

CAPITULO 3:

PRINCIPALES ASPECTOS CLAVES DEL SECTOR

La identificación de los principales aspectos claves que presenta el Sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras, se basa en la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que surgen del análisis realizado de la situación actual.

3.1. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

3.1.1. FORTALEZAS

Las principales fortalezas identificadas son:

Aspectos Legales e Institucionales

- Existe un **amplio conjunto de disposiciones legales** relativas tanto a los recursos hídricos como al Sector Agua Potable y Saneamiento, distribuidas en un total de **más de 45 instrumentos jurídicos**. De estos instrumentos más de 25 son específicos del sector. Las disposiciones incluyen aspectos como la propiedad de las aguas, aprovechamiento y contrata, protección y control, regulación, fiscalización (control directo y vigilancia), prestación de servicios, faltas, delitos, sanciones y atribuciones institucionales. Estas leyes han permitido un adecuado desenvolvimiento de las instituciones del Sector aún sin disponer de un Marco Regulatorio a nivel nacional.
- Parte de la normativa legal desarrollada ha tratado de **incorporar las tendencias internacionales** y de ajustarlas a la realidad del país.
- Dentro de estas tendencias, algunas leyes como la de Municipalidades, la de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y la de Infraestructura Nacional, contemplan y favorecen la descentralización de los servicios, la participación privada a fin de mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación y calidad de los servicios y protegen legalmente los derechos de los usuarios así como de los prestadores.
- Se han implementado en los últimos años **diferentes soluciones institucionales novedosas y exitosas** en el ámbito urbano y rural, con y sin participación del sector privado, que demuestran que las reformas son viables y que se obtienen importantes mejoras en relación al modelo anterior, incluyendo la separación entre el prestador y el ente de control.

- Son ejemplos: las sociedades anónimas de capital mayoritariamente municipal (Puerto Cortés, Choluteca); la concesión de los servicios a una empresa privada (San Pedro); la creación de un ente Municipal competente (Catacamas); y las Juntas Administradoras de agua potable y saneamiento.

Se han recibido al respecto importantes apoyos de los Bancos internacionales de desarrollo y algunos donantes.

- Se dispone de un **mecanismo de coordinación sectorial**, constituido por el **Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento**.
- En concordancia con las políticas de descentralización, impulsadas desde el Gobierno Central, **se dispone de una amplia experiencia** y de varios **mecanismos de apoyo** para **mejorar la capacidad de gestión municipal**, tanto en el manejo del agua y el alcantarillado sanitario, como en otros servicios públicos.

Aspectos Técnicos y de Prestación de los servicios

- La **amplia cobertura de instalaciones de abastecimiento de agua potable y recolección de alcantarillado sanitario en el ámbito urbano** - aunque no está acompañada de calidad en la prestación del servicio - coloca, sin embargo, a Honduras en el rango de países que disponen de una importante infraestructura básica.
- El SANAA ha introducido **importantes reformas** en su gestión, como ser la desconcentración en **7 Direcciones** prestadoras de servicios con cierta autonomía, la formulación de planes operativos en las diferentes áreas de prestación de servicios, la evaluación de la gestión en función de algunos indicadores de uso internacional, y un sistema de información con visión de integración de todos los procesos institucionales, en fase de implementación. Hay mejor desempeño en la planificación física de la infraestructura, principalmente para Tegucigalpa y se ha desarrollado una capacitación gerencial en sus mandos ejecutivos. Ha sido asimismo proactiva en temas de gestión integral por cuencas de los recursos hídricos.
- Honduras ha desarrollado históricamente **grandes esfuerzos para cubrir las necesidades** de abastecimiento de agua para **las localidades rurales** (definidas como poblaciones de menos de 2000 habitantes) y para la **población rural dispersa**. Se debe destacar entre otros aspectos, la notable experiencia de operación de estos servicios por **4233 Juntas Administradoras de Agua Potable** conformadas por el trabajo voluntario de los vecinos, lo que implica una amplia participación directa de las comunidades en la prestación de estos servicios. Estas Juntas han sido y son sostenidas y apoyadas técnicamente por el SANAA a través de sus gerencias regionales, que son el soporte para el sistema de apoyo que constituyen los Técnicos de Operación y Mantenimiento (TOM).

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- En el área rural se dispone de un **alto grado de letrización** (con y sin cierre hidráulico), debido a la acción de la Secretaría de Salud el SANAA y las ONGs.
- Se cuenta con en la **experiencia nacional** y **Reglamentaciones técnicas** promulgadas y usadas por diferentes instituciones, la que homologada y consensuada sería de mucha utilidad para la adopción de normativas oficiales.
- Se dispone de **experiencia entre los profesionales y técnicos** del Sector para el diseño, la construcción y la operación de los servicios que se evidencia en:
 - ❖ La disponibilidad de **numerosos estudios, proyectos** a nivel de cada uno de los principales operadores, y en particular en el SANAA.
 - ❖ La disponibilidad de experiencias nacionales de **soluciones tecnológicas de menor costo** que las convencionales.
 - ❖ En los últimos años se han construido (y siguen construyendo) **Plantas Potabilizadoras** y algunas **Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales**.
- El país cuenta con **universidades e instituciones profesionales** con las que se pueden estructurar, incluso a distancia, programas de capacitación.
- El SANAA cuenta con una **estructura organizativa y experiencia** para atender al área marginal del Distrito Central.

Aspectos financieros

- Para el pago de préstamos los municipios pueden usar como **garantía las tarifas o en algunos casos las transferencias del gobierno** que corresponden al municipio, siempre y cuando las mismas no estén asignadas a otro uso.
- Las **inversiones** realizadas **con recursos donados**, se contabilizan **como ingreso y como gasto** para no afectar las cuentas generales del estado.
- **No se evidencia** una fuerte **influencia política** en el proceso de asignación de recursos para inversiones, ya que los montos están claramente establecidos en el presupuesto nacional.

Aspectos de Desarrollo Municipal

- Existe un **alto nivel de organización** municipal, evidenciándose experiencias exitosas de gestión directa e indirecta.
- Los procesos de descentralización municipal está aportando **mayor protagonismo** al municipio.

Aspectos de Participación comunitaria

- Existe una **activa participación de la comunidad** formada con el enfoque de que agua es salud en las actividades relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Se dispone de una experiencia acumulada a través de diferentes programas y proyectos, urbanos y rurales que han permitido el desarrollo de una importante **capacidad de acción comunitaria** evidenciada por la existencia y funcionamiento de las Juntas Administradoras de Agua.
- El **exitoso caso** de la transformación de los servicios en **Puerto Cortés**, con cierta participación comunitaria, demuestra la importancia de la participación en el control de la gestión lo que puede contribuir a viabilizar las reformas.

Aspectos de Salud Pública y Medio Ambiente

- La Secretaría de Salud cuenta con la **estructura organizativa** a nivel local, regional y central y una buena capacidad instalada a nivel nacional en cuanto al número de **laboratorios**.

Aspectos de Vulnerabilidad de las instalaciones

- Se tiene **conciencia de la importancia del tema** y se han capacitados recursos humanos a nivel de la comunidad, instituciones y fuerzas vivas.

Aspectos de Recursos humanos

- La **existencia** en las instituciones, - especialmente en el SANAA, en el Colegio de Ingenieros Civiles (CICH) y en la Asociación Hondureña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AHDIS) - **de recursos humanos** con conocimientos, experiencia y mística, que deben ser tomados en cuenta para impulsar los procesos de transformación y cambio.

3.1.2. OPORTUNIDADES

Son importantes oportunidades para el fortalecimiento del Sector:

Aspectos Legales e Institucionales

- La **voluntad política del Gobierno nacional** expresada en el Plan de Gobierno 2002-2006, en la **Estrategia nacional de erradicación de la pobreza** que enfatiza la necesidad de una alta inversión en agua potable y saneamiento, en la presentación en el Congreso Nacional de un proyecto de Ley Marco para el Sector, en el Decreto Ejecutivo 023-

2002 que considera de Emergencia la ejecución de algunos proyectos para la mejora del sistema de agua potable del Distrito Central y en el proceso de modernización y reforma del Estado

- El tratamiento por el Congreso Nacional de otros tres Proyectos de leyes que complementarían la Ley Marco: la **Ley General de Aguas**; la **Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos**; y la **Ley Forestal y de la Vida Silvestre**.
- La **convicción** de todos los actores, tanto públicos como de la sociedad civil, de la **necesidad de fortalecer y modernizar** el sector haciendo un reordenamiento del esquema institucional actual y que **el soporte legal** para el desarrollo y prestación de servicios **es incompleto y desactualizado**, por lo que se hace necesario revisarlo, adecuarlo y actualizarlo.
- El ordenamiento del Sector de agua potable y saneamiento es actualmente un **tema de amplia discusión** en el marco de **participación de la sociedad civil**.
- Los **procesos de descentralización exitosos** implementados por el SANAA en los últimos años y la toma de responsabilidad de la prestación de los servicios por parte de las Municipalidades.
- El **apoyo del gobierno al proceso de descentralización y desarrollo local** impulsado a través de programas como el PRODEL, que tiene por fin apoyar y aglutinar de manera articulada y coherente acciones a nivel municipal y de las Juntas de Agua.
- La **modernización y reforma de la Secretaría de Salud**, que programa reforzar las áreas de vigilancia y monitoreo de la calidad del agua potable, con énfasis en la calidad del agua para consumo humano y en los vertidos.
- Las **recomendaciones de foros internacionales** suscritas por la República de Honduras, entre las que destacan la Evaluación del Decenio Internacional del Agua 1981-90, la Declaración de Nueva Delhi, la Declaración de Puerto Rico y el Plan de Acción 1990-99.
- La promoción de **procesos de discusión y análisis de la realidad actual y futura** del sector por parte de grupos de profesionales como el gremio del Colegio de Ingenieros Civiles y la Asociación Hondureña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental y el Grupo Colaborativo, que han aportado ideas significativas para impulsar el cambio.
- El **apoyo del Grupo Colaborativo de agua y saneamiento y de la OPS** en la realización del presente Análisis Sectorial.
- La **voluntad de participación como operadores del sector privado** nacional y extranjero (evidenciada en San Pedro Sula, Puerto Cortés y Choluteca) que podría ser un medio para alcanzar los objetivos sectoriales, mediante la implementación de soluciones con menores costos, incrementando los niveles de calidad de los servicios.

- La oportunidad de generar un **mercado de servicios a empresarios nacionales**, derivado de la transferencia de servicios a los Municipios, para que se satisfagan demandas de los nuevos prestadores.

Aspectos Técnicos y de Prestación de los Servicios

- El Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras ha expresado su interés de participar en el proceso de **formulación y adopción de normas**, a través de su Comisión Permanente de Agua y Saneamiento.

Aspectos Financieros

- La **prioridad y disponibilidad de recursos financieros** de los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, para apoyar los procesos de modernización y de fortalecimiento institucional.
- La **disponibilidad de aportes** – la mayoría **no reembolsables** – de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales externas tanto para asistencia técnica como para construcción de infraestructuras, en particular como consecuencia del Huracán Mitch en 1998.

Aspectos de Desarrollo Municipal

- La **Ley de Municipalidades** proporciona adecuadas condiciones para la gestión e iniciativa del municipio.
- La **cooperación** internacional se centra fundamentalmente en el ámbito del **territorio municipal**.
- El marco actual de las **políticas relacionadas con el sector municipal** es un factor favorable para la acción.
- La **descentralización municipal** generará mayores acciones del municipio hacia un **proceso de autogestión**.
- Existe una amplia **presencia de las instituciones del sector** en la mayoría de los municipios

Aspectos de Participación Comunitaria

- Existe un **alto grado de organización** en la comunidad y la comunidad está altamente **dispuesta a participar** y a aportar **contrapartidas** significativas para acceder al servicio.
- Muchas instituciones ya consideran la participación comunitaria como un **elemento o factor de apoyo**.

Aspectos de Salud Pública y Medio Ambiente

- Se ha comenzado a tomar conciencia de la **necesidad del manejo integral del agua** tomando como **unidad de planificación a la cuenca**, lo que se evidencia por los Comités de Cuenca ya existentes para las principales cuencas del país.
- Existe una **alta conciencia** en todos los niveles, de que el acceso al agua potable de buena calidad es una acción sanitaria preventiva y que la reducción de enfermedades de origen hídrico, sólo se logra con además una disposición adecuada de las excretas humanas.
- Existe asimismo conciencia que el **control sobre la calidad** de agua es una necesidad permanente.
- Existe una **amplia gama de disposiciones normativas** de cumplimiento obligatorio en aspectos de salud y ambiente que actualmente pueden ordenarse y mejorarse.
- La alta tecnificación de los medios de comunicación facilita las **campañas** de educación sanitaria
- La población infantil crece con una clara **conciencia y cultura ambiental**.

Aspectos de Información

- El **Grupo Colaborativo** ha expresado su preocupación por el tema y se ha responsabilizado de **poner al día y ampliar** al actual Sistema de Información.

Aspectos de Recursos Humanos

- **No se presentan oportunidades** específicas para el desarrollo de los Recursos Humanos de Sector. Sin embargo para la **creación del CONASA y del Ente de Regulación** deberá contarse con Recursos Humanos capacitados.

3.2. DEBILIDADES Y AMENAZAS

3.2.1. DEBILIDADES

El sector presenta las siguientes debilidades:

Aspectos Legales e Institucionales

- **No existe la separación de funciones** entre la rectoría, la regulación y la prestación del servicio. Existen instituciones que tienen el rol de ente rector, normador, regulador, constructor y operador, presentado debilidades en cada una de estas responsabilidades

No se dispone, por lo tanto, **de un Organismo Rector** que fije políticas y realice una adecuada **planificación estratégica y coordinación** sectorial integral.

No se dispone asimismo **de un Organismo Regulador** que realice en forma efectiva la **regulación económica y de calidad** de los servicios.

- El **marco jurídico es amplio**, con un sinnúmero de organizaciones del gobierno central y municipal, cuyas leyes o decretos creadores les asignan simultánea o separadamente, responsabilidades en los aspectos de rectoría, regulación técnica y tarifaria, construcción y asistencia técnica y prestación de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, en la mayoría de los casos esas responsabilidades no son asumidas totalmente, o bien se ejecutan débilmente.
- Existe además algún grado de **superposición de Leyes y Reglamentos** que pueden provocan problemas.
- En la **estructura legal** de las instituciones del Sector, las políticas, funciones y competencias **están diseminadas y se carece de mecanismos de coordinación**.
- Esta situación conduce que a pesar de que existen esfuerzos concertados entre los diferentes actores que intervienen en el sector, a la fecha **no se dispone de una adecuada coordinación**, dado que cada actor tiene sus propias prioridades y punto de vista de su rol dentro del sector.
- Existen **instituciones que no cumplen cabalmente las funciones** que le establece su Ley de creación, instituciones que intervienen en el Sector en acciones que están fuera de sus roles y funciones e instituciones que tienen responsabilidades similares en lo que respecta al Sector.
- Los planes estratégicos y operativos existentes asignan **un peso específico mayor a la planificación física o de obras, en detrimento de la planificación organizacional y financiera** de las instituciones.
- El marco legal vigente contiene **normas coercitivas cuya sanción no alcanza a compensar el daño causado**, ya que no tienen una cuantía actualizada, existe dificultad para percibir las multas y el producto no se utiliza para reparar el daño causado.
- A pesar de contar con numerosas leyes y reglamentos, en el Sector no existen **parámetros técnicos para aplicar la Ley** a un caso concreto, con lo cual la disposición se convierte en norma en blanco, sin posibilidad de cumplimiento.
- **No se dispone de un Plan de priorización estratégica** para el Sector. Los proyectos ejecutados por instituciones públicas y de la sociedad civil son generados por el mecanismo de la oferta más que por el mecanismo de la demanda.

La **planificación** se realiza a nivel del **ámbito de acción de cada una de las instituciones** que participan en el sector.

- Existen instituciones nacionales que brindan **asesoría y fortalecimiento** institucional **generalmente a los mismos grupos con las mismas metas**, y **sin** mayores elementos de **coordinación y planificación** estratégica.
- El país no tiene una tradición y **cultura de regulación económica y de calidad de los servicios** de agua potable y alcantarillado y existe una **carencia de recursos humanos capacitados**.
- No existe un sistema de regulación que fije la **metodología** para adoptar **sistemas tarifarios** y para fijar el **valor de las tarifas**.
- Se dispone de una **diversidad de Instituciones encargadas de procesos de fiscalización** que carecen de los mecanismos de control y/o vigilancia, así como de los recursos logísticos y técnicos.

Se carece de un adecuado sistema de incentivos que contribuya a fomentar el desarrollo de actividades sustentables.

- **No se han realizado campañas para la difusión** de la legislación vigente y de los ejemplos y logros obtenidos en la prestación de servicios **para las soluciones exitosas**, con y sin la participación privada, lo que motiva la desconfianza de la población y aún de las autoridades en las nuevas soluciones para la gestión.
- De los organismos de regulación existentes a nivel nacional – la Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos, CNSSP, y la Superintendencia de Concesiones y Licencias, SCL – **no actúan** como Entes de regulación económica y de calidad de Servicios en todo el Sector. La CNSSP tiene por misión solo el control de las empresas del Estado y participa únicamente en la fijación de las tarifas que aplica el SANAA. La SCL no tiene actuación en la concesión de los servicios de San Pedro Sula.

Aspectos Técnicos y de Prestación de los servicios

- Hay un **crecimiento acelerado** de asentamientos humanos urbanos, especialmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula.
- No se cuenta con los **catastros físicos** de las obras componentes de los sistemas o éstos se tienen en forma incompleta
- El **mantenimiento es precario**, no existen planes formales orientados hacia la prevención y predicción, y sigue siendo correctivo.
- La **gestión** se realiza **sin indicadores**, por ejemplo de macromedición, agua no contabilizada (se estima en el orden de 35 al 50 %), costo de producción, control de presiones, intermitencias, tiempo de reparación de fugas, etc.
- **No se cuenta con manuales** para la operación de los diferentes componentes, aún para aquellos que son críticos.

- El **sistema comercial**, aunque está íntimamente ligado a los otros sistemas, especialmente con los operativos, en la generalidad de los casos **se maneja en forma aislada**. No todos sus procesos están integrados, y generalmente se concentra la actividad en facturación y cobranza, recibiendo menor prioridad las áreas de atención al cliente, catastro, etc.
- Los **catástrofes de clientes son inciertos**, el claudenataje es alto, la medición, cuando existe es deficiente, la recaudación es moderada. la mora es alta (generalmente mayor a tres meses de facturación), y no se tiene control de las operaciones comerciales que inciden en el agua no contabilizada.
- El costo de las tarifas **no corresponde al valor real**. Se subsidia la oferta, y los primeros estratos de consumo en forma cruzada.
- Un porcentaje mayor al 90 % del servicio de abastecimiento de agua se realiza en forma **intermitente**.
- Se carece de **normativas oficiales** para el diseño, construcción y supervisión de las obras de agua y saneamiento, lo que induce a las múltiples de organizaciones que atienden el desarrollo de infraestructura a usar parámetros y reglamentos propios, usar los del SANAA o bien a complementarlos con los de otras instituciones nacionales e internacionales.
- La población rural tiene **graves problemas para disponer del cloro** necesario para la desinfección del agua potable y a la vez no valora en muchos casos la necesidad de la cloración. Adicionalmente, falta una promoción sobre la importancia de la desinfección como barrera para proteger la salud.
- Las **deficiencias en el tratamiento de los desagües del alcantarillado sanitario**, han convertido a los cursos de agua en cloacas abiertas.
- Si bien no existen datos precisos, puede afirmarse que **la mayoría de las escasas plantas de depuración** instaladas **no están** siendo operadas o no se operan correctamente.
- La mayor parte de **la demanda insatisfecha a nivel urbano** está concentrada en las **zonas marginales y más pobres** de las ciudades mayores, para quienes hoy el pago del agua a aguateros es entre 15 a 20 veces superior al que cobra el SANAA en su distribución por red.
- El costo de la solución de estos problemas con criterios y tecnologías convencionales escapa a las posibilidades económicas disponibles (usuarios, gobierno, municipio).
- No se define con propiedad cuál es el **límite entre población rural y población urbana** que se fija en 2000 habitantes. Sin embargo hay muchas localidades de más de 2000 habitantes que tienen, desde el punto de vista económico y cultural, características de comunidades rurales.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- El pasado Huracán Mitch ha evidenciado la **fragilidad de la infraestructura** de agua potable y saneamiento en aspectos relacionados con las deficiencias en su diseño y construcción.
- **Existen instalaciones** construidas y de **proyectos** disponibles **que no tienen metas claras**.
- Es necesario explorar **formas y procesos tecnológicos no convencionales** que han dado resultados exitosos en otros países (como, por ejemplo, los sistemas condominiales) y difundir a nivel comunitario las opciones disponibles de estos temas.
- En los casos que una empresa administra los sistemas de agua potable y saneamiento, **las inversiones en saneamiento son siempre relegadas** a un segundo plano.
- Hay **serias deficiencias en la capacidad de gestión gerencial** de los responsables de administrar los sistemas, principalmente en aquellos operados por Municipios que no han recibido asistencia técnica.
- La estructura administrativa y el **plantel de recursos humanos** disponibles en cada servicio, **no siempre responde a las necesidades** de los servicios, identificándose interferencias externas en su asignación.
- La transferencia de los servicios a los Municipios así como el reto de mejorar la eficiencia operativa y comercial **demandan recursos humanos que superan la oferta actual**.
- No se dispone de normativas técnicas y legales y no se realizan campañas permanentes de difusión orientadas al **uso racional del agua**.
- Hay **falta de definición sobre las soluciones** técnicas, financieras y operativas para la prestación de los servicios en el **Distrito Central**
- Las disposiciones y nomenclatura de la Organización Mundial de Comercio **no se están aún aplicando cabalmente** por los organismos encargados de la redacción y promulgación de las normativas.

Aspectos Financieros

- Existe una importante **limitación en la capacidad financiera para incrementar el endeudamiento del país**.
- Existe una **ausencia de políticas financieras** para el Sector, agudizada por la falta de información, a una falta de responsabilidades claramente establecidas y a la inexistencia de un programa de origen y uso de los recursos, lo que lleva a su uso ineficiente.
- El Sector **ha dependido y depende de aportes de subsidios externos** al país para la construcción de instalaciones, en particular en las zonas rurales y áreas marginadas. A pesar de la cantidad de recursos de inversión que se reciben por donaciones, que SETCO

estima amontarán a desembolsos por un billón de dólares entre 2002-2007, **no existe** sin embargo **ninguna estrategia** particular **para obtener fondos** por parte del gobierno ni, lo que es más importante, un **ordenamiento y uso de las diferentes fuentes de financiamiento**.

- La **información estadística del sector es insuficiente y dispersa** lo cual no permite llevar una planificación financiera ni un control adecuado de la gestión de los operadores.
- En general, los **esquemas tarifarios** vigentes **no permiten la cobertura de todos los costos del servicio, incluyendo los costos financieros**. Una consecuencia es que el usuario no valora el agua como un bien económico y no se incentiva su ahorro y uso racional.
- Existe un significativo porcentaje de **población** que está **por debajo de la línea de pobreza** y que **no dispone de capacidad de pago**
- Existe un **sistema inadecuado de subsidios**, aplicado a la oferta, que además de no promover objetivos de eficiencia de los operadores, beneficia principalmente a quienes menos los necesitan.
- Ninguna institución realiza un **seguimiento ex-post** a los proyectos de inversión.
- A pesar de la diversidad de fondos disponibles para atender las necesidades del sector, **no existe ningún ente financiero** al cual puedan acudir gobiernos locales o comunidades para solicitar **préstamos en condiciones blandas**, para el financiamiento de infraestructura del servicio.

Aspectos de Desarrollo Municipal

- En el fortalecimiento institucional se percibe una **atención diferenciada en favor de los municipios desarrollados** y con ciertas capacidades locales, en detrimento de aquellos municipios pobres y poco desarrollados (representan el 85% de los municipios).
- A nivel del gobierno central y de los gobiernos municipales, la **voluntad política** del Secretario, Gerente o Alcalde, **puede ser un factor positivo o negativo** sobre todas las acciones de la prestación de los servicios, dependiendo del grado de entendimiento sobre la importancia vital del mismo.
- **La autonomía Municipal da funciones a los Municipios que no pueden implementarse** por limitaciones de recursos humanos y financieras.
- Una situación que requiere atención es la **limitada capacidad de respuesta** de la municipalidad ante la demanda de ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los servicios, resultando de ello falta de credibilidad ante la sociedad civil sobre el papel de la municipalidad como operador.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- No existe una **instancia nacional que programe y distribuya con equidad** el apoyo proveniente de la cooperación externa para los municipios.
- La **disposición de excretas no parecería ser un tema prioritario** a juicio de muchas comunidades; son las instituciones las que atienden el tema de saneamiento en el país.
- La **participación ciudadana** en muchos de los casos **se limita a los aspectos informativos y/o de consulta**, no así a una participación en el proceso de definición, operación y seguimiento de los proyectos.
- Hay una **limitada participación** de las municipalidades en las acciones de **protección de fuentes de agua**.

Aspectos de Participación Comunitaria

- En la Ley de municipalidades se **plantean** diferentes formas de participación ciudadana, sin embargo los avances en la aplicación de estas disposiciones han sido limitadas, ya sea porque no se han establecido las políticas específicas al interior de la institución municipal que proporcione los recursos necesarios para ello o porque las autoridades locales no quieren compartir el poder o tener que demostrar la transparencia en el gestión municipal
- También está el peligro potencial de la **ingerencia de las municipalidades en las comunidades rurales, tratando de tomar control**, sobre la base equivocada del artículo 13 de la Ley de Municipalidades que las faculta para manejar los acueductos dentro de su jurisdicción.
- Se presentan **problemas en la gobernabilidad del recurso**. Se debe contemplar el marco social, político-administrativo y organizativo, considerando las diferencias existentes en el manejo de los sistemas. Pueden presentarse los siguientes tipos de problemas:
 - ❖ Conflictos entre prestadores de servicios de distintas localidades por el uso del recurso.
 - ❖ Poca concertación entre los diferentes sectores usuarios y de éstos con las autoridades locales.
 - ❖ Falta de fortalecimiento de las organizaciones de base y de conocimiento acerca de los derechos y deberes de la prestación de los servicios.
 - ❖ Debilidad de las autoridades en la promoción del uso racional del agua.
 - ❖ Dispersión de funciones entre las instituciones gubernamentales y poca claridad normativa.
 - ❖ Falta de un organismo con facultades para la protección del recurso, con base en la Gestión de las Cuencas.
- En las **áreas urbanas la participación es más limitada**. Pareciera que la gente espera que sea el gobierno local o central, el que a través de sus gestiones resuelva los problemas de los servicios.

- Existe asimismo **falta de diálogo y descoordinación** entre la comunidad y las instituciones públicas con atribuciones en el sector. La **participación comunitaria no es un elemento destacado** en proyectos o acciones.
- Existe una **falta de capacitación a los líderes locales** en temas específicos, que ayuden a resolver los problemas inherentes a los proyectos de agua y saneamiento. Las **organizaciones de usuarios** en asociaciones o comités para la sostenibilidad del sistema suelen ser organizaciones **débiles** debido a la falta de identificación de éstas con los problemas de gestión y el desconocimiento de sus derechos y deberes. La **pérdida de credibilidad** de algunos **líderes** llevan a la comunidad a disminuir su participación.
- Hay **ausencia de procesos de capacitación de líderes** en las comunidades en temas específicos, que ayuden a la comunidad a participar activamente en la solución de sus problemas y existe un **bajo nivel de alfabetización**.
- La comunidad **no se involucra** en acciones de **protección de fuentes** de agua y no se da especial énfasis a la **participación de los grupos poblacionales aguas arriba** en las cuencas que se utilizan como fuentes de agua potable.

Aspectos de Salud Pública y Medio Ambiente

- En Honduras las enfermedades de origen hídrico ocupan el **primer lugar de morbilidad** y el **segundo en mortalidad infantil**.
- Las **deficiencias sanitarias en la calidad de los servicios de agua potable** que evidencian los datos de que en más del 90 % de los casos el servicio de abastecimiento de agua potable se presta en forma intermitente y que solo se realiza la cloración en alrededor del 44 % de los servicios, lo que constituye un **gravísimo riesgo para la salud**.
- El 53% de las fuentes de agua de los acueductos rurales presentan **contaminación fecal**.
- Existe una **pobre planificación** del espacio urbano y rural que no considera la **necesidad de equilibrio entre el hombre y la naturaleza**, que se convierte en una presión sobre los ecosistemas.
- Existe un grado de **pobreza extrema** en estratos poblacionales que no satisfacen sus necesidades básicas, **que hace difícil garantizar** atención especial a la temática del agua.
- Si bien existe la normativa para **calidad de agua**, son muy pocas las instituciones garantes del control y su monitoreo. Hay muy serias **deficiencias en el sistema de control** directo realizado por los prestadores del servicio (salvo en general en el caso de los prestados por el SANAA). Existen asimismo **deficiencias en el sistema de vigilancia** del Ministerio de Salud en lo referente a la calidad del agua potable suministrada. Esto agrava aún más a la situación de abastecimiento intermitente de agua potable apuntada anteriormente.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- No se realiza un adecuado control de toda el **agua que se vende** en el país.
- No se han realizado campañas de concientización sobre los graves **riesgos para la salud** implícitos en la existencia de servicios intermitentes y la falta de una adecuada cloración.
- Debido a la débil aplicación de la legislación ambiental **los recursos hídricos** superficiales y subterráneos están sometidos a amenazas de **degradación** por la falta de tratamiento de los desagües del alcantarillado sanitario y de las descargas industriales. Se agregan a esto las descargas mineras no controladas.
- En cuanto al **control de vertidos**, **no están claramente definidos los roles** de Salud Pública y SERNA. Las normativas para los vertidos de los desagües al ambiente **no contemplan** los conceptos de **manejo de cuencas según sus usos**.

Aspectos de Vulnerabilidad de los Sistemas

- Se evidencian **importantes problemas de escasez de fuentes de agua y de contaminación de las fuentes** debido a:
 - ❖ Alto grado de erosión de los suelos.
 - ❖ Deforestación que produce una falta de cobertura vegetal de la superficie de las cuencas.
 - ❖ Prácticas de uso de la tierra de carácter erosivo.
 - ❖ Extracciones mineras o de hidrocarburos sin control sobre los efectos ambientales.
 - ❖ Contaminación por residuos orgánicos e inorgánicos.
 - ❖ Niveles de contaminación importantes debido a la inadecuada disposición de efluentes domésticos sin tratamiento previo.
 - ❖ Desarrollo urbano sin planificación

Aspectos de Información

La **falta de planificación** y las limitaciones para controlar la gestión, han dado como resultado que **no se haya creado información suficiente**, actualizada y oportuna para dar soporte a los distintos niveles de decisión del sector a nivel nacional. El sistema de Información Nacional de Agua y Saneamiento de Honduras, SINFASH tiene una base desactualizada e incompleta. La **información está diseminada** en distintas instituciones y **no se dispone de un sistema** de información global **confiable**, por lo que se presentan distorsiones entre los valores informados.

3.2.2. AMENAZAS

Aspectos Legales e Institucionales

- La principal amenaza es la **falta de comprensión de los problemas del sector** y, por consiguiente la **falta de voluntad** para la búsqueda e implementación de **soluciones viables** de parte de las principales instituciones involucradas.
- Una importante amenaza ha sido y es hoy en Honduras, así como en general en los países latinoamericanos, la posibilidad de una **intervención** externa al Sector por autoridades municipales y/o nacionales, en particular cuando esta intervención se realiza **con fines exclusivamente políticos**. Un aspecto a considerar en relación a este tema es específicamente la dificultad en poder armar esquemas operativos y de regulación que sean independientes del poder político.
- Existe el **riesgo** que se siga **ajustando el marco legal de forma puntual** (corrigiendo norma por norma y llenando vacíos según van apareciendo en un listado de carencias), sin aprovechar la oportunidad de armonizarlo en un cuerpo normativo consistente y que obedezca a un concepto claro e integral sobre la mejor gestión del recurso hídrico y del Sector; asimismo el riesgo de seguir emitiendo leyes que en vez de contar con un carácter preventivo, se conforman con la simple reparación.
- Existe una **incomprensión cultural** por la población respecto a la **concepción del agua**, que es identificada solamente como un bien social y ambiental, y no como un bien económico. No se aprecian en su justa dimensión las bondades que generan los servicios de agua potable y saneamiento, por lo que no están dispuestos a pagar su costo real y, en algunos casos no desean pagarlo.
- No hay claridad en cuanto a las **competencias actuales** para la fijación y control de normas **de la Secretaría de Salud** de calidad del agua potable **y de las Secretarías Salud y de Recursos Naturales y Ambiente** para efluentes volcados a sistemas a cursos de agua, ya que la falta de claridad en estos aspectos podría incrementar la cuantificación de los **riesgos** por parte de los prestadores y en especial de eventuales inversionistas.
- Los **aguateros**, que venden agua a las colonias y barrios marginales en Tegucigalpa podrían plantear una fuerte oposición al proceso de reforma.
- Si bien es necesario crear a la brevedad un Ente Regulador a nivel nacional que fije las pautas de calidad y tarifas de los servicios, existe el **riesgo** que una vez creado el Ente, **no se sancionen los reglamentos y regulaciones necesarias** para que éste comience a ejercer su actividad.
- Existen riesgos de que un Ente Regulador del Sector adopte **posiciones discrecionales** en la determinación de las condiciones diferenciales para la **aplicación de las normas** regulatorias.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- Los efectos de una **nueva instancia regulatoria sobre los procesos de transformación ya en marcha** – como los casos de San Pedro Sula y de Puerto Cortés – también es un aspecto clave que deberá ser adecuadamente manejado, de manera de no poner en riesgo las transformaciones más importantes que han tenido lugar en el sector.
- Una incógnita surge en relación al **Ente Regulator**. La experiencia de la Comisión Nacional de Supervisión de Servicios Públicos y de la Superintendencia de Concesiones y Licencias indica que estos organismos no han podido constituirse en **actores relevantes**. La cuestión es entonces como evitar que un nuevo Ente Regulator experimente un destino similar.
- Existe el **riesgo** que no se resuelva de manera adecuada el **tratamiento regulatorio de las Juntas Administradoras** de agua y saneamiento.
- Una **regulación y vigilancia de la calidad de agua muy extrema** puede llegar a no estimular la prestación de los servicios por las Municipalidades y aún la participación del sector privado

Aspectos Técnicos y de Prestación de los servicios

- **La nueva orientación** de la Secretaría de Salud y **la indefinición** sobre **el papel** futuro del SANAA **en el ámbito rural** hace peligrar los actuales modelos exitosos que han impulsado e implementado estas instituciones.

Aspectos Financieros

- Con relación al proceso de asignación de recursos para inversiones, se evidencia una **influencia política** en las asignaciones presupuestarias de los sistemas atendidos por el SANAA y en la agilidad de ejecución de los proyectos del FHIS.

Aspectos de Desarrollo Municipal

- Existe el riesgo de que se implemente una **estrategia de descentralización sin el apoyo técnico e institucional** que permita un traspaso gradual y ordenado de la prestación de los servicios.

Aspectos de Salud Pública y Medio Ambiente

- Existe el riesgo que la visión del **aprovechamiento económico** en la explotación de los recursos naturales sea lo más importante y en consecuencia pueda contribuir al deterioro de salud y medio ambiente.
- La proliferación extensiva de **modelos y estrategias** de desarrollo que puede que **estimulen dependencia, centralismo, exclusión social e iniquidad**.

- Olvidar que la falta de **adecuado saneamiento** al igual que la falta de **agua potable**, son factores de alto riesgo que deben **tratarse por igual** en el ataque frontal a las enfermedades de origen hídrico.

Aspectos de Recursos Humanos

- **No se detectan**, por el momento **previsiones respecto** a la estabilidad del **personal del Sector** y sus condiciones de trabajo futuras.
- Existe el **riesgo de la dispersión de los recursos humanos del SANAA**, que deberían constituirse en un insumo fundamental para el nuevo mapa institucional del sector.

3.3. PRINCIPALES ASPECTOS CLAVES

En base a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas se pueden indicar los principales aspectos que pueden frenar o impulsar, según sea el caso, las reformas sectoriales:

Aspectos claves básicos

- El principal aspecto clave para fortalecer el desarrollo sectorial es la **necesidad de implementar un adecuado ordenamiento institucional**. Este ordenamiento debe permitir la separación de los roles de: i) fijación de políticas institucionales, operativas y financieras; ii) planificación, coordinación y supervisión; iii) regulación económica y de calidad de los servicios; iv) reglamentaciones y apoyo técnico; y v) prestación de los servicios. Debe lograrse la conformación de instituciones estables y permanentes que cumplan efectivamente estos roles.

La eventual promulgación de la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, que estaba en discusión en el Congreso Nacional podría haber sido el primer paso que permitiría este ordenamiento. Sin embargo, la puesta en marcha de nuevas instituciones que cumplan con esos roles puede ir realizándose paulatinamente por pasos utilizando la legislación vigente.

Como corolario de este aspecto se considera indispensable la **formulación a corto plazo de políticas y de una planificación sectorial**, concebidas como una función que abarca a todas las instancias y todos los aspectos relativos a la prestación de los servicios en el ámbito nacional.

- Un segundo aspecto clave principal es la **situación de los servicios en el Distrito Central**. Las fuentes de captación de agua potable actualmente en operación no alcanzan para cubrir las demandas en época de verano cuando se reduce el caudal de los cursos y el nivel de los principales embalses que se utilizan como fuentes y las obras de emergencia programadas o programables no reducirán sustancialmente el déficit. La cobertura de

recolección y el porcentaje de las aguas del alcantarillado sanitario con tratamiento serán limitados aún cuando se terminen las obras hoy en construcción.

La solución a estos problemas requiere de inversiones que actualmente están muy por encima de la capacidad financiera del operador (actualmente el SANAA y a futuro un eventual operador privado) y que no pueden ser recuperados por tarifas, por lo que deberán ser realizadas con importantes aportes del Gobierno Nacional.

- El tercer aspecto clave de importancia es la **falta de calidad de la prestación de los servicios** que incide en la **seguridad sanitaria** para los usuarios.

La solución a este tema requiere inversiones en infraestructura (remodelación de las redes de agua, nuevas captaciones, plantas potabilizadoras y plantas de depuración) así como acciones de apoyo técnico, de gestión, de educación sanitaria y de un apoyo financiero para disponer del hipoclorito necesario para realizar una adecuada desinfección, en particular en el ámbito rural.

Ligado a este aspecto clave un aspecto complementario a resolver es la **falta de un adecuado sistema de control y vigilancia de la calidad** de los servicios prestados, en especial en lo que se refiere a la seguridad de que el agua que se distribuye es potable, lo que agrava la situación. Cabe señalar - tal como se ha indicado en las debilidades - que en Honduras las enfermedades de origen hídrico ocupan el primer lugar de morbilidad y el segundo en mortalidad infantil

- El cuarto aspecto clave es la necesidad de dar continuación al **apoyo a la población rural concentrada y dispersa**, que constituye más de la mitad de la población del país. Los servicios de agua potable y saneamiento para este grupo deben disponer de una sustentabilidad asegurada.

La indefinición sobre la situación y el rol futuro del SANAA, limita actualmente la labor de este organismo en el ámbito de la población rural concentrada. Las reformas que se están programando en la Secretaría de Salud dejarían sin soporte la labor que desarrolla esta institución en el campo de la población rural dispersa.

La solución institucional a este problema debe ir acompañada de una política de financiamiento sostenible en el tiempo.

- Un quinto aspecto clave lo constituye el hecho que **el déficit de servicios** se ubica principalmente en la **población rural dispersa** y en las **zonas urbanas marginadas**, cuyas características socioeconómicas, de accesibilidad y de densidad poblacional demandan enfoques innovadores en aspectos tecnológicos y financieros.
- El sexto aspecto clave fundamental lo constituye la **paulatina escasez y contaminación de las fuentes de agua** en todo el país.

No se dispone de una planificación del uso ordenado del recurso hídrico por cuenca y no se disponen de estudios hidrológicos de las aguas superficiales y subterráneas.

- El séptimo aspecto clave fundamental lo constituye la **no disponibilidad de información ordenada y sistematizada** sobre los operadores, la cobertura de servicios, el estado y funcionamiento de las instalaciones, los costos efectivos de operación y mantenimiento, los proyectos en ejecución, etc. Se dispone de alguna información dispersa de varias fuentes (principalmente del SANAA y de los principales operadores) pero no está sistematizada.

Aspectos legales limitantes

- Aspectos clave limitantes lo constituyen **los vacíos existentes** en la legislación vigente y la **superposición de disposiciones normativas** en leyes y reglamentos, así como la **delegación de roles y funciones** en múltiples **instituciones que no disponen de capacidad para cumplir** con lo encomendado por ministerio de la Ley.

Limitaciones económicas y financieras

- La falta de claridad y eficiencia en el manejo de los aspectos económicos y financieros es otro importante aspecto clave limitante.

Al respecto es necesario resolver las limitaciones para el desenvolvimiento financiero del Sector que comprenden:

- ❖ La **falta** de adecuadas **políticas financieras**
- ❖ La **falta de una planificación** ajustada a la **capacidad financiera del país**.
- ❖ La importante **dependencia** de los apoyos y aportes no reembolsables **de instituciones externas** al país
- ❖ La **falta de un ordenamiento tarifario** y la existencia de **tarifas que están muy por debajo de los valores que permitan un equilibrio financiero** para los operadores y para la cobertura a futuro de las inversiones
- ❖ La **condicionada oferta** de financiamiento externo
- ❖ La **no capacidad de pago de los usuarios** unida a la falta de una **política de subsidios** que favorezca selectivamente a los usuarios de menores recursos.
- ❖ Los **aportes externos** de los gobiernos y de las ONGs si bien ayudan a la cobertura **no crean la cultura de pago** entre los usuarios.

Aspectos limitantes técnicos

- Se carece de **normativas oficiales** para el diseño, construcción y supervisión de las obras de agua y saneamiento.
- Hay **graves deficiencias operacionales y comerciales**, estimándose que los valores del agua no contabilizada física y comercial son muy bajos.

Aspectos limitantes para la operación de los Municipios y para la población rural

- Un aspecto clave limitante que puede entorpecer el proceso de transformación y fortalecimiento del Sector es **la incapacidad de la mayoría de los Municipios pequeños en poder recibir y prestar los servicios**, si no se mantiene un adecuado acompañamiento técnico y de gestión.
- En lo que respecta a la población rural - sea concentrada como dispersa - la **superposición de funciones y de acciones** de diferentes organismos y de ONGs y OPDs, es una limitante de gran relevancia.

Multiplicidad de actores financieros externos

- Un último aspecto clave a considerar lo constituye el **gran número de instituciones externas a los operadores oficiales que contribuyen con aportes no reembolsables** al Sector, sobre las cuales deberá ejercerse alguna vigilancia que permita un adecuado ordenamiento y planificación.
- Debe tenerse en cuenta que estos aportes - que se multiplicaron como consecuencia del Huracán Mitch - irán disminuyendo probablemente en el futuro.

CAPÍTULO 4:

POLITICAS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES RECOMENDADAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR

4.1. PROPUESTAS INSTITUCIONALES

Durante el análisis y discusión del modelo organizacional actual del sector, se ha planteado la necesidad y la oportunidad de estructurar un nuevo modelo de organización institucional con el fin de lograr un fortalecimiento del sector, realineando funciones, objetivos y metas de las instituciones que lo integran. Como resultado del proceso se desea disponer de un Sector de Agua Potable y Saneamiento con instituciones permanentes, estables y sólidas que cumplan efectivamente roles que le permitan cumplir sus responsabilidades con mayor eficiencia y eficacia.

4.1.1. ESCENARIOS POSIBLES

Todos los escenarios posibles para un efectivo fortalecimiento del sector deben basarse en las siguientes premisas, que surgen del análisis efectuado:

- La eficiencia y eficacia de las acciones sectoriales se pueden lograr solamente si se dispone de entes separados que cumplan los roles de: ente rector y planificador; regulación económica y de calidad; y operación de los servicios.
- La prestación de los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario de cada localidad deben estar en manos de un solo operador por razones sanitarias y de economía de escala.
- La responsabilidad de la prestación de los servicios debe recaer en el nivel local, y, en todos los casos en que sea posible, debe lograrse una clara toma de responsabilidad por la comunidad y una activa participación comunitaria.
- La prestación de los servicios debe tener como base una clara conciencia de su rol social y a la vez un claro criterio empresarial.
- El Gobierno central deberá mantener instituciones que den el soporte técnico y financiero necesario para el desarrollo normal de la prestación de los servicios, en particular para aquellas comunidades urbanas y rurales con carencias económicas y sociales.
- La solución de la prestación de los servicios del Distrito Central requiere una acción especial en forma mancomunada por el Gobierno nacional y las instituciones involucradas, considerando la complejidad de los sistemas, su importancia política y el alto costo de las soluciones para mejorar la prestación.

Los escenarios que surgen de estas premisas, admiten pocas variantes, siendo todos muy similares en su esquema básico al modelo que se propone a continuación. Estas variantes se refieren fundamentalmente en la forma y el tiempo en que se pueden implementar las transformaciones y se identifican al presentar en detalle al modelo.

4.1.2 PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO INSTITUCIONAL PARA EL SECTOR

Teniendo estos lineamientos como marco referencial, se propone un modelo institucional que minimice o elimine la dispersión institucional y legal existente, los traslapes de responsabilidades y la duplicación de funciones, realineando todo el estamento jurídico-legal y creando condiciones para ordenar el sector. En la Figura 4.1, se presenta el esquema institucional propuesto.

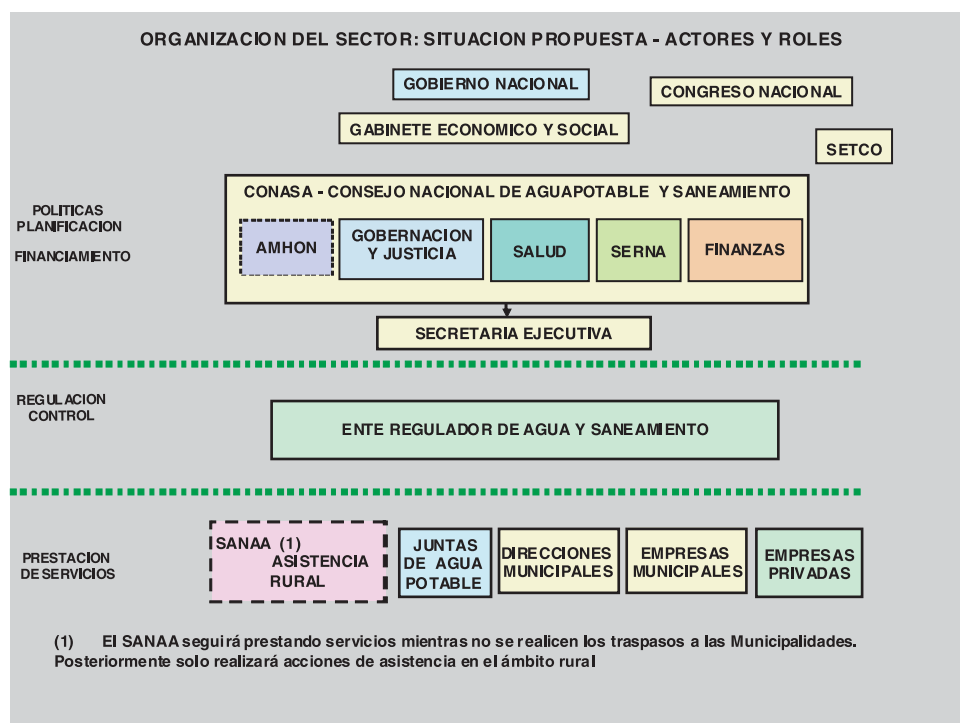


Figura 4.1

A) Nivel de políticas nacionales, planificación estratégica y financiamiento

Dado el vacío existente de un organismo rector que defina políticas, normativas y reglas claras en el sector; la necesidad de una planificación estratégica nacional que oriente las prioridades del sector en términos de inversión física, organizacional y financiera y la necesidad de ordenar y maximizar el uso de todos los flujos financieros internos y externos, se propone que se conforme un Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA) que asuma la rectoría del sector.

El CONASA deberá disponer de una Secretaría Ejecutiva que le permita desarrollar con profesionalidad sus responsabilidades, en particular en lo que respecta a planificación y coordinación.

A nivel del Gobierno Central el CONASA deberá interactuar a través de la Secretaría de Finanzas, SEFIN con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO, quien, a su vez, deberá ampliar su campo a la coordinación de las acciones que desarrollan todas las ONGs y OPDs.

B) Nivel de regulación y control de la prestación de los servicios

El Sector agua potable y saneamiento a pesar de los esfuerzos que ha realizado para incrementar el acceso de la población a los servicios, enfrenta en este momento niveles críticos en la calidad de su prestación, producto entre otras cosas, de políticas tarifarias no adecuadas, las que en la mayoría de los casos están por debajo del nivel necesario para financiar las expansiones y los costos de gestión y operación.

Ante esta situación se considera absolutamente necesaria la creación por el gobierno nacional de un Ente Regulador para los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, fuerte, independiente de presiones políticas y técnicamente capaz, que fomente la competitividad, incentive la inversión, prevenga abusos de posición dominante protegiendo a los usuarios del monopolio que disponen los prestadores de los servicios y sea responsable de establecer la metodología para fijar tarifas razonables para lograr una adecuada calidad y amplia cobertura.

C) Instituciones que participan al nivel de establecer y promulgar Reglamentos y normativas Técnicas

En este nivel se considera que debería seguir actuando el SANAA, fortalecido eminentemente como un ente de apoyo técnico como responsable de la redacción de Guías y Reglamentos Técnicos, a aprobar por el CONASA, así como de la dirección de la elaboración de Normas para el sector a aprobar por la Secretaría de Industria y Comercio.

D) Nivel de Asistencia Técnica y financiera para la construcción de obras

En este nivel también se considera que debería seguir actuando el SANAA, fortalecido como se ha indicado como un ente de apoyo técnico, para dar soporte a los operadores a nivel municipal y comunitario

En paralelo – y estrechamente ligados al SANAA – deberían actuar la Secretaría de Finanzas, SEFIN, y el FHIS, como entes financieros. Todos los programas de financiamiento de estos organismos deberían disponer del SANAA como operador técnico, mediante un convenio ad hoc.

También pueden seguir actuando a este nivel las ONGs y OPDs que actualmente apoyan al Sector, pero su participación deberá ser claramente coordinada por el CONASA a través de su Secretaría Ejecutiva, con participación de la SEFIN.

E) Nivel de Prestación de los Servicios

La prestación de los servicios debe ser descentralizada paulatinamente y a mediano plazo, quedando como responsabilidad de autoridades locales:

- los Municipios para las ciudades urbanas; y
- las comunidades a través de las actuales Juntas Administradoras de agua y saneamiento (u otras instituciones de base) para las localidades más pequeñas del ámbito rural.

Cabe indicar que los Municipios disponen ya hoy de acuerdo a la Ley de Municipalidades de la libertad de operar los servicios en el ámbito urbano.

En lo que respecta a las Juntas Administradoras de agua y saneamiento, cabe indicar que se considera indispensable para cumplir cabalmente con su cometido y disponer de un apoyo comunitario, que estas estructuras operativas sean efectivamente los titulares de sus instalaciones y mantengan su independencia de los Municipios.

Antes de recibir del SANAA el traspaso de la responsabilidad de la prestación de los servicios, los Municipios y las Juntas de agua y saneamiento deberán disponer del soporte de programas de apoyo técnico y financiero y una activa colaboración y participación comunitaria. Después del traspaso deberán disponer asimismo de un soporte técnico y financiero permanentes por parte del Gobierno central.

4.1.3. CREACION DE NUEVAS INSTITUCIONES Y REMODELACION Y FORTALECIMIENTO DE LAS EXISTENTES

4.1.3.1 Creación del Ente Rector

La creación de un Consejo de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) como Ente Rector del Sector debe ser el primer paso básico para el fortalecimiento del Sector. El Consejo puede ser creado en forma inmediata por un acuerdo presidencial a nivel del Consejo de Ministros.

Se recomienda que el CONASA sea presidido por un Designado Presidencial (y a futuro por el Vicepresidente de la Nación) y que esté integrado por aquellos actores que tienen alta convergencia e incidencia en el desarrollo del Sector, tales como: *la Secretaría de Salud*, encargada de velar por la salud pública de todos los hondureños y, específicamente de vigilar y monitorear las condiciones sanitarias de los servicios de agua potable y saneamiento; *la Secretaría de Gobernación y Justicia*, como enlace entre el ejecutivo y los gobiernos municipales, actores importantes en la prestación de los servicios de agua en el país. (Cabe considerar que el FHIS y el programa PRODEL están adscritos o son implementados por esta Secretaría); *la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente*, velando por la protección y el uso adecuado de los recursos hídricos, elemento importante para que puedan operar y se puedan brindar los servicios; y *la Secretaría de Finanzas*, encargada de las

políticas de asignación presupuestal de recursos al sector. La *Asociación de Municipios de Honduras*, AMHON, representando los derechos y deberes de los gobiernos municipales (actores fundamentales en el sector) y, en forma indirecta, de la ciudadanía en general podría ser invitada a participar de las reuniones con voz pero sin voto.

El CONASA debe contar con una Secretaría Ejecutiva con la suficiente capacidad de planificación y de gestión, para coordinar la acción de las instituciones que integran el sector, los clientes y la comunidad en general. Esta Secretaría puede ser creada por Decreto del Poder Ejecutivo.

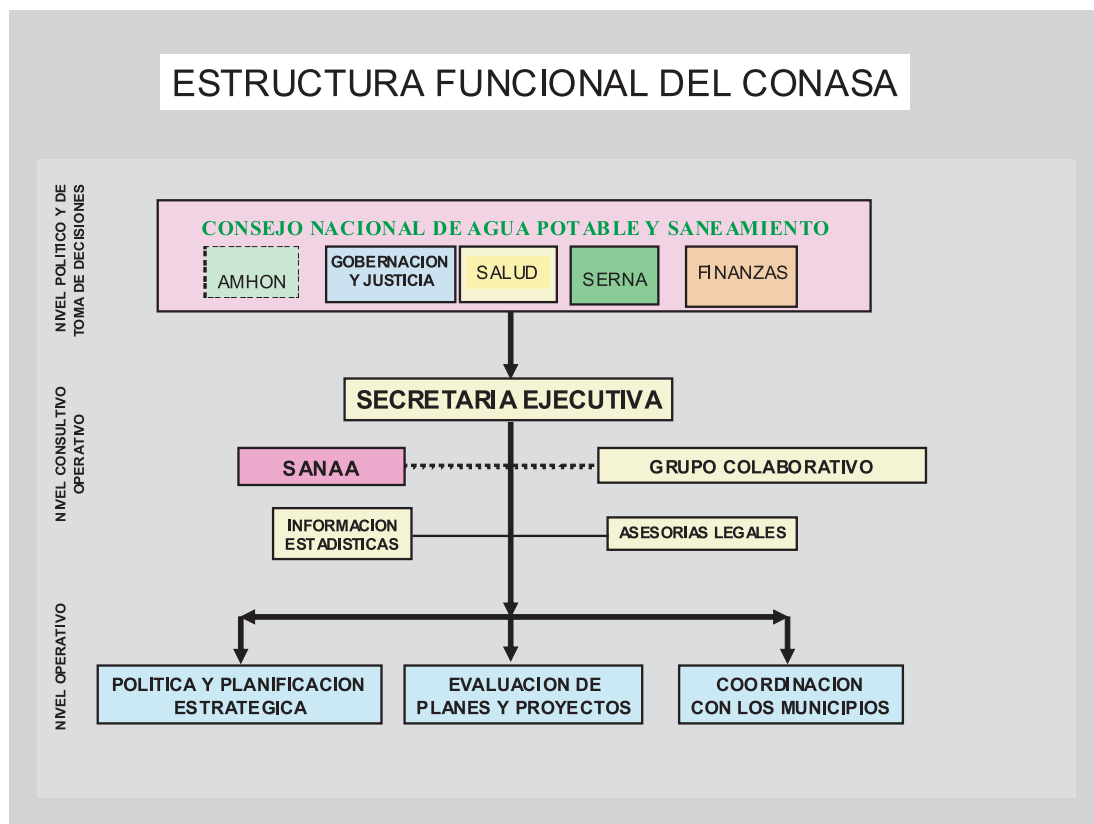


Figura 4.2

Dentro del nuevo esquema institucional debe destacarse el rol central que deberá cumplir la Secretaría Ejecutiva con apoyo técnico del SANAA y la participación del Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento. Entre otros aspectos, las responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva deben abarcar:

- Formular las políticas nacionales del sector;
- Formular planes de acción cuatrienales y anuales;
- Promover la identificación de las necesidades de rehabilitación, optimización y ampliación;

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- Evaluar la capacidad de gestión de los operadores;
- Proponer programas y planes para el fortalecimiento institucional;
- Formular y coordinar con la SEFIN políticas y planes financieros y supervisar su implementación;
- Mantener en conjunto con el Grupo Colaborativo y el Ente Regulador un sistema de información y Benchmarking de los prestadores;
- Identificar y redactar con apoyo del SANAA, normativas técnicas;
- Asesorar a las Municipalidades sobre convenios de financiamiento;
- Supervisar la implementación de los programas y proyectos;
- Incentivar la eficiencia operativa en la gestión de los servicios.

En la Figura 4.2 se indica la estructura funcional propuesta para el CONASA y su Secretaría Ejecutiva.

Es importante que la Secretaría Ejecutiva del CONASA tenga el apoyo del Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento en un nivel consultivo con respecto a las propuestas y las decisiones en materia de política y planificación sectorial y en un nivel de actor con respecto a la recolección y clasificación e interpretación de la información, así como el apoyo del SANAA en los aspectos técnicos de sus decisiones

4.1.3.2. Remodelación de Secretarías relevantes que están relacionadas con el Sector

Las Secretarías de Salud, de Gobernación y Justicia y de Recursos Naturales y Ambiente deberán priorizar y reformar ciertas áreas relacionadas con políticas públicas y vigilancia de los servicios de agua y saneamiento.

La Secretaría de Salud, presenta debilidades en el monitoreo y vigilancia sanitaria de los sistemas de agua y saneamiento y, de manera muy específica, en todo lo relacionado al monitoreo y vigilancia de la calidad de agua. El programa de capacitación de Técnicos en Salud Ambiental (TSA), debe reforzarse y complementarse con otras acciones de logística y equipamiento operativo.

El proceso de modernización y reforma en marcha en dicha Secretaría, es una excelente oportunidad para que las áreas técnicas involucradas en saneamiento ambiental realicen una reestructuración de todo su sistema de funcionamiento. Se dará así cumplimiento a lo planteado en el Plan de Gobierno 2002-2006 relacionado con la salud.

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA, deberá realizar un fortalecimiento similar al de la Secretaría de Salud, para poder cumplir con la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones, normas y reglamentaciones establecidas en el ámbito de dicha Secretaría.

La Secretaría de Gobernación y Justicia deberá mantener una coordinación con el CONASA y su Secretaría Ejecutiva, para que se normen técnicamente las intervenciones que en materia de Fortalecimiento Institucional recibirán los municipios, a través del Programa PRODEL, con el fin de mejorar la gestión y administración de los servicios de agua y saneamiento y en especial para los más pobres.

La Secretaría de Finanzas, SEFIN, deberá reestructurar sus dependencias de manera tal de poder acompañar en forma proactiva a la Secretaría Ejecutiva del CONASA en la formulación y la puesta en acción de las políticas de financiamiento y en la elaboración de planes financieros del Sector.

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO, que actualmente tiene por función únicamente lo concerniente a la cooperación internacional que se desarrolla gobierno a gobierno, deberá ampliar su campo de acción e incluir la coordinación y la supervisión de todas las donaciones provenientes de aportes externos realizados por ONGs y OPDs.

4.1.3.3. Creación de un Ente Regulador

La creación de un Ente Regulador se considera una instancia esencial para el fortalecimiento del Sector Agua Potable y Saneamiento. La legislación actual permite que este Ente Regulador sea creado por Decreto Presidencial o por una Ley específica y su implementación puede hacerse según los siguientes variantes:

- Ser creado por el Poder Ejecutivo en paralelo con la creación del CONASA y de su Secretaría Ejecutiva
- Ser creado por el Poder Ejecutivo a propuesta del CONASA
- Ser creado por Ley del Congreso nacional a propuesta del Poder Ejecutivo o del CONASA

Por otra parte, será conveniente identificar si el mejor modelo es la creación de un Ente independiente o si será conveniente crear a nivel del Estado nacional un ente de regulación multisectorial. En esta última instancia podría pensarse, por ejemplo, como variante, estructurar un nuevo Ente sobre la base de la actual Comisión de Concesiones del Estado, ampliando por Ley su cometido.

En todos los casos deberá tenerse en cuenta que la regulación tiene los siguientes fundamentos:

- La separación del rol de regulador, que por naturaleza le compete al Estado, del rol del prestador del servicio, sea este público o privado
- Normas que aseguren el rol del regulador como organismo técnico e independiente.
- La adecuada separación de las acciones de regulación con respecto a las de control.
- La minimización de los efectos negativos de la operación de empresas en un sector en que la industria tiene la condición de monopolio.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- El establecimiento de un sistema de precios que entregue señales a consumidores y productores sobre la escasez relativa del recurso y de los factores productivos que intervienen en el proceso.
- El establecimiento de un sistema de subsidios a los consumidores de escasos recursos con el objeto que accedan al servicio de agua potable y saneamiento.

Y entre sus atribuciones y responsabilidades, se destacan las siguientes:

- Establecer criterios, metodologías, procedimientos y fórmulas de cálculo del régimen tarifario y asesorar a los prestadores en cuanto a la aplicación de los mismos.
- Prestar asistencia técnica a las municipalidades que lo requieran en lo referente al otorgamiento de concesiones u otras modalidades indirectas de prestación de los servicios.
- Prevenir conductas ilegales, anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias.
- Mantener un registro público de la información presentada por los prestadores y de la que se genere sobre los aspectos técnicos, económicos y operativos de la prestación de los servicios.
- Establecer criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos representativos para evaluar la gestión técnica, financiera y administrativa de los prestadores teniendo en cuenta las diversidades regionales, las características de cada sistema y los aspectos ambientales.
- Velar por los derechos de los usuarios en lo relativo a prestación y cobro de servicios cuando no hayan sido resueltos por las instancias respectivas.
- Conciliar, cuando le fuere requerido, los conflictos que se susciten entre municipalidades y concesionarios u otros prestadores independientes.
- Aplicar sanciones por incumplimientos o violaciones a las normas de la Ley, de sus disposiciones reglamentarias o de los contratos de concesión habiendo escuchado previamente al presunto infractor.

Un sistema de regulación que propone la solución conjunta de los problemas técnicos, ambientales, económicos y legales de la prestación de los servicios se sustenta en la consideración de la relación básica que existe entre los tres pilares del servicio: *el costo, la calidad y la cantidad*.

El costo representa a los gastos de operación, rehabilitación, mantenimiento e inversión; la calidad comprende todos los elementos que determinan la calidad de la prestación (presión, calidad de agua potable, tratamiento de aguas residuales, etc.); la cantidad representa el volumen del producto, la cobertura y la dimensión de la infraestructura básica necesaria.

Estas tres variables se encuentran íntimamente relacionadas y cualquier acción sobre una de ellas impacta en las demás. Por ejemplo, un incremento de los requisitos de calidad, generará una solicitud por mayores precios; de manera similar, obligaciones de expansión no compensadas debidamente, podrán ocasionar disminuciones de la calidad.

El componente de regulación económica establece reglas que los agentes involucrados en el sector deben respetar, tales como la modalidad de la prestación, los límites de la participación, las modalidades de contratación, etc. El tema del tamaño geográfico de las licencias para operar los servicios (por ejemplo, si se decide agrupar distintas localidades o municipios) no es un tema menor en Honduras. La determinación de las áreas geográficas es una cuestión de singular importancia.

La regulación económica debe establecer los procedimientos y normas para la determinación de los precios de los servicios para los usuarios, y reglas que tiendan a asegurar el autofinanciamiento, incentivos para mejorar la eficiencia, señales claras a los clientes en términos de la escasez relativa del recurso y el esquema de subsidios que posibilite favorezca el efectivo logro del servicio universal. En general, los objetivos económicos deben ser considerados desde una perspectiva amplia ya que se incluyen, además, aspectos sociales y de política económica.

Cabe aclarar que la implantación de un sistema de regulación y la creación de entidades de vigilancia especializadas van necesariamente unidas a un cambio de objetivos empresariales en los prestadores de servicios, con el objetivo de que se interesen más por la reducción de costos y logro de beneficios.

La regulación deberá actuar para evitar efectos indeseados sobre los usuarios, la comunidad o el medio ambiente, independientemente de que el prestador sea una institución pública o una empresa contratada.

Teniendo en cuenta estos conceptos, el Ente Regulador deberá focalizar su atención a los siguientes aspectos:

- Optimización de la prestación de los servicios en cuanto a calidad, cobertura y tarifas competitivas.
- Señales regulatorias, claras, estables y de alta credibilidad a los prestadores de los servicios, sean estos directos e indirectos (Municipios, Entes prestadores contratados por los Municipios y Juntas de agua y saneamiento).
- Ser agente supervisor de los contratos y acuerdos de operación de los Municipios con prestadores indirectos.
- Garantizar los beneficios ofrecidos a los usuarios y velar por sus derechos.
- Mantener una cultura de aprendizaje continuo, liderazgo, trabajo en equipo con los diferentes agentes del sector y, comportamientos que responden a principios y valores éticos compartidos.
- Estructura orgánica y operatividad basada en procesos certificados por un organismo internacional de calidad.
- Sistema de información sustentado en tecnologías de punta.
- Conocimiento amplio y actualizado del sector y de las experiencias que otros países han desarrollado en materia de regulación y fiscalización.

Un aspecto importante es el establecimiento de la relación del Ente Regulador nacional y la regulación y control que se desarrollarán en el ámbito municipal. La relación que el sistema de regulación determina entre el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ente Regulador y el prestador, deberá tener una naturaleza distinta a la que existirá entre el Municipio (titular del servicio) y el prestador. La primera relación será de “tipo regulada” mientras que la segunda será de “tipo controlada”.

En cuanto a la existencia de un número importante de prestadores, el sistema de regulación debería aprovechar la posibilidad de emplear mecanismos de simulación de la competencia mediante la comparación con acciones de Benchmarking de la gestión de distintos prestadores. Este mecanismo de regulación comparativa permitiría introducir una disciplina en el mercado, mediante la comparación del desempeño sobre la base de los indicadores de gestión y calidad que serían aplicables a los diferentes prestadores, que operan en mercados geográficamente distintos pero comparables. El atractivo de la aplicación de este esquema de regulación comparativa consistiría en la introducción indirecta de la competencia como un medio para inducir a la eficiencia en el mercado, mitigando a la vez, el problema de asimetría de información que enfrentan los reguladores.

En la figura 4.3 se presenta de forma conceptual un modelo del Ente Regulador nacional. Este modelo sugiere que el Ente Regulador a crearse deberá contar y tomar en cuenta una serie de normativas y regulaciones que son generadas por instancias de política y regulación nacional externas al Ente.

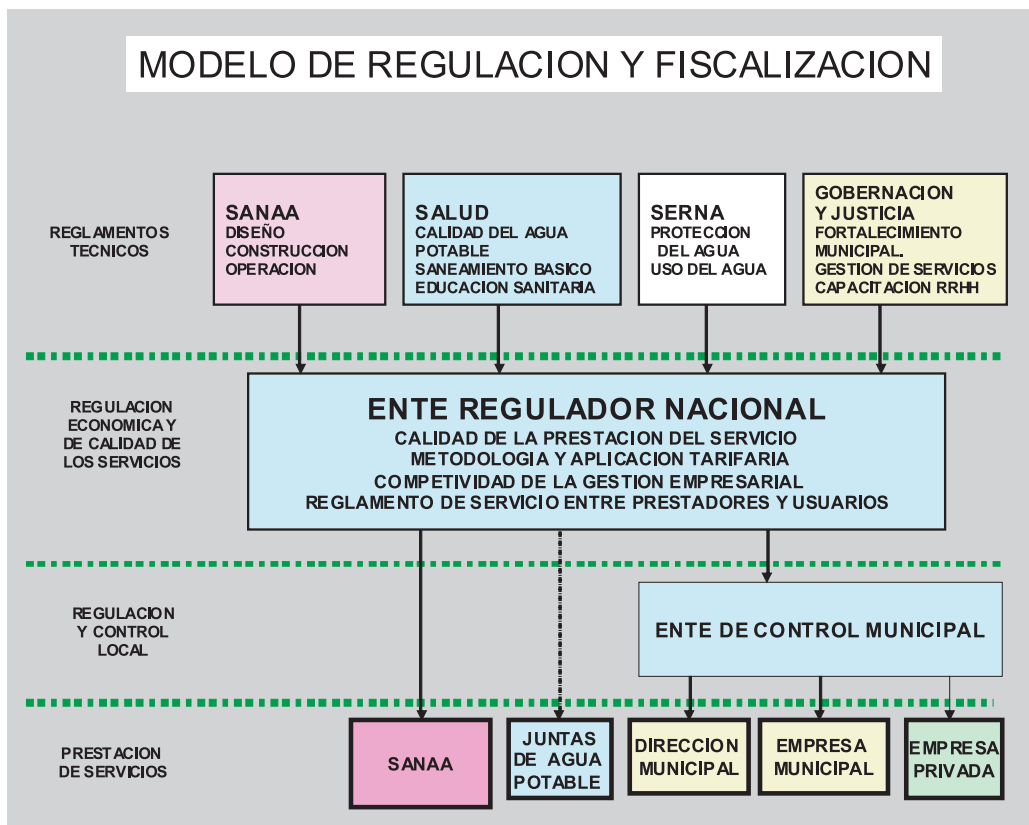


Figura 4.3

Tal es el caso de la Secretaría de Salud que ha definido una serie de normativas técnicas respecto a la calidad del agua y a la operación de sistemas rurales dispersos, participación comunitaria y educación sanitaria, etc.; el SANAA quien ha desarrollado una serie de normativas técnicas relacionadas a la operación y mantenimiento de sistemas urbanos y rurales; la SERNA quien tiene disposiciones y normativas relacionadas a la protección y uso de los recursos hídricos y Gobernación y Justicia, con todas las normativas relacionadas al fortalecimiento municipal y gestión de los servicios.

Asimismo, el Ente Regulador como tal, deberá generar todas aquellas regulaciones y normativas relacionadas con la calidad de la prestación de los servicios, la metodología para la determinación y la aplicación de las tarifas, la competitividad de la gestión de los servicios y el reglamento que define las relaciones entre el prestador del servicio y los usuarios.

En una primera etapa el Ente Regulador desarrollará todas las regulaciones, normativas y mecanismos de fiscalización que sean necesarios tanto para el área urbana como para el área rural.

Sin embargo, dado que es importante que el Ente Regulador sea una organización pequeña, independiente financiera y políticamente y con la inteligencia necesaria para asumir un liderazgo en el sector, concentrará su área de acción en los núcleos urbanos.

Por tal razón, el Ente Regulador deberá en esta primera etapa, coordinar acciones con el SANAA para que éste, a través de sus delegaciones regionales a la par de brindar asistencia técnica y asesoría a las Juntas de agua y saneamiento Rural concentradas y dispersas, procure velar que las regulaciones y normativas dictadas por el regulador nacional, se vayan conociendo y cumpliendo a nivel rural.

Estudios posteriores podrán determinar cual podrá ser el modelo más adecuado para adecuar la acción de regulación y fiscalización al sector rural concentrado y disperso.

En la figura 4.4 se identifica un organigrama para el ente Regulador en el que se indican el tipo de tareas a desarrollar por cada una de las áreas.

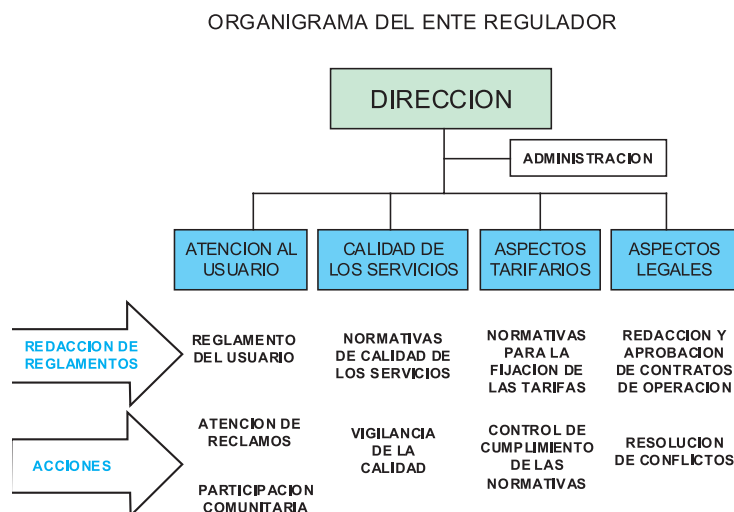


Figura 4.4

4.1.3.4. Remodelación y fortalecimiento del SANAA

En el nuevo esquema institucional el SANAA deberá seguir cumpliendo un importante rol técnico a nivel nacional como ente de apoyo técnico al CONASA. Será necesario para ello que el SANAA realice una reingeniería para fortalecer su estructura y sus capacidades, las que deberán comprender:

- ❖ Ser responsable de ejecutar la ampliación de la cobertura y de apoyar técnicamente a la prestación de los servicios en todo el ámbito rural.
- ❖ Dar asistencia técnica a todos los prestadores de servicios en el ámbito municipal;
- ❖ Realizar la redacción y promulgación de normativas técnicas para el diseño, construcción y operación de los sistemas;
- ❖ Participar como ente de evaluación y control técnico de los diseños y proyectos que realicen otras instituciones que hoy actúan en forma independiente, tales como FHIS, SECTUR, SEFIN, SERNA, etc.;
- ❖ Impulsar y supervisar la elaboración de proyectos interregionales;
- ❖ Participar en representación del CONASA en los Comités de Cuenca;
- ❖ Desarrollar estudios de fuentes subterráneas para consumo humano.
- ❖ Coordinar las acciones de la prestación de los servicios en casos de emergencias;
- ❖ Coordinar por mandato del CONASA las acciones para la prestación de servicios en casos de no cumplimiento por los operadores;

En lo referente al apoyo al ámbito rural el SANAA deberá encargarse, en forma coordinada con las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento, de los diseños, la construcción y el financiamiento para la optimización y ampliación de la infraestructura con el fin de llevar el acceso al agua potable y el saneamiento a la población rural ubicada en forma concentrada y dispersa en toda la geografía nacional.

Para cumplir cabalmente con esta responsabilidad se deberían trasladar al SANAA los programas de agua y saneamiento rural que está desarrollando en este momento la Secretaría de Salud y el FHIS y establecer mecanismos de financiamiento estables para la sustentabilidad de estas acciones, las que deberán ser permanentes.

Responsabilidad de la prestación de los servicios en el ámbito rural

El SANAA deberá encargarse, en forma coordinada con las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento, de los diseños y la construcción para la optimización y ampliación de la infraestructura con el fin de llevar el acceso al agua potable y el saneamiento a la población rural ubicada en forma concentrada y dispersa en toda la geografía nacional.

Deberá encargarse, asimismo, de seguir dando el apoyo técnico a la operación y mantenimiento de estos sistemas.

Para cumplir cabalmente con esta responsabilidad se deberían trasladar al SANAA los programas de agua y saneamiento rural que está desarrollando en este momento la Secretaría de Salud y establecer mecanismos de financiamiento estables para la sustentabilidad de las acciones de apoyo a la operación y mantenimiento que deberán ser permanentes.

Rol de asesoría técnica a los municipios

Considerando que el SANAA dispone de una importante capacidad técnica a nivel central y una excelente estructura operativa y técnica a nivel de seis regionales, se considera indispensable que el SANAA asuma paulatinamente, la responsabilidad a nivel nacional de brindar asesoría técnica especializada a los municipios que así lo requieran.

El SANAA podría encargarse entre otros aspectos de la realización de estudios técnicos y de dar apoyo a acciones de operación y de mantenimiento que requieran tecnología especializada.

Traspaso paulatino de su función de operador

La titularidad de los servicios la tienen los gobiernos municipales y el gobierno nacional está impulsando la descentralización; se puede presumir entonces que a mediano plazo el SANAA tendrá necesariamente la responsabilidad de llevar a cabo paulatinamente el traspaso a los Municipios de los 32 servicios que hoy administra a medida que los Municipios así lo soliciten y se den las circunstancias adecuadas.

Considerando que el traspaso será inevitable a corto o mediano plazo, deberá cuidarse que tenga en cada caso el apoyo y la voluntad política de las máximas autoridades del Gobierno y del Municipio y que se realice en forma ordenada, tomando en consideración los aspectos técnicos y económicos que demande, en el tiempo que sea necesario, para que no cause traumas en la institución cedente y en las organizaciones receptoras de los servicios, debiéndose realizar estudios previos y acciones de acompañamiento.

El gobierno nacional deberá hacer esfuerzos, a través de programas como el PRODDEL, para que una vez ejecutados los procesos de descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales éstas sean irreversibles

Sin embargo, y mientras no se realicen los traspasos ajustados a estas pautas, el SANAA deberá seguir prestando los servicios que hoy están bajo su responsabilidad.

En este período el SANAA deberá realizar una reestructuración de su plantel de personal de operación de manera de asignar cada empleado en forma específica a uno de los servicios bajo su responsabilidad, o a un conjunto de servicios que en el futuro puedan integrar una unidad de operación intermunicipal, de manera de facilitar a posteriori el traspaso.

Rol de apoyo a programas de financiamiento

Asimismo, debería establecerse, como se ha indicado, que el SANAA a través de convenios actúe como ente de evaluación y control técnico de los diseños y proyectos que realicen otras instituciones como la Secretaría de Finanzas, el Fondo Hondureño de Inversión Social, el FHIS, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, la SERNA, la Secretaría de Turismo, SECTUR, las ONGs y toda otra institución que financie obras para el Sector, encargándose estas instituciones solamente de la canalización e intermediación financiera de los recursos, los que por otra parte serían utilizados por las municipalidades y las Juntas de agua saneamiento con el apoyo y asistencia técnica del SANAA.

Desarrollo de proyectos regionales

El SANAA deberá, además, ser responsable de la identificación, diseño y construcción de proyectos regionales que impliquen trasvases de cuencas e importantes conducciones de agua, y de participar en estudios de aprovechamiento integral de cuencas.

Podrá asimismo identificar e impulsar soluciones de prestación de los servicios por organismos intermunicipales cuando ello sea económica y operativamente conveniente.

Representación del CONASA en Comités de Cuencas

En su rol de ente rector técnico, el SANAA deberá ser el representante del CONASA en los Comités de Cuencas Hídricas (superficiales y subterráneas) en los que deberá defender los intereses sectoriales en especial en lo referente a la prioridad del uso del agua para el abastecimiento de agua potable y en lo referente a la protección de las fuentes.

Coordinación en casos de emergencias y ante fallas de un operador

Deberá por otra parte estar capacitado para actuar en casos de emergencia como coordinador de las acciones a nivel nacional para organizar, contratar y supervisar por mandato del CONASA la gestión gerencial de la prestación de servicios en casos de imposibilidad manifiesta por parte de los Municipios titulares responsables.

Implementación del proceso de transformación

Todo el proceso de reingeniería del SANAA deberá ser planificado en el tiempo y el espacio, deberá contar con el apoyo de recursos del gobierno central y de la cooperación internacional y deberá llevarse a cabo de una forma ordenada y no compulsiva.

La prioridad deberá ser la adquisición paulatina y ordenada por el SANAA de las nuevas responsabilidades antes de que se concrete el traspaso de los servicios. Será importante al respecto

que tome en forma inmediata el rol de actor para el ámbito rural concentrado y disperso, inicie el estudio e identificación de proyectos regionales y se prepare para dar desde ya apoyo a los Municipios y a las Juntas de Agua que así lo soliciten.

En lo referente al traspaso de los servicios deberá conformar un grupo de apoyo que brinde asistencia a pedido de cada una de las municipalidades involucradas.

Traspaso de los servicios del Distrito Central

Con seguridad el mayor escollo que se encontrará en la reingeniería del SANAA será el traspaso de la responsabilidad de la prestación de los servicios en el ámbito metropolitano de la ciudad de Tegucigalpa que conforma el Distrito Central, ya que está adscrito a la prestación de este servicio un alto porcentaje de su personal especializado.

Además el traspaso necesita resolver el importante problema del financiamiento de la remodelación del sistema de distribución y de las nuevas captaciones para mejorar el servicio de agua potable, así como las inversiones para completar el tratamiento de los desagües del alcantarillado sanitario

Este traspaso deberá ser paulatino y realizarse según pautas específicas, las que se analizan más adelante en el presente Informe.

Políticas de Recursos Humanos

Cabe destacar por último que el SANAA cuenta con personal profesional y técnico que podría y debería ser seleccionado para realizar las nuevas labores pero también para integrar los cuadros profesionales y técnicos de la Secretaría Ejecutiva del CONASA y del Ente Regulador Nacional del Sector. Será necesario por lo tanto realizar un estudio de los Recursos Humanos y un programa de capacitación.

4.1.3.5. Nuevos enfoques para la acción del Fondo Hondureño de Inversión social, FHIS

No se prevé que sean necesarias modificaciones institucionales en la estructura y funcionamiento del FHIS, mientras este organismo tenga vida. Se prevé, sin embargo necesario un cambio de enfoques con el fin de respetar la planificación y coordinación a nivel nacional que surgirá de la creación del CONASA.

Dentro del nuevo esquema el FHIS deberá ser un activo ente financiero para los fines que fue creado, coordinando su acción financiera con las directivas que le imparta el CONASA a través de la Secretaría de Finanzas y debiendo considerar, como ya se ha indicado, mediante Convenio, al SANAA como su brazo técnico.

4.1.3.6. Fortalecimiento de los Municipios

Si bien es cierto que numerosos gobiernos municipales a través de la Ley de Municipalidades han asumido la titularidad de los servicios de agua y saneamiento, es importante también señalar que éstos deben asumir la responsabilidad de gestionar y brindar un servicio que cumpla con las condiciones mínimas de calidad en su prestación, y que permita mejorar el nivel de vida y de salud de sus ciudadanos.

Por tales razones es importante fortalecer institucionalmente los municipios, especialmente aquellos que demandan más orientación y apoyo (los que tienen menos capacidades y los más pobres) para que exista un entendimiento de todas las responsabilidades asociadas a la gestión eficiente y eficaz de los servicios, en donde el fin último no es la construcción de las obras de ingeniería, sino la calidad de la prestación del servicio que se le brinda a los clientes.

Asimismo, los municipios con mayor potencial podrán implementar diferentes mecanismos de gestión de los servicios que están contemplados en la Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional, por tal razón el nivel político a nivel nacional y municipal debería tener claridad sobre las ventajas y desventajas que cada una de estas metodologías de gestión tienen para beneficio de sus usuarios, para seleccionar aquella que sea más conveniente a la ciudadanía.

Además debe impulsarse un proceso de concientización en la población con el propósito que independientemente que el servicio lo brinde un operador público o privado, éste tiene un valor importante que debe de pagarse si se quiere una buena prestación con la calidad adecuada y la continuidad requerida, todo lo cual impactara en el nivel de vida y salud de cada una de las familias hondureñas.

Para impulsar estos aspectos, es muy importante que el CONASA en coordinación con la Secretaría de Gobernación y Justicia y la Asociación de Municipios de Honduras, con el apoyo técnico de todos los actores que intervienen en este campo específico, articulen un Plan Nacional de Fortalecimiento Institucional en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Municipal.

4.1.3.7. Fortalecimiento de las Juntas de agua y saneamiento

Se sugiere modificar el nombre actual de “Juntas Administradoras de agua y saneamiento” por el de “Juntas de agua y saneamiento”, quitando el adjetivo de “administradoras”. De esta manera se podrá lograr que la comunidad se identifique con el hecho que dispone de la propiedad del sistema y no con la administración

A través de la acción del SANAA se dispondrá de programas de fortalecimiento de las Juntas, así concebidas.

4.2. PROPUESTAS EN RELACION AL DESARROLLO MUNICIPAL Y A LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Se presentan a continuación algunas propuestas de políticas que se consideran clave para el desarrollo municipal y la participación comunitaria. Estas políticas se refieren a aspectos relacionados con la planificación, el desarrollo institucional, la gobernabilidad, la protección del recurso y la cultura y las formas de participación.

Las propuestas se acompañan con consideraciones sobre las mejores estrategias a adoptar y las acciones que se deben desarrollar para su implementación.

4.2.1 POLITICAS

Las capacidades de planificación del municipio deberán ser fortalecidas sobre la base a los procesos de organización que actualmente se impulsan en el país. Las municipalidades deberán dar, por otra parte, el debido énfasis a la participación comunitaria en las actividades de organización y planificación del municipio.

Los Municipios deberán ser fortalecidos mediante proyectos de inversión que tengan por meta desarrollar su capacidad de gestión en agua y saneamiento, basados en el enfoque de una amplia participación de la comunidad principalmente en los sectores urbano-marginal y rural.

Se deberá dar prioridad al desarrollo de las capacidades de la población local y de las autoridades municipales en procesos de participación comunitaria y se deberá promover la aplicación de un marco legal, social, político-administrativo y organizativo, que considere la solidaridad entre los sectores en la implementación de acciones.

Se deberá dar asimismo participación a la ciudadanía en todos los proyectos y acciones orientadas a la protección y manejo de los recursos naturales, incluyendo los proyectos de agua y saneamiento.

4.2.2 ESTRATEGIAS

Se deberán reforzar los procesos de planificación que consideran la participación democrática de la población en la identificación y priorización de la demanda.

Se deberán formular y gestionar recursos para acciones de descentralización y de concientización y capacitación.

Se deberán impulsar acciones de coordinación e integración entre las instituciones como el FHIS, SANAA, ONG's y organismos cooperantes, para mejorar la labor de gestión y disminuir la brecha entre la demanda del servicio y el acceso al mismo.

Deberá promoverse el desarrollo de asociaciones de municipios para desarrollar acciones mancomunadas de desarrollo de proyectos y gestión de servicios.

Se considera conveniente apoyar proyectos que generen experiencias pilotos de participación comunitaria en las acciones y proyectos de agua y saneamiento en municipios pequeños que normalmente quedan al margen de los procesos de fortalecimiento por la descentralización.

La participación comunitaria deberá ser un elemento de calidad visible en los proyectos o acciones (préstamos, donaciones, asistencia de cooperación), encaminados a la inversión de recursos financieros para la protección de los recursos naturales, principalmente los relacionados con el recurso agua. Se deberá asimismo dar especial énfasis a la participación de los grupos poblacionales aguas arriba de las cuencas y fuentes productoras de agua vinculándoles con las poblaciones establecidas aguas abajo o que se benefician de la conservación del recurso.

4.2.3 ACCIONES

- ❖ Capacitar a los municipios en procesos de planificación estratégica tomando el tema de agua y saneamiento como punto central del proceso.
- ❖ Capacitar a las municipalidades en la formulación, coordinación y gestión de proyectos que consideren la participación de la comunidad, con prioridad en aquellas más postergadas e incluir la obligatoriedad de la participación comunitaria en todos los proyectos provenientes del gobierno.
- ❖ Convenir con los organismos de cooperación internacional y las ONG la participación de la población local en los proyectos que estas instituciones promueven.
- ❖ Apoyar de los municipios estratégicos y a las mancomunidades de municipios para que las acciones que realicen organismos externos (tales como el FHIS), sean controladas con participación de la comunidad.
- ❖ Apoyar la realización de experiencias piloto de planificación participativa y sistematizar aquellos proyectos que se consideren exitosos para su réplica en otros municipios pequeños.
- ❖ Gestionar apoyo financiero para fortalecer las organizaciones de base y gestionar financiamiento de proyectos donde sean estas instituciones las que participen bajo un enfoque de complementariedad de acciones con el Municipio.
- ❖ Gestionar el financiamiento para capacitación comunitaria en gestión de agua y saneamiento.
- ❖ Revisar y concertar tarifas de servicios diferenciadas por zona y regiones de acuerdo al índice de pobreza.
- ❖ Impulsar acciones del CONASA ante el Congreso Nacional para la asignación de más recursos financieros a destinar a la inversión en agua y saneamiento en los Municipios más postergados.
- ❖ Establecer una estrategia de concertación y reconocimiento de beneficios a poblaciones ubicadas aguas arriba de las fuentes que abastecen a otras poblaciones.

4.3. OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

4.3.1 INTRODUCCION

La identificación de las oportunidades de participación del sector privado, PSP, en el Sector agua potable es un importante tema complementario que se ha desarrollado durante el Análisis Sectorial, considerando que ya se tienen experiencias exitosas de su aplicación en Honduras.

Como premisa básica debe considerarse que el análisis se ha realizado considerando que ésta participación puede - en ciertas circunstancias - ser una herramienta válida para mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios y no debe ser considerada como un fin en si misma.

4.3.2 MODALIDADES DE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

En un sentido amplio, son modalidades de participación del sector privado en el Sector:

- a) Las distintas alternativas posibles de participación en la prestación de los servicios;
- b) La realización de servicios de consultoría;
- c) La construcción de instalaciones; y
- d) La producción de insumos, materiales y equipos.

A continuación se realiza un análisis, centrando la atención, por su importancia, en el contexto del Análisis Sectorial, con las modalidades de participación en la prestación de los servicios mediante:

- i) contratos de operación;
- ii) la formación de sociedades mixtas;
- iii) contratos de servicios para la operación y el mantenimiento; y
- iv) otras formas de participación

4.3.2.1 Contratos de operación

Los contratos de operación son los instrumentos legales mediante los cuales el titular de las instalaciones otorga la operación de las mismas a un operador externo.

Casos especiales de contratos lo constituyen, entre otros, los contratos de concesión, los contratos de gerenciamiento y los contratos del tipo BOT que se describen en el Glosario Extendido que integra el Anexo 1.

A continuación se reseñan las ventajas y las posibilidades de realizar este tipo de contrataciones en Honduras, con base en la legislación y en los ejemplos disponibles en el país.

Contratos de concesión

El modelo del contrato de concesión resulta muy apropiado cuando se requiere un volumen importante de inversiones en el servicio.

Entre las ventajas que ofrece, se encuentra la posibilidad de lograr que los servicios sean administrados integralmente por una empresa solvente y con experiencia, que pueda realizar inversiones, asumiendo a su vez el riesgo empresario.

Entre las desventajas de este modelo se tiene que los tiempos necesarios para implementarlo son mayores que los de otras alternativas, en razón de los requisitos para seleccionar al concesionario y entregar la concesión. Otra desventaja radica en la necesidad de constituir un Ente de control local para la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de servicios, de inversión y de mantenimiento de la infraestructura.

En Honduras, ya se ha celebrado un contrato de concesión en el sector; es el caso de San Pedro Sula descrito anteriormente. Las enseñanzas de este caso deberían ser tenidas en cuenta si se decide implementar concesiones en otros municipios.

Contratos del tipo BOT

La principal ventaja de estos contratos es que permiten resolver de una manera más simple que una concesión aquellas situaciones que requieren una obra específica, su financiamiento y su operación. Sin embargo, no resultan funcionales cuando se trata de mejorar y realizar importantes inversiones en todas las etapas de un servicio.

Dado que en la actualidad en Honduras existen necesidades de ampliar y mejorar plantas de potabilización y plantas de tratamiento de aguas negras y existen proyectos de captaciones y conducciones intermunicipales, podría evaluarse la posibilidad de recurrir a este tipo de contratos para encarar este tipo de obras y su operación futura.

Contratos de Arrendamiento

En este esquema el arrendador retiene los riesgos asociados a las inversiones y el arrendatario asume el riesgo comercial de las operaciones, por lo que la rentabilidad del arrendatario depende de su eficiencia en la gestión operativa y comercial, especialmente, en la reducción de costos.

Por lo tanto, estos contratos resultan apropiados cuando las necesidades de inversión son limitadas o cuando el gobierno dispone de financiamientos acordados, como es el caso de Puerto Cortés, donde se dispone créditos del BID.

La Ley de Promoción y Desarrollo de Obra Pública y de Infraestructura en su artículo 23 permite a los entes estatales transferir el derecho al uso de los activos de un servicio público. En esta provisión se sustentan los contratos de arrendamiento en Honduras.

Contratos de Gerenciamiento

Los Contratos de Gerenciamiento (o de Gestión) han sido definidos en el Reglamento de la Ley de Municipalidades como contratos administrativos en los cuales el Titular de un servicio otorga su gestión a un particular, quien no asume ningún riesgo comercial, pero sí las obligaciones de cumplimiento de las metas de eficiencia y eficacia previstas, a cambio de un precio.

Los Contratos de Gestión son convenientes cuando se resuelve transferir a particulares, actividades propias de la administración de servicios de titularidad municipal, total o parcialmente, con el propósito de alcanzar mayores niveles de eficiencia y de eficacia.

Entre las ventajas pueden señalarse la mayor facilidad y rapidez en la selección del gestor que en otros esquemas. Asimismo, este modelo permite que la participación privada se implemente en etapas, pudiendo ser la gestión un primer paso, hasta que se reorganice el sistema, se mejore la capacidad técnica y conocimiento del sistema y pueda llamarse a licitación de una concesión en condiciones económicas más atractivas para el concedente y el concesionario.

Su principal desventaja reside en que la participación privada es limitada y el gestor tiene menor nivel de responsabilidad y de riesgo empresario que un concesionario. Otra de las desventajas de esta alternativa es que excluye la posibilidad de inversiones por parte del privado. Asimismo, pueden surgir conflictos originados en la responsabilidad del contratista por acciones de operación y mantenimiento que dependen de inversiones a cargo de quien lo ha contratado.

Sin embargo, estos contratos resultan atractivos cuando no se cuenta con información confiable sobre el estado de los activos y de los servicios; cuando los ingresos no permiten cubrir los costos operativos; cuando el estado carece de la organización y recursos necesarios para administrar un acuerdo más complejo con el sector privado o no está en condiciones de implementar un sistema regulatorio confiable. Muchas de estas situaciones se dan en la actualidad en los Municipios de Honduras, y por lo tanto, una opción viable para algunos de ellos podría consistir en recurrir a contratos de gestión a corto plazo, con la opción de transformarlos eventualmente en el tiempo en contratos de concesión.

4.3.2.2 Formación de Sociedades mixtas

Según el artículo 28 de la ley de Municipalidades, como se ha indicado en el punto 2.5.2.3 del presente Informe, las Municipalidades pueden crear y suprimir empresas, fundaciones o asociaciones de conformidad con la ley, en forma mixta, para la prestación de los servicios municipales.

Las Municipalidades pueden luego vender, mediante subasta pública nacional o internacional, el total o parte de las acciones suscritas. Los adquirentes deben acreditar capacidad técnica y económica para hacerse cargo del servicio.

Ejemplos de este modelo lo son las sociedades de capital mayoritariamente municipal que se han creado en Puerto Cortés y en Choluteca, descritas en el Anexo 4.

Entre las principales ventajas que ofrece esta alternativa está la posibilidad de su rápida implementación, ya que es posible constituir la sociedad o asociación con participación municipal y otorgarse la concesión en forma directa. De igual manera que se ha previsto que pueda implementarse en esas ciudades, luego se procedería a la venta en subasta pública del paquete accionario en la proporción que se resuelva, que tendría que ser suficiente como para alentar la participación privada, ya que si la participación accionaria es baja, la falta de capacidad de decisión le restaría interés al privado para participar.

Un problema que podría surgir con este modelo es que en ciertos casos, la gestión municipal del servicio durante el período anterior a la subasta podría no ser tan eficiente, y los costos de la misma deberían ser asumidos por la Municipalidad, con lo que se aumentarían los problemas existentes. Asimismo, si se retrasa la incorporación del sector privado, pueden retrasarse las mejoras del servicio y las inversiones necesarias.

4.3.2.3 Contratos de servicios

La principal ventaja de estos contratos radica en la utilización de la experiencia del sector privado en tareas técnicas, aunque la coordinación y decisiones fundamentales quedan en manos del operador público. Estos esquemas no requieren de inversiones por parte del contratista.

Si bien no constituyen la mejor alternativa cuando se requiere reformar un servicio público ineficiente y con problemas financieros y de falta de inversión es interesante destacar, sin embargo, que en el caso de Honduras, y dada la transferencia previsible a corto o mediano plazo de servicios del SANAA a los Municipios, y la necesidad de mejorar los servicios actualmente prestados por diferentes Municipios, esta opción podría ser implementada recurriendo a empresarios nacionales.

Estos podrían desarrollar tareas variadas, como por ejemplo: servicios de ingeniería; acciones de reparación y mantenimiento y rehabilitación de las redes; sistema informático; limpieza del alcantarillado; etc. La idea básica sería generar un mercado de servicios para el sector empresario nacional, que pudiera satisfacer demandas de los nuevos prestadores.

4.3.2.4 Asociaciones de usuarios

Como se ha indicado en el numeral 2.14.3 del presente Informe, las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, y en general las agrupaciones de vecinos, pueden ser consideradas una modalidad muy especial de gestión privada. Según se comentó en otros puntos del presente Informe se considera que esta solución es altamente positiva y debe ser apoyada.

4.3.2.5 Aguateros

Los aguateros que operan en las zonas marginales de la ciudad de Tegucigalpa constituyen una genuina gestión privada que será conveniente reducir drásticamente en breve plazo, mediante la ampliación a futuro de las redes de abastecimiento de agua potable.

Mientras no se construyan las redes, para el Distrito Central el modelo SANAA/UNICEF, con una cobertura actual del 21 % de la población total, es la mejor opción tecnológica a replicar.

4.3.3 OPORTUNIDADES

La participación privada en la prestación de los servicios puede resultar una alternativa atractiva cuando se trata de incrementar la eficiencia, confiabilidad y optimización de los costos y suplir la escasez de recursos financieros disponibles por parte del Estado, a la vez de posibilitar la introducción de métodos modernos de administración y operación con enfoque comercial, así como, la utilización de tecnologías y métodos de gestión novedosos.

Se ha visto que el marco legal vigente permite y aún favorece la participación privada en el sector, ya que los derechos de los prestadores están debidamente resguardados y existen principios claros sobre la recuperación de costos vía las tarifas. Se ha visto asimismo que el Gobierno nacional no descarta la posibilidad de la participación privada en el Sector.

Por otra parte, dado el proceso iniciado de transferencia de los servicios a los Municipios, son estos quienes determinarán la modalidad de la prestación de los servicios en su jurisdicción.

Los casos analizados en este documento, San Pedro Sula, Puerto Cortés y Choluteca, (ver Anexo 4) demuestran que la aplicación de algunos de los modelos de gestión son viables y que se obtienen importantes mejoras en relación al modelo anterior.

En San Pedro Sula, la empresa concesionaria ha incrementado de manera significativa los niveles de inversión y consecuentemente, viene logrando mejoras importantes en la cobertura y calidad de los servicios. En Puerto Cortés, el proceso de transferencia de los servicios del SANAA ha sido lento, pero sostenido y exitoso en términos de constitución de una sociedad anónima de naturaleza comercial, con mejoras de todos los indicadores del servicio y satisfacción de la población con el prestador, lo cual se refleja en los actuales índices de cobrabilidad. Además, este proceso se ha desarrollado con una fuerte participación de la comunidad. Choluteca ha comenzado a implementar durante el año 2001 y con características propias el modelo de Puerto Cortés y también muestra signos de mejoría en la recaudación que implican satisfacción de los usuarios.

Las diferentes modalidades de prestación tienen ventajas y desventajas y podrían ser aplicables en función de las circunstancias financieras y políticas y de los requerimientos de inversión de cada caso en particular. Las concesiones resultarían recomendables cuando los servicios requieran importantes inversiones y el logro de eficiencias que no se obtendrían mediante la gestión municipal. El caso de San Pedro Sula demuestra que se puede implementar una concesión con buenos resultados en el un plazo razonable.

En los casos en que sólo se requiera mejorar la eficiencia, podría ser conveniente un contrato de gestión o uno de arrendamiento, aunque la decisión sobre la modalidad a adoptar dependerá de la distribución de los niveles de riesgo entre el municipio y la empresa privada. El arrendamiento podría resultar conveniente cuando el municipio disponga del financiamiento necesario para las obras.

Una alternativa válida complementaria es la constitución de una sociedad de economía mixta, en la cual el municipio y el sector privado tienen acciones de la empresa. Sin duda que la selección de la modalidad de la prestación dependerá también de una serie de factores de índole política. Este modelo permite en particular la fácil incorporación - con ventajas - del sector privado nacional, como en los casos de Puerto Cortés y Choluteca..

Dado que en muchos casos, no se cuenta con información confiable sobre el estado de los activos y de los servicios; los ingresos no permiten cubrir los costos operativos y los municipios carecen de la organización y recursos necesarios para administrar contratos complejos con el sector privado, una opción viable podría consistir en recurrir a contratos de gestión a corto plazo, con la opción de transformarlos en el tiempo en contratos de concesión.

O bien, comenzar con una sociedad anónima de capital municipal y comunitario – como en Puerto Cortés y Choluteca – para incorporar eventualmente en el futuro nuevos inversionistas privados de manera paulatina.

Por último, debe señalarse que si se decide fomentar activamente la participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento, aún quedan por resolver conflictos de índole institucional relacionados con las competencias de los diferentes organismos involucrados, en particular en lo que se refiere a la regulación. Un ordenamiento institucional como el que se plantea en el ítem 4.1 del presente Informe es esencial para este fin.

4.3.4 ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

A continuación se proponen las estrategias que deberían implementarse para facilitar la incorporación del sector privado en el financiamiento, la inversión y la gestión de estos servicios.

Teniendo en cuenta que el Gobierno nacional ha expresado su disposición a abrir el sector a la participación del sector privado y que la legislación vigente lo permite se plantea una estrategia basada en tres líneas de acción, a saber: institucional, regulatoria y política.

Acciones institucionales

A los efectos de gerenciar todos los aspectos relacionados con la participación privada, resulta recomendable que se incluya entre las acciones a implementar para la reforma sectorial la asistencia a los Municipios que decidan implementar alguna modalidad de participación del sector privado.

Deberá prestarse asistencia a los Municipios en lo referente a la documentación necesaria para las licitaciones (pliegos y contratos tipo, etc.), así como suministrar términos de referencia para la contratación de los consultores económicos, financieros, técnicos y legales que participarían en el diseño e implementación de los procesos de participación privada. Eventualmente, el CONASA podría encargarse directamente de gestionar y financiar la contratación de los consultores en los casos en que los Municipios no tuvieran los recursos necesarios para ello.

Acciones políticas

Todo proceso de reforma requiere de un fuerte liderazgo político que sea capaz de llevar a cabo el proceso, incluyendo las negociaciones con los actores – políticos, económicos y sociales – de peso.

Si bien en Honduras los responsables de incorporar eventualmente al sector privado en la prestación de los servicios serán los Municipios, en muchos casos no es dable esperar que sean ellos los que provean el liderazgo necesario; por ello este rol podría recaer en el gobierno nacional, particularmente en la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, y en el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento, CONASA.

Entre las acciones de índole política, se tienen las siguientes:

- Proyectos. Identificación de aquellos Municipios más proclives al desarrollo de proyectos de participación del sector privado.
- Cuestiones laborales. Negociaciones con los sindicatos. Análisis sobre eventuales reducciones de personal. Paquetes de compensación. Posibilidades de incorporar a los trabajadores como accionistas de la empresa prestadora.
- Usuarios. Sectores favorecidos por las obras. Posibilidades de incrementos tarifarios. Posibilidades de implementar subsidios a la demanda.
- Negociaciones con otros actores relevantes, como los Patronatos, Aguateros y otros sectores de la comunidad.
- Comunicación. Campañas de Difusión en los medios.
- Promoción ante potenciales inversores.

La conformación del grupo que se encargaría de los aspectos políticos de los proyectos de participación privada requerirá, no sólo de la identificación del personal idóneo para estas tareas, sino que también su capacitación, que podría incluir visitas a otros países que han implementado proyectos de este tipo, orientadas a conocer las experiencias de las autoridades políticas que han estado a cargo de los procesos.

Durante las negociaciones institucionales y políticas deberá darse importancia especial a las oportunidades que dispone el sector privado nacional de participar en el sector.

4.3.5 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO NACIONAL

Tradicionalmente el Sector Privado nacional ha participado en el quehacer del Sector a través de contratos de consultoría, contratos para la construcción de instalaciones y la producción de insumos, materiales y equipos.

La descentralización de los servicios y las oportunidades enunciadas en el numeral 4.3.3 y las estrategias indicadas en el numeral 4.3.4 permiten ampliar esta perspectiva y prever la posibilidad de una amplia participación del sector privado nacional en la prestación misma de los servicios:

❖ ***Como socio en Sociedades Mixtas***

Es el caso de la participación como socias minoritarias de las organizaciones civiles y de las empresas de las fuerzas vivas de Puerto Cortés y de Choluteca.

❖ ***Como operador mediante Contratos de Gerenciamiento***

Este rol podría interesar a Empresas que operen los servicios en otras ciudades del país (por ejemplo en el caso de sociedades mixtas) o Empresas Constructoras o a Firmas consultoras que contraten personal para las tareas.

❖ ***Como concesionario en Municipios medianos o pequeños***

Este rol podría interesar a Empresas Constructoras o a Firmas consultoras que contraten personal para las tareas.

❖ ***Como contratistas de servicios específicos***

Este rol también podría interesar a Empresas Constructoras o a Firmas consultoras que adquieran equipamiento especializado.

4.4. PROPUESTAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

Para realizar una propuesta de políticas en el área económico-financiera a fin de optimizar el funcionamiento del Sector, es indispensable analizar el comportamiento histórico del financiamiento y sus consecuencias en el desenvolvimiento institucional del servicio, a fin de corregir tendencias que se consideren negativas para los objetivos de modernización del Sector.

Sin embargo, solamente se pudo disponer de información sobre las transferencias financieras del gobierno a organismos de la administración centralizada y algunos datos de la gestión financiera del SANAA. En el caso de los acueductos operados por los Municipios, sólo pudo obtenerse información de la empresa Aguas de San Pedro, la cual es de reciente data dado el poco tiempo de operación que tiene la empresa. Respecto a la información financiera de las áreas rurales, esta no se recaba de manera sistemática, por lo que solamente se obtuvieron algunos datos sueltos, no representativos del universo de la muestra.

Todo ello permite señalar la necesidad de planificar las inversiones en el servicio, tomando en cuenta las necesidades no sólo de expansión en cobertura, sino también los elementos asociados a la calidad sanitaria y de suministro del mismo; la necesidad de cubrir los pasivos ambientales que ha venido generando la descarga de aguas negras en los diferentes cuerpos de agua sin el respectivo tratamiento y los requerimientos en materia de sustentabilidad financiera y ambiental de las inversiones.

4.4.1 POLITICAS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES PROPUESTAS

4.4.1.1 Políticas

- El desarrollo del Sector debe sustentarse en un proceso de planificación sectorial, que permita concertar voluntades y recursos alrededor de metas comunes.
- El proceso de descentralización debe buscar la aplicación de modelos de gestión que permitan la sustentabilidad financiera de los sistemas.
- La sustentabilidad financiera de los servicios debe garantizarse, para lo cual la aplicación de esquemas tarifarios y de subsidios adecuados deben orientarse a buscar la sustitución progresiva de los recursos provenientes de préstamos y donaciones, a fin de romper esta dependencia. Las tarifas deben garantizar el equilibrio económico del servicio.
- Como se ha indicado el agua es un bien social, pero también es un bien económico. Por ello deben combinarse ambos elementos para alcanzar soluciones acordes con las características específicas de los usuarios.

4.4.1.2 Estrategias a aplicar

- Deben orientarse acciones y recursos importantes a resolver el problema de la prestación de los servicios en sectores de escasos recursos, tanto desde el punto de vista de la infraestructura física como de su sostenibilidad operativa y económica. Es decir, deben adaptarse las soluciones técnicas al nivel socioeconómico de los pobladores.
- La participación de las comunidades en la construcción de las soluciones permite una disminución importante de los costos operativos e incrementa la sostenibilidad del servicio. Este proceso debe ser apoyado por programas de asistencia técnica y educación ambiental.
- El apoyo de los organismos cooperantes debe orientarse fundamentalmente a apoyar programas que permitan garantizar la sostenibilidad financiera y ambiental de los servicios, especialmente en aquellas comunidades donde exista una actuación previa por parte de dichos organismos para la construcción o ampliación de los sistemas de agua y saneamiento.
- Los subsidios focalizados y explícitos permitirán apoyar la sostenibilidad y darán incentivos a la eficiencia por parte de los operadores y al ahorro del recurso por parte del usuario. Las fuentes de subsidios deben estar claramente definidas y ser externas a la empresa, a fin de no comprometer el buen funcionamiento de esta última.
- Dado que los servicios de agua potable y saneamiento incorporan muchos actores, como es el caso de los Municipios a quienes compete su prestación, las comunidades, quienes sustentan la prestación del servicio en más del 50% del país, y los financiadores, donde se incluyen entes nacionales (SEFIN, FHIS, SANAA, Secretaría de Salud) y organismos de financiamiento internacional (banca multilateral y organismos cooperantes); el Plan debe ser producto de un proceso de consulta a fin de que incorpore a todos los sectores de manera consensuada.

- Se requiere dar continuidad a los procesos enmarcados dentro del objetivo de modernización, lo cual le da particular importancia a todas aquellas medidas que contribuyan a facilitar la permanencia de políticas de descentralización.
- El diseño de unidades económicas de gestión para la prestación del servicio permitirá garantizar la sustentabilidad económica del mismo.

4.4.1.3 Esquema de financiamiento propuesto. Criterios de factibilidad.

El esquema de financiamiento más saludable para el sector será aquel que le permita su desarrollo y sustentabilidad propia, utilizando los agentes exógenos solamente como elemento impulsador y complementario, es decir, deberá ser un esquema que revierta en el mediano plazo la composición de las fuentes de financiamiento.

Para la operación y mantenimiento el esquema lógico es a través de los ingresos por tarifas, lo cual no es una tarea difícil en el caso de Honduras, donde la mayor parte de los sistemas han alcanzado esta situación. En cualquier caso, para dar sustentabilidad a este aspecto, deben concretarse políticas de subsidios, que permitan que los mismos lleguen efectivamente a los usuarios que los requieren; y, además, dar asistencia técnica a las alcaldías para mejorar su capacidad en la formulación de esquemas tarifarios y en el manejo y desarrollo de sistemas comerciales.

Por otra parte, el financiamiento de la infraestructura del servicio debe incorporar dos aspectos: la preinversión y la inversión. Para el financiamiento de la preinversión podría crearse un fondo con apoyo de SETCO (quien gestionaría fondos de asistencia técnica a nivel de Gobiernos y de ONGs) y el FHIS, quien además de dar asistencia técnica, podría destinar a este fondo un porcentaje de los ingresos por concepto de repagos de créditos para el sector. Esto resolvería la problemática permanente de los pequeños prestadores del servicio, que no disponen usualmente de recursos para la preparación de proyectos, y por ello no pueden acceder a fondos de inversión.

Para las inversiones, la meta podría ser variar la proporción de recursos donados vs. recursos propios desde el valor actual (63% donaciones y 37% fondos propios) a un valor de menor dependencia para el sector (80% fondos propios y 20% donaciones). Para lograr esto, es indispensable que se fortalezcan las capacidades administrativas y comerciales de los prestadores, así como también realizar mejoras en la eficiencia de los costos, a fin de ir incorporando en las tarifas la recuperación de inversiones, que permitirá obtener nuevos fondos para invertir en el servicio.

Esta última observación implica que alguien debe realizar los préstamos. En este sentido, y dada la limitada capacidad de endeudamiento que tiene el Estado, la participación privada se vuelve una opción importante a considerar para el financiamiento del servicio. Por otra parte, el Estado debe promover la actuación de algún ente financiero que facilite créditos en condiciones blandas a los pequeños operadores en cuyos sistemas se hace difícil motivar a la participación privada. En este sentido, también es importante explorar la posibilidad de conformar microempresas comunitarias, que alcancen un tamaño de gestión apropiado para alcanzar equilibrios económicos en el servicio.

La factibilidad de estos planteamientos se basa en:

- Existe una dinámica de pago del servicio, que si bien no ha alcanzado los niveles requeridos para la total sustentabilidad financiera del servicio, permite un punto de partida importante si se acompaña de la asistencia técnica requerida.
- Existe una buena oferta de fondos para asistencia técnica y una experiencia importante del país en el acceso y uso de estos recursos.
- Hay experiencia del FHIS en asistencia técnica y para el caso de fondos de inversión, un Plan Nacional del Sector podría dar las bases necesarias para reorientar los sujetos de crédito de esta entidad.
- Las recientes experiencias de apertura al sector privado en Puerto Cortés y en San Pedro Sula, constituyen una muestra de las posibilidades que pueden abrirse para el sector a través de la participación privada en la gestión del servicio.
- El servicio ha alcanzado niveles importantes de desarrollo en lo relativo a la infraestructura, a excepción del caso de Tegucigalpa y lo relativo al tratamiento de aguas residuales en el país. Las acciones más importantes que deben acometerse, salvo lo señalado, están asociadas fundamentalmente a mejoras en la gestión que redunden en calidad del servicio.

4.4.2 SUBSIDIOS

Los subsidios son indispensables para el desarrollo del Sector, ya que un importante porcentaje de usuarios no dispone de la capacidad de pago para absorber los costos de la prestación de los servicios.

El esquema de subsidio más recomendable, aunque requiere un trabajo previo para su aplicación, es el subsidio a la demanda, es decir, directamente al usuario de bajos recursos. En este modelo, el operador recibe un pago adecuado por su servicio y garantiza sus ingresos, y el usuario conoce de manera explícita cuanto vale el servicio y cuanto es el monto que se le está subsidiando. Esto permite además mayor equidad en la aplicación de este beneficio.

Los subsidios cruzados, si bien cumplen también un rol de equidad social, deben ser aplicados con cuidado, pues quitan incentivos al prestador de los servicios para la expansión de las redes en zonas marginales. En el caso de aplicarse subsidios cruzados, estos deben ser claros y transparentes (o sea debe conocerse quien subsidia a quien).

4.5. PROPUESTAS PARA EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS

En aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable y saneamiento en zonas urbanas será necesario:

Cobertura

- Incrementar la cobertura de la infraestructura y el mejoramiento y optimización de las capacidades instaladas.
- Será fundamental para ello contar con un Plan nacional para el Sector de Agua Potable y Saneamiento.

Calidad del agua potable

- Lograr una mejora de la calidad del agua potable.
Para lograr esta mejora será necesario fortalecer los sistemas de autocontrol de los prestadores de servicios, a través de la asistencia técnica del SANAA y eventualmente de las ONGs,, así como ampliar la acción de vigilancia de la Secretaría de Salud, por medio de sus Técnicos de Salud Ambiental (TSA), y el fortalecimiento de su estructura regional de laboratorios.

Información

- Contar con un renovado Sistema de Información Nacional de Agua y Saneamiento, es decir, con una reingeniería del SINFASH

Calidad de la prestación de los servicios

- Lograr una mejora de la calidad de la prestación de los servicios, en términos de continuidad, confiabilidad, y de aspectos operativos y comerciales
Para alcanzar este objetivo se hace necesario implementar programas de optimización de todos los factores operativos y comerciales que inciden en la reducción de agua no contabilizada, con enfoque integral y de acuerdo a las capacidades de las empresas.

Mejoramiento de la Gestión

- Promover y favorecer la aplicación de nuevas formas de gestión y la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios.
Se considera que debe abrirse a una gama de posibilidades de gestión que contemplen, entre otras alternativas, la incorporación de operadores privados para las ciudades mayores, en forma de concesiones o de arrendamientos.
Deberá considerarse asimismo la posibilidad que una empresa opere los sistemas de varias municipalidades, que exista un operador regional o que operen Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento en aquellas ciudades urbanas con características rurales.

A través de estos operadores deberán aportarse nuevas inversiones y especialmente el financiamiento de programas de mejoramiento y optimización de las instalaciones y de la operación técnica y comercial para brindar una mejor calidad del servicio

Desarrollo de recursos humanos

- Realizar un desarrollo de los recursos humanos de las alcaldías en aspectos organizativos, administrativos y operacionales.

La asistencia técnica-administrativa, debe provenir principalmente del SANAA, las ONGs, las agencias de cooperación internacional y los sistemas de capacitación formal con que cuenta el país.

Coordinación

- Fortalecer los mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial, desde los niveles locales hasta los ejecutivos a nivel central.
- El Grupo Colaborativo deberá ser la instancia de coordinación sectorial y quién represente al sector en las coordinaciones intersectoriales. Es necesario asimismo la reactivación y fortalecimiento del COTIAS, para facilitar los niveles de coordinación con estos sectores.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación en el nivel local, bajo la jurisdicción del municipio y/o las mancomunidades de municipios, considerando la cuenca como unidad básica de planificación.
- Iniciativas como las de las Asociaciones de las Juntas de Agua y Saneamiento Municipales (AJAM) y la de los Comités Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS), que aglutinan y consolidan a los diferentes actores presentes en la región o el municipio darán mayor coherencia a las acciones realizadas, por tanto deben ser promovidas y fortalecidas.

Normativas técnicas

- Ordenar el sector en cuanto a la normativa técnica requerida para un desempeño mas coordinado y estandarizado.

Debe adoptarse la unificación de normas para la planificación, diseño y construcción de obras con enfoque de reducción de vulnerabilidad.

Atención a los marginados

- Establecer condiciones especiales para la atención de los más pobres a fin de no excluirlos o marginarlos del acceso al agua y al saneamiento, incluyendo posibilidades de subsidio focalizado y las inversiones públicas de parte del gobierno, para estos estratos de población.

4..6. PROPUESTAS PARA EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES

Las propuestas que se proponen para los servicios rurales comprenden:

Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento

- Las Juntas de Administradoras de Agua y Saneamiento deberán ser reconocidas por la población que representan en su característica de titulares y responsables de la prestación del servicio y deberán disponer de apoyo institucional y técnico.

El Gobierno debe facilitar a las comunidades rurales, la obtención de la personería jurídica de sus Juntas y la titularidad de los sistemas agua y saneamiento de sus comunidades.

El sistema de apoyo que realiza el SANAA a las Juntas en la administración de servicios, en la operación y el mantenimiento, debe ser preservado y fortalecido.

Eficiencia operativa

- Los servicios rurales deben pasar de una condición de poca eficiencia operativa e insuficiencia de la tarifa, a ser eficientes y autosostenibles.

Las tarifas en los servicios rurales deben cubrir el costo del servicio.

Los ingresos generados para los servicios, deben ser utilizados exclusivamente para cubrir los costos operativos y en las inversiones para el mantenimiento y la expansión de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Calidad del agua potable

- Los acueductos rurales deben entregar agua desinfectada.

Información

- Los sistemas de información deben ser desarrollados como una herramienta fundamental para guiar las operaciones y la planificación que necesita el Sector Agua Potable y Saneamiento.

Opciones tecnológicas

- El sector debe contar con opciones tecnológicas que representen soluciones de bajo costo, apropiadas para poblaciones rurales dispersas.

4.7. INTEGRACION DE LOS ALCANTARILLADOS SANITARIOS CON LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y LOS DRENAJES PLUVIALES URBANOS

De acuerdo a la Ley de creación del SANAA, los sistemas de alcantarillado sanitario y de alcantarillado pluvial de aguas de lluvias (o sistemas de drenaje pluvial urbano) deberían haber estado bajo la responsabilidad de este organismo en todo el ámbito del país.

Estos sistemas eran operados, antes de la promulgación de esa Ley, por los Municipios, y, en la práctica, el traspaso al SANAA de las instalaciones se hizo efectivo solamente en el caso del alcantarillado sanitario de la ciudad de Tegucigalpa.

La perspectiva actual de traspaso a los Municipios de la responsabilidad de la prestación de todos los servicios de agua potable y saneamiento, permite clarificar esta situación y definir la mejor política a seguir, la que se indica a continuación.

4.7.1 INTEGRACION DE LOS SERVICIOS DE ALCANTARILLADO SANITARIO CON LOS DE AGUA POTABLE

La integración de la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario en un solo prestador, aparece como una exigencia que tiene connotaciones sanitarias, técnicas, comerciales, ambientales y operativas:

- Desde el punto de vista sanitario ambos sistemas contribuyen a la preservación de la salud. Está claramente establecido que es necesario que existan y operen adecuadamente los dos sistemas para que la protección contra la propagación de las enfermedades de transmisión hídrica sea realmente efectiva.
 - Desde el punto de vista técnico la operación conjunta de los dos sistemas constituye una economía de escala, ya que muchas actividades de operación y mantenimiento son similares.
 - Desde el punto de vista comercial existe también una economía de escala, ya que ambos sistemas sirven a los mismos usuarios actuales o potenciales. Por otra parte es conveniente que la facturación de los dos servicios siga las mismas pautas en relación al consumo medido o presunto o en relación al valor de la propiedad, según sea el caso.
 - Desde el punto de vista ambiental ambos sistemas en su conjunto constituyen un ciclo mediante el cual se toma agua del ambiente para el abastecimiento de agua potable y se devuelve un alto porcentaje de esta agua una vez que sea utilizada en los servicios a través del alcantarillado al ambiente.
- ü Desde el punto de vista operativo los sistemas son interdependientes. No se puede disponer de un adecuado sistema de agua potable si no se dispone de un adecuado sistema de disposición del agua utilizada. Asimismo no se puede disponer de un adecuado sistema

de alcantarillado si no se dispone de un adecuado sistema de abastecimiento de agua potable.

Es así que es claramente conveniente que los sistemas de agua potable y saneamiento sean considerados un único sistema y operados en forma conjunta.

4.7.2 INTERRELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y DE DRENAJE PLUVIAL URBANO

En lo que respecta a los sistemas de alcantarillado sanitario y a los sistemas de drenaje pluvial urbano de aguas de lluvias, no existe la alternativa de integración, en particular desde el punto de vista comercial.

Sin embargo desde el punto de vista técnico la operación conjunta de los dos sistemas constituye una economía de escala, ya que muchas actividades de operación y mantenimiento son similares y desde el punto de vista sanitario y ambiental hay similitudes ya que el agua de lluvia que escurre por las calles tiene un alto grado de contaminación.

Cabe destacar, por otra parte, que existe entre ambos sistema una interrelación e interferencias mutuas.

En efecto, es común encontrar en los sistemas de alcantarillado sanitario el ingreso de aguas de lluvias provenientes – entre otras - de conexiones clandestinas en las viviendas, eventual ingreso por los pozos de inspección en las calles inundadas y aún aumento de las filtraciones desde el suelo al subir las napas a causa de las lluvias.

Es común, asimismo, encontrar en los sistemas de drenaje pluvial urbano el ingreso de descargas industriales y aún de descargas de aguas negras clandestinas, o el eventual ingreso, a través de vertederos de desborde, de descargas del sistema de alcantarillado sanitario cuando este está colapsado.

En ambos casos es además común tener ingreso eventual de residuos sólidos acumulados en las calles, que son arrastrados por el agua de lluvia que ingresa.

En la mayoría de los países la planificación y operación de los sistemas de drenaje pluvial urbano es, en general, responsabilidad específica y directa de los municipios, en forma independiente del prestador de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, aunque existen algunos cuestionamientos sobre la validez de este modelo, especialmente cuando se diseña o se cuenta con sistemas de alcantarillados unitarios.

En el futuro los Municipios podrán analizar la alternativa de colocar el sistema de drenaje pluvial como responsabilidad del prestador de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y tomar la decisión de cual es la mejor solución institucional en cada caso.

Es necesario, de todas maneras disponer en los principales centros urbanos, de una visión integral y un análisis conjunto de estos sistemas, lo que es solo es posible mediante acciones de planificación

urbana que deben basarse en análisis ambientales que contemplen opiniones técnicas, económicas, legales, operativas e institucionales que lleven a soluciones sustentables.

4.8. CRITERIOS PARA ESTABLECER LA CALIDAD DE LAS DESCARGAS DEL ALCANTARILLADO SANITARIO EN CUERPOS RECEPTORES

La responsabilidad del establecimiento de las normativas para los desagües del alcantarillado sanitario - tratados o no - en cuerpos receptores es un tema que entra en el cuadro de interés de varios organismos e instituciones del Estado, entre los que se destacan en el caso de Honduras a la Secretaría de Salud, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA, al SANAA, al Ente Regulador y a otros usuarios reales o potenciales del agua en cada una de las cuencas hídricas (tales como organismos e instituciones de riego, organismos e instituciones de Turismo, Industrias consumidoras de agua, etc.).

Resolver el problema de competencias no es fácil, habida cuenta que la actual legislación no esta adecuada a considerar la legislación moderna en la materia que toma en cuenta a la cuenca hidrográfica como la herramienta básica que permite planificar un uso integral del agua.

En efecto, en Honduras existe un Reglamento de Descargas a cursos de agua (ver Anexo 3) que no toma en cuenta este concepto.

Teniendo en cuenta que no están claramente definidas las responsabilidades y que el Reglamento vigente es obsoleto se propone la siguiente estrategia:

- Redactar, bajo la responsabilidad técnica y la coordinación de la Secretaría de Salud, del SANAA y del Ente Regulador y otras instituciones externas al Sector, propuestas de Reglamentos Técnicos que establezcan los criterios específicos de calidad del agua a ser promulgados por la autoridad competente en cada caso para los principales usos del agua que puedan preverse en las cuencas y zonas de costas marítimas de Honduras:
 - ✓ abastecimiento de agua potable;
 - ✓ usos industriales específicos;
 - ✓ recreación;
 - ✓ riego y usos agrícolas específicos;
 - ✓ producción de energía; y
 - ✓ navegación.

Estos Reglamentos deberían considerar en forma prioritaria las condiciones sanitarias de las aguas para cada uso.

- Solicitar a la SERNA el establecimiento de Reglamentos Técnico que establezcan **criterios** específicos de calidad del agua **para** otros usos relacionados con **la protección ambiental** de la flora y fauna **a ser promulgados por el gobierno nacional**.
- Acordar entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y otras Secretarías que tengan ingerencia en el tema y con participación de la Secretaría de Salud, el establecimiento de criterios que lleven a una **caracterización de las principales cuencas y zonas costeras según el uso previsto o deseado de sus aguas**.
- Establecer por **Reglamento Técnico** propuesto en forma compartida por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, previa consulta formal a otros organismos e instituciones interesadas, que la calidad del agua para **toda descarga de efluentes** del alcantarillado sanitario - tratado o no - a un curso de agua receptor **deba ser establecida mediante un estudio que se base en la hidrología del curso y en los usos del agua previstos aguas abajo** de la descarga de manera de cumplir obligatoriamente con las Normas de calidad establecidas para estos usos.

En el esquema que se presenta a continuación, se indica el procedimiento propuesto:

PROCEDIMIENTO PROPUESTO PARA ESTABLECER LAS CONDICIONES DE DESCARGAS DE DESAGÜES EN MASAS Y CURSOS DE AGUA

