de participación por parte de las municipalidades en la planificación y el proceso de toma de decisiones para la reconstrucción
- Resurgimiento de la legislación de emergencia para el trabajo de reconstrucción, que reduce la base legal anterior de autonomía y autoridad para las municipalidades
- Incertidumbre sobre los pagos futuros por el Gobierno Central de las transferencias del 5 por ciento sobre los ingresos (véase la sección 3.3.1)

El plan de acción de AMHON cita acciones específicas que realizará:

- Cabildeo ante el Congreso Nacional, para desestimar la legislación que lesiona el proceso de descentralización
- Reunirse con el gabinete de reconstrucción y las organizaciones internacionales para obtener el apoyo para la descentralización continua, como parte de la transferencia de los recursos para la reconstrucción
- Ejecutar campañas promocionales para fortalecer la democracia local y para promover el pago de la transferencia del 5 por ciento de los ingresos del Gobierno Central
- Implementar un catastro simplificado (sistema de registro de propiedades inmuebles) en 100 municipalidades para actualizar la información, mejorar la recolección del impuesto sobre la propiedad y aumentar los ingresos municipales
- Realizar capacitaciones sobre asuntos sanitarios y ambientales
- Ayudar a 25 municipalidades para la preparación de planes maestros y los códigos relacionados para regular el uso de la tierra
- Preparar y presentar guías y manuales técnicos para la implementación municipal de las actividades de reconstrucción
- Fortalecer el apoyo al nivel de departamento (estado) y regional para el desarrollo municipal.

Ninguna de las 100 municipalidades afectadas por Mitch han preparado aún los planes comprensivos de reconstrucción. Parte de la razón del atraso es la incertidumbre acerca del Plan Nacional de Reconstrucción y los papeles que el Gobierno Central asignará a las agencias de nivel nacional y a las municipalidades. Otras razones son la falta de recursos financieros y la incertidumbre sobre lo oportuno y la cantidad del financiamiento proveniente de fuentes internacionales.

5.3 Planes de apoyo de USAID y otros donantes

USAID/Honduras y otros donantes han contribuido sustancialmente al esfuerzo de alivio de la emergencia, y han empezado a brindar ayuda para la reconstrucción, aunque el GDH todavía no haya presentado su Plan Nacional de Reconstrucción. Los detalles del apoyo de USAID estarán disponibles después de que el GDH anuncie su plan nacional y después de que el Congreso de los Estados Unidos actúe sobre la apropiación complementaria para la ayuda por parte de los Estados Unidos. Los planes preliminares de USAID incluyen el apoyo para la reconstrucción y reparación de la infraestructura y la vivienda. y para la restauración del sector productivo.

5.4 Costos

Hasta el momento, no hay una estimación comprensiva de los fondos totales que las municipalidades necesitarán para ejecutar las responsabilidades que el Gobierno Central les está asignando en la versión preliminar del Plan Nacional de Reconstrucción (vivienda, instalaciones para la atención de la salud, escuelas, acueductos, alcantarillados, calles y puentes). Después de que se terminen el Plan Nacional de Reconstrucción y los planes municipales, se conocerán las cifras estimadas, y puede calcularse la brecha entre los fondos disponibles de fuentes hondureñas (locales y nacionales) y las cantidades necesarias de fuentes internacionales. Puede asumirse que si el impacto total nacional es de US\$5,0 mil millones, todo se gastará en las municipalidades. La pregunta clave es cuánto se implementará directamente por las municipalidades y cuánto por el Gobierno Central, por medio de sus agencias.

6 Resumen de los hallazgos

6.1 Impacto de Mitch al nivel nacional

Aun antes de que Mitch azotara al país, el GDH estaba enfrentando una situación fiscal difícil, aunque estaba mejorando. La deuda externa llegaba a unos \$4,4 mil millones. La mitad de esta se debía a acreedores multilaterales; la otra mitad a gobiernos extranjeros. En 1998, los pagos de interés sobre esta deuda llegaban a poco más del 20 por ciento del gasto corriente y el financiamiento fresco apenas excedía el pago del principal en estas deudas extranjeras. El servicio total de la deuda, como porcentaje de las exportaciones, ha disminuido constantemente desde un 33 por ciento en 1995 hasta un 20 por ciento en 1998. El GDH ha sido prudente en no pedir prestado de fuentes nacionales, y la nueva ley del Banco Central ya no permite que el GDH financie su presupuesto con sobregiros del Banco Central. El GDH incluyó \$57 millones en

bonos nacionales en su propuesta para el presupuesto de 1999, pero espera no tener que utilizar esta fuente de crédito, principalmente por el impacto probable desestabilizador en los precios, las tasas de interés y el tipo de cambio.

Todavía no está disponible una estimación precisa del impacto financiero de Mitch al nivel nacional. La estimación más reciente del GDH (20 de marzo de 1999) del costo total de la recuperación y reconstrucción es de \$5,0 mil millones, cifra que es mayor de los \$2,7 mil millones de diciembre de 1998. El GDH estima que el 70 por ciento de este impacto se dio en el sector productivo, el 17,3 por ciento en la infraestructura, el 11 por ciento en el sector social (vivienda, instalaciones para la atención de la salud y escuelas) y el 1,7 por ciento en el ambiente. La versión actual del presupuesto del GDH para 1999 incluye solo unos \$275 millones para la reconstrucción. No será sino hasta que esté disponible el Plan Nacional de Reconstrucción que será posible comprender cómo calza el presupuesto de 1999 en el plan global de reconstrucción. Sin embargo, es claro que la contribución del GDH a la reconstrucción será apenas una pequeña parte de lo que se necesita. El GDH anticipa que los donaciones, los préstamos externos y la condonación de deudas cubrirán la mayor parte del costo de la reconstrucción.

El Gobierno Central ha afirmado que las municipalidades serán responsables de la reconstrucción del sector social. Sin embargo, no ha anunciado que brindará el financiamiento para este esfuerzo ni ha confirmado que transferirá la totalidad del 5 por ciento de los ingresos por impuestos para cubrir los gastos administrativos de las municipalidades. En 1998, se transfirió solo el 1 por ciento de los ingresos del Gobierno Central a las municipalidades. Estas transferencias son vitales para continuar la descentralización, debido a que permiten que las municipalidades ejecuten sus responsabilidades locales,

Gran parte del esfuerzo de reconstrucción del Gobierno Central se implementará por medio de las agencias del nivel nacional, tales como el FHIS, cuyos métodos de operación en el pasado no han contribuido a la descentralización.

Antes del huracán, los indicadores hondureños de la deuda externa no llegaban a los umbrales requeridos para ser elegibles bajo la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados. A la luz del huracán, el personal del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo empezaron a reevaluar comprensivamente la situación de deuda del país y las posibilidades de un alivio de la deuda en el contexto de la iniciativa. El gobierno actualmente está negociando con los donantes externos y otros para reducir la carga del servicio a la deuda del país durante los próximos años. Los acreedores bilaterales ya acordaron suspender los pagos de interés durante los próximos tres años. Sin embargo, no se ha hablado de aliviar la deuda de las municipalidades.

El FMI aprobó un arreglo de tres años, bajo las Facilidades Mejoradas de Ajuste Estructural para Honduras, por una cantidad equivalente a Derechos Especiales de Giro (DEG) de 156,75 millones (alrededor de US\$215 millones) para apoyar el programa económico del gobierno para 1999-2001. El primer préstamo anual, equivalente a DEG 76 millones (alrededor de US\$104 millones) estará disponible en dos partidas semianuales, la primera de las cuales, que es

equivalente a DEG 59,85 millones (unos US\$84 millones) estará disponible el 12 de abril de 1999.

6.2 Impacto de Mitch al nivel municipal

Aproximadamente 100 de las 298 municipalidades en Honduras sufrieron daños por el Huracán Mitch. El grado y la naturaleza de los daños sufridos en diversas áreas del país variaron mucho, con implicaciones diferentes sobre los gastos de emergencia a corto plazo, la cantidad de inversión de capital necesaria para la reconstrucción y los efectos a largo plazo sobre la economía local y la base tributaria. Algunas municipalidades se vieron poco afectadas, otras comunidades fueron completamente devastadas. Además de los daños físicos a la infraestructura, Mitch tuvo un impacto severo sobre algunos sectores productivos (por ejemplo, el cultivo del banano y de los camarones).

Muchas de las municipalidades quedaron totalmente aisladas durante las primeras semanas después del huracán, y rápidamente usaron todo su efectivo disponible y otros recursos para proveer el alivio de emergencia para sus ciudadanos. Como resultado, algunas de las municipalidades se han visto obligadas a reducir su personal administrativo en un momento en el cual la carga de trabajo ha aumentado dramáticamente por las actividades de asistencia y de reconstrucción. USAID/Honduras y OFDA respondieron ante esta situación crítica, por medio de: (1) el reembolso, a través de AMHON, de los gastos de emergencia a 20 de las municipalidades que sufrieron más por Mitch; (2) la reparación de los sistemas de acueductos de emergencia por medio del FHIS; (3) la limpieza de escombros, limpieza general y construcción de caminos, también por medio de AMHON; (4) construcción de albergues de transición para personas desplazadas en ocho municipalidades y (5) asistencia a los ONG y las municipalidades para la construcción de viviendas permanentes para las víctimas de Mitch. Además de la ayuda de USAID, muchas municipalidades también han recibido asistencia para las actividades de reconstrucción por parte de otros donantes y de los ONG.

Al nivel municipal, el proceso normal de formulación del presupuesto se trastornó completamente ante Mitch, y los presupuestos para 1999 todavía se revisan casi diariamente, conforme se tiene información más detallada sobre los costos de la reconstrucción y el impacto de Mitch sobre los ingresos y gastos normales. En la mayoría de las municipalidades todavía no se tienen estimaciones detalladas completas de los daños ni de los costos de la reconstrucción. Sin embargo, todas tienen una lista de los proyectos prioritarios con por lo menos estimaciones preliminares del costo. Algunas están empezando a preparar sus planes de reconstrucción, con la ayuda de USAID por medio de FUNDEMUN.

Las cinco municipalidades visitadas por el equipo (Catacamas, Choluteca, El Progreso, La Ceiba y La Lima) están recibiendo ayuda de USAID, AMHON, FUNDEMUN y otras agencias. Cada una de ellas ha sufrido daños extensos y pérdida de vidas. Sin embargo, están progresando en forma sorprendente en la transición de la fase de alivio de la emergencia a la fase de reconstrucción. Las cinco municipalidades han restablecido su base de ingresos, y en algunos casos, sus ingresos de hecho han aumentado durante los meses después de Mitch. Lograron esto mediante una combinación de acciones, entre otras, la privatización de algunos servicios, una

recolección más eficiente de los impuestos y las tarifas, tasas más altas de recolección de ciertos impuestos relacionados con la actividad de reconstrucción y una mayor recolección de los impuestos vencidos. Aunque el aumento de los ingresos es un indicador positivo, la cantidad real de ingresos es pequeña cuando se compara con las necesidades de reconstrucción. Las municipalidades necesitan desesperadamente los fondos del Gobierno Central, los donantes internacionales y los ONG para poder satisfacer la necesidad urgente de albergue y servicios, antes de la próxima estación lluviosa. También requieren asistencia para la preparación de los planes de reconstrucción a mayor plazo, así como la continuación del apoyo para mejorar su capacidad administrativa.

Existe un contraste importante entre las condiciones en las cinco municipalidades visitadas por el equipo y aquellas en las cuatro municipalidades remotas, más pequeñas y más pobres (Santa Fe, Santa Rosa de Aguan, Limón e Iriona) en la costa noreste. Estas comunidades perdieron sus viviendas, puentes, caminos, electricidad y comunicaciones. Según los alcaldes, estas municipalidades no habían recibido ayuda alguna del Gobierno Central, hasta principios de marzo. USAID y AMHON están trabajando con estas municipalidades para asegurar que se incluyan en el esfuerzo de reconstrucción.

El peso de la deuda de muchas municipalidades es sustancial y esta carga sigue creciendo (véase el ejemplo de la deuda de Choluteca en la sección 4.2.3.2). Las municipalidades requieren ayuda para cumplir sus obligaciones con los acreedores y para negociar con el Gobierno Central para lograr la condonación de su deuda, para que puedan cumplir con sus responsabilidades en el esfuerzo de reconstrucción.

7 Resumen de los asuntos principales y recomendaciones

7.1 Política de descentralización

7.1.1 Asunto principal

Hay indicaciones que señalan que el apoyo del Gobierno Central hacia la descentralización está debilitándose, y se teme que la canalización al Gobierno Central de gran parte del financiamiento para la reconstrucción puede socavar el progreso sorprendente que Honduras había logrado hacia la descentralización, en los últimos diez años.

Muchos alcaldes y otras personas involucradas en el desarrollo municipal perciben que en la actualidad, la consolidación de la democracia en el nivel local no es una prioridad alta para el Gobierno Central. Entre los indicadores están los siguientes: (1) la falta de participación de las municipalidades en la planificación de la reconstrucción, (2) falta de participación de las municipalidades en la implementación de los proyectos de infraestructura al nivel comunitario, patrocinados por el FHIS y otras agencias del Gobierno Central y (3) la falta de la transferencia del 5 por ciento de los ingresos tributarios del Gobierno Central a las municipalidades (como lo requiere la Ley de Reforma Municipal de 1990).

7.1.2 Recomendaciones

- El financiamiento de donantes externos para los proyectos de reconstrucción debiera incluir condiciones que apoyen un proceso continuo de descentralización, el apoyo para la participación democrática en el nivel local y un mayor papel de los gobiernos locales en la provisión de los servicios públicos a sus ciudadanos.
- Los donantes internacionales debieran estimular al GDH para que transfiera a las municipalidades la cantidad completa (5 por ciento) de los ingresos del Gobierno Central por concepto de impuestos, según lo requiere la Ley de Reforma Municipal de 1990. La falta de este financiamiento atenta contra la descentralización y restringe mucho la capacidad de los gobiernos locales para responder ante las necesidades de reconstrucción.
- Los donantes debieran auspiciar talleres y seminarios para revisar las fortalezas y debilidades relativas de los gobiernos municipales en comparación con el Gobierno Central y la interacción entre los dos niveles de gobierno. Un objetivo sería enfatizar aquellas áreas en las cuales los gobiernos locales pueden ser específicamente eficaces en la implementación de los proyectos de reconstrucción. Un segundo objetivo sería aumentar la conscientización del peligro al proceso de descentralización si durante la reconstrucción, las agencias del Gobierno Central (tales como el FHIS, SANAA y SOPTRAVI) hacen a un lado a los gobiernos locales.

7.2 Preparación del Plan Nacional de Reconstrucción

7.2.1 Asunto principal

El Gobierno Central no ha involucrado a los gobiernos municipales, AMHON o FUNDEMUN en la preparación del Plan Nacional de Reconstrucción, aunque el plan pasa responsabilidades importantes a las municipalidades para la reconstrucción de viviendas, escuelas, instalaciones para la atención de la salud e infraestructura.

7.2.2 Recomendación

Los donantes debieran promover una mayor participación de las municipalidades en la planificación e implementación de los proyectos de reconstrucción, y debieran considerar la canalización de los fondos en una forma tal que garantice su participación,

7.3 Los canales de financiamiento y la implementación de proyectos de reconstrucción

7.3.1 Asunto principal

Existe una relación directa entre cómo se canalizan los fondos y el papel que las municipalidades pueden jugar en la implementación de los proyectos de reconstrucción. El FHIS y otras agencias nacionales actualmente implementan la mayor parte de los proyectos de infraestructura. Los alcaldes sostienen que los proyectos del FHIS son extremadamente costosos, tardan demasiado tiempo para terminarse, no están sujetos al escrutinio local y socavan su papel como proveedores de los servicios públicos.

7.3.2 Recomendación

- Los donantes debieran revisar las políticas y los procedimientos del FHIS para confirmar que apoyan la descentralización y que no tienen un impacto negativo sobre los esfuerzos para fortalecer los gobiernos municipales. La revisión debiera incluir una evaluación de la capacidad administrativa y gerencial del FHIS y la eficacia de su implementación de los proyectos de infraestructura en las municipalidades. La capacidad de absorción del FHIS también debiera evaluarse, considerando la gran cantidad de financiamiento nuevo que se espera sea canalizado por medio del FHIS durante la reconstrucción.
- Debiera considerarse la creación de un nuevo canal para los fondos, mediante el establecimiento de un fondo de donaciones y préstamos para el desarrollo municipal, administrado por FUNDEMUN y AMHON. Este fondo habría de utilizarse para proyectos pequeños, en el ámbito de \$10 000 a \$50 000. Las municipalidades tendrían acceso al fondo según la calificación que reciben por su capacidad administrativa (véase más adelante). La implementación de los pequeños proyectos de capital debería ser una experiencia de aprendizaje para las municipalidades y debiera ligarse a la asistencia técnica y la capacitación dirigida al aumento de su capacidad administrativa y gerencial.

7.4 El sistema de calificación para la capacidad administrativa municipal

7.4.1 Asunto principal

El sistema de calificación del FHIS aparentemente no se está usando como fue propuesto, para calificar el nivel de capacidad administrativa de las municipalidades. Se pretendía que aquellas que recibían una mayor calificación tendrían mayor autoridad e independencia para implementar los proyectos. Las entrevistas con alcaldes de municipalidades calificadas como “A” indican que no tienen mayor autoridad para actuar en los proyectos financiados por el FHIS.

7.4.2 Recomendación

FUNDEMUN debiera actuar como agencia de certificación para confirmar el grado apropiado para cada municipalidad. Al mismo tiempo, FUNDEMUN debiera identificar cuál es la asistencia técnica y la capacitación que requiere una municipalidad para corregir sus deficiencias y pasar a la calificación siguiente. Un mejor sistema de calificación ayudaría a las organizaciones financiadoras para determinar el nivel apropiado de participación de las municipalidades en la implementación de los proyectos de reconstrucción.

7.5 Sistemas de financiamiento municipal

7.5.1 Asunto principal

El sistema actual para la presupuestación, la contabilidad y el reporte de los ingresos y los gastos de las municipalidades tiene varias deficiencias, y no se ajusta a los estándares internacionales para el manejo financiero gubernamental. El financiamiento que proviene de préstamos o de la venta de bonos se clasifica como “ingresos”, lo que da la impresión de un presupuesto balanceado. Algunas de estas deficiencias surgen de la Ley de Reforma Municipal de 1990, Debido a que el financiamiento y la amortización se incluyen ya sea como ingreso o como gasto, sin una investigación considerable no es posible determinar si las municipalidades están teniendo déficits o superávits, ni se puede determinar cuáles son sus esfuerzos sostenidos para mejorar los ingresos versus el gasto corriente normal. No están disponibles los balances globales, ni tampoco hay una contabilidad para un balance contable corriente. Además, el reporte de las finanzas municipales es inadecuado y debiera ampliarse.

7.5.2 Recomendación

Las secciones de la ley de 1990 que gobiernan las finanzas municipales debieran revisarse para que se ajusten a las normas internacionales para las estadísticas financieras gubernamentales y los sistemas financieros municipales debieran revisarse, para que cumplan los estándares internacionales.

7.6 Deuda municipal

7.6.1 Asunto principal

El GDH ha argumentado con buenas explicaciones por qué sus deudas a los acreedores internacionales debieran condonarse, como parte del apoyo a la reconstrucción. Los mismos argumentos son válidos para las deudas que tienen las municipalidades con CABEI, las organizaciones internacionales y BANMA.

7.6.2 Recomendación

El GDH, AMHON y FUNDEMUN debieran ayudar a las municipalidades en una revisión de sus deudas, y debieran promover una “Conferencia de Acreedores” ante la cual las municipalidades puedan defender su posición de una condonación de la deuda municipal como parte de la condonación global de la deuda nacional.

ANEXO A

LISTA DE CONTACTOS

AMHON (Asociación de Municipalidades Hondureñas)

Guadalupe López, Directora Ejecutiva
Romeo Ucles, Director, Unidad Técnica
Tel: 236-5233, 236-6150

Jorge Espinal

FUNDEMUN (Fundación Hondureña para el Desarrollo Municipal)

Mirtha González, Directora
Salvadora de Bocanegra, Asesora Financiera
Mario Iván Flores, Consultor
Tel: 239-9520

Ministerio de Finanzas

Adrián Gómez, Director General de Presupuesto
Tel: 222-8452

Feliciano Herrero, Asesor Técnico

Max Viana Mora, Asistente Técnico

FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social)

Jacobo Lagos, Director de Capacitación
Tel: 236-8262

UNAT

Glenda Gallardo, Directora
Tel: 239-4058

Ministerio de Gobernación

Alberto Reconco Venegas, Viceministro
Tel: 237-1130

Marco Tulio Banegas, Director de Asistencia Técnica
Tel: 222-2674

Reconstrucción

Mauro Membreño, Representante de Tegucigalpa para la Comisión de Reconstrucción y Asesor de la Municipalidad de Tegucigalpa
Tel: 239-5579

Municipalidad de San Pedro Sula

Roberto Salvador Larios, Alcalde
Tel: 553-4646

Municipalidad de La Lima

José Evaristo Euceda Fuentes, Alcalde
Tel: 668-2400

José Luis Caballero M., Concejal
Tel: 668-2400

Germán Wilfredo Henríquez, Concejal, Finanzas/Obras Públicas
Tel: 668-2400

Municipalidad de El Progreso

Virgilio Moisés Padilla, Alcalde
Tel: 666-3300

Municipalidad de La Ceiba

Gonzalo Antonio Rivera, Alcalde
Tel: 442-0257

(sigue)

Municipalidad de Choluteca

Juan Benito Guevara, Alcalde
Tel: 882-0509

USAID (United States Agency for International Development)

Elena Brineman, Directora de Misión

Joseph F, Lombardo, Subdirector de Misión

Gail Lecce, Directora de Iniciativas Municipales, Democráticas y de Desarrollo

Todd Sloan, Gerente de Proyecto, Desarrollo Municipal

Patricia Pérez, Subgerente de Proyecto, Desarrollo Municipal

Carlos Flores, Ingeniero, Desarrollo Municipal

Duty Greene, Economista, Oficina de Apoyo a la Estrategia y Programas

David Gould, OTI

Municipalidad de Santa Fe

Angelina Ugaldez, Alcalde

Municipalidad de Iruya

Calixto Cacho Alvarez, Alcalde

Municipalidad de Santa Rosa de Aguán

Beato Gonzalo Castillo, Alcalde

Municipalidad de Limón

Oscar Flores Arauz, Alcalde

Instituto Nacional Agrario

Luis Cruz, Director de Revisión de Tierras

Favio Obando, Coordinador del Catastro

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

José Manuel Ruiz, Asesor Financiero

Municipalidad de Catacamas

Rolando Raudales

José Roasales, Director de Catastro

Marco Tulio Mendoza, Director de Obras Públicas

Reynaldo Jiménez, Miembro, Junta para las Víctimas del Huracán Mitch

Rafael Diaz, Presidente de la Junta para las Víctimas del Huracán Mitch

Victor Manuel Mendoza, Director de Control de Ingresos

Departamento Legal

Humberto Ruiz, Asesor Municipal

Rina Cárdenas, Directora de Finanzas

Gustavo Gallardo, CODEM

ANEXO B

REFERENCIAS

- ICMA por convenio con: AID/RHUDO/CA (522-0340), “Proyecto de Desarrollo Municipal: Borrador Diagnóstico—Municipio de Catacamas,” Febrero de 1993,
- ICMA por convenio con: AID/RHUDO/CA (522-0340), “Proyecto de Desarrollo Municipal: Borrador Diagnóstico—Municipio de La Ceiba,” Marzo de 1993,
- ICMA por convenio con: AID/RHUDO/CA (522-0340), “Proyecto de Desarrollo Municipal: Diagnóstico—Municipio de la Lima,” Octubre de 1991,
- Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), “Ley de Municipalidades y su Reglamento,”
- Comisión Nacional de Bancos y Seguros, “Boletín Mensual de Estadísticas del Sistema Financiero,” octubre y noviembre de 1998, Sección de Estadísticas, Comayaguela, M,D,C,, Honduras, C.A.
- Gálvez, Ernesto, para el Fondo Hondureño de Inversión Social y el Banco Mundial, “Metodología de Planificación Participativa al Nivel Local: Informe Final,” Febrero de 1998,
- Grupo Consultivo para la Transformación y Reconstrucción de Centroamérica, “Honduras: Necesidades Urgentes y Lineamientos del Plan Maestro de la Reconstrucción Nacional,” Diciembre de 1998,
- International Monetary Fund (IMF), Press Release No, 99/11, “IMF Approves Three-Year Arrangement Under ESAF for Honduras,” 26 de marzo de 1999,
- Pérez, Patricia, para la Asociación Internacional de Administración Municipal por convenio con: AID/RHUDO/CA (522-0340), “Proyecto de Desarrollo Municipal: Borrador Diagnóstico—Municipio de Choluteca,” Junio de 1992,
- Phelps, Priscilla, and Robert B, Kehew, Prepared for USAID, “Assessment of the Honduras Municipal Finance System and Proposed Action Plan,” Marzo de 1998,
- República de Honduras, Secretaria de Finanzas, “Memoria 1997,”
- United States International Development Cooperation Agency, U,S, Agency for International Development, “Honduras: Project Paper—Municipal Development,” 1 de octubre de 1991,
- The World Bank, “Project Appraisal Document: on a Proposed Credit in the Amount of SDR 33,6 Million to the Republic of Honduras for a Fourth Social Investment Fund Project,” 19 de junio de 1998,