

CAPITULO 6:

ESTRATEGIA PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DEL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR

En las entrevistas mantenidas con diferentes niveles de decisión, durante la realización del Análisis Sectorial, las autoridades del Gobierno de Honduras han indicado que consideran relevante fortalecer al Sector Agua Potable y Saneamiento para cumplir con las metas establecidas para la Estrategia de Reducción de la Pobreza y en el Plan de Gobierno.

Han indicado asimismo que el modelo propuesto por el Análisis Sectorial, presentado en este Informe coincide con las soluciones deseadas por el Gobierno Nacional.

A continuación se identifica cual debiera ser la mejor estrategia para cumplir con estas expectativas.

6.1. PREMISAS

En primer lugar se indica a título orientativo, cuales debieran ser las condiciones a considerar, teniendo en cuenta las recomendaciones y conclusiones del Análisis Sectorial:

- Como resultado del fortalecimiento debe disponerse de un conjunto de instituciones permanentes, estables y sólidas que cumplan, por separado, los roles de planificación, regulación y prestación de los servicios.
- El proceso debe ser liderado en forma ágil al más alto nivel de gobierno a fin de recibir un adecuado apoyo político y financiero.

6.2. ACCIONES A DESARROLLAR

La identificación de las medidas necesarias para una adecuada y rápida implementación del fortalecimiento del Sector, ha sido el principal desafío que se ha encontrado al desarrollar el Análisis Sectorial.

En efecto, el Sector carece de un Ente Rector que fije políticas y durante las primeras entrevistas realizadas con las instituciones vinculadas al mismo, se había observado que si bien todas las instituciones apoyan en general al proceso, al momento de iniciarse el Análisis Sectorial ninguna de ellas lo estaba liderando directamente.

En esas entrevistas se había observado asimismo que si bien algunas de las instituciones entrevistadas podrían reunir, con algún fortalecimiento, las condiciones específicas para esta tarea, no estaban

preparadas para tomar la responsabilidad. Por otra parte a nivel de Gobierno no se había definido aún claramente la estrategia de la acción a emprender.

Sin embargo, a medida que se ha avanzado en las entrevistas y en el Análisis Sectorial mismo, se ha encontrado una actitud altamente positiva en los principales niveles de decisión y en particular en el Poder Ejecutivo y en la Comisión de Modernización del Estado que permiten establecer cuál es la estrategia y el mejor camino a seguir.

A continuación se realiza una reseña de la situación observada y se analiza el escenario de acción posible basado en una estrategia viable coincidente con lo expresado por el Gobierno y en concordancia con los análisis efectuados y los objetivos y metas identificadas en el desarrollo del Análisis Sectorial.

6.3. OPCIONES

Existen hoy dos oportunidades u opciones, desde el punto de vista del marco legal, que pueden permitir impulsar las acciones propuestas:

- A. Dentro del conjunto de los instrumentos legales vigentes, el Poder Ejecutivo, por Decreto Presidencial o en Consejo de Ministros, puede crear Gabinetes Sectoriales y Comisiones Especiales, que le permite la creación del Consejo Nacional de Saneamiento como Ente Rector del Sector.

Asimismo, el Gobierno puede crear mediante un Decreto Presidencial, un Ente Regulador para el Sector.

Por otro lado, los titulares de los servicios son por Ley ya las municipalidades y el traslado de la administración y gestión de los servicios del SANAA a las municipalidades se ha estado ya realizando en el marco de diferentes instrumentos legales.

- B. Como se ha indicado en el Prólogo, el Gobierno nacional ha impulsado la promulgación de una Ley Marco para el Sector de Agua Potable y Saneamiento que de aprobarse hubiera sido un instrumento muy importante y eficaz para la implementación del nuevo modelo institucional en breve plazo. Su aprobación requiere de importantes negociaciones a nivel legislativo que hoy (marzo 2003) se ven difíciles.

Si bien se considera deseable la promulgación de una Ley Marco para el Sector para dar un mayor sustento legal y agilizar el proceso, la primera opción permite, sin embargo, la implementación de los primeros pasos y acciones de un programa de reformas y se considera una opción claramente viable.

6.4. ESTRATEGIA Y LIDERAZGO DEL PROCESO

Cualquiera sea la opción adoptada, es importante identificar qué institución del Estado deberá liderar el proceso de fortalecimiento del sector así como la reingeniería de las instituciones más importantes. En este sentido se analizaron múltiples opciones, considerándose las más viables:

- La Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
- La Secretaría de Salud
- El SANAA
- La Secretaría de Gobernación y Justicia

Después de una valoración de cada una de estas organizaciones y, de consultas con autoridades de Gobierno, se consideró conveniente que el liderazgo lo ejerciera la **Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)**, la que tenga a su cargo la responsabilidad de crear las nuevas instituciones e impulsar todos los procesos necesarios para la transformación de las instituciones existentes. Se prevé que la CPME podrá crear una “Unidad de Reforma Sectorial” contratando consultores para llevar adelante este cometido.

El primer paso que deberá dar la CPME será la creación del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y de su Secretaría Ejecutiva.

Una vez creadas, estas instituciones deberían poder funcionar en el menor tiempo posible, procurando que el sector no sufra ningún vacío institucional.

En particular el CONASA deberá instruir como su primer paso a su Secretaría Ejecutiva que, con el apoyo de la CPME, impulse el establecimiento como política de estado por la Presidencia de la Republica del Gobierno de Honduras de un **“Programa de fortalecimiento del Sector de Agua Potable y Saneamiento”**.

Se sugiere que este Programa considere como base y orientación el presente Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento.

A continuación la CPME deberá implementar paulatinamente las acciones previstas en el Programa, y en primer lugar el establecimiento de un Ente Regulador para el Sector.

Deberá asimismo impulsar y dar seguimiento a las acciones de fortalecimiento del SANAA para que siga actuando como Ente Rector Técnico del Sector.

A continuación en conjunto con la Secretaría de Gobernación y Justicia y con la colaboración del CONASA y del SANAA deberá coordinar a los procesos de transferencia de la prestación de los servicios a los municipios, prestando especial atención al caso del Distrito Central.

Deberá además dar seguimiento a los procesos de modernización y reforzamiento de las dependencias que tienen relación con el Sector, en las Secretarías de Salud, Recursos Naturales y Ambiente, Gobernación y Justicia, SEFIN y SETCO (ver numeral 4.1.3).

Una importante tarea durante todo el proceso será la búsqueda de financiamiento para las acciones a desarrollar para la transformación del Sector y para las obras de rehabilitación, optimización y ampliación.

Apoyo a las traspaso de la responsabilidad de prestación de los servicios a los Municipios

En todos los casos los procesos de transferencia de los servicios deberán comprender, entre otras, las siguientes acciones de apoyo que deben prestarse desde el Gobierno Central, a través de la CPME y la Secretaría de Gobernación y Justicia y con el apoyo del CONASA y del SANAA. Se deberán realizar las siguientes acciones:

- Apoyo a la identificación del modelo de gestión,
- Apoyo a la organización del ente prestador municipal o eventualmente a la contratación de un prestador externo,
- Apoyo a la estructuración del Ente de control municipal de la calidad de los servicios y a la identificación de sus relaciones con el Ente Regulador nacional,
- Apoyo a la redacción y firma de un Contrato de operación entre la Municipalidad y el prestador,
- Acompañamiento en el proceso de identificación y fijación de las tarifas
- Apoyo a la identificación y puesta en marcha de programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades y capacitación del personal,
- Acompañamiento para la identificación de los proyectos a implementar viables,
- Identificación de las medidas de transición a tomar en relación a los recursos humanos,
- Formulación de planes operativos iniciales,
- Desarrollo de catastros comerciales,
- Traspaso de información técnica,
- Búsqueda de fuentes seguras de financiamiento, y
- Eventual identificación de posibles operadores con capacidad de inversión.

6.5. TRANSFERENCIA DE SERVICIOS AL DISTRITO CENTRAL

En este caso el proceso de transferencia de los servicios además de incluir las acciones de apoyo indicadas en el ítem anterior deberá comprender las siguientes acciones a emprender por el Gobierno Central a través de la CPME (Figura 6.1):

- El desarrollo de los diseños de proyectos de emergencia para el Distrito Central y del estudio de nuevas fuentes de abastecimiento de agua
- La gestión de los fondos necesarios para la emergencia y para las nuevas obras, incluyendo los necesarios en relación con el uso del agua, compra de terrenos, obtención de servidumbres, etc.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- La contratación de la construcción de las nuevas fuentes
- Los estudios preparatorios para definir quien será el operador y como se desarrollará la gestión de la prestación de los servicios en Tegucigalpa

Los estudios deberán incluir los siguientes temas:

- ⊙ Forma y estructura de la contratación
- ⊙ Plan de inversiones
- ⊙ Documentación técnica
- ⊙ Impacto en barrios marginados
- ⊙ Viabilidad política

Deberán comprender asimismo contactos y negociaciones con la Alcaldía del Distrito Central y con el SITRASANAAYS.

- La contratación de la gestión de los servicios para Tegucigalpa

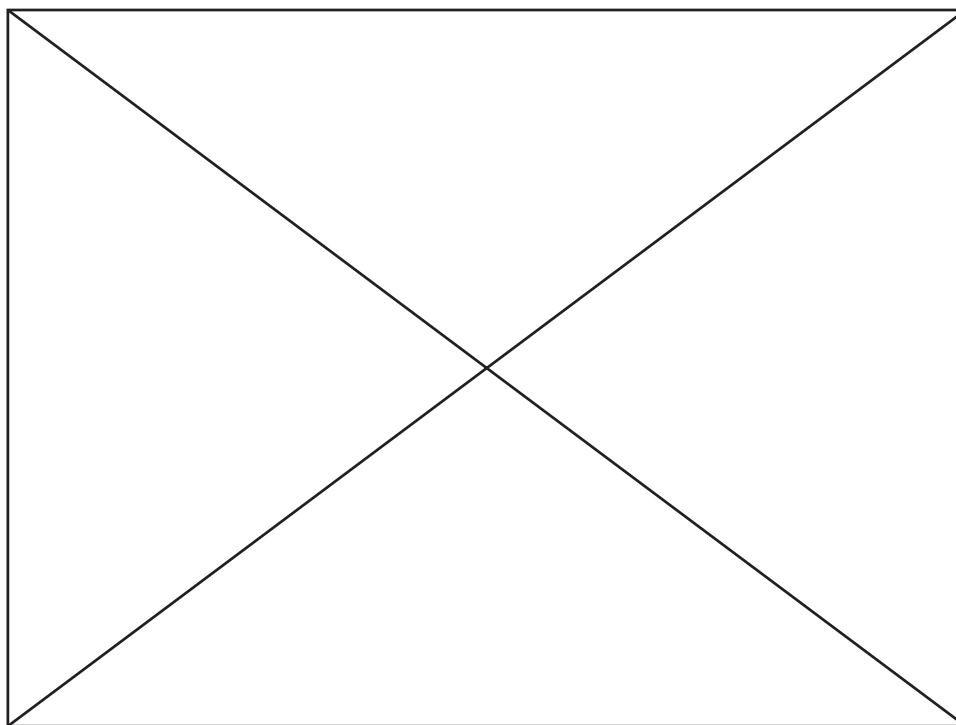


Figura 6.1

La solución de la prestación de los servicios en el Distrito Central será seguramente un proceso que abarcará un tiempo prolongado más allá de la actual Administración del Gobierno nacional.

Deberá ser considerada, por lo tanto y por su importancia intrínseca, un tema de Estado y país y no de Gobierno y se considera que deberá ser resuelta en definitiva por el Congreso Nacional.

6.6. PLAN DE ACCION

Se presenta a continuación el plan de Acción previsto para la implementación del fortalecimiento del Sector (figura 6.2):

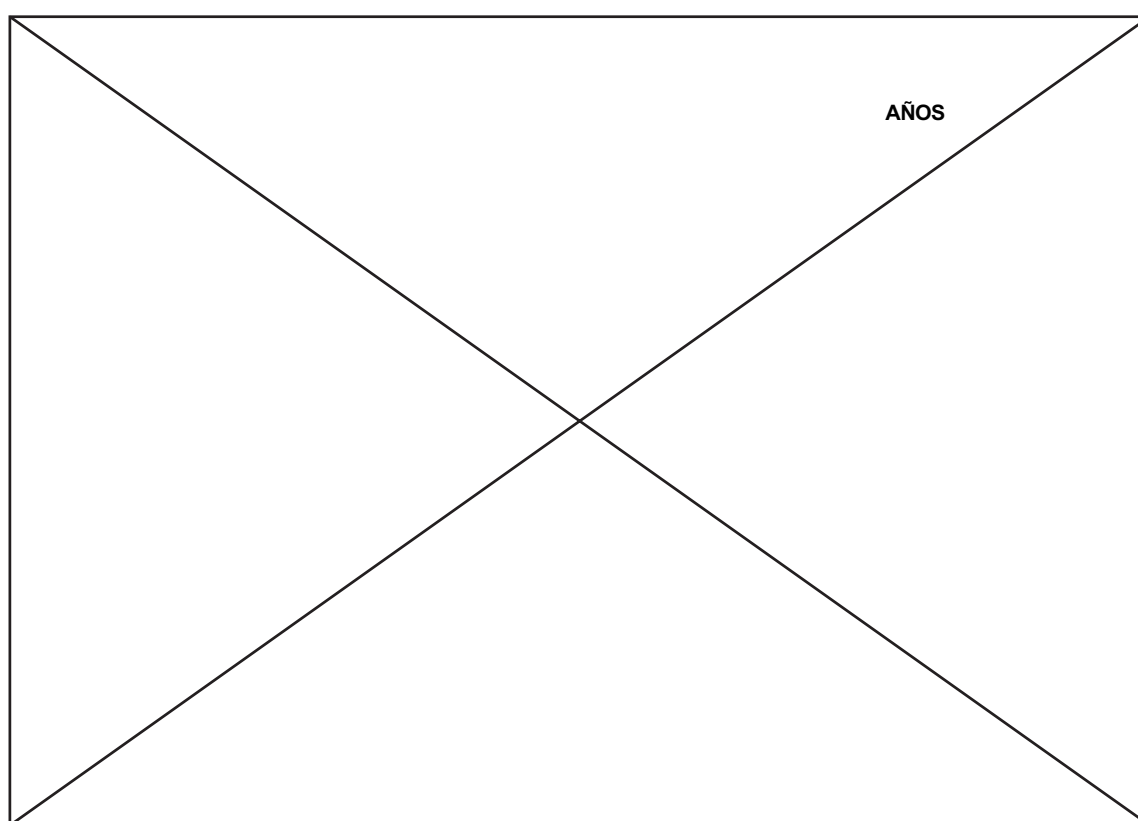


Figura 6.2

6.7. ESTRATEGIA PARA LA EJECUCION DE LAS INVERSIONES Y LOS PROYECTOS

La ejecución de los proyectos de inversión solo será viable si se dispondrá de un adecuado financiamiento y si se dispondrá de la capacidad para su devolución.

Teniendo en cuenta esta premisa, la ejecución de proyectos de inversión deberá prever en todos los casos - en paralelo – necesariamente la ejecución de acciones de mejoramiento institucional y operativo que produzcan un impacto en el sostenimiento del equilibrio financiero del prestador de los servicios.

6.7.1. PROYECTOS DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE LOS SERVICIOS

Se deberá concebir en cada caso la realización de un “Proyecto integral” que comprenda todas las acciones que debe desarrollar un Ente para un mejoramiento de la prestación de los servicios, que incidan en este equilibrio, tales como acciones de desarrollo institucional, mejoramiento comercial y mejoramiento operativo, la participación comunitaria y mejoramiento en aspectos de salud y ambiente.

Por otra parte, la construcción de las obras de ampliación deberá ser precedida, en todos los casos en que sea económica y financieramente viable, de la optimización y rehabilitación de instalaciones existentes.

La implementación de un Proyecto de mejoramiento integral de los servicios, implica la necesidad de una transformación profunda de la forma de operar de los Entes prestadores de servicios, que solo puede lograrse modificando los enfoques actuales mediante una nueva visión global y sistémica.

6.7.2. ACCIONES DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL Y OPERATIVO

El desarrollo institucional debe comprender acciones tales como:

- ❖ Ordenamiento institucional, mediante el cual se establezca la separación de los roles de regulación y control del rol de operación.
- ❖ Decisiones referentes a la modalidad de la prestación de los servicios
- ❖ Firma de Contratos de operación que establezcan planes de trabajo para el prestador de servicios, cualquiera sea la modalidad elegida
- ❖ Promulgación de normativas legales
- ❖ Organización de la gestión del prestador de servicios
- ❖ Capacitación del personal

El mejoramiento comercial debe comprender, entre otras, el siguiente tipo de acciones:

- ❖ Ordenamiento y puesta al día del catastro de usuarios
- ❖ Establecimiento de un adecuado sistema tarifario basado en el consumo y de valores de las tarifas que permitan recuperar costos asociados a la prestación de los servicios y las inversiones.
- ❖ Realización de mejoras en el sistema de facturación y cobranza

- ❖ Realización de mejoras en el sistema de atención al cliente
- ❖ Realización de acciones de recuperación de la mora

El Mejoramiento operativo debe comprender aquellas acciones que permiten realizar una adecuada operación y un correcto mantenimiento de las instalaciones:

- ❖ Ordenamiento y puesta al día del catastro de todas las instalaciones físicas y en particular de las redes.
- ❖ Adquisición y puesta en funcionamiento de equipos de macromedición
- ❖ Instalación de micromedidores de consumos.
- ❖ Realización de acciones de optimización del funcionamiento de la red de distribución de agua potable.
- ❖ Realización de acciones de mejoramiento de la cloración
- ❖ Acciones para reducir el agua no contabilizada física y comercial (ver Glosario en Anexo 1).
- ❖ Planificación y realización de acciones permanentes de mantenimiento correctivo, predictivo y preventivo de instalaciones, incluyendo la instalación de un centro de reclamos.
- ❖ Mejoramiento de la operación de instalaciones existentes.

La participación comunitaria deberá comprender la definición de los mecanismos más adecuados para que la comunidad participe activamente en las etapas de identificación y programación y construcción de instalaciones; en la etapa de prestación de los servicios; y en la etapa de regulación y vigilancia de la calidad de los servicios prestados.

Los aspectos de salud y ambiente deberán comprender, entre otras, las acciones para el mejoramiento de la calidad del agua potable y de su vigilancia, las acciones que deben desarrollarse en el ámbito del manejo integral de los recursos hídricos superficiales según el criterio de cuenca, así como del manejo de los acuíferos.

6.8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIONES PERIODICAS

La implementación de las transformaciones institucionales y del conjunto de proyectos identificados necesitará un seguimiento y acompañamiento periódico de parte de las principales instituciones que han impulsado la realización del presente Análisis Sectorial, el Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento y la OPS.

Este seguimiento debería centrarse en el monitoreo y la verificación los siguientes aspectos:

- ❖ El cumplimiento de los plazos indicados para la puesta en marcha de las nuevas instituciones del Sector:
 - El Consejo Nacional de Agua Potable y su Unidad Ejecutora
 - El Ente Regulador de Agua Potable y Saneamiento
- ❖ El cumplimiento de las funciones y misiones por las nuevas instituciones
- ❖ El fortalecimiento de las instituciones existentes
- ❖ La forma en que se realicen los traspasos de los servicios a los Municipios y el apoyo que estos reciban
- ❖ El traspaso de las responsabilidades de apoyo técnico al sector rural que desarrollaba la Secretaría de Salud al SANAA y el fortalecimiento del rol y del accionar del SANAA en este ámbito, considerando en particular el nuevo accionar y fortalecimiento de las Juntas de Agua como entes prestadores de servicios
- ❖ La identificación de problemas y amenazas para el desarrollo de las transformaciones institucionales deseadas
- ❖ El cumplimiento de metas y de plazos para el desarrollo de los Proyectos y la Ejecución de las acciones identificadas durante el análisis sectorial

Las instituciones responsables del seguimiento deberían contar con la colaboración de todas los organismos que dieron apoyo económico para el Análisis Sectorial y con la colaboración activa de las instituciones de profesionales que puedan aportar ayuda técnica como lo son el Colegio de Ingenieros Civiles (CICH) y la Asociación Hondureña de Ingeniería Sanitaria (AHDIS).

Para llevar a cabo su cometido deberían coordinar la realización de monitoreos periódicos (cada 4 a 6 meses, por ejemplo) y la realización de Talleres de discusión donde sean analizados los logros del Plan de Acción propuesto por el Análisis Sectorial y se planteen estrategias para la implementación del Plan de acuerdo a las nuevas circunstancias sociales y políticas. En los talleres deberían participar las instituciones y las personas que actuaron de contrapartes en el período de discusión del análisis y las nuevas instituciones del sector.

El resultado de cada taller debería ser un Informe a elevar a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

Para ser efectivo el proceso de acompañamiento deberá ser dinámico en el tiempo y la propuesta de Plan de acción realizada por el Análisis Sectorial deberá ajustarse en cada taller.

CAPITULO 7:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado final del Análisis Sectorial se indican a continuación a manera de conclusiones los principales aspectos positivos que dan fortaleza al Sector, se continúa con las principales conclusiones (en letra normal) seguidas de las correspondientes recomendaciones (en negrita cursiva) separadas por temas y se termina con la descripción de las principales oportunidades con que cuenta actualmente el Sector para el desarrollo de las acciones institucionales y operativas identificadas en el Análisis Sectorial.

7.1. PRINCIPALES ASPECTOS POSITIVOS QUE DAN FORTALEZA AL SECTOR

- Hay un amplio conjunto de disposiciones legales que favorecen la descentralización y la participación privada y protegen los derechos de usuarios y prestadores.
- Hay amplia experiencia de mecanismos de apoyo para mejorar la gestión municipal
- Existe un mecanismo de coordinación sectorial, constituido por el Grupo Colaborativo.
- Hay nuevas soluciones institucionales exitosas: Puerto Cortés, Choluteca, San Pedro Sula, Catacamas y las Juntas Administradoras de Agua Potable.
- Se han recibido y reciben importantes apoyos de los Bancos de desarrollo y donantes.
- Hay una amplia cobertura urbana y rural en agua potable.
- Existen en el área rural 4233 Juntas Administradoras de agua potable y saneamiento apoyadas por el SANAA.
- Existe una activa participación de la comunidad para la construcción de instalaciones, en el ámbito municipal y en – a través de las Juntas – en la operación de los servicios.
- Existe un alto grado de letrización a nivel rural y periurbano.
- Se dispone de experiencia técnica para el diseño, la construcción y la operación de sistemas de agua potable y de saneamiento.
- Se han construido Plantas Potabilizadoras y Plantas de Aguas Residuales, incluyendo el inicio de la que será la primera instalación de depuración para Tegucigalpa (convirtiéndola en la primera capital de América Central con una instalación de este tipo).
- El SANAA cuenta con experiencia para atender al área marginal en el Distrito Central.

7.2. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

SITUACION INSTITUCIONAL

1. El Sector agua potable y saneamiento en Honduras no está claramente definido y carece de una estructura organizativa a nivel central.

No existe una separación de los roles de planificación, regulación y prestación de servicios.

Se dispone, sin embargo, de disposiciones legales que permiten una reforma sectorial.

El Poder Ejecutivo, con participación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, debe encargarse de impulsar en forma directa la creación de:

✱ ***Un Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONASA***

✱ ***Un Ente Regulador***

Será necesario que una vez conformadas las nuevas instituciones, éstas dispongan de un adecuado apoyo técnico, financiero y político para convertirse en organismos fuertes, estables y permanentes.

2. Es política del Gobierno y del Estado impulsar la prestación local de los servicios y la legislación favorece el traspaso de la responsabilidad de la prestación a nivel municipal.

El Poder Ejecutivo, con participación de la CPME, debe encargarse de impulsar en forma directa los traspasos de la responsabilidad de la prestación de los servicios que opera el SANAA a los titulares: los Municipios en el ámbito urbano y las Juntas de agua y saneamiento en el ámbito rural concentrado.

PLANIFICACION

3. Una de las primeras tareas a ejecutar una vez instituidas las nuevas instituciones del sector será la de iniciar las acciones de planificación.

La tarea básica del CONASA será la de formular a través de su Secretaría Ejecutiva un Plan de desarrollo sectorial. En este plan el CONASA deberá promover esquemas institucionales con criterios empresariales para la prestación del servicio, la ejecución de los proyectos de mejoramiento operativo y la construcción de las obras necesarias y su financiamiento.

El Ente de Regulación deberá establecer – con supervisión del CONASA - un sistema de indicadores, criterios de regulación e incentivos para un desempeño eficiente.

PRESTACION DE LOS SERVICIOS DEL DISTRITO CENTRAL

4. La prestación de servicios en el Distrito Central debe encararse como caso especial, ya que los costos de las soluciones sobrepasan la capacidad de inversión disponible.

La solución debe surgir mediante acuerdos de Estado a nivel del Congreso con intervención de la Alcaldía Municipal del Distrito Central y del SANAA.

La CPME debe realizar estudios para identificar:

- * *la mejor solución institucional y operativa***
- * *Las optimización de la distribución y las nuevas fuentes***

Deberá asimismo, acompañar la búsqueda de financiamiento y el proceso de traspaso al nuevo operador.

INFORMACION

5. No se dispone de información sectorial actualizada y segura.

El CONASA deberá impulsar, a través de su Secretaría Ejecutiva y con la participación del Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento, el fortalecimiento del SINFASH, Sistema Integrado de Información de Agua y Saneamiento y su integración con los sistemas de información que dispone el SANAA (a través de DIAT y SIAR), así como al esfuerzo de la OPS para la implementación del SISAM.

REGULACION ECONOMICA Y DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS

6. No se dispone de una metodología para establecer los sistemas tarifarios y las tarifas.

Las tarifas en muchos casos no llegan a cubrir siquiera costos de operación y mantenimiento.

Debe analizarse la capacidad de pago por los usuarios.

El Ente Regulador deberá establecer el equilibrio entre el costo, la calidad y la cantidad, mediante el establecimiento de:

- * *niveles de cobertura y calidad***
- * *metodología para la fijación de tarifas***
- * *políticas de subsidios***

Los servicios deben pasar de una condición de poca eficiencia operativa e insuficiencia tarifaria, a ser eficientes y autosustentables.

La política de subsidios debe incentivar la eficiencia en el operador y la equidad en su aplicación.

7. La regulación a nivel rural debe implantarse de una manera práctica y útil.

El Ente Regulador deberá contemplar una metodología específica para esta regulación considerando los aspectos propios del servicio de agua en áreas rurales, tales como organización, capacitación, tecnología, sustentabilidad ambiental y técnica, así como también una fase inicial de transición acompañada de un fuerte proceso de asistencia técnica. Esta regulación deberá acompañar al apoyo técnico y operativo que brindará el SANAA en este ámbito.

CALIDAD SANITARIA DEL SERVICIO Y VIGILANCIA

8. Existe intermitencia en el abastecimiento de agua para más del 90 % de la población, no todos los sistemas disponen de adecuada potabilización y no se realiza una adecuada cloración, lo que crea una situación de riesgo sanitario.

La situación se agrava por la falta de adecuados controles de la calidad del agua por los operadores y de adecuada vigilancia de estos controles por la Secretaría de Salud.

Para reducir la intermitencia el CONASA deberá impulsar la financiación en primer lugar de las nuevas obras necesarias que comprendan mejoras en las redes de distribución, así como de programas que promuevan mejoras en la operación de las redes y en el comportamiento de los usuarios con miras a una disminución del agua no contabilizada. En paralelo deberá impulsar cuando resulte necesario el financiamiento de nuevas fuentes de captación.

Para reducir la falta de calidad deberán impulsarse mejoras en la potabilización y la construcción de nuevas plantas así como la adquisición de cloradores.

Por su parte los prestadores de servicios urbanos deben realizar una adecuada cloración y un control directo de la calidad del agua.

Debe asegurarse asimismo que los prestadores de servicios rurales realicen efectivamente la cloración.

9. No se dispone de un sistema adecuado de vigilancia de la calidad del agua potable.

La Secretaría de Salud debe reforzar su rol de vigilancia de la calidad del agua para todos los operadores de los servicios y controlar la calidad de toda el agua que se vende en el país.

COOPERACION EXTERNA

10. Existe un amplio apoyo de organismos de cooperación internacional y ONGs que canalizan fondos no reembolsables y/o otorgan préstamos blandos.

Estas instituciones no son controladas eficazmente.

Se sugiere que la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO, amplíe su campo de acción y ejerza el control de todas las instituciones cooperantes.

El CONASA deberá establecer las prioridades y las modalidades de operación.

Por su parte los organismos cooperantes, además de construir nuevos sistemas, deberían orientar sus esfuerzos también en dar sustentabilidad a los sistemas construidos. La realización de evaluaciones ex post de los proyectos, especialmente a nivel comunitario, permitirá establecer lecciones aprendidas y mejorar las actuaciones técnicas y económicas.

SECTOR RURAL

11. El Sector rural está siendo relegado debido a la reestructuración de la Secretaría de Salud y al debilitamiento del SANAA.

Si bien las tarifas en los servicios rurales deben cubrir el costo del servicio, la sustentabilidad técnica y financiera del servicio a nivel rural dependerá sustancialmente de los procesos de asistencia técnica y educación sanitaria, así como de la organización y la participación de las comunidades en la gestión del servicio.

El SANAA deberá ampliar su rol de apoyo al sector rural debiendo dar énfasis a:

- * Diseños y construcción de obras*
- * Acciones de apoyo a la operación y mantenimiento y a los problemas de salud y ambiente (a desarrollarse mediante los Técnicos en Operación y Mantenimiento, TOM, y los Técnicos en Ambiente y Salud TAS del SANAA, en colaboración con los Técnicos en Salud Ambiental TSA de la Secretaría de Salud)*

El SANAA deberá para ello disponer de un adecuado financiamiento que debe integrar su presupuesto.

ESCASEZ Y CONTAMINACION DE FUENTES

12. Se evidencia en amplias zonas del país una escasez de fuentes para el agua potable.

Se evidencia asimismo una progresiva contaminación de las fuentes en particular por las descargas no tratadas del alcantarillado, actividades industriales y mineras.

La no utilización de la cuenca como unidad básica de planificación a nivel nacional genera conflictos de intereses en el uso de los suelos y recursos.

Existe conciencia social y legislación sobre la necesidad del manejo integral de las cuencas hídricas.

El Gobierno debe impulsar a través de nuevas leyes la puesta en marcha de una firme política y acciones para el manejo integral del recurso hídrico a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA.

El SANAA deberá participar en los Comités de Cuenca en representación del Gobierno para defender los intereses del Sector y además desarrollar estudios de acuíferos como fuentes para la captación de agua.

Las organizaciones comunitarias deberán actuar al nivel local.

TRANSFERENCIA DE LOS SERVICIOS

- 13.** Debe acompañarse a los procesos de transferencia de los servicios a los Municipios que, por otra parte necesitan ser capacitados para desarrollar su nuevo rol de prestación de los servicios.

El apoyo debe incluir la identificación de la modalidad de la prestación.

Será responsabilidad de la CPME analizar la viabilidad institucional, técnica, económica y operativa de los traspasos y acompañar a los procesos de traspaso en cada caso.

Será responsabilidad del CONASA fijar las políticas y de la Secretaría de Gobernación y Justicia establecer y sostener planes de fortalecimiento institucional y desarrollo municipal que contemplen el establecimiento de unidades de gestión financieramente estables para la prestación de los servicios. Este aspecto deberá formar parte integral de los criterios y estrategias del Plan sectorial a elaborar por el CONASA.

ROL DEL SANAA

- 14.** El SANAA debe reforzar en forma activa su rol de Ente Rector Técnico.

Será necesaria una reestructuración interna del SANAA reforzando las áreas de:

- ✧ ***Atención al sector rural (la que deberá abarcar la responsabilidad de diseñar y construir las instalaciones y dar apoyo técnico a la operación y mantenimiento)***
- ✧ ***Participación en programas de financiamiento a cargo de la SEFIN y el FIHS.***
- ✧ ***Impulso a proyectos regionales***
- ✧ ***Apoyo a prestadores***
- ✧ ***Redacción de Reglamentos y Normas***

ASPECTOS TECNICOS

15. Existen numerosos organismos que dictan normativas técnicas para el diseño, construcción y operación de las instalaciones

Se hace necesario el establecimiento de criterios nacionales de diseño y construcción de sistemas urbanos y rurales de agua potable y saneamiento.

El SANAA deberá ser el responsable de actualizar y unificar las diferentes normativas que se están utilizando.

Las normativas deberán promulgarse, cuando corresponda, contemplando las reglamentaciones de la Secretaría de Industria y Comercio que aplica los conceptos que desarrolla la Organización Mundial del Comercio, a fin de uniformar la terminología a nivel internacional.

16. Es necesario explorar otras formas tecnológicas que han dado resultados exitosos en otros países, como ser los sistemas condominiales para saneamiento usados en Brasil y Bolivia que tienen menores costos y se adaptan a las condiciones topográficas y de urbanización de muchas de las zonas marginales de las ciudades del país. Asimismo deben replicarse y promoverse otras opciones tecnológicas como las que ya se están usando en el país con resultados exitosos.

Se hace necesaria también la revisión de adopción o limitaciones de uso de tecnologías sofisticadas y de alto costo, recientemente incorporadas al país para el tratamiento de agua destinada al consumo humano.

El SANAA deberá ser el responsable de estudiar y proponer las alternativas tecnológicas.

17. En los últimos años se han construido instalaciones con tecnología no apropiada para el manejo de operadores no capacitados, en especial los del ámbito rural.

El SANAA debe cuidar que el Sector cuente con opciones tecnológicas que representen soluciones de bajo costo, apropiadas en particular para poblaciones rurales concentradas y dispersas.

18. No se han desarrollado alternativas tecnológicas para el ámbito urbano y urbano marginal.

El CONASA, con el apoyo técnico del SANAA deberá promover la utilización en el país de tecnologías que han dado resultados exitosos en otros países como los sistemas de alcantarillado condominiales utilizados en Brasil que tienen menores costos y se adaptan a las condiciones topográficas y de urbanización de muchas de las zonas marginales y periurbanas de las ciudades del país.

ASPECTOS COMERCIALES

19. Los catastros de usuarios están desactualizados, lo que ocasiona, un mayor valor del agua no contabilizada.

En muchos casos la atención a los clientes no contempla prácticas de comercialización que faciliten la cobranza.

Deben actualizarse los catastros y establecer adecuadas políticas de atención a los clientes.

PARTICIPACION COMUNITARIA

- 20.** Es necesario reforzar los mecanismos de participación comunitaria.

Esta participación debe comprender la toma de decisiones a nivel municipal.

El manejo de los servicios por las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento es una experiencia positiva de participación comunitaria.

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

Todas las Juntas de agua deben poseer la titularidad de los sistemas agua y saneamiento de sus comunidades.

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

Deben ejecutarse programas de formación de líderes y campañas de educación sanitaria la participación de la comunidad.

Se sugiere cambiar el nombre de las Juntas “Administradoras” por el de “Juntas de Agua y Saneamiento” para que la comunidad se identifique con la propiedad del sistema y no con la administración

USO DE LOS FONDOS

- 21.** En muchas Municipalidades los ingresos por el abastecimiento de agua potable se utilizan para otros fines distintos a la prestación del servicio

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

PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

- 22.** La legislación permite y favorece la participación del sector privado como operador de los servicios.

Las experiencias positivas de sociedades mixtas y de arrendamiento en Puerto Cortés y Choluteca y de concesión en San Pedro Sula permiten identificar que son soluciones viables.

El CONASA deberá analizar en que casos es recomendable la participación del sector privado

El CONASA deberá asimismo monitorear las experiencias exitosas de participación del sector privado, de manera de prevenir desvíos de objetivos y metas por parte de los prestadores y de quien tiene la responsabilidad de controlarlos.

Se debe impulsar la participación de los empresarios nacionales en la prestación de los servicios.

ASPECTOS LEGALES

- 23.** La existencia de numerosas leyes y reglamentaciones, crea confusión en el Sector. Esta situación se agrava si se considera que a las Leyes de varias instituciones se les ha introducido cambios. En general, dichos cambios se han dado en forma aislada; en muchos casos no se ha contemplado las responsabilidades y obligaciones de las instituciones relacionadas con el Sector.

Por otro lado, la legislación vigente no es del todo la apropiada si se consideran las necesidades del Sector y las tendencias políticas, económicas y sociales.

Será necesario que el Congreso nacional promulgue a instancias del Poder Ejecutivo, y a través del CONASA, reformas legales que contemplen el establecimiento de un Marco jurídico único para el Sector Agua Potable y Saneamiento que incluya las funciones del CONASA y del Ente Regulador y los nuevos roles para el SANAA y los Municipios, así como las interrelaciones de estos organismos con otros sectores del Gobierno y de las instituciones civiles.

INVERSIONES EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

- 24.** El Gobierno ha estipulado metas en infraestructura básica, desinfección del agua, potabilización y tratamiento de aguas residuales en localidades urbanas y rurales a alcanzar en 2,015. Cumplir con ellas implica esfuerzos financieros dispares siendo los de menor cuantía la desinfección y la potabilización en localidades urbanas y no siendo necesarias inversiones en tratamientos de depuración.

Complementariamente, se ha identificado durante el desarrollo del Análisis Sectorial, la necesidad de inversiones en localidades urbanas asociadas con la optimización de las redes de distribución de agua para reducir la intermitencia y su rehabilitación a fin de reducir fugas, así como la rehabilitación de acueductos rurales. En forma interrelacionada con estas inversiones es necesario un aumento de capacidad de fuentes de abastecimiento de agua en casi todos los acueductos urbanos.

El monto total de las inversiones identificadas asciende a US\$ 1,312 millones, a los cuales hay que restar las inversiones en ejecución, estimadas en US\$ 237.07 millones.

El monto resultante necesario representa un 0.84 % del PBI proyectado para el período 2,003 a 2,015, valor por debajo del que se considera como posible para inversiones en el sector de agua y saneamiento, pero que no puede ser cubierto por la capacidad de pago de los usuarios.

El CONASA deberá formular un plan nacional de agua con base en las inversiones identificadas. Este plan podrá considerar una revisión de las metas para adecuarlas a la factibilidad de cumplimiento.

El plan deberá comprender un mecanismo de financiamiento que racionalice la aplicación de subsidios, canalice todos los recursos financieros y asegure su sostenibilidad a través de la recuperación de los créditos.

El CONASA deberá, asimismo, incentivar la búsqueda de recursos financieros blandos para atender las inversiones minimizando así su impacto en las tarifas.

Es fundamental que se establezca una tendencia que permita cambiar paulatinamente las proporciones de fondos de financiamiento, disminuyendo la dependencia de aportes de cooperación, que son perecederos y que solamente deben considerarse como una oportunidad para darle al sector la plataforma y el impulso necesarios en su proceso de modernización.

Por otra parte, a fin de prolongar la vida útil de las instalaciones de producción en servicio y de postergar inversiones en nuevas fuentes de suministro, el CONASA deberá aplicar acciones de mejoramiento operativo para los acueductos urbanos que permitan reducir la intermitencia y permitan así instalar medidores y establecer un sistema tarifario para reducir los niveles de consumo actuales por parte de los usuarios.

25. La capacidad de pago de la población no alcanza a cubrir la totalidad de los costos de prestación de los servicios incluyendo la amortización de las inversiones aún estimadas en base a condiciones blandas de financiamiento.

Se sugiere que entre las políticas a establecer por el CONASA se consideren alternativas de subsidios.

Una alternativa es que el Gobierno subsidie obras relacionadas con el tratamiento de aguas residuales e incremento de suministro de agua en las localidades urbanas y metropolitanas. Otra alternativa es establecer subsidios para las personas carenciadas. Se desaconsejan los subsidios cruzados porque no estimulan inversiones en las zonas marginales.

Asimismo se considera que la población rural deberá seguir siendo objeto de subsidio en el desarrollo de infraestructura, tal como se ha venido haciendo hasta la fecha.

Es necesario, por otra parte, evaluar el impacto específico que las inversiones actuales y futuras de las ONGs tendrán en el plan de inversiones.

ACOMPANAMIENTO

26. Se considera conveniente realizar un acompañamiento y seguimiento de las acciones programadas.

El seguimiento deberá servir para ajustar periódicamente la transformación institucional

La transformación debe contar con el apoyo de las instituciones y de la comunidad.

Debe realizarse un seguimiento periódico de parte de las principales instituciones que han impulsado la realización del presente Análisis Sectorial, o sea el Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento y la OPS.

Estas deberían contar con la colaboración de todas las instituciones que dieron apoyo económico para el Análisis Sectorial y con la colaboración activa de las asociaciones de profesionales que puedan aportar ayuda técnica como el Colegio de Ingenieros Civiles, CICH, y el Capítulo de Honduras de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, AIDIS.

El seguimiento debe comprender la realización de Talleres de discusión donde sean analizados los avances y logros del Plan de Acción propuesto por el Análisis Sectorial. En los talleres deberían participar las instituciones y las personas que actuaron oportunamente de contrapartes en el período de discusión del Análisis.

El resultado de cada Taller debería ser un Informe a elevar a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

CONCIENTIZACION

27. No existe conciencia que el agua es un bien social y ambiental y un bien económico.

Esta falta de conciencia se verifica a nivel comunitario y en los actores del sector

Cabe consignar que la falta de comprensión en los niveles social y políticos de este concepto ha llevado a fracasos.

El CONASA deberá desarrollar campañas de educación y difusión y ejercer su poder de convencimiento en los actores institucionales, sociales y políticos mediante acciones de planificación concertadas.

El aprovechamiento de la conciencia ambiental de la población infantil debe ser un elemento clave para orientar las campañas educativas.

7.3. PRINCIPALES OPORTUNIDADES

Cabe destacar, por último, que para realizar los cambios institucionales y las acciones identificadas se dispone hoy en el país de las siguientes oportunidades:

- Existe voluntad política del Gobierno nacional para los cambios expresada en el Plan de Gobierno, la Estrategia de erradicación de la pobreza, la presentación al Congreso de un proyecto de Ley Marco para el Sector Agua Potable y Saneamiento, el Decreto Ejecutivo 023-2002 que considera de Emergencia la ejecución de proyectos para el agua potable del Distrito Central, y el proceso de modernización del Estado
- Es positivo el tratamiento por el Congreso Nacional de otros tres proyectos de leyes que tienen relación con el Sector Agua Potable y Saneamiento: la Ley General de Aguas; la Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos; y la Ley Forestal y de la Vida Silvestre.
- 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.
- El Gobierno nacional apoya al proceso de descentralización y desarrollo local.
- Existe voluntad de participación del sector privado nacional y hay oportunidad de generar un mercado de servicios para empresarios nacionales.
- Está en marcha un proceso de modernización y reforma de la Secretaría de Salud.
- Hay procesos de discusión y análisis por parte de profesionales del CICH y AIDIS.
- El Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento y la OPS han apoyado la realización del presente Análisis Sectorial.

PRINCIPALES REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS CONSULTADAS

1. AB Asesores. Morgan Stanley Dean Witter.- Reforma de DIMA. Memorando de Información. Concesión de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. San Pedro Sula, Honduras. Abril 2000.
2. Aguas de San Pedro S.A. de C.V.- Informe Anual Período Feb/01 – Dic/01. Mayo 2002
3. Corrales, María Elena.- Cambio Institucional en los Servicios Públicos. El caso de los servicios de agua en América Latina. CAF/Hidrocapital. Caracas, 1998.
4. Fundación para el Desarrollo Municipal. FUNDEMUN.- La capacidad de gestión municipal (Análisis consolidado). Tegucigalpa, 1995.
5. Gobierno de la República de Honduras. – Estrategia para la reducción de la pobreza. Tegucigalpa, agosto 2001.
6. Gobierno de la República de Honduras: Plan de Gobierno 2002 – 2006.
7. Ley de Municipalidades su Reglamento y Anexos. ENAG. Tegucigalpa, Honduras.
8. Municipalidad de San Pedro Sula.- Contrato de Concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la Municipalidad de San Pedro Sula, Honduras. Honduras, Oct. 2000
9. Ochoa, Rodolfo.- Ambiente Económico Financiero del Subsector Agua y Saneamiento. SANAA, Dirección de Investigación. Informe No.150, Honduras, 1998.
10. Organización Panamericana de la Salud, Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento.- Análisis del Sector Agua Potable y Saneamiento. Diagnóstico Básico. Tegucigalpa, nov.2002.
11. Organización Panamericana de la Salud. OPS/OMS. División de Salud y Ambiente.- Plan de Trabajo y Términos de Referencia. Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento. Honduras. Washington, D.C. Sept. 2002.
12. Organización Panamericana de la Salud. OPS/OMS. División de Salud y Ambiente.- Lineamientos Metodológicos para la realización de análisis sectoriales de agua potable y saneamiento. Agosto 1999.
13. Página WEB www.spd.gob.hn/UNAT1.htm
14. República de Honduras.- Ley General de Administración Pública y Reglamento de Organización, funcionamiento y competencia del Poder Ejecutivo. Decretos 146-86 (Octubre 1986) y PCM-008-97 (junio 1997).

15. Rizo, J; Arana, H. y Millán, D.- Honduras. Programa de Reforma de Agua y Saneamiento. Subsector Semiurbano y Rural Concentrado. Septiembre, 1995
16. SANAA. Plan Estratégico del SANAA para el período 2002-2006. Documento No. 292. DIAT, agosto 2002.
17. Secretaría del Despacho Presidencial. Instituto Nacional de Estadística.- Vigésima sexta Encuesta Permanente de Hogares. Tegucigalpa, septiembre 2002.
18. UNICEF's programme for Water and Sanitation in Guatemala, El Salvador and Honduras 1998-2001. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). SIDA Evaluation 02/11, 2002 .
19. Walker, Ian y Ordoñez, Fidel.- Encuesta de usuarios de agua en Honduras: Reporte Final. Esa Consultores. Julio, 1995
20. Cartera de Programas y Proyectos por Sectores Agua y Saneamiento Octubre 1998 a Diciembre 2002. Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional. SETCO.
21. Categorización de Sistemas de Abastecimiento de Agua para Estudios y Diseños. DIAT-SANAA. Agosto de 1999.
22. Diagnóstico y Estrategia del Agua Potable y Saneamiento Ambiental. DIAT-SANAA. Julio 2002.
23. Dotación de agua en Sistema de Tarifa Económica. DIAT-SANAA. Noviembre 2000.
24. Ejecución del Presupuesto para el Año 2002. División Metropolitana de SANAA.
25. Información sobre Costos de Plantas Potabilizadoras, Construidos y Administrados el SANAA. División Técnica de SANAA. Febrero 2003.
26. Información Variada sobre Tarifas, Costos e Indicadores de Operación de la División Centro Oriente de SANAA.
27. Perfiles de Proyectos a Incorporarse en el Plan Maestro de Inversiones en Salud. DIAT-SANAA. Abril 1999.
28. Producto Interno Bruto por Tipo de Gasto 1991 a 2001. Hoja Web Banco Central de Honduras.
29. Propuestas de Ajuste Tarifario para Agua y Alcantarillado Sanitario. Distrito Metropolitano. DIAT-SANAA. Enero 2003.
30. Situación del Sistema Agua Potable y Saneamiento. SANAA. Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos. Mayo de 1995.
31. Tabla de Salarios Mínimos por Jornada Diaria 1 de Febrero a 31 de Diciembre de 2001. Decreto Legislativo. Noviembre 2000.

32. Tabla de Salarios Mínimos por Jornada Diaria 1 de Mayo a 31 de Diciembre de 2002. Decreto Legislativo. Noviembre 2002.
33. Tabla Vida Útil Proyectos Préstamo BID-1024. Secretaría de Finanzas.
34. Aguas de Puerto Cortes. Memoria de Experiencias de Descentralización y Privatización del Sistema de Agua Potable de Puerto Cortés. Año 2002
35. Comisión Permanente de Contingencias de Honduras. Presentación. Año 2002
36. Programa de Agua y Saneamiento Banco Mundial. Menor costo con mayor beneficios. Servicios de Agua y Alcantarillado para Familias de Bajos Ingresos. Lecciones Aprendidas. Proyecto Piloto. El Alto – Bolivia
37. ESA Consultores. Políticas de Infraestructura. Apartes Agua y Saneamiento. Informe al Banco Mundial. Año 2002
38. FUNDEMUN. Documentos Técnicos. 41 Municipios, con población en los rangos de 2,000 a 10,000; 10,000 a 100,000 y mayores de 100,000. Año 2002
39. Instituto Nacional de Estadística. Censo 2001
40. JICA. Kiowa Engineering Consultants Co. Ltd. Informe del Estudio de Diseño Básico. Proyecto Rehabilitación de Tuberías Sistema de Agua Potable en Tegucigalpa. Año 1999.
41. Rafael Domínguez. Informe de Diagnóstico Constitucional, Institucional y Operativo del Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Honduras. Enero 2002.
42. Normatividad Nacional. Diferentes documentos relacionados con:
 - a) Suministro de químicos, tuberías, tapas para pozos de inspección. b) Procedimientos de desinfección de tuberías.
43. Normativa Institucional (SANAA). a) Instrumentos para la prestación de los servicios, y b) Normas y criterios para diseño y construcción.
44. OPS/G.C. Análisis de Cobertura de los Servicios de Agua y Saneamiento (Tegucigalpa, M.D.C., Año 2000)
45. OPS/G.C. Análisis de Situación de Agua y Saneamiento de Honduras. (Tegucigalpa, M.D.C. Año 2000)
46. OPS/OMS. Diagnóstico de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, después del Huracán Mitch, Año 2002
47. Pacific Consultants International (PCI). Sistema de Abastecimiento de Agua para el Area Urbana de Tegucigalpa, Honduras. Año 2000
48. SANAA. División de Investigación y Asistencia Técnica (DIAT) a) Comunidades Rurales Mayores y Actualización de Comunidades Urbanas y Semiurbanas (No.202 Año 2001)

- b) Información para la Planificación de Futuros Embalses para Tegucigalpa a corto, mediano y largo plazo (No.129. Año 2001) . c) Evaluación de Indicadores Gerenciales 1999-2001 (No.218. Año 2001). d) Plantas de Potabilización y Tratamiento en Honduras. Año 1999 (No.219. Año 2001). e) Estado Actual de las Cuencas de la Zona Metropolitana de Tegucigalpa (No.229. Año 2002). f) Evaluación de las Regionales a Diciembre 2001 (No.241. Año2002). g) SANAA. Informe Situación Actual. Memoria de Traspaso de Autoridades. Año 2001
49. SANAA. Reglamento para Regular el Uso de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Pluvial para Urbanizaciones y Fraccionamientos.
 50. SANAA. UEBD-UNICEF. Programa de Saneamiento Urbano en Barrios en Desarrollo de Tegucigalpa. Programa de Agua y Saneamiento UNICEF. Año 1998.
 51. Secretaría de Salud/OPS/Comité Técnico Nacional de Calidad del Agua CTN-CALAGUA-CAPRE. Norma Técnica Nacional para la Calidad del Agua Potable. (Tegucigalpa, M.D.C. Año 1997)
 52. Secretaría de Salud/OPS/Comité Técnico Nacional de Calidad del Aguas CTN-CALAGUA-CAPRE. Normas Técnicas de las Descargas de Aguas Residuales a Cuerpos Receptores y Alcantarillado Sanitario. (Tegucigalpa, M.D.C. Año 1995)
 53. SERNA. Informe del Estado del Ambiente. Honduras 2000. Año 2001
 54. TYPASA-LISA. Estudio de Factibilidad y Diseño Finales de Agua y Saneamiento para 22 Ciudades. Año 2001.