



REPÚBLICA DE HONDURAS



PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PEMAPS)



Tegucigalpa, Enero 2006

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

PRESENTACIÓN

El Gobierno de Honduras, en el marco de su estrategia de desarrollo, solicitó el apoyo del Banco Mundial y del Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) para una asistencia técnica que acompañara la elaboración del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), el cuál se realizó entre abril de 2004 y enero de 2006, gracias al trabajo de un equipo de expertos internacionales y el valioso concurso de profesionales del SANAA, y expertos nacionales del ámbito público y privado, liderados por el CONASA.

El Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras es producto de un sistema de trabajo; es decir, de un rico proceso que es necesario construir. Por eso, en forma contundente, ese proceso que la elaboración del plan crea y estimula, reviste una mayor importancia y una mayor trascendencia que un mero documento o un sistema documental. En tal sentido, cumple con su función si es producto de un proceso genuino y sostenible, y si a su vez, sus contenidos denotan acciones que involucran a los actores relevantes que dialogan, debaten y enriquecen las propuestas, sugieren correcciones de rumbo, asumen compromisos y actuaciones vinculantes en relación con el contenido final del plan y ponen en práctica el resultado de un trabajo conjunto, basado en las realidades que provienen del terreno de los hechos, en las circunstancias locales y coyunturales, y en la articulación con las experiencias, metodologías, instrumentos y buenas prácticas que han comprobado su valía en otras latitudes.

Así ha ocurrido en el complejo y productivo proceso de desarrollo del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Representa más de un año de trabajo conjunto que se ha traducido en una gama amplia de documentos, instrumentos, proyectos y propuestas, y a la vez ha significado un interesante proceso de transformación, a partir de la decisión tomada por el Gobierno de Honduras y su población, con la promulgación de la Ley Marco y con la expedición de su Reglamento. Estos dos hitos han permitido el advenimiento del nuevo Sistema Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

Valorar el proceso de creación del PEMAPS es entonces la base para la sostenibilidad del propio plan pues muchos de sus productos, con fechas distintas, fueron evolucionando con el tiempo y con la interacción con los actores principales. Todo ello ha convergido en un producto final en el cual los participantes pueden constatar su colaboración y su integración al proceso. En tal sentido, en una parte relevante de su actividad intelectual, el grupo de consultores ha consolidado propuestas, ofrecido alternativas y avanzado en los temas con resultados cada vez más interesantes y oportunos. A la vez, gradualmente han sido abordados algunos temas delicados que al principio se antojaban intocables y que representan hoy día la esencia misma de la transformación que el PEMAPS ofrece.

Algunos de los más importantes cambios que el sector requiere se alcanzarán con el sustento de los valores sectoriales más importantes y la memoria de sus instituciones. La construcción de una nueva cultura se sustenta sobre la cultura existente, con la evaluación objetiva de los conocimientos y prácticas, así como con el rescate y aprovechamiento de los elementos positivos que caracterizan al sector APS en Honduras. Este es el caso del SANAA, por ejemplo, un organismo en transformación que es esencial para el nuevo sistema y que permitirá garantizar el soporte institucional indispensable tanto en el entorno nacional como en el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento, bajo un enfoque realista y a la vez moderno.

Ha sido muy relevante realizar la presentación sucinta de los productos y del proceso que han permitido la integración del PEMAPS. Con base en lo anterior, es fundamental reiterar que el PEMAPS es un sistema de trabajo con un acervo documental. Más aún, el presente documento final, si bien pretende ser ecuménico y por lo tanto ser sostenible, puede valorarse con mayor amplitud si se acude a la lectura y revisión de los productos intermedios, instrumentos, proyectos y propuestas que han emanado del sistema de trabajo.

Así, en el presente documento final del PEMAPS, por ser un plan estratégico, se destacan en mayor medida las estrategias, la plataforma de modernización constituida por los programas, subprogramas y proyectos de desarrollo institucional y los instrumentos para poner en práctica dichas estrategias. Las propuestas de los documentos intermedios han sido compendiadas, clasificadas y sintetizadas para lograr un documento final con un hilo conductor bien definido, por lo mismo, con una secuencia lógica en relación con los contenidos típicos de un plan estratégico y en respuesta a las necesidades del sector APS de Honduras.

El PEMAPS consta de los siguientes capítulos:

El **Capítulo 1.0** presenta las características del PEMAPS, haciendo un análisis comparado en relación con los contenidos típicos de los planes de desarrollo y los planes operativos, con clara distinción entre ellos. Con base en ese capítulo se sitúa al lector y al instrumentador del PEMAPS en la lógica de los planes estratégicos, en su importancia relativa y también en la necesidad de contar con una oferta de planeación relevante, especialmente en materia de planes operativos que rebasan los alcances e intereses que dan vida y razón de ser a un plan estratégico como el PEMAPS.

El **Capítulo 2.0** presenta un **Resumen Ejecutivo** que hace una síntesis general del documento, destacando aspectos esenciales, principalmente los desafíos, las estrategias, los resultados esperados y las recomendaciones que emanan del proceso de planeación.

El **Capítulo 3.0** muestra **El País, Principales Características y Planes Hacia el Futuro**, con información general del perfil de Honduras, de su evolución, sus características socio-económicas, las políticas de modernización del Estado, las tendencias económicas

y sociales derivadas de la política de modernización del Estado, los servicios públicos y sus tendencias y también de la visión general de los recursos hídricos.

El **Capítulo 4.0** identifica **El Sector, principales características** a través de una visión general del estado del arte, las condiciones que determinan la situación actual, los actores relevantes y sus roles, la participación ciudadana bajo distintas ópticas, la situación que guarda la administración de los sistemas y la prestación de los servicios, así como las diversas áreas directamente vinculadas con el sector y las interrelaciones (para conocer los ejes transversales respectivos). En tal sentido, el capítulo 4 destaca también los aspectos económico-financieros del sector en Honduras.

El **Capítulo 5.0** muestra **Las Fortalezas y los Aspectos Críticos Claves para la Transformación**, identificando, entre otros, los aspectos legales, institucionales, de regulación y económico-financieros. También son presentados los aspectos relativos a la descentralización de los servicios y al fortalecimiento municipal, además de los modelos de gestión, participación del sector privado y de pequeñas y medianas empresas de servicios. Por fin, el capítulo destaca aspectos relativos a la participación ciudadana y a los ejes transversales, concluyendo con un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

El **Capítulo 6.0** presenta el PEMAPS y las **Estrategias para Asegurar la Sostenibilidad**, bajo el sustento de la Visión mostrada en el documento específico del Plan con tal denominación y que forma parte del acervo documental del PEMAPS. El capítulo 6 también aborda la Estrategia Institucional, y presenta en forma sucinta los Programas que constituyen la plataforma sobre la cual se asienta el PEMAPS para la modernización y el desarrollo institucional del sector en Honduras. En términos de la ortodoxia de planificación, el PEMAPS como plan estratégico está constituido por 3 Programas sustantivos de los cuales se desprenden un total de 7 Subprogramas y de 19 Proyectos, cuya clasificación es la siguiente:

- ▶ **Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (PROSIS):** destinado a los entes que conforman el estrato superior del sistema de APS y también a las interrelaciones con los demás estratos del Sistema. Comprende 4 Subprogramas y 13 Proyectos.
- ▶ **Programa de Modernización y Desarrollo Institucional en la Prestación de los servicios de APS (PROSER):** destinado a los temas relativos a los prestadores de servicios. Comprende 2 Subprogramas y 4 Proyectos.
- ▶ **Programa de Modernización y Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en APS (PROSOM):** destinado a atender la amplia temática de participación social y de la iniciativa privada. Comprende 1 Subprogramas y 2 Proyectos.

El **Capítulo 7.0** ofrece un valioso resumen de las principales propuestas resultantes del PEMAPS, en especial de sus ricos productos intermedios. En ese orden de ideas, las

propuestas se presentan en forma ordenada en relación con la plataforma que ofrecen los tres programas y los ocho subprogramas del PEMAPS.

En suma, los capítulos de 5.0, 6.0 y 7.0, complementados por los contenidos de los perfiles de proyectos representan *la esencia del PEMAPS*, pues comprenden respectivamente los desafíos a superar y las estrategias para la transformación, con un resumen de las propuestas y los elementos necesarios para ponerlas en práctica. .

Los **Capítulos 8.0 y 9.0** dimensionan las estrategias descriptas en los Capítulos 6.0 y 7.0 y muestran **Prioridades y Etapas (8.0)** y **Costos de los Proyectos** a partir de la plataforma **de** desarrollo institucional **(9.0)**, considerando los perfiles de proyectos incluidos en el Anexo. Los capítulos complementarios son **Siglas y Abreviaturas Utilizadas (10)**, **Lista de Figuras (11)**, **Lista de Tablas (12)** y **Bibliografía (13)**.

El documento contiene un anexo donde se presentan los perfiles de los 19 Proyectos relativos a los subprogramas y programas constantes del PEMAPS. Algunos perfiles de proyectos cuentan con un grado de desarrollo profundo al estar sustentados en los contenidos de los productos intermedios referidos anteriormente. Otros proyectos contenidos en el Anexo, conviene que sean desarrollados en lo sucesivo y por lo tanto se derivan del propio PEMAPS para ser detonados. En tales casos los proyectos contienen las indicaciones pertinentes para su desarrollo posterior.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

TABLA DE CONTENIDO

1.0-EL PEMAPS, UN PLAN ESTRATÉGICO COMO BASE PARA LA TRANSFORMACIÓN SECTORIAL	1
1.1-Introducción	1
1.2-Las Políticas Públicas y los Instrumentos de Planeación	3
1.3-Los Instrumentos Básicos de la Política de Agua Potable y Saneamiento	7
1.4-Tipología de Planes	8
2.0-RESUMEN EJECUTIVO	12
2.1-La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento	14
2.2-El Plan Estratégico de Modernización del Sector APS (PEMAPS)	16
2.3-Los Proyectos del PEMAPS	19
2.4-El Programa de Ejecución del PEMAPS	21
2.5-Los Costos del Plan y Su Financiamiento	25
2.6-Financiamiento del Plan Estratégico	26
2.-Dirección y Coordinación de la Ejecución del PEMAPS	27
3.0-EL PAIS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	28
3.1-Introducción y Aspectos Generales	28
3.2-Características Geomorfológicas	37
3.3-Diagnóstico Económico-Social	43
3.4-Las Políticas Específicas del Estado para su Modernización	51
3.5-Tendencias Macroeconómicas y Sociales Derivadas de la Modernización del Estado	59
3.6-Los Servicios Públicos y sus Directrices	64
3.6.1-El Sector Energético	64
3.6.2-El Sector de las Telecomunicaciones	67
4.0-EL SECTOR APS EN HONDURAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	69
4.1-Visión General del Sector	69
4.2-Situación Actual y Proyecciones de Cobertura y Calidad de los Servicios para Áreas Urbanas, Peri-Urbanas y Rurales	74
4.3-Marco Legal Vigente	77
4.4-Área Institucional y Mapa de Actores	78
4.5-El Valor Económico del Sector (por Existir y por Inadecuación o Ausencia)	79

4.6-El valor Social del Sector, la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el Sector: los Desafíos y las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)	80
4.7-Marco Regulatorio	81
4.8-Principales Características Operacionales, Económicas y Financieras de los Servicios (Aspectos Operacionales, Planificación y Control, Aspectos Comerciales, Financieros)	82
4.9-Alternativas de Gestión y la Participación de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y del Sector Privado (PSP)	84
4.10-La Descentralización, Fortalezas y Debilidades	85
4.11-La Participación Ciudadana (en Gestión y en Otras Actividades, Urbanas y Rurales)	88
4.12-Mecanismos de Concertación y la Mesa Sectorial	89
4.13-Áreas Directamente Vinculadas	89
4.13.1-Salud Pública	90
4.13.2-Gestión Ambiental	91
4.13.3-Prevención y Mitigación de Desastres	92
4.13.4-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de APS	92
4.13.4.1-Vivienda y Agua Potable	92
4.13.4.2-Vivienda y Saneamiento	93
4.13.5-Interrelaciones Con Otros Servicios Públicos	94
4.14-Ejes Transversales Específicos	96
4.14.1-Recursos Humanos	96
4.14.2-Recursos Tecnológicos	98
4.14.3-Investigación	98
4.14.4-Sistema de Información	99
4.15-Ejes Transversales Generales	100
4.15.1-Macroeconomía	100
4.15.2-Derechos Humanos	101
4.15.3-Equidad de Género	102
4.15.4-Transparencia	103
5.0-LAS FORTALEZAS Y LOS ASPECTOS CRÍTICOS CLAVES PARA LA TRANSFORMACIÓN	104
5.1-Aspectos Jurídicos	104
5.1.1-Marco Jurídico del Sector	106
5.1.2-La Ley Marco del Sector APS en la República de Honduras	109
5.2-Aspectos Institucionales	111
5.3-Aspectos de la Regulación	117
5.3.1-Regulación y Control de los Servicios: El Nuevo Rol del Estado	117
5.3.2-Modelo Regulatorio	119
5.4-Aspectos Económico-Financieros	122
5.4.1-Consideraciones Generales	122
5.4.2-Aspectos Económico-Financieros del SANAA	126
5.4.3-Reflexiones Finales en Relación con los Aspectos Económico-Financieros del Sector	128
5.5-Aspectos de la Descentralización de los Servicios	129
5.5.1-Planteamientos Iniciales	129
5.5.2-Antecedentes Internacionales sobre Descentralización del Sector APS	129
5.5.3-Antecedentes Globales de Gestión de Servicios de APS	130

5.5.4-Desempeño del Sector APS y de la Estructura Institucional, Administrativa, Técnica y Económico-Financiera de Servicios	132
5.5.4.1-Reestructuración del Sector APS en la Región	133
5.5.4.2-Descentralización de los Servicios en la Región	133
5.5.5-Posición de las Instituciones Multilaterales de Fomento	134
5.5.6-El Gran Desafío de la Descentralización	134
5.5.6.1-Los Orígenes de la Descentralización en Honduras	135
5.5.6.2-La Estructura Municipal, la Descentralización, los Mecanismos de Participación y de Toma de Decisiones	135
5.5.6.3-Recursos Económicos de las Municipalidades	136
5.5.7-Aspectos Políticos Intrínsecos al Sector APS en Honduras. Gobierno Nacional y Municipios	137
5.5.8-Situación Institucional del Sector APS Hacia la Descentralización	137
5.5.8.1-Las Bases para la Transformación del Sector APS	139
5.5.8.2-Estructura del Sector Previa a la Descentralización	140
5.5.8.2.1-Juntas de Agua	141
5.5.8.2.2-Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	142
5.5.8.2.3-Calidad de los Servicios	142
5.5.8.2.4-Integración, Organización, Funcionamiento, Nombramiento y Capacidad del Personal	143
5.5.8.2.5-Experiencia y Capacidad de Planificación y Programación	144
5.5.8.2.6-Capacidad Comercial, Administrativa y Económico-Financiera	145
5.5.9-Elementos a Considerar para el Traspaso de Sistemas / Acueductos Operados por SANAA	146
5.5.9.1-Escenario Geográfico-Las Regionales del SANAA	150
5.5.9.2-Bases de la Descentralización	152
5.5.9.3-Un Primer Marco para la Descentralización	153
5.6-Aspectos Relativos a los Modelos de Gestión y de la Participación de PYMES y del Sector Privado en General	153
5.6.1-Fortalezas y Debilidades	153
5.6.2-Los Desafíos del Sector de Agua Potable y Saneamiento	155
5.6.3-Los Modelos de Gestión, PSP y PYMESS	155
5.6.4-Marco Conceptual: Modelos de Gestión, PSP y PYMESS	159
5.6.5-Principales Características del Sector con Óptica de Modelos de Gestión	160
5.6.6-Características del Servicio de Saneamiento	162
5.6.7-Modelos de Gestión para la Prestación del Servicio	162
5.6.8-Descripción de Modelos de Gestión	164
5.6.9-PYMESS. Proyecto Piloto	165
5.7-Aspectos Relativos a la Participación Ciudadana	166
5.7.1-La Descentralización y la Democracia Participativa	166
5.7.2-El Rol de la Sociedad en la Descentralización, el Control Social y las Auditorías Ciudadanas	167
5.8-Aspectos Relativos a los Ejes Transversales	170
5.8.1-La Salud Pública, Educación Sanitaria y los Servicios de Agua Potable	170
5.8.2 Gestión de Riesgos	176
5.8.2.1 Riesgos Ambientales y de Calidad del Agua	176
5.8.2.1.1-Riesgos Derivados de la Presencia de Metales Pesados, Halógenos y Otros Elementos	176
5.8.2.2-Riesgos Por Eventos Extremos Hidrometeorológicos y Otros Desastres Naturales	177
5.8.3-Gestión Ambiental	178
5.8.4-Otros Ejes Transversales	181
5.8.4.1-Rol de las Mujeres	181
5.8.4.2-Grupos Indígenas y Otros Grupos Marginados o Minorías	182
5.9-Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	183
5.9.1-Primera Fase: Análisis FODA del Sector. Aspectos Generales	184
5.9.2-Segunda Fase. Los Detalles Relevantes Derivados del Análisis FODA del Sector	185
5.9.3-Tercera Fase. Tópicos Económico-Financieros	190
6.0-LOS PROYECTOS DEL PEMAPS	192

6.1–Programas para la Modernización del Sector	194
6.2 – Programa de Modernización del SIAPS (PROSIS)	198
6.2.3–Desarrollo del Proceso de Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal (DEFOR)	204
6.3–Programa de Modernización de la Prestación de los Servicios (PROSER)	207
6.3.2 – Desarrollo del Soporte Técnico Sectorial (DETEC)	209
6.4–Programa de Modernización y Desarrollo del Mercado del APS (PROSOM)	211
7.0-LAS PROPUESTAS DEL PEMAPS	213
7.1 - Propuestas en Materia de Desarrollo de los Servicios	214
7.1.1-Principales Acciones y Medios Esenciales para Contar con Servicios de APS	214
7.1.2-Fortalecimiento del CONASA	214
7.1.3-Aprovechamiento de Experiencias Exitosas	215
7.1.4-Aprovechar Fortalezas y Superar Debilidades	215
7.1.5-Necesidad de Adecuación del SANAA a la Luz de la Reforma del Sector	215
7.1.6-Sostenibilidad de la Infraestructura Urbana y Rural	215
7.1.7-Mejoramiento de los Servicios a Nivel Rural	216
7.1.8-Apoyo a Zonas Marginadas	216
7.1.9-Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sector	216
7.1.10-Políticas y Estrategias Financieras	217
7.1.11-Creación de la Facilidad Financiera para el Sector	217
7.1.12-Definición de Políticas y Alternativas Tarifarias	217
7.1.13-Propuesta para el Pago del Pasivo Laboral	217
7.1.14-Estructuración de una Cartera de Proyectos	218
7.1.15-Situación Esperada de los Servicios	218
7.1.16-PYMES	218
7.1.17-Mejoramiento en la Eficiencia Administrativa	219
7.1.18-Planificación	220
7.1.19-Planeación Física – Ingeniería	221
7.1.20-Desarrollo de Normas y Manuales en Desarrollo Institucional	221
7.1.21-Mejoramiento Tarifario	222
7.1.22-Mejoramiento de la Gestión Comercial	223
7.1.23-Gestión Administrativa de Apoyo	225
7.1.24-Gestión Financiera de Apoyo	225
7.1.25-Políticas y Técnicas Empresariales de Operación y Mantenimiento	226
7.1.26-Mantenimiento	227
7.1.27-Sistema de Información al Interior de los Prestadores de Servicios	227
7.1.28-Sistema de Información Sectorial	228
7.1.29-Capacidad de Supervisión y Control de las Municipalidades	228
7.1.30-Capacidad de Asistencia de la Secretaría Técnica a los Prestadores	228
7.1.31-Organización para la Transformación	229
7.1.32-Gestión de Riesgos	229
7.2 Modelos de Gestión, Participación del Sector Privado y PYMES	230
7.2.1-Acciones y Medios Esenciales para la Transformación	230
7.2.2-Legitimación Social del Modelo de Gestión	231
7.2.3-Propuestas de Modelos de Gestión	231
7.2.4-Estrategias de Modelos de Gestión, PSP y PYMES	233
7.2.5-Cambio del Modelo de Gestión	235
7.2.6-Vinculación de Entes Prestadores	236
7.2.7-Enfoque Participativo del Proceso	236
7.2.8-Sensibilización de la Población Hacia el Cambio	237
7.2.9-La Decisión del Cambio y la Selección del Modelo de Gestión	237

7.2.10-Instrumentación del Cambio de Prestador de los Servicios.	238
7.2.11-Factores de Éxito	238
7.2.12-Instrumentación del PEMAPS en Relación con Modelos de Gestión	240
7.2.13-Pasos a Seguir para los Proyectos de Consolidación y Validación (Pilotos)	240
7.2.14-Propuesta para el Arranque de Proyectos de Consolidación y Validación	241
7.2.15-Esquema Operativo de los Proyectos de Consolidación y Validación	241
7.3-Estrategia Económico-Financiera	243
7.3.1-Evadir Conflictos	243
7.3.2-Elementos Económico-Financieros Vitales para la Elaboración del PEMAPS	243
7.3.3-Propuesta de Acciones Económico-Financieras para Uniformizar el Sector	244
7.3.4-Focalización del Desarrollo Institucional en Términos Económico-Financieros	244
7.3.5-Fases de Desarrollo de los Sistemas de APS de Honduras	244
7.3.6-Propuestas para Construir la Estrategia Económico-Financiera del PEMAPS, e Incidir en el Equilibrio Macroeconómico y en el Desarrollo Local	245
7.3.7-Orientaciones para Financiar Elementos Críticos del Sector APS	247
7.3.8-Aspectos Cuantitativos en Materia Tarifaria	248
7.3.9- Factores Singulares en Relación con el Equilibrio en las Tarifas	249
7.3.10-Tarifas de Bloques Crecientes	250
7.3.11-Bases de la Propuesta de Estrategia Económico-Financiera	251
7.3.12-Propuestas Contenidas en las Estrategias Básicas para la Transformación	253
7.3.13-Instrumentos de la Estrategia Económico-Financiera	254
7.3.14-Instrumentos No Financieros. Fondo de Subsidio Municipal	257
7.3.15-Estructuración de la Estrategia Financiera	258
7.4 Descentralización y Fortalecimiento Municipal	262
7.4.1-Planteamientos Iniciales	262
7.4.2-Characterización de la Descentralización	262
7.4.3-Evolución Gradual de la Descentralización	263
7.4.4-Conclusiones y Propuestas en Relación con la Experiencia de Descentralización en Otros Países	263
7.4.5-Aspectos Políticos Intrínsecos al Sector APS en Honduras. Gobierno Nacional y Municipios	264
7.4.6- Propuesta de Subprograma de Fortalecimiento Municipal Ante la Situación Institucional del Sector APS	265
7.4.7-Bases: Transformación del Sector APS	265
7.4.8-Estructura del Sector Previa a la Descentralización	266
7.4.9-Calidad del Servicio	268
7.4.10-Activos y Otros Recursos	269
7.4.11-Experiencia y Capacidad de Planificación y Programación	269
7.4.12-Capacidad Comercial, Administrativa y Económico-Financiera	270
7.4.13-Apoyo Financiero al Sector	271
7.4.14-Elementos Iniciales Acerca de Descentralización, Fortalecimiento Municipal, Modelos de Gestión y Oportunidades de Negocios. Principales Desafíos	272
7.4.15-Bases de la Descentralización	274
7.4.16-Política Pública General para Fines de la Descentralización y Fortalecimiento Municipal	277
7.4.17-Metas propuestas	280
7.4.18-Descentralización y CONASA	283
7.4.19-Componentes Propuestas para Integrar la Estrategia de Descentralización	283
7.4.20-Elementos Propuestos que Deben Permanecer a Nivel Central	284
7.4.21-Elementos Propuestos para ser Descentralizados	284
7.4.22-Propuestas para la Transferencia de Servicios a Municipalidades	285
7.4.23-Propuesta de Atención de Procesos Cruciales en la Descentralización	285
7.4.24-Evaluación Ex ante de la Calidad de los Servicios Prestados	286
7.4.25-Descentralización de Recursos Humanos	287
7.4.26-Descentralización de Activos y Otros Recursos	288
7.4.27-Descentralización de la Planeación y Programación del Sector	289
7.4.28-Descentralización Comercial, Administrativa, Económica y Financiera	290
7.4.29-Apoyos Críticos para la Descentralización del Sector APS	290

7.4.30-Estrategia y Política Pública de Descentralización para el Sector	291
7.4.31-Propuesta de Incentivos para Impulsar la Descentralización del Sector	291
7.4.32-Propuestas para el Traspaso de Sistemas del SANAA a Municipalidades	293
7.4.33-Fondo Nacional para Traspaso de Sistemas (FNTS) en el seno del FHAS	294
7.4.34-Recursos para el Pago del Pasivo Laboral	294
7.4.35-Propuesta de Acciones para Encarrilar el Traspaso de Sistemas	295
7.4.36-Etapas para el Traspaso de Sistemas	296
7.4.37-Resumen por Etapa de Instrumentación de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal	297
7.4.38-Recomendaciones Complementarias en Relación con la Descentralización	298
7.4.39-Políticas Públicas, Estrategias y Acciones para Fortalecimiento Municipal en APS, con Participación Ciudadana	299
8.0-CONSIDERACIONES PARA ESTABLECER PRIORIDADES Y ETAPAS	300
9.0-PROGRAMA DE EJECUCIÓN Y COSTOS DEL PEMAPS	310
9.1- El Programa de Ejecución del PEMAPS	310
9.2 – Los Costos del PEMAPS	322
9.3 – El Financiamiento del Proceso de Modernización Sectorial	324
10.0-SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS	329
10.1-Siglas y Abreviaturas Propias del PEMAPS	329
10.2-Otras Siglas y Abreviaturas	330
CIAT Centro Internacional de Agricultura Tropical	330
11.0-LISTA DE FIGURAS	334
12.0-LISTA DE TABLAS Y CUADROS	335
13.0-BIBLIOGRAFÍA	337
13.1-Bibliografía-Productos Preliminares del PEMAPS	337
13.2-Bibliografía de Otras Fuentes en Honduras o sobre Honduras	338
13.3-Bibliografía de Otras Fuentes Internacionales o de Otros Países	340
14.0- LOS PERFILES DE PROYECTO	346
ANEXO. Fichas de Proyectos	348

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

1.0-EL PEMAPS, UN PLAN ESTRATÉGICO COMO BASE PARA LA TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

1.1-Introducción

Honduras aspira a alcanzar un nivel de desarrollo económico, de bienestar social y de sustentabilidad para ofrecer a todos sus habitantes mejores condiciones de vida. En su Constitución Política, en la estructura institucional gubernamental y en las aspiraciones de la sociedad, se abriga el compromiso de ofrecer a las siguientes generaciones un país con mejores oportunidades de desarrollo, de prosperidad y de convivencia en un ambiente sano, con oferta de servicios básicos suficientes y dignos, y con condiciones de salud y educación.

Honduras es un país con riqueza natural y con enclaves que demuestran la gran diversidad ecológica que se encuentra en su territorio. En contraste, el desarrollo tan deseable para reducir la pobreza y dignificar la vida de sus habitantes, ha generado, como en otras latitudes del mundo emergente, una lesión considerable en esa abundancia. Bajo esa perspectiva, los servicios de agua potable y saneamiento han avanzado y desarrollado una vasta experiencia nacional que debe aprovecharse y potenciarse, por ser un tema particularmente delicado en la agenda de prioridades de la República de Honduras.

Como fuente de vida, de salud, de actividad económica y hasta de desarrollo educativo y cultural, la disponibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento ha sido, es y será factor determinante para detonar o contener los procesos de desarrollo de las regiones, los departamentos, las municipalidades y las localidades hondureñas. Por ello, su conducción política, el enunciado de sus orientaciones estratégicas, la construcción de la institucionalidad acorde con los desafíos, así como la capacidad de administrar los sistemas y prestar los servicios de manera eficaz, plena y productiva, se ha tornado en asunto estratégico para el Estado y demanda sostenida de la sociedad civil.

La carencia de contar con agua segura y suficiente es una realidad que todavía flagela a numerosas comunidades hondureñas. Mientras que muchos habitantes deben desplegar un esfuerzo cotidiano para satisfacer sus necesidades de agua, en contrastante paradoja, en las comunidades urbanas ocurren pérdidas, se desperdicia el agua y el pago que se realiza en ocasiones es insuficiente siquiera para cubrir los costos de operación, mantenimiento y administración. Sin duda, para avanzar en las rutas del desarrollo, Honduras debe contar con la capacidad, voluntad, organización y recursos para resolver las debilidades existentes en el sector agua potable y saneamiento.

Para contribuir en la solución de estas condicionantes, el Estado Hondureño, en respuesta a las necesidades y reclamos de la sociedad civil urbana y rural, ha adoptado políticas

generales de desarrollo que buscan mejores condiciones económicas, reducir la pobreza, generar oportunidades para la fuerza laboral, ampliar el acceso a mercados, el detonar proyectos de inversión y de producción en los sectores de la economía, así como mejorar en general los mínimos indispensables de bienestar social con sustentabilidad. En ese impulso, el Estado ha logrado la promulgación de la Ley Marco del Sector APS, así como la emisión de su Reglamento respectivo. De esos instrumentos jurídicos se desprende una transformación profunda del sector, con la construcción de una nueva institucionalidad, moderna, eficiente y productiva.

En sintonía con la política pública que privilegia la mejor distribución de responsabilidades entre los órdenes de gobierno y la sociedad, dichos instrumentos jurídicos impulsan la descentralización del sector para propender a una municipalización de los servicios de agua potable y saneamiento, sin que ello se interprete como un abandono del Estado para con la fortaleza del sector, pues su nueva institucionalidad apunta a reforzar las tareas de los municipios. Existen sin duda, claros requerimientos para construir una nueva realidad financiera en el sector. Así lo demanda Honduras de cara a su entusiasta desafío para acceder a los niveles de desarrollo. También es materia crucial el mejoramiento en la prestación de los servicios y en la capacidad y eficiencia para la conducción de los sistemas. Finalmente, para que el sector cuente con mejores márgenes de maniobra, la tarea cotidiana de prestación de los servicios debe compartirse de mejor manera entre gobierno y gobernados, bajo ópticas modernas que privilegien no tanto a determinados modelos de gestión, sino más bien al encuentro real de las eficiencias, de las economías, de la calidad de los servicios, de la solidaridad, de la equidad y de la igualdad.

Las anteriores aspiraciones genuinas que han sido asentadas en documentos, y que han sido motivo de debates públicos y privados, en el campo y en la ciudad, a través del gobierno y de los gobernados, apuntan hacia sendas *estrategias* para conducir los nuevos destinos del sector APS de cara hacia el futuro.

Las estrategias necesarias para acometer los desafíos sectoriales, dan pié al surgimiento de un Plan *sui generis*, que recoge esas aspiraciones y las desarrolla en un andamiaje rico y plural, para concluir con la propuesta de un *Plan Estratégico del Sector APS de Honduras*. Este plan bascula entre dos tipos de necesidades que por su naturaleza son complementarias: (i) las necesidades de adoptar con vehemencia la *gestión de la demanda de servicios*, y (ii) las necesidades impostergables de avanzar con éxito en la *gestión de la oferta de dichos servicios*.

El sector APS debe encabezar los esfuerzos hondureños por encontrar un modelo propio para el desarrollo de los servicios que propenda hacia un ambiente limpio, hacia su protección y hacia la coparticipación decidida y sustentada en recursos e instrumentos, para contribuir en la restauración de los ecosistemas de los cuales depende la ocurrencia misma del agua. Es decir, se debe avanzar al encuentro de un modelo sustentable que contribuya a una mejor calidad de vida para los hondureños y simultáneamente posibilite la preservación de la riqueza natural del país.

El *Plan Estratégico* va al encuentro de este desafío para encontrar el modelo idóneo para Honduras. Apunta a través de elementos específicos hacia una política de largo aliento para resolver atingentemente los grandes temas del sector, lo cual requerirá un robusto esfuerzo institucional para organizar al Estado, descentralizar las actuaciones del sector en materia de administrar sistemas y prestar servicios, de empoderar con ello a los municipios y sus entes prestadores, así como de movilizar a la sociedad civil, no solo para su consulta y apoyo, sino para su compromiso y actuación directa.

Se transita por un momento histórico para el sector APS, en un contexto preñado de oportunidades y también de amenazas. Es momento de transformaciones y de mejoras para cumplir con las demandas y con los desafíos.

1.2-Las Políticas Públicas y los Instrumentos de Planeación

El concepto de *estrategia*¹ se emplea usualmente para diversas actividades y en particular para la planificación sectorial y la administración pública y de negocios.

La estrategia en planificación sectorial se refiere a la adaptación y empleo de políticas, mecanismos, procesos, metodologías, relaciones internas y externas, recursos, capacidades e instrumentos de un sector (Vg. APS), para modificar el entorno o para adaptarse a los cambios externos del entorno, haciendo uso de las oportunidades y fortalezas, y poniendo bajo control las debilidades y amenazas o riesgos, en función de determinados objetivos y metas que se definan.

La estrategia del sector se construye con base en la oferta de la Ley Marco, la Política Pública General del Estado y las políticas e instrumentos básicos que rigen al sector APS.

El concepto de *política pública* se refiere a un conjunto de principios claros, en lo posible consensuados o bien validados por la autoridad y que potencialmente sean aceptables o bien previamente aceptados mayoritariamente. La política pública debe ser razonablemente estable en espacio y tiempo, y comprender en su entorno las principales variables del sector o sectores correspondientes en un ámbito técnico, político (puesto que incide en la gobernabilidad del sector o sectores correspondientes y comúnmente contribuye con la gobernabilidad general), de bienestar social, de crecimiento económico y de sustentabilidad ambiental.

En el caso específico de políticas públicas del sector APS, éstas deben conducir al desarrollo del sector a nivel nacional (políticas públicas de carácter nacional) o regional (políticas en un espacio geográfico específico denominado región, cuenca o departamento) en aras del interés público y el desarrollo.

Las Políticas Públicas de Estado para el sector APS deben responder a las necesidades de la sociedad, de la economía, de la gobernabilidad y del ambiente en forma simultánea.

¹ La palabra *estrategia* se deriva de *strategos*, que en griego significa jefes del ejército

La elaboración de las políticas públicas y su planificación han sido poco estudiadas si se les compara con otros procesos sociopolíticos; su desarrollo teórico ha sido escaso, ya que se ha estudiado más la política, la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, que las políticas y su elaboración.

Las políticas públicas se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno.

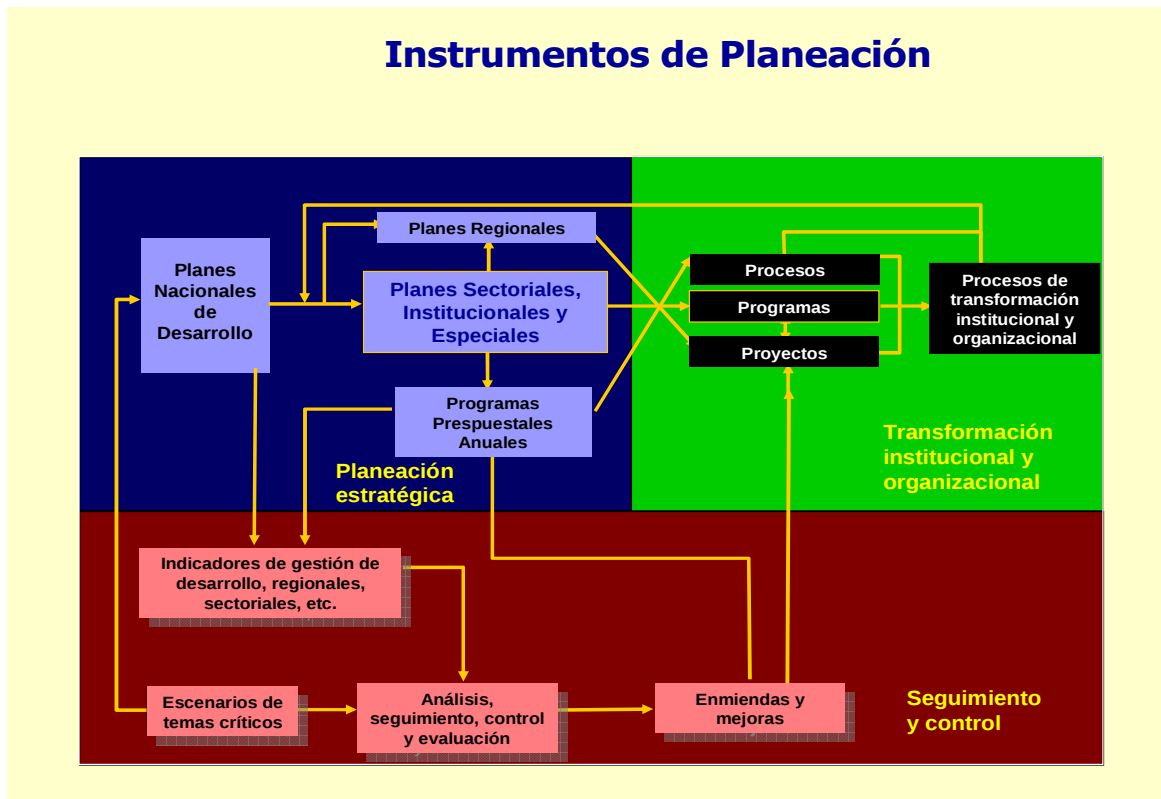
La política pública general del Estado con su evolución y ajustes naturales en el tiempo y en la lógica de desarrollo, ofrece normalmente una dinámica menor que los planes. Los planes generales que desarrolla el Estado, denominados planes de desarrollo (o planes nacionales de desarrollo) normalmente *se nutren* de dicha política pública general del Estado y presentan una mayor dinámica. Finalmente, de los planes de desarrollo se desprenden normalmente las grandes estrategias nacionales, las cuales, a su vez pueden originar sendos planes nacionales de carácter estratégico para un sector² en particular. Tal es el caso del **Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras**, el cual en toda ortodoxia de planificación responde al perfil de un plan estratégico devenido de un conjunto armónico y vertebrado de elementos de política pública general del Estado.

En ese orden de ideas, cabe subrayar que la planificación conlleva la creación de planes (o programas) de distintos tipos y del establecimiento armónico de un *sistema de trabajo* que prevalece en la medida que la planificación como praxis se mantenga vigente.

Para los fines del presente documento final, por su esencia, los planes se pueden clasificar en (i) planes de desarrollo; (ii) planes estratégicos; y (iii) planes operativos.

² También pueden existir planes estratégicos intersectoriales, planes estratégicos regionales y, como ocurre cada vez en mayor medida, planes estratégicos especiales para atender determinados nichos de oportunidad o para confrontar situaciones de gravedad o de seguridad nacional o multinacional.

Figura 1. 1-Instrumentos de Planeación



La planeación nacional de desarrollo se focaliza hacia la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del Estado (*para la regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, ambiental y de gestión de los recursos naturales*), tiene como finalidad transformar a un país, acorde con el marco jurídico, los principios y objetivos del proyecto de Nación al cual aspiran sus habitantes. Mediante la planeación nacional de desarrollo se establecen objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados. Los planes de desarrollo, al igual que todos los instrumentos modernos de planeación, se nutren de la participación múltiple y coordinada de los actores gubernamentales y sociales.

En general, los planes de desarrollo son integrales y sustentables y comprenden Planes Sectoriales y Planes Intersectoriales (ejes transversales para impulsar el desarrollo por varios frentes), Planes Institucionales, Regionales y Especiales, incluyendo en cada caso los objetivos y prioridades que les animan respectivamente, así como la relevancia de los instrumentos de política económica, social y ambiental.

En ese orden de ideas, un Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, así como los recursos necesarios para tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, y establece los lineamientos de política global, sectorial y regional. En general

(con escasas excepciones en el orbe) los planes de desarrollo son rectores de los demás instrumentos de planeación. Por último, los planes de desarrollo genéricamente abordan la temática de la actividad económica y social, con criterios de sustentabilidad, incluyendo las variables ambientales vinculadas con el desarrollo, si bien, en un ámbito filosófico más amplio, la sustentabilidad no solo presenta manifestaciones ambientales sino de muchos otros géneros.

En tal sentido, el desarrollo sustentable en materia de recursos hídricos, se refiere al proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras. Más aún, la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), es el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con estos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. La GIRH está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable y ambos son pilares de la gestión moderna de los servicios de agua potable y saneamiento.

Los planes nacionales de desarrollo son el instrumento básico de planeación del Estado y contienen los principios, objetivos y estrategias que orientan la actuación del Estado. Por lo tanto, son el instrumento rector de la acción de la administración pública. De los planes se desprenden estrategias. Dentro de tales estrategias surge la atención especial y concentrada del sector APS.

Las Políticas de Estado, la planeación y las acciones gubernamentales se miden usualmente través de indicadores ex profeso que permitan a gobierno y sociedad verificar avances, obstáculos y resultados, en la construcción de un desarrollo sustentable con contenido político a la vez que social.

El PEMAPS es un plan estratégico sectorial que surge a partir de los objetivos y estrategias que ha establecido el Estado Hondureño y que responden a su vez a necesidades y demandas de la sociedad civil y se orientan a un proyecto de Nación al que se aspira acceder. Por lo tanto, el PEMAPS plantea una transformación profunda del sector, describe los objetivos que se persiguen, las estrategias intrasectoriales que se seguirán para lograr el cumplimiento de los objetivos, y se propone metas por alcanzar durante el período 2006-2008, si bien cuenta con una oferta para 2015 y otra para 2025 como referentes para la evolución del plan en un aliento más amplio. Más aún, el PEMAPS contiene los principales programas, proyectos y propuestas que se ofrecen luego de un proceso rico de exploración plural, de trabajo intelectual con distintos actores cruciales para el sector, y como resultado del debate y consenso de ideales y de ideas, de propuestas y de necesidades, de anhelos y de limitaciones.

1.3-Los Instrumentos Básicos de la Política de Agua Potable y Saneamiento

Los instrumentos básicos para conducir la política de agua potable y saneamiento asumida por el Estado Hondureño y que a su vez son fundamentales para justificar el PEMAPS y para otorgarle su estructura lógica y analítica, son los siguientes:

- I. La planificación del sector en los ámbitos local, estatal, por cuenca hidrológica y nacional y la creación y operación sustentable de un sistema nacional de información para apoyar la toma de decisiones y la evolución favorable del sector;
- II. El aprovechamiento racional, eficiente y sustentable de las aguas provenientes de fuentes superficiales y subterráneas y su devolución al medio natural en condiciones tales que contribuyan a la sustentabilidad;
- III. La gestión de los servicios de agua potable y saneamiento conforme a los grandes conceptos, cualidades y principios contenidos en la Ley Marco, especialmente en su artículo 6;
- IV. La descentralización del sector y la municipalización de los servicios.
- V. La transformación de la tarea del Estado Hondureño para con el sector, la creación de una nueva institucionalidad y la reingeniería del SANAA.
- VI. El mejoramiento de las condiciones en la administración de los sistemas y en la prestación de los servicios, y la construcción de elementos institucionales, organizativos, económicos y financieros para la sustentabilidad del sector.
- VII. En consecuencia, la integración de un sistema financiero del sector con base en la creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS) y con el mejoramiento en la gestión de los recursos disponibles para el sector.
- VIII. El cobro por los servicios prestados y el pago como contraprestación
- IX. El cambio de óptica en modelos de administración de los sistemas, de prestación de los servicios y de gestión per se.
- X. La creación de oportunidades para la sociedad y la iniciativa privada, para contribuir a la mejor distribución de las tareas del sector APS entre gobierno y gobernados.
- XI. La participación de las organizaciones de la sociedad y de los usuarios o clientes, y la determinación de su corresponsabilidad y coparticipación en el desarrollo de actividades específicas del sector.
- XII. La prevención y solución de conflictos del sector (entre instituciones, usuarios y sociedad en general) y
- XIII. Los apoyos sociales para que las comunidades rurales y urbanas marginadas accedan a los servicios de agua potable y saneamiento.

Figura 1. 2-Relación lógica entre Políticas, Planes y Estrategias



1.4-Tipología de Planes

El Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras, en términos de la tipología de planificación pública y sectorial (planes, programas, proyectos y actuaciones) es un **Plan Estratégico** (Conjunto ordenado de acciones críticas, que pueden estar agrupadas en programas y subprogramas, que deben realizarse por actores específicos para dar cumplimiento -- *en un período determinado y con recursos, procesos, metodologías e instrumentos definidos* -- a las políticas públicas o intersectoriales y a los objetivos estratégicos determinados a priori). La relación lógica entre políticas, planes y estrategias consta de la **Figura 1.2**.

Por lo tanto, la naturaleza del plan estratégico lo distingue claramente en relación con los **planes de desarrollo** y los **planes operativos**.

Mientras que el plan estratégico es apropiado para un sector o varios sectores (Vg. análisis de transversalidad de políticas públicas), el plan de desarrollo es de más elevado aliento y normalmente comprende todas las actividades y sectores de un país o una región.

En contraste, el plan operativo está normalmente compuesto por un catálogo de proyectos y acciones concretos, directamente ejecutables de contarse con los elementos necesarios, normalmente vinculados con manejo directo de recursos y medios (*principalmente recursos, procesos, metodologías e instrumentos definidos*) para la consecución de metas cuantitativas.

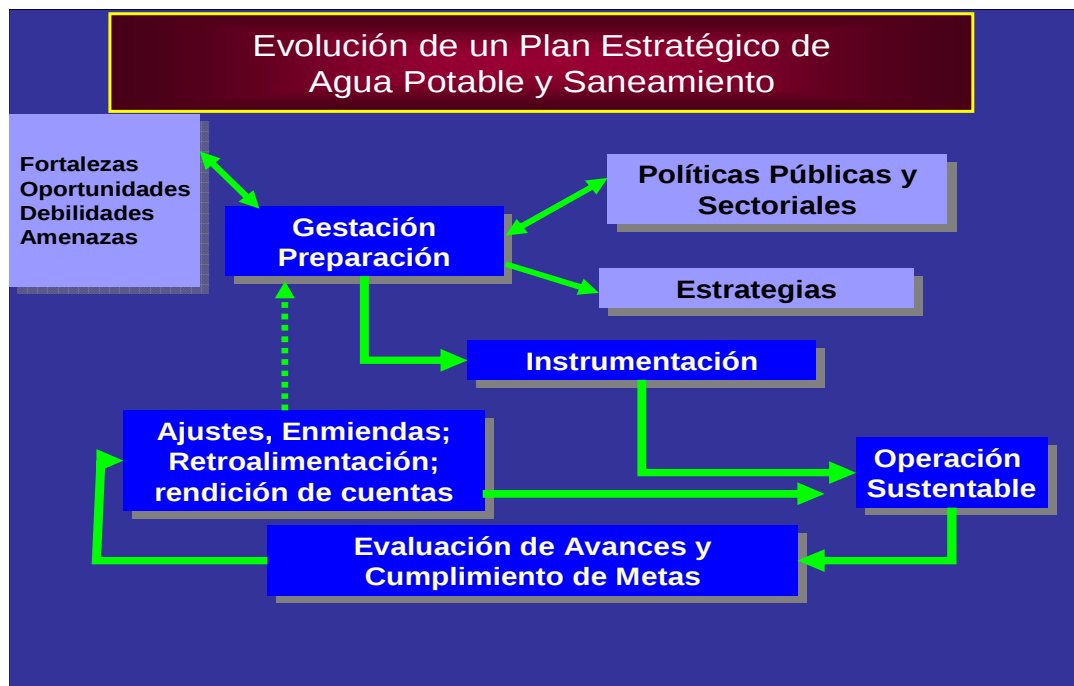
Para distinguir un poco más las diferencias entre los tres tipos de planes, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo, como puede rápidamente verificarse en muchos países de la región, se incluyen estrategias fundamentales como reducción de la pobreza, desarrollo espacial equilibrado, crecimiento económico sustentable, vivienda y servicios básicos para todos, educación y cultura, así como oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los marginados, entre otros.

En el plan estratégico, bajo el liderazgo de un sector o un grupo de sectores, se generan o mejoran y emiten políticas públicas y políticas intra e intersectoriales, y especialmente se determinan las estrategias para consolidar y potenciar aquello razonablemente bien logrado o alcanzado, para atender oportunidades de desarrollo y aprovechar las fortalezas sectoriales, y para confrontar las deficiencias o debilidades al interior del sector o sectores y las amenazas que provienen de elementos exógenos. En la **Figura 1.3** se presenta la evolución de un Plan Estratégico de APS, de manera sucinta.

En este orden de ideas, un plan estratégico puede constar de una producción muy focalizada de políticas (públicas, intra e intersectoriales), de estrategias que apuntan hacia los elementos referidos en el párrafo anterior (oportunidades, fortalezas, deficiencias y amenazas), de Programas y por cada uno de estos, de subprogramas, proyectos, subproyectos y acciones.

En tal sentido, el grado de detalle del plan estratégico no llega a las precisiones de proyectos de infraestructura para una localidad en particular, o de metodologías para resolver un caso específico en una municipalidad, sino que provee elementos sólidos para atender el sector o sectores en el orden nacional y proporciona elementos para atender las necesidades sectoriales a escala de gobiernos subnacionales (departamentos para el caso de Honduras, pero que no serían de naturaleza relevante para los fines del PEMAPS, dado el marco jurídico que privilegia las actuaciones en otros órdenes geográficos), municipales y locales, y deja previsiones para el caso de actuaciones a nivel intermunicipal, como es el caso creciente en el mundo en desarrollo.

Figura 1. 3-Evolución de un Plan Estratégico de Agua Potable y Saneamiento



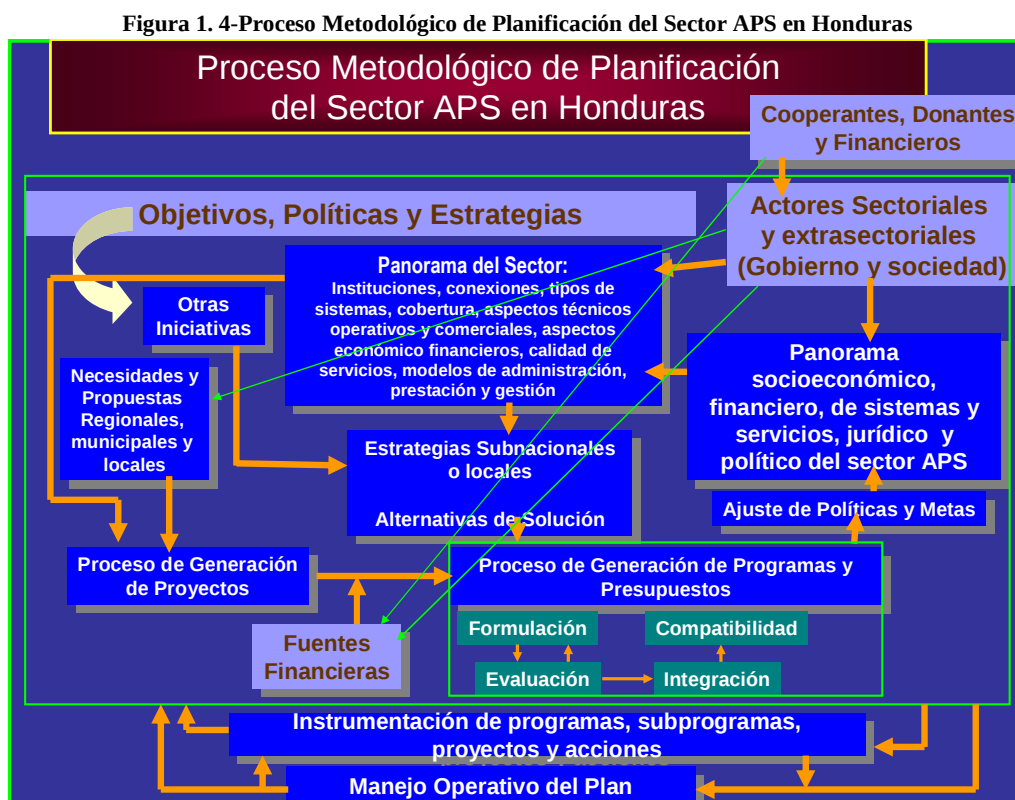
Al pasar del andamiaje conceptual a los términos prácticos, el PEMAPS es en efecto un **plan estratégico** que para ser construido (*como ocurre en todo plan bien elaborado, con visión de largo plazo y con criterios de continuidad, sustentabilidad y armonía*) ha requerido dejar sentado un **sistema de trabajo** que será sumamente útil para el CONASA, en el cumplimiento de lo que señala el Artículo Octavo en sus fracciones (i) a (vii):

- (i) Formular y aprobar las políticas del Sector de Agua Potable y Saneamiento;
- (ii) Desarrollar estrategias y planes nacionales de agua potable y saneamiento;
- (iii) Definir los objetivos y metas sectoriales relacionados con los servicios de agua potable y saneamiento;
- (iv) Elaborar el programa de inversiones para el sector a nivel urbano y rural, y coordinar con los organismos competentes, en especial las municipalidades, los mecanismos y actividades financieras relacionados con los proyectos de agua potable y saneamiento;
- (v) Servir como órgano de coordinación y concertación de las actividades de las instituciones públicas o privadas relacionadas con tecnología, capacitación, mejoramiento del servicio y la conservación de las fuentes de agua, así como canalizar sus aportaciones económicas;
- (vi) Promover espacios de diálogo con la participación de los sectores de la sociedad; y
- (vii) Desarrollar la metodología para establecer la valorización económica del agua.

La creación del sistema de trabajo es pertinente porque actualmente es notoria la necesidad real de planificación estratégica en SANAA y CONASA, y también en el FHIS en cuanto a aspectos de APS.

El PEMAPS ofrece *tres* programas relacionados a la modernización y el desarrollo institucional del sector, de acuerdo con lo comentado en la Presentación de este documento final. Los antecedentes, naturaleza, conceptos, ópticas y oferta programática se presentarán en los siguientes capítulos. En adición, es importante señalar que para el proceso de vertebración lógica y cronológica, se han creado ocho Subprogramas Estratégicos en torno de los tres Programas, cada uno apuntando a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que caracterizan al sector APS de Honduras. Por último, los subprogramas cuentan con un total de 19 Proyectos estratégicos que buscan circunscribirse a los criterios de un plan de la índole en comento (generalidad, objetividad, eficiencia, congruencia, atingencia, productividad, resultados, *seguimiento, evaluación y rendición de cuentas*) con la salvedad de proyectos de la índole de la propuesta de proyecto piloto disparador de procesos.

Se ha previsto que como todo sistema de trabajo (*dado que la planificación no es simplemente la producción de un documento guía y cesa su función*), el propio PEMAPS evolucione en el tiempo, sea objeto de retroalimentación, ajustes y mejoras, y que por esas mismas causas, se nutra con otros programas, subprogramas y proyectos, que surjan a futuro conforme al comportamiento y rendimiento del sector en relación con los objetivos planteados a priori. En la **Figura 1.4** se presenta el Proceso Metodológico de Planificación del Sector APS en Honduras.



Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

2.0-RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Honduras se encuentra realizando esfuerzos para llevar a cabo una estrategia que le permita mejorar su actual estado de desarrollo económico y social. Entre otros aspectos, su orientación se ha focalizado en la reingeniería del Estado, la ejecución de reformas estructurales en diferentes sectores (financiero y de servicios públicos); la introducción de mejoras en los servicios básicos relacionados con la salud, educación y protección social; el adecuado manejo del medio ambiente, el fortalecimiento de la regulación en distintos sectores y mejoras en la transparencia, en la gobernabilidad y en la participación de la sociedad.

En el mes de septiembre del año 2000, el Gobierno de Honduras fue signatario de la Declaración del Milenio, junto con presidentes y jefes de estado de otras 188 naciones. La Declaración del Milenio manifiesta una voluntad de las naciones de alcanzar metas que involucran la reducción de la pobreza, el mejoramiento la educación, la promoción de la igualdad de los sexos y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna, combatir el SIDA y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la creación de una asociación mundial para el desarrollo. En total la declaración contiene 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores.

La meta número 10 de la declaración estipula textualmente: “Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

Por otra parte en el año 2000, el Gobierno de la República adoptó la Estrategia para la Reducción de Pobreza en Honduras (ERP), como un compromiso político de largo plazo que establece como metas para el año 2015, un índice de cobertura del 95 por ciento tanto para agua potable como para saneamiento a nivel nacional. Estas metas son ambiciosas y representan un nivel de inversión del orden de \$1,500 millones de dólares para el período hasta el año 2015.

La población del país en el último censo (2001) arrojó la cifra de 6.5 millones de habitantes, actualmente se estima en 7.3 millones de habitantes, y se espera que crecerá hasta 8.9 millones en el año 2015. La demanda de servicios hasta esa fecha y para los años subsiguientes, exige una capacidad de respuesta del Sector que aún no tiene en este momento, y el reloj sigue marcando el tiempo.

Resulta obvio que para alcanzar las metas propuestas en forma sostenible y obtener los resultados deseados, es necesario una reforma profunda en el Sector que produzca un ordenamiento del funcionamiento del Sector y un mejoramiento sostenido del desempeño y la eficiencia en su conjunto, que pueda hacer frente al reto del país y que viabilice las inversiones requeridas en infraestructura sanitaria y mejoramiento institucional.

Honduras ha venido dando pasos hacia la modernización del Estado con la adopción de políticas de descentralización y fortalecimiento local. En este sentido el Gobierno inició el proceso de cambio con la promulgación en enero de 1991 de la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90) y en febrero de 1993 con el Reglamento de la Ley de Municipalidades (Acuerdo 018-93). Con esta Ley se crea un régimen especial, autónomo, independiente de los Poderes del Estado que da facultades a las municipalidades para crear, suprimir, modificar y trasladar unidades administrativas; así también pueden crear empresas fundaciones o asociaciones de forma mixta para la prestación de los servicios municipales. De esta forma los servicios públicos municipales, de acuerdo con la Ley pueden ser prestados por: a) la propia municipalidad, b) sus unidades de servicio y empresas constituidas para tal fin, c) empresas mixtas y d) a través de contratos de gestión otorgados a particulares.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 1998 se promulgó la Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional (Decreto 283-98), con el propósito de facilitar el otorgamiento de contratos de gestión, licencias o contratos de servicios para la prestación de servicios públicos e infraestructura.

Con estas leyes como marco base fue posible el inició de algunas acciones de descentralización en el Sector con ejemplos claros como la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento en San Pedro Sula, la creación de la empresa municipal de Puerto Cortés, la empresa de servicios municipales de Catacamas y otros.

No obstante al avance realizado en está área, el Sector APS permaneció inalterado en cuanto a su estructura fundamental centralizada, con las debilidades propias que resultan de tal esquema de organización sectorial y de la ausencia de otros elementos que asuman las funciones normativas, de política sectorial, de regulación, de control y de intermediación financiera. Las instituciones como el SANAA, el FHIS, la Secretaría de Salud tienen una administración centralizada y aunque disponen de oficinas regionales, las decisiones se toman en la capital y los recursos económicos provienen de las oficinas en Tegucigalpa.

En el área rural los servicios de agua y saneamiento han estado bajo la administración de las organizaciones comunitarias (juntas de agua), que han gozado de autonomía y se han regido por principios de participación comunitaria, transparencia y rendición de cuentas. En el ámbito municipal, la mayoría de los servicios han permanecido bajo la administración municipal, salvo en los casos donde los sistemas son propiedad del SANAA. En todos los casos, ha sido notorio la falta de la aplicación de una normatividad técnica y administrativa, ausencia de un marco regulatorio y el acceso a recursos para la rehabilitación y expansión de los servicios.

En el marco de la Ley para la Modernización del Estado (Decreto 190-91) promulgada en enero de 1992, se creó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado. La CPME ha tenido un papel de coordinación

importante en el ordenamiento y reforma del sector, especialmente con la promulgación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento en el año 2003.

La siguiente etapa en la reforma sectorial se ha producido con la promulgación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento en el año 2003.

2.1–La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento

La reforma sectorial se legisló con la promulgación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto 118-2003) que entró en vigencia el 8 de octubre de 2003 y el Reglamento de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Acuerdo 06-2004) que entró en vigencia el 8 de mayo de 2004.

La Ley Marco crea una separación de funciones: a) normas, políticas y planificación, b) regulación y control, y c) prestación de servicios. Para llevar a cabo estas funciones, se dispone la creación de dos entes sectoriales de gran importancia: El Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA) y el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). CONASA ejerce las funciones normativas, de emisión de políticas sectoriales y de planificación sectorial. ERSAPS ejerce funciones de regulación y control de la prestación de los Servicios. Una tercera figura a considerar son los prestadores de los servicios a nivel municipal o comunitario (rural o periurbano).

Los objetivos de la nueva Ley se enuncian en el artículo 2:

Gestión de los Servicios:

- ▶ Fortalecer la gestión de los servicios propiciando la participación ciudadana en la conducción del proceso (ordenamiento y gobernabilidad en la gestión)
- ▶ Promover la participación de los ciudadanos por medio de las Juntas Administradoras de Agua y otras formas organizativas de la comunidad, en la prestación de los servicios, ejecución de obras y en la expansión de los sistemas de agua y saneamiento.
- ▶ Establecer mecanismos para la prestación de los servicios en el área rural, que operen con eficiencia y cumplan con los objetivos de la Ley.
- ▶ Promover la operación eficiente de los sistemas de agua potable, obras de saneamiento y uso eficiente del agua por parte de los usuarios.

Cobertura:

- ▶ Promover la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento

Calidad del Agua:

- ▶ Asegurar la calidad del agua y su potabilidad, garantizando que su consumo sea saludable para las personas.

Ambiente:

- ▶ Establecer el marco de gestión ambiental, tanto para la protección y preservación de las fuentes de agua, como para el saneamiento y el manejo de descargas de efluentes.
- ▶ Establecer la integración de responsabilidades de la gestión ambiental y de la operación de la infraestructura de los servicios de agua potable y saneamiento.

Valoración de los Servicios:

- ▶ Establecer los criterios para la valoración de los servicios, los esquemas tarifarios y mecanismos de compensación y solidaridad social.

Regulación y Control:

- ▶ Establecer las condiciones de regulación y control técnico de la actividad de quienes construyen u operan sistemas de agua potable y saneamiento.

En la prestación de los servicios, la Ley establece siete principios rectores que se convierten en características a desarrollar en los servicios que atienden las poblaciones urbanas o rurales del país sin distinción: (a) Calidad, (b) Generalidad, (c) Equidad, (d) Solidaridad, (e) Continuidad, (f) Participación Ciudadana y (g) Respeto Ambiental.

Todas las normas y políticas sectoriales, así como las normas regulatorias deben propender a incorporar estos principios en su contenido.

En cuanto a la propiedad de los servicios, la Ley identifica 3 figuras: el SANAA, las Municipalidades y las Juntas de Agua u organizaciones comunitarias. Debido a que en la Ley se estipula la descentralización con la entrega en propiedad de los sistemas del SANAA a las municipalidades, emergen dos figuras titulares de los servicios: las municipalidades y las Juntas de Agua (organizaciones comunitarias), que serán responsables del cuidado y expansión de la infraestructura y deberán desarrollar la prestación de los servicios bajo alguno de los modelos de gestión que sean adecuados a las características del medio y que se apoyen en las capacidades locales.

La reforma sectorial estipulada por la Ley Marco conlleva una serie de acciones de cambio, de las cuales solo algunas se han llevado a cabo hasta el momento. El CONASA ha sido creado, pero los instrumentos y bases que necesita para su funcionamiento no han sido totalmente terminados, así también el ERSAPS ha sido creado y cuenta con los tres directores y parte del personal previsto, sin embargo no se ha consolidado totalmente. El resto de acciones y transformaciones, como las relacionadas con la reingeniería del

SANAA y la transferencia de servicios a las Municipalidades, no se ha producido; por lo cual es necesario impulsar la consolidación de las transformaciones para la modernización del Sector.

2.2–El Plan Estratégico de Modernización del Sector APS (PEMAPS)

El Estado Hondureño, a diferencia de otros países centroamericanos, ha creado un marco jurídico del sector APS sobre bases sólidas, para fortalecer las funciones institucionales y sus arreglos, lo que posibilita un nuevo equilibrio basado en entes centrales CONASA, SANAA y ERSAPS, encargados de la normatividad, coordinación y regulación de servicios, en tanto que las tareas ejecutivas y operativas se depositan en las municipalidades, que a su vez se apoyen en esquemas locales, municipales e intermunicipales (mancomunidades) para atender sus responsabilidades, bajo nuevos modelos de gestión e indicadores de resultados.

La evaluación de las condiciones prevalecientes y la experiencia adquirida en Honduras en materia de los sistemas, servicios, marco jurídico e instituciones del sector APS, en comparación con los otros seis países de Centroamérica, permiten aseverar que existen en el país las condiciones más favorables para reformar el sector agua potable y saneamiento.

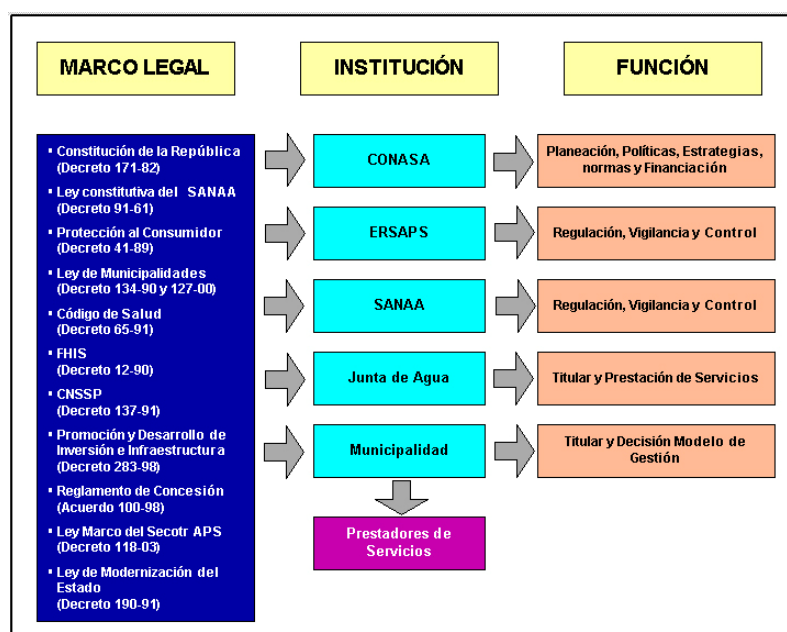


Figura 2.1-Participantes del Sector APS Identificados en la Ley Marco

El gobierno hondureño, en el marco de su estrategia de desarrollo, solicitó el apoyo del PPIAF/Banco Mundial para una asistencia técnica que acompañara la elaboración del Sector APS con un plan sectorial y estratégico que, a partir de lo establecido por la Ley Marco, diseñara y proyectara los procesos de creación de la nueva institucionalidad; del

traspaso de servicios a las municipalidades; de municipalización de los servicios; del mejoramiento de estos en términos de calidad y eficiencia a costos razonables; de creación de oportunidades posibles de participación de la sociedad y del capital privado en las tareas de la administración de los sistemas y la prestación de los servicios, así como con la posible oferta de instrumentos de gestión financiera para facilitar el funcionamiento del Sector en beneficio de la población y del país.

El contenido del Plan Estratégico de Modernización del Sector APS instrumenta la transformación del Sector, describe los objetivos que se persiguen y las estrategias que se seguirán para lograr su cumplimiento, y propone metas por alcanzar durante el período 2006-2009.

La visión del PEMAPS es la de contribuir al equilibrio permanente entre la oferta y la demanda de servicios sostenibles de agua potable y saneamiento, con cobertura universal, servicios eficaces, costo-efectivos y sostenibles, que mejoren la calidad de vida y la salud de la población, a través de la puesta en marcha de las instituciones y demás actores que participan en el Sector, con órganos rector y regulador en proceso de consolidación; mecanismos financieros e institucionales adecuados; y prestadores de servicios descentralizados, con amplia participación municipal y de la comunidad.

El PEMAPS consta de tres áreas programáticas y siete subprogramas:

(1) Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (PROSIS).

Este obedece al objetivo de consolidar el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, desarrollar y transformar el SANAA, promover el desarrollo y la consolidación de la descentralización sectorial y el fortalecimiento municipal, y promover el desarrollo de recursos humanos. Incluye los siguientes subprogramas:

- a) Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de APS, incluyendo sus entes rectores (DESAS), con el fin de consolidar algunas instituciones (CONASA y ERSAPS) y crear otras.
- b) Desarrollo y Transformación del SANAA (DESAN), como respuesta al nuevo arreglo institucional donde la descentralización pasa a ejercer un papel cada vez más relevante en una sociedad moderna, democrática y globalizada, por que el SANAA sigue preservado con nuevas funciones.
- c) Desarrollo y Consolidación del Proceso de Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal (DEFOR), para informar, capacitar y fortalecer a las autoridades en materia de las responsabilidades inherentes a la administración de los sistemas y a la prestación de los servicios, en forma sistemática y sustentable.

- d) Desarrollo y Formación de Recursos Humanos (DERHU), tanto de los operadores de sistemas, como de todos los profesionales de los entes centrales del Sistema Hondureños de APS, vinculados al CONASA, ERSAPS y SANAA.
- (2) Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la prestación de los Servicios de APS (PROSER).

Este Programa se orienta a promover el fortalecimiento de modelos de gestión y una oferta tecnológica para el mejoramiento de la prestación de los servicios con el objetivo de aumentar los niveles de calidad y sostenibilidad. Incluye los siguientes subprogramas:

- a) Desarrollo de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (DESAR), fundamental para el funcionamiento adecuado del Sistema Hondureño de APS, su modernización y el desarrollo de los prestadores de servicios y de sus relaciones con las municipalidades, con los usuarios y la sociedad, y entre ellos y las autoridades regulatorias.
- b) Desarrollo del Soporte Tecnológico Sectorial (DETEC), lo que complementa las necesidades de los entes prestadores para su desempeño técnico y apunta a promover la innovación tecnológica y el desarrollo de normas y especificaciones técnicas y la planificación sectorial para emergencias y desastres.

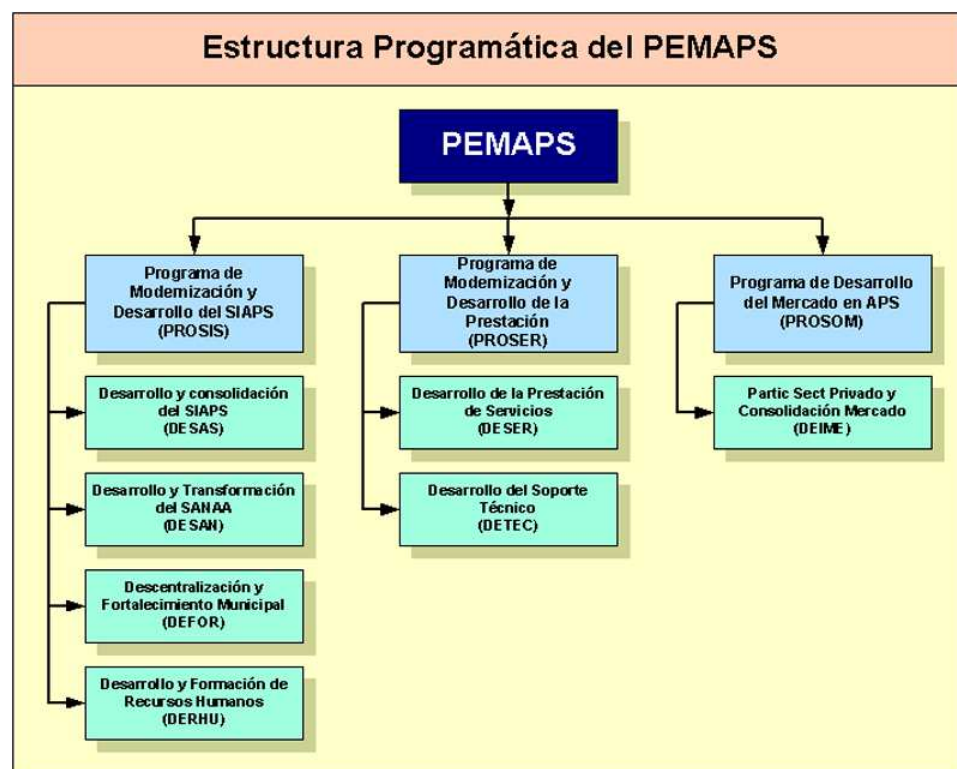


Figura 2.2 - Estructura Programática del PEMAPS

(3) Programa de Modernización y Desarrollo del Mercado en Agua Potable y Saneamiento (PROSOM).

Su objetivo fundamental es la promoción de la participación del sector privado a nivel individual y de pequeña y mediana empresa que constituya una oferta de servicios que logre satisfacer la demanda del sector bajo el nuevo ordenamiento que establece la Ley Marco. Incluye el siguiente subprograma:

- a) Desarrollo de Mecanismos para la Participación del Sector Privado y la Consolidación del Mercado (DEIME), mediante el cual se promueve el desarrollo de modelos para la prestación de servicios y gestión de sistemas de agua potable y saneamiento, desarrollo de entes prestadores de servicios y desarrollo de oportunidades de mercado para la consultoría y los servicios privados, instalaciones, materiales y equipos, así como obras sectoriales.

2.3–Los Proyectos del PEMAPS

El PEMAPS propone 19 proyectos para la modernización del Sector, cada uno de los cuales puede ser ubicado en una de las siguientes categorías:

- ▶ Completar la consolidación de los entes rectores (CONASA y ERSAPS) y la transformación del ente técnico de soporte (nuevo SANAA).
- ▶ Transferir los sistemas del SANAA a las Municipalidades.
- ▶ Crear un mecanismo de financiamiento para el Sector.
- ▶ Fortalecer las capacidades municipales y de los Prestadores municipales.
- ▶ Elaborar los instrumentos que permitan a las municipalidades constituir prestadores dentro de un marco de gestión indirecta, eficiente, efectiva, transparente y con participación comunitaria.
- ▶ Dotar al Sector de un marco normativo técnico que estandarice y mejore los niveles de calidad técnico.
- ▶ Dotar al Sector de un arreglo para la formación de los recursos humanos.
- ▶ Desarrollar una capacidad para el estudio analítico de la calidad del agua y un sistema de soporte nacional que pueda hacer efectiva una práctica rutinaria la verificación contra normas que buscan mejorar la protección de la salud pública y el mejoramiento de la calidad del producto suministrado.

Todas estas categorías al igual que todos los proyectos considerados en el PEMAPS son importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley Marco del Sector, que se traducen en una modernización del Sector para mejorar su desempeño en cuanto a cobertura y calidad de los servicios en forma sostenible. No obstante lo anterior, es

importante destacar algunos componentes del Plan que son particularmente importantes para lograr el éxito de la Reforma.

- ▶ El primer componente es la transferencia de los sistemas del SANAA a las municipalidades, pues al realizar esto, se estará logrando la descentralización de los servicios, permitiendo que las políticas sectoriales sean efectivamente aplicadas en la práctica, tanto por los prestadores de servicio como por los entes normativos y reguladores, de una manera uniforme en todo el territorio nacional. Por lo tanto, esta es una puerta muy importante para alcanzar una reforma sectorial exitosa.
- ▶ El segundo componente crucial es la creación de un mecanismo de financiamiento sectorial, que pueda captar y canalizar recursos financieros en forma ágil y efectiva. Por una parte, el mecanismo proporcionará los incentivos para el cumplimiento de las políticas sectoriales, pero también facilitará a las municipalidades que puedan por sí mismas desarrollar la infraestructura sanitaria que se requiera para ampliar la cobertura de los servicios, y existe un elemento adicional sumamente importante que es el financiamiento que podrá otorgarse a los prestadores medianos y pequeños para que logren consolidarse, adquiriendo el equipamiento y la tecnología necesaria que les permita tener la capacidad para mejorar la prestación de sus servicios, especialmente en los primeros años de operación. Los recursos financieros que sean puestos a disposición facilitarán la consolidación de los prestadores y el mejoramiento de los servicios.
- ▶ Por último, mencionaremos como componente fundamental, la creación de capacidad en las municipalidades, mediante la creación de prestadores de servicios bajo el esquema de gestión indirecta. El PEMAPS busca apoyar a las municipalidades en la adopción de modelos de gestión adecuados y la constitución de prestadores, en un marco de funcionamiento que permita la aplicación de principios empresariales para mejorar los servicios, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas en forma abierta, la participación comunitaria, la separación de funciones entre el titular y el prestador, la intangibilidad de los fondos, la cobertura de los costos, entre otros principios fundamentales para el mejoramiento del desempeño. El PEMAPS no pretende participar en la creación de todos los prestadores en el país, pero será un elemento catalizador y al final de su implementación habrá facilitado la constitución de un número importante de prestadores que se encontrarán operando bajo los nuevos esquemas empresariales y habrá abierto el camino para que el resto de municipalidades puedan participar de estos nuevos esquemas de gestión.

Los proyectos considerados en el Plan de Modernización del Sector son los Siguietes:

Tabla 2.1 - Proyectos del PEMAPS

Código	Proyecto
1	Reingeniería del SANAA
2	Consolidación del CONASA
3	Consolidación del ERSAPS
4	Transferencia del Acueducto y el Alcantarillado de Tegucigalpa a la Municipalidad
5	Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA
6	Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales del SANAA
7	Asistencia para Acueductos Rurales
8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales
9	Inversiones en Ampliaciones y Mejoras
10	Modelos de Gestión de Servicios
11	Modelos Empresariales Estandarizados
12	Desarrollo de Normas Técnicas
13	Arreglos para Formación de Recursos Humanos
14	Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua
15	Estrategia de Socialización de la Modernización Sectorial
16	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
17	Coordinación para la Implementación del PEMAPS
18	Creación de Oportunidades de Mercadeo
19	PYMES como alternativa en el Prestación de Servicios

2.4–El Programa de Ejecución del PEMAPS

Los proyectos del PEMAPS han sido programados para su ejecución a partir del año 2006. Para ello se ha empleado el método de la Ruta Crítica o CPM (por sus siglas en inglés), que se basa en el establecimiento de precedencias para cada una de las actividades de los proyectos y del programa de implementación, más la duración de cada actividad estimada en base a los recursos necesarios para su ejecución.

En el diseño del Programa de Ejecución del PEMAPS se adoptaron los siguientes criterios orientadores:

- (1) La coordinación de la ejecución del Plan se hará a través de una Unidad Ejecutora/Coordinadora de todo el Programa. Por lo tanto, la primera acción es poner en funcionamiento esta oficina realizando dos actividades iniciales: a) Obtener el financiamiento para la creación de la Unidad y b) Constituir y poner en funcionamiento la Unidad.

- (2) Una vez constituida la Unidad Coordinadora, esta se abocará como una de sus tareas principales, a la gestión de los recursos financieros para cada uno de los Proyectos del Plan. Otra tarea de gran prioridad será la de conducir los procesos de contratación de las consultorías que llevarán a cabo estudios técnicos y/o acompañarán a la Unidad en la implementación de determinadas actividades en los proyectos.
- (3) Una actividad particularmente importante será la obtención de fondos para ejecutar los proyectos de transferencia de los acueductos del SANAA a las municipalidades y la transformación institucional del mismo SANAA.

El Costo total de los Proyectos de transferencia de sistemas y de Reingeniería del SANAA, asciende a un valor estimado de 44.5 millones de Dólares. De esta suma total, 35.5 millones de Dólares corresponden al pago del pasivo laboral de los empleados. El pasivo laboral representa cerca del 80 por ciento de costo total de los proyectos y será pagado en la etapa final de los proyectos.

Debe tomarse en cuenta que existe un plazo para poder efectuar la transferencia de los acueductos a las municipalidades, que ha sido establecido por la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003 que entró en vigencia el 08 de octubre de 2003). El artículo 48 de la Ley establece que el proceso de traspaso deberá estar terminado en un plazo de 5 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley. Esto fija como fecha límite para el traspaso, el 07 de octubre de 2008.

Por lo anterior, se deduce que los proyectos de transferencia de los sistemas de SANAA deben iniciarse lo antes posible.

La forma sugerida para desarrollar estos proyectos de transferencia y reingeniería, es la de separar los recursos financieros en dos partes: a) los recursos requeridos para realizar los estudios y diseños de los procesos de transferencia, la preparación para la transferencia y la ejecución de la transferencia, sin considerar el pago del pasivo laboral y b) los recursos destinados exclusivamente al pago del pasivo laboral.

Los recursos para la ejecución de los proyectos de transferencia y reingeniería suman un valor de \$9 millones y los recursos para el pago del pasivo laboral equivalen a un total de \$35.5 millones.

La separación de recursos permitirá obtener con mayor facilidad los \$9 millones para iniciar lo antes posible la ejecución de los proyectos y así poder cumplir con el mandato de la Ley. Debido a que el pago del pasivo laboral se realizaría al final de los proyectos, en una fecha cercana al límite del plazo otorgado por la Ley, se dispondría de un plazo mayor para obtener los \$35.5 millones que se requieren (alrededor de 2 años).

- (4) El Proyecto de Creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS), debe iniciarse lo más pronto posible a fin de lograr que el Fondo pueda apoyar con operaciones de financiamiento a las municipalidades y los prestadores, en la consolidación de las transformaciones en el Sector y en el desarrollo de los programas de inversión en infraestructura sanitaria.
- (5) El Proyecto de Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores está orientado a promover y constituir prestadores de servicios, para luego fortalecer la capacidad de prestación. Este Proyecto se ejecutará en paralelo y en armonía con los proyectos de transferencia de los acueductos del SANAA. Esta sincronización es importante por dos razones. Primero, permite lograr un efecto de bloque en el inicio de operaciones de los prestadores de servicios. Segundo, la sincronización desfasa el Proyecto de Fortalecimiento de las Municipalidades y los Prestadores, proporcionando tiempo para que otros proyectos de base preparen los instrumentos que se requieren en el fortalecimiento local (modelos de gestión, modelos empresariales y normas técnicas).
- (6) Los proyectos para el diseño de modelos de gestión, elaboración de modelos empresariales y desarrollo de normas técnicas, deben iniciarse lo más pronto posible a fin de contar oportunamente con los instrumentos producto de esos trabajos.
- (7) Los proyectos de consolidación de CONASA y ERSAPS deben iniciarse cuanto antes a fin de contar en el corto plazo con ambas instituciones consolidadas y completamente operativas.
- (8) Los proyectos para la formación de recursos humanos, fortalecimiento de la capacidad para el control de la calidad del agua y el desarrollo de oportunidades de mercado, se ejecutarán en la última etapa del PEMAPS, cuando una parte de los prestadores ya hayan sido constituidos y se encuentren operando y otra parte se encuentre a punto de constituirse. Al iniciar estos proyectos en ese momento en el tiempo se logrará que ellos contribuyan con mayor efectividad en la consolidación y el fortalecimiento de los cambios sectoriales y en la prestación de los servicios a nivel local.

En la *Figura 2.3* se presenta un cronograma resumen del Programa de Implementación del PEMAPS a nivel de proyectos como actividades principales.

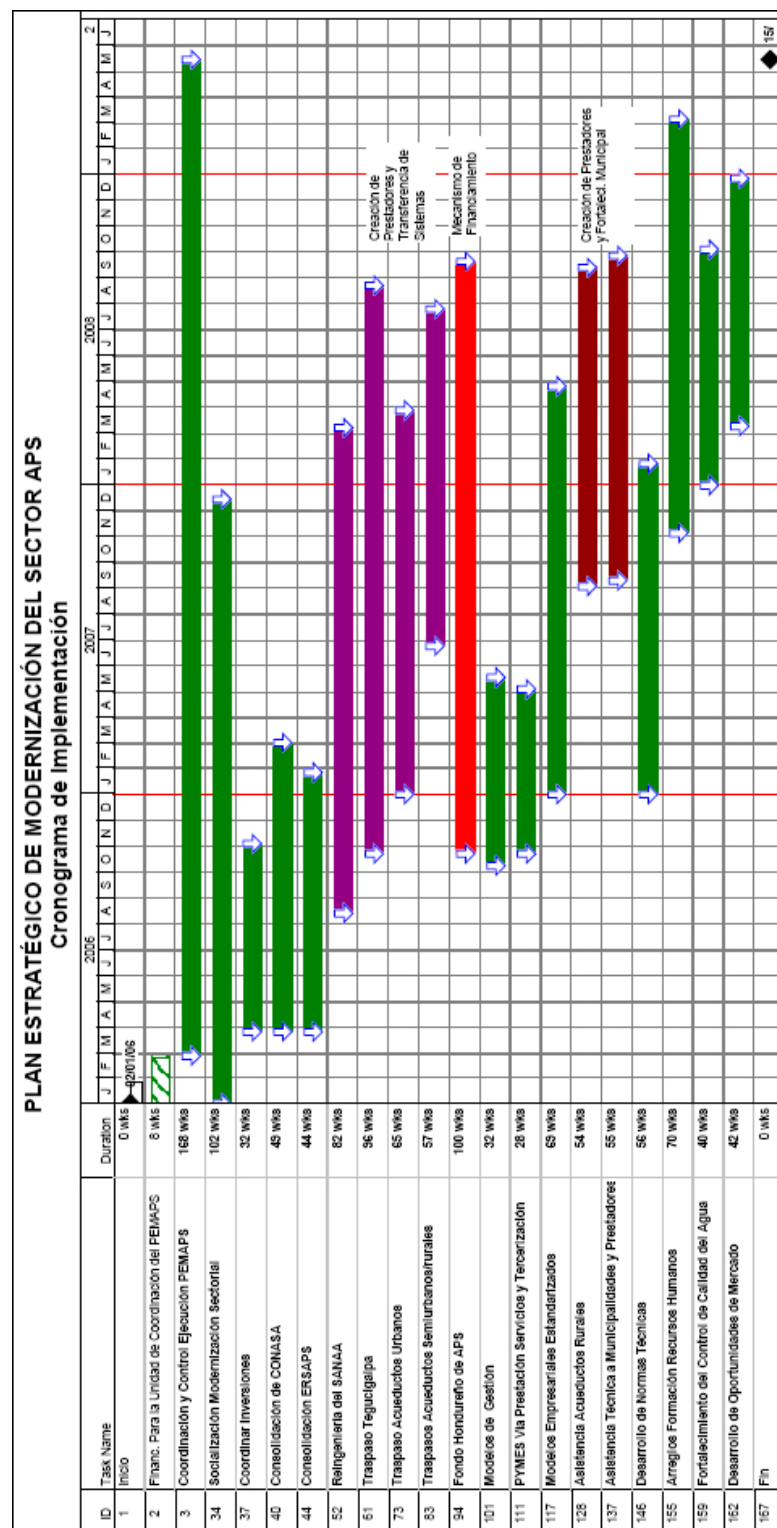


Figura 2.3: Programa de Ejecución del PEMAPS

2.5–Los Costos del Plan y Su Financiamiento

El costo total estimado del Programa de Implementación del PEMAPS es de \$63.1 millones, de los cuales \$35.5 millones corresponden al pago del pasivo laboral (equivalente al 56.3%). El costo de la asistencia técnica es de \$27.6 millones.

Cuadro 2.2 – Costos del PEMAPS por Proyecto

No.	Código Proy.	Descripción	Costo Asist. Téc. (US\$)	Pasivo Laboral (US\$)	Costo Total Proyecto (US\$)
1	17	Coordinación y Control Ejecución	514,500	---	514,500
2	15	Socialización Modernización Sectorial	441,000	---	441,000
3	9	Coordinar Inversiones	48,000	---	48,000
4	2	Consolidación CONASA	142,000	---	142,000
5	3	Consolidación ERSAPS	489,000	---	489,000
6	1	Reingeniería del SANAA	1,249,000	2,700,000	3,949,000
7	4	Transferencia Sistemas Tegucigalpa SANAA	5,844,000	20,000,000	25,844,000
8	5	Transferencia Acueductos Urbanos SANAA	1,328,000	11,500,000	12,828,000
9	6	Transferencia Acueductos Semiurbanos y Rurales	560,000	1,320,000	1,880,000
10	16	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento	1,356,000	---	1,356,000
11	10	Modelos de Gestión de Servicios	338,000	---	338,000
12	19	PYMES como alternativa en el Prestación de Servicios	80,000	---	80,000
13	11	Modelos Empresariales Estandarizados	561,000	---	561,000
14	7	Asistencia a Acueductos Rurales	2,382,000	---	2,382,000
15	8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores	9,987,000	---	9,987,000
16	12	Desarrollo de Normas Técnicas	390,000	---	390,000
17	13	Arreglos para la Formación de Recursos Humanos	976,000	---	976,000
18	14	Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua	718,000	---	718,000
19	18	Desarrollo de Oportunidades de Mercado	182,000	---	182,000
TOTAL			27,585,500	35,520,000	63,105,500

Los desembolsos correspondientes a cada proyecto, se efectuarán de acuerdo con la programación de implementación del PEMAPS. El flujo total de desembolsos resultante, por semestre es el siguiente:

Cuadro 2.3 – Flujo de Desembolsos del Programa por Semestre

2006		2007		2008		2009
Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1
\$640,000	\$1,025,000	\$3,926,000	\$7,688,000	\$26,159,500	\$23,498,000	\$169,000

Se puede apreciar que los desembolsos inician en el año 2006 y continúan hasta el primer semestre del año 2009. Las sumas más fuertes se desembolsarán en el año 2008, que es cuando concluye la transferencia de los sistemas del SANAA a las municipalidades y debe pagarse el pasivo laboral.

2.6–Financiamiento del Plan Estratégico

En el financiamiento del PEMAPS se prevé dos fuentes de recursos: a) los bancos, donantes y cooperantes y b) el Gobierno de la República.

- ▶ La participación de bancos y donantes comprende al Banco Mundial, BID, donantes y cooperantes que participan actualmente en el Sector, así como aquellos que se incorporen para tales fines, conforme a las negociaciones que al efecto realice el Estado, con apego a sus objetivos y políticas públicas.
- ▶ La participación del Gobierno de Honduras corresponde a los recursos de contrapartida indispensables para contar con el apoyo financiero internacional. En este componente debe precisarse los montos que puedan aportarse en especie y aquellos a sufragarse en términos monetarios, incluidos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos aprobado por el Congreso de la República.

Para contar con la participación de bancos y donantes, deben establecerse las bases que permitan armonizar las fuentes de recursos de las distintas procedencias. Esto significa la conciliación de los 19 proyectos del PEMAPS, sus objetivos, contenidos, flujos de caja y componentes de gasto de inversión y gasto corriente, con los objetivos que persiguen los bancos y donantes en sus respectivas agendas de actuación para Honduras.

Los fondos necesarios para poder implementar el PEMAPS podrán operarse bajo mecanismos innovadores de financiamiento, bajo el liderazgo del Gobierno de Honduras. Lo anterior podría significar la reorientación del apoyo que ofrecen los bancos y donantes hacia el Sector Agua Potable y Saneamiento. Un nuevo esquema de financiamiento tendría lugar bien sea a través de presupuestos sectoriales con destino inamovible (earmarked) o a través de cestas de fondos compuestos por aportaciones de diversos donantes de índole internacional que han participado o desean participar en el financiamiento del sector, y de socios y contribuyentes locales de diversa índole, incluyendo el sector privado.

Esta modalidad de financiamiento se denomina SWAp (*por sus siglas en inglés, Sector Wide Approach*) y debe tener una estrecha coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la Comisión para la Modernización del Estado (CPME) y el FHAS (cuando haya sido constituido).

La idea sobre la que se basa el mecanismo SWAp es que todas las inversiones significativas en relación con el PEMAPS estarán canalizadas hacia los mismos objetivos a través de una estrategia consistente que el mismo Plan establece. En los primeros pasos para la instrumentación del SWAP, se cumplirán los requisitos de contar con un marco institucional nacional robusto y operativo, con suficiente capacidad de respuesta para atender con eficiencia en forma oportuna, los requerimientos que impone el PEMAPS.

Los beneficios para el Sector y para el país podrán potenciarse. Con el SWAp, los bancos y donantes podrán contribuir al desarrollo y éxito del Plan en forma consolidada en lugar de un desarrollo fracturado de proyectos específicos.

A través de esta propuesta, se incrementará la coordinación entre donantes y otras instituciones de apoyo (como el Banco Mundial y el BID), y se reducirán las posibilidades de traslapes y la duplicación de iniciativas que resulten en la atención de puntos de menor relevancia en relación con la estrategia del Plan, que al cumplirse cabal y oportunamente, posibilitará la multiplicación y diversificación de proyectos y operaciones de distinta envergadura en el Sector.

El SWAp también incrementa las posibilidades del Gobierno de la República para lograr un mejor funcionamiento del Sector en términos institucionales y en la reducción de cargas innecesarias derivadas de la necesidad de atender, dialogar y negociar con diversos cooperantes, los cuales aplican diferentes políticas, agendas, objetivos y prácticas, particularmente para el manejo administrativo y financiero de las operaciones.

El beneficio más importante que arroja el SWAP estriba en que posibilita un uso más eficiente de fondos limitados provenientes de donantes y bancos, de presupuestos nacionales y de contribuciones de otra índole (ONG, usuarios, sector privado), con lo cual se maximiza la contribución global para lograr las metas del Sector, tanto las domésticas como aquellas derivadas de los compromisos internacionales asumidos por el país.

2.-Dirección y Coordinación de la Ejecución del PEMAPS

Para cumplir con el calendario y objetivos del PEMAPS y gestionar los recursos financieros para la fase de ejecución de dicho plan, es indispensable crear una Gerencia de Dirección y Coordinación de la Ejecución del PEMAPS. Esta Gerencia desarrollará su trabajo mediante las siguientes áreas de responsabilidad: a). una función de socialización: encargada de difundir la Ley Marco y el PEMAPS entre las agencias de gobierno, municipalidades y población en general; b). una función de seguimiento: encargada de programar el trabajo con los ejecutores, dar seguimiento al calendario de trabajo e informar sobre el avance de la ejecución del Plan; y c) una función de financiamiento: encargada de gestionar y tramitar las actividades necesarias para obtener los recursos para la implementación del Plan con la banca multilateral y cooperantes.

La implementación del PEMAPS, cuya concepción es volver operativa la Ley Marco del Sector mediante el fortalecimiento institucional, y la descentralización de los servicios de agua y saneamiento a las municipalidades, se verá estimulada al coordinarla con los programas de asistencia técnica y financiera en ejecución por parte del Gobierno de la República a través del Fondo Hondureño de Inversión Social, en donde la presente administración ha dispuesto ubicar la totalidad de éste tipo de programas. Por la razón anterior se recomienda que la Gerencia del PEMAPS se constituya y funcione dentro del FHIS, estableciendo los vínculos de coordinación con los entre rectores del sector.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

3.0-EL PAIS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

3.1-Introducción y Aspectos Generales

La información genérica de la República de Honduras es conocida y se ha incorporado a distintos estudios sectoriales que se han producido, por lo que este punto se centrará en las cuestiones demográficas, de educación y salud que tengan conectividad con el objetivo general de la propuesta del PEMAPS.

Antes de ir directamente al relato de dichos hechos, es importante mencionar los avances habidos en materia de gobernabilidad, punto basal de la estrategia general de Honduras y que forman parte de los compromisos internacionales asumidos por el país. Cabe señalar que las reformas políticas y sociales ocurridas en los últimos años, evidencian la relevancia de la sociedad civil para el fomento del progreso social junto con el Estado y el mercado. Esta conjunción de sociedad civil, mercado y Estado es esencial para cualquier Plan Sectorial. El PEMAPS no es una excepción. En este contexto, los ciudadanos organizados asumen crecientes y heterogéneas responsabilidades, procurando lograr mayor identidad y protagonismo en un modelo de interacción, centrado en los compromisos compartidos. Se puede afirmar con certeza que, el desarrollo humano sostenible no es posible sin una gobernabilidad eficaz.

En principio son cuatro los temas del PRODDAL (Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina – PNUD -) que Honduras ha incorporado a su agenda:

1. Revalorizar el contenido y la relevancia de la política
2. Construir una nueva legitimidad del Estado
3. Promover una mayor diversidad y flexibilidad de las opciones de la política económica
4. Considerar el impacto de la globalización en la democracia.

El PEMAPS debe ser compatible, fundamentalmente, con el tercer punto de la agenda, mientras que las nuevas instituciones generadas por la Ley Marco deben coadyuvar a la construcción de la nueva legitimidad.

Entre las cuestiones físicas relevantes que abordaremos, cabe señalar que la superficie de Honduras abarca 112,492 Km², esto es algo más de una cuarta parte de los países de la Región. Honduras, a excepción de Nicaragua, presenta la más baja densidad poblacional, ya que la misma asciende a 62 habitantes /Km² ³. La baja densidad normalmente es un escollo para el desarrollo de los servicios de APS.

³ El Salvador 320 habitantes por Km², Guatemala 113, Costa Rica 82 y Nicaragua 42. . Los valores corresponden a estimaciones del año 2003

De acuerdo a las características del clima, el país está diferenciado en cinco zonas que comprenden climas de tipo tropical húmedo en la zona norte, de tipo mesotérmico seco en occidente y de tipo sabana tropical con algunas diferenciaciones en el resto del país.

Políticamente el país está dividido en 18 Departamentos⁴, y estos en 298 Municipios autónomos, 3,740 aldeas y 19,937 caseríos. La población del país alcanzaba en el año 2001 a 6.540.080 habitantes alojados en 1.155.124 viviendas.

Lo anterior plantea un severo desafío en términos de organización del PEMAPS, ya que en un contexto de una decidida política descentralización más la debilidad estructural de la mayoría de los prestadores y la presencia de múltiples operadores por unidad de servicio (dada la presencia masiva de Juntas de Agua, tanto rurales como periurbanas), el diseño institucional debe ajustarse apropiadamente para generar acciones de planificación, regulación y control que posibiliten el cumplimiento de las metas fijadas para el sector. Esto último debe entenderse exclusivamente como una dificultad a vencer, evitando caer errores de diseño que son observables en casos análogos⁵.

De la población señalada un 52.3 % es rural y 46,7 % es urbana. La proporción de población rural ha ido descendiendo en los últimos censos desde el valor de 68.64 % registrado en 1974. A excepción de Guatemala, donde la población rural alcanzaba al 61% del total en el año 2000, el resto de los países de la Región presenta valores entre el 50% (tal como es el caso de Costa Rica) y 42% (Panamá)⁶.

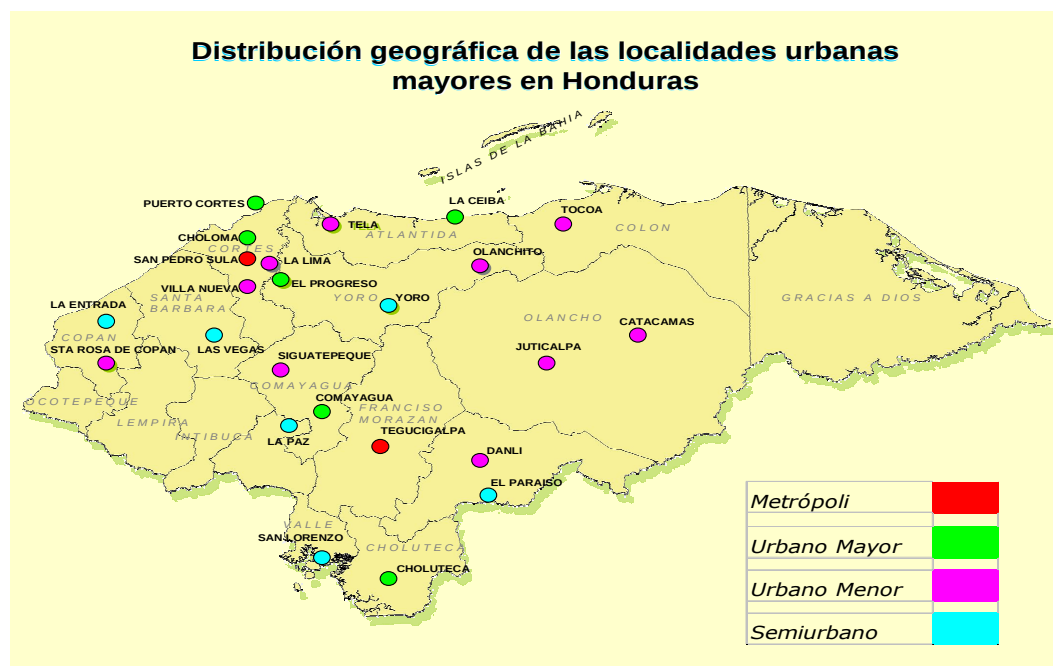
La capital y ciudad más grande es Tegucigalpa, con una población estimada para 2001 de 1.089.200 habitantes, situada en la zona meridional del país; otras ciudades importantes, con población estimada para el mismo año, son: San Pedro Sula (490.600 habitantes), principal ciudad y centro comercial del noroeste; El Progreso (115.000), capital del occidente del país; Choluteca (101.600), centro comercial del sur de la República; y los puertos La Ceiba (111.200) y Puerto Cortés (36.000 habitantes), considerados entre los más importantes del Caribe. Ver **Figura 3.1**.

⁴ Atlántida, Choluteca, Colón, Comayagua, Copán, Cortés, El Paraíso, Francisco Morazán, Gracias a Dios, Intibucá, Islas de la Bahía, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Olancho, Santa Bárbara, Valle y Yoro.

⁵ Ver "La Regulación de servicios de Agua Potable en Latinoamérica: Pocas Lecciones y Muchas Preguntas por Responder". Rubén Darío Avendaño. Tercer encuentro de la Asociación de Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas. (Aderasa)

⁶ Ver Base de Datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE

Figura 3. 1-Distribución Urbana



Si bien la tendencia en el censo realizado en el año 2001 se esperaba una reducción de la tasa de crecimiento, sorprendió su evolución.

Durante el período inter censal 1961 /1950 la tasa media anual de crecimiento fue del 3,28%, para el período 1974 /1961 la misma ascendió al 3,07, entre 1988 y 1974 su valor alcanzó el 3,11% y, por último, entre el 2001 y 1988 se registró un aumento medio anual del 2,64%, lo que plantea un primer problema que es formular una estimación aceptada que esté en constante revisión. En algunos estudios se ha adoptado el promedio geométrico de las tasas mencionadas (esto es un 3,02%) como valor representativo de la tendencia de largo plazo⁷. En el Estudio CONASA – Mesa Sectorial del Agua de enero del 2005 la tasa de crecimiento anual promedio y acumulativa adoptada para el período 2001 /2015 es del 2,23%⁸, El CELADE estima una tasa similar al utilizado por la Mesa Sectorial prácticamente para igual lapso (2000 /2015), con la salvedad que la tasa de muy largo plazo (2050 /2000) para Honduras continúa decreciendo, ya que la estima en el 1,46% anual. Que la tendencia se profundice frente a lo esperado en el mediano plazo no es un hecho que se debiera descartar.

En lo que difieren las dos últimas proyecciones es la composición urbana /rural. En ambas la población urbana superará a la rural en el quinquenio 2005 /2010, pero mientras

⁷ Ver “Análisis del Sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras” “Componente de Infraestructura rural” Grupo Colaborativo. Informe de Ricardo Mairena.

⁸ Que es la adoptada para el PEMAPS

la primera espera una relación del 53,7% urbana, la segunda espera que dicha porcentual se ubique en el 59% hacia el 2015.

En el muy largo plazo la tasa de crecimiento urbano de Honduras (2,19%) es claramente superior a cualquier otro país de la Región, mientras que la tasa de crecimiento de la población rural adopta un valor intermedio (0,071%)⁹

Prácticamente todas las tasas mencionadas en los tres últimos párrafos estarían indicando una menor presión para el logro de las metas en materia de PIB per cápita, objetivo que posibilita encarar el PEMAPS y su financiamiento desde otras ópticas (el objetivo y compromiso asumido por el Estado es lograr un crecimiento no menor al 1,5% anual acumulativo del PIB en dichos términos)¹⁰.

No sólo, para la formulación del PEMAPS interesa la tasa de crecimiento demográfico total y la descomposición en áreas urbanas y rurales.

La migración rural/urbana generalmente se explica por las mejores condiciones de vida o por la esperanza de lograr dichas condiciones. Pero lo anterior no agota el problema. La identificación de grupos poblacionales rurales estables (con menor propensión a migrar), como así también de los grupos rurales inestables tiene efectos sobre las prioridades del Plan y las tecnologías a utilizar. Normalmente la estabilidad está ligada a zonas donde se desarrollan actividades agropecuarias dinámicas (la mayoría de las cuales concebidas para diversificar las exportaciones), de mayor “sofisticación” tecnológica.

Asimismo, es de importancia observar otras características del fenómeno migratorio interno. Las particulares del desarrollo macroeconómico del país tienen impacto directo en la manera de evolucionar de los núcleos urbanos.

Durante los años 2001 a 2003, entre las grandes ciudades mayores de 25000 habitantes, Choluteca y La Ceiba han tenido crecimientos demográficos explosivos, (superiores al 7% anual), seguidos por Tocoa, Catacamas, La Ceiba y Olanchito con aumentos entre el 4 y el 5% anual. Como contrapartida Santa Rosa de Copan, el Distrito Central, Choluteca y Tela han registrado incrementos poblacionales inferiores al 2,6% anual. Desde luego que lo anterior podrá o no consolidarse en el futuro. Lo sustancial es que siempre existirán crecimientos diferenciales. Esto implica la necesidad de un manejo adecuado de la cartera

⁹ Ver CELADE. Op.cit.

¹⁰ Sólo en el último año el crecimiento del PBI fue superior, con algún grado de significatividad, que la tasa de crecimiento de la Población. El PBI debería crecer al 4 o 4,5 % anual de manera sostenida para que la generación de riqueza tenga efectos visibles y sustentables. Las mencionadas tasas las que figuran en el Marco Macroeconómico de Mediano Plazo del acuerdo entre el Gobierno de Honduras con el FMI (2 de febrero del 2004). Sin embargo, este valor es similar al crecimiento del PBI en los últimos años¹⁰ (e igual a la tasa de crecimiento de largo plazo, 1997/2003). O el PBI crece más rápido o se le asignan mayores recursos al sector o se mejora la eficiencia en el uso de recursos del sector o el cumplimiento de las metas estará comprometido.

de proyectos ya que los costos involucrados no son independientes del lugar donde se genera la demanda de servicios, tarea de competencia primaria del CONASA.

La emigración a otros países ha distorsionado la pirámide poblacional (dada la edad de los migrantes), afectando la Población Económicamente Activa y deformado la pirámide poblacional. Ello tiene una doble consecuencia económica. El mercado de trabajo local es débil. Las remesas desde el exterior se han convertido en la principal entrada de capitales.

Es de hacer notar que en algunos aspectos Honduras muestra indicadores sociales relativamente mejores que su PIB. Ello resulta claro si analizamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Tal como lo muestra la **Tabla 3.1**, a la llegada del Mitch, nos encontramos con dos países con indicadores relativamente altos, mientras que los restantes poseían un IDH Medio, estando en idéntica posición, en la práctica, El Salvador Nicaragua, Honduras y Guatemala. También se observa una reducción de las diferencias relativas en el tiempo.

Tabla 3. 1-Evolución de Largo Plazo del IDH, hasta el Mitch

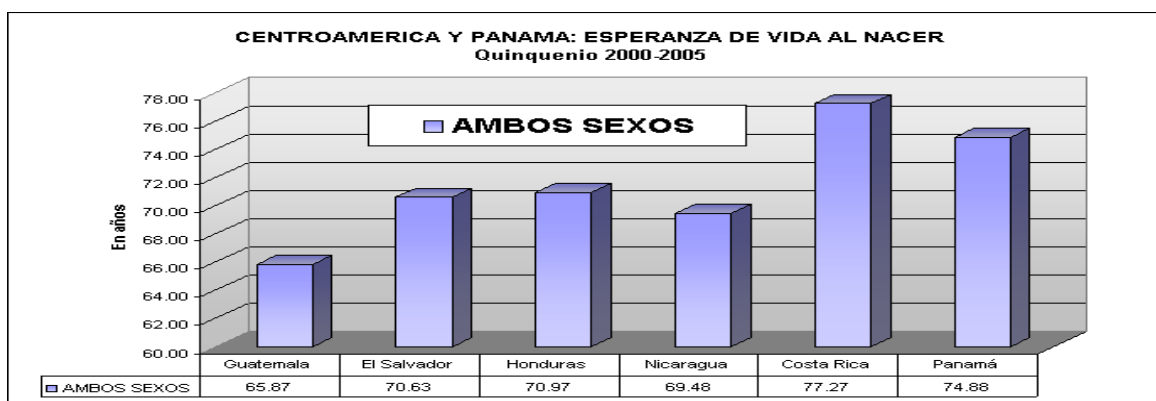
Posición 1999	Característica	País	1975	1980	1985	1990	1995	1999	Tasa de crecimiento 1999 /1975
41	IDH Alto	Costa Rica	0,745	0,769	0,770	0,789	0,808	0,821	10,201
52	IDH Medio	Panamá	0,711	0,730	0,745	0,746	0,769	0,790	11,111
95	IDH Medio	El Salvador	0,585	0,584	0,604	0,642	0,681	0,701	19,829
106	IDH Medio	Nicaragua	0,569	0,580	0,588	0,596	0,618	0,635	11,599
107	IDH Medio	Honduras	0,517	0,565	0,596	0,614	0,627	0,634	22,631
108	IDH Medio	Guatemala	0,505	0,541	0,554	0,577	0,698	0,626	23,960

A partir de allí la situación aparenta un deterioro relativo, que es materia de discusión. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del año 2003, muestra a Honduras en la posición 115 del ranking mundial de desarrollo humano para 175 países, con un valor de 0.657 como Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹¹, por debajo de la media resultante para América Latina y El Caribe (0.777), sin embargo tiene un avance con respecto al año 2002, cuyo valor resultó en 0.638. Su rendimiento, medido a través de dicho indicador, no fue demasiado distinto al de Costa Rica (que ocupó la posición 45), Panamá (posición 61), El Salvador (posición 103), Nicaragua (posición 118), Guatemala (posición 121).

A excepción del PBI per-cápita, como se observará más adelante, la mayoría de los indicadores de Honduras presentan una posición intermedia en la Región. Similar o superior con respecto a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, los que, a su vez, muestran resultados sensiblemente inferiores a los que registran Costa Rica y Panamá. La Esperanza de Vida al Nacer, que se refleja en la **Figura 3.2** no es la excepción.

¹¹ Pese a que la tasa media anual acumulativa de crecimiento entre 1999 y 1975 fue del 0,85% y mientras que dicha tasa ascendió al 0,89% para el lapso 2003 – 1999.

Figura 3. 2-Esperanza de Vida al Nacer. Datos Regionales.



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (SIECA). Sistema de Información. Estadísticas de Coyuntura

La estructura sanitaria muestra signos inequívocos de deterioro. Desde el 1997 al 2003 el número total de hospitales del sistema (públicos y privados) se incrementó en cuatro unidades, la cantidad de camas se redujo en más de un 10%, durante el mismo período. Solamente los Centros de Salud, de acuerdo con información de la Secretaría de Salud Pública, se incrementaron en un 30% durante igual lapso. Es por ello que en los últimos años, los servicios de sanidad pública en Honduras han sido más accesibles, a través de programas donde se priorizó la participación de las comunidades. Su efectividad ha permitido controlar la malaria, e incrementar el personal médico. Sin embargo, la desnutrición, la presencia de infraviviendas y las enfermedades infantiles están todavía muy extendidas.

La tasa de analfabetismo¹² a nivel nacional es del 18%. Mientras que en áreas urbanas sólo el 8% de la población total no sabe leer o escribir, este porcentaje, en ámbitos rurales asciende a un 26%. Sólo el 13.6% de la población cuenta con estudios secundarios, porcentaje que se reduce al 2.2% al cuantificar la cantidad de habitantes que tienen estudios superiores. De la población con 20 años o más, es decir, a aquellos que tienen la edad suficiente como para haber finalizado sus estudios secundarios, sólo el 21.4% cuenta con dicho nivel educativo. A su vez, relacionando la población de 25 años o más y los estudios superiores, sólo el 5.1% de tal universo cuenta con estudios de tal índole. Del total de personas con estudios secundarios, el 78% habita en las ciudades; de aquella población con estudios superiores, tal porcentaje alcanza el 90%.

¿Cuáles son las consecuencias de lo anterior para el PEMAPS, en términos económicos y financieros? –Por ello, consideramos de importancia:

- Separar los procesos de difusión y socialización, en cuanto a contenidos, ya sea se trate del área urbana o del área rural.

¹² Las tasas de analfabetismo están calculadas como porcentaje de individuos de más de 10 años que no saben leer ni escribir.

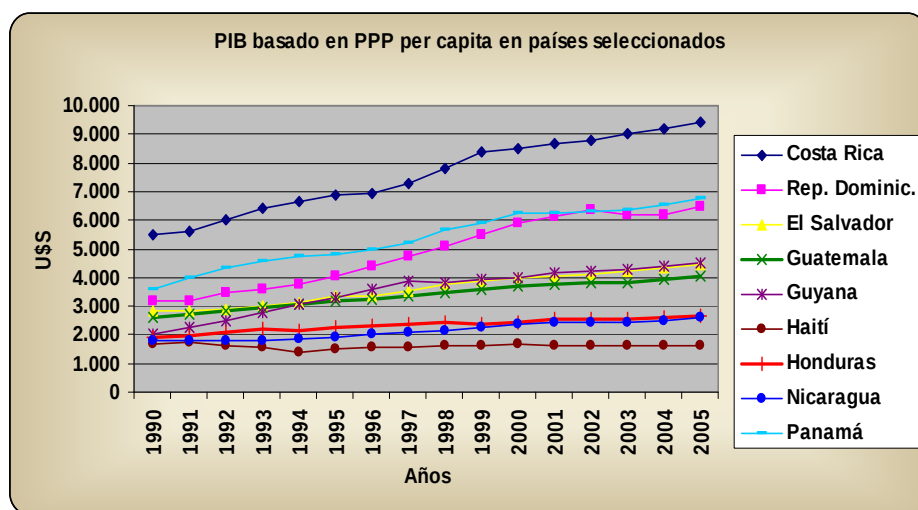
- ▶ Trabajar en conjunto con el Sector Educación que, dadas sus propias necesidades, es competitivo del sector APS en la búsqueda de financiación; aunque el desarrollo armónico y complementario de ambos sectores es básico para que cada uno de ellos pueda lograr sus propios objetivos

Tal como se mencionaba anteriormente, el indicador de Honduras que muestra una mayor debilidad es el Producto Interno Bruto, medido en término per cápita. La modificación de las pautas del pasado es básica si se quiere lograr la transformación del país.

El PBI de Honduras per cápita se incrementa cuando en lugar de utilizar como deflactor al tipo de cambio frente a la moneda estadounidense, se lo corrige por el poder de compra interno de la misma (PPP), de acuerdo con la metodología en uso por el FMI.

En la **Figura 3.3** se observa la evolución del PIB per cápita corregido por el PPP en nueve países entre 1990 y lo esperado para el 2005.

Figura 3. 3-PIB per Cápita Corregido por PPP en Países Seleccionados



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2004

Tal como terminan en el 2005 se los puede dividir en cinco clusters, los que quedarían conformados tal cual se observa en la **Tabla 3.2**. A través del tiempo se observa una mayores diferencias relativa (económicamente en 1990 sólo figuran tres clusters)

Tabla 3. 2-Distribución de los Países por Clusters

PIB per capita en términos PPP (en US\$))	ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	MUY BAJO
PAÍSES	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Honduras	Haití
		Rep. Domic.	Guatemala	Nicaragua	
			Guyana		

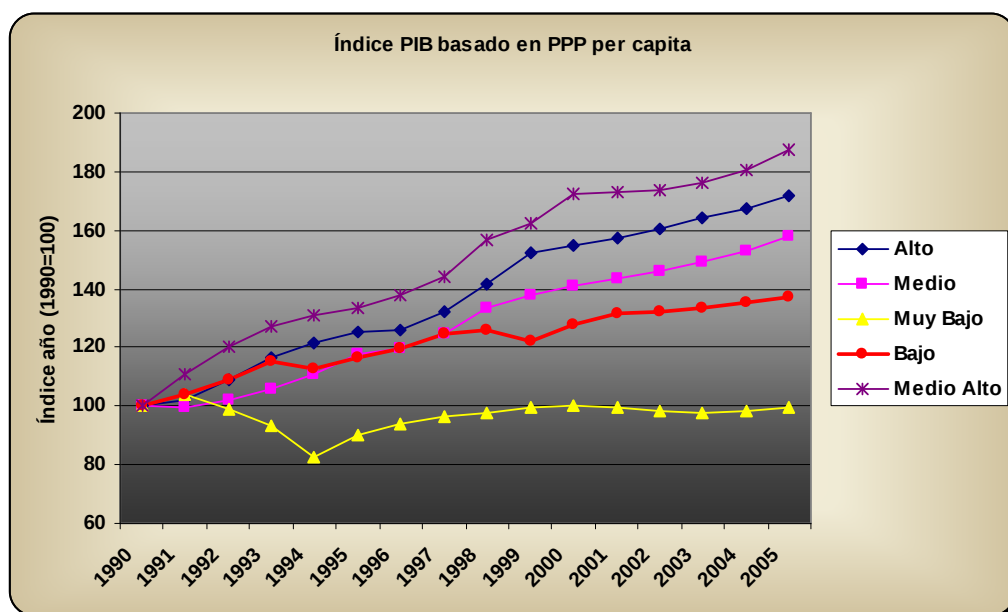
Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2004.
Elaboración propia

Si definimos a Costa Rica como representativo de los países de alto PIB corregido por PPP, a Panamá como los Medio – Alto indicador (en términos de los países considerados), a El Salvador como el representante de los de PIB medio y a Honduras y a Haití como los de PIB medio bajo y muy bajo observaremos (**Figura 3.4**) que no solamente se indica un problema de nivel sino de tasa de crecimiento de largo plazo, existiendo – en líneas generales – la relación de a mayor nivel de PIB corresponde una mayor tasa de crecimiento.

En los términos expuestos las tasas medias anuales acumulativa de Costa Rica y Panamá son similares (4,1 /4,2%), El Salvador y Guatemala rondan el 3,1% mientras que el 2,1% le corresponde a Honduras y Nicaragua.

La evolución de Honduras (ver **Figura 3.4** línea roja) está signada por tres fases expansivas firmes y de corta duración (los cuatro años que van de 1990 a 1993, los tres que corresponden a los años 1995 /97 y el bienio 2000 /2001), dos crisis 1994 y 1998 /1999, lo que muestra la vulnerabilidad del país a crisis exógenas (ya sean provocadas fenómenos naturales o por fenómenos del entorno internacional, dado su elevado grado de apertura) y una fase de crecimiento más suave y prolongada (los cuatro años que van del 2002 al 2005)

Figura 3. 4-Evolución Típica de los Países Seleccionados



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2004. Elaboración propia

Una última apostilla acerca de la variable PIB per cápita corregida por PPP. Normalmente se considera que la elección del indicador “favorece” a Honduras, al incrementar sensiblemente su PIB per cápita en dólares corrientes (al año 2005 lo incrementa en un 150%, tal como resulta de la **Tabla 3.3**). En realidad es una constante de la región. En términos muy generales es posible manifestar que a mayor PIB a dólares corrientes menor la diferencia con el PIB corregido por PPP

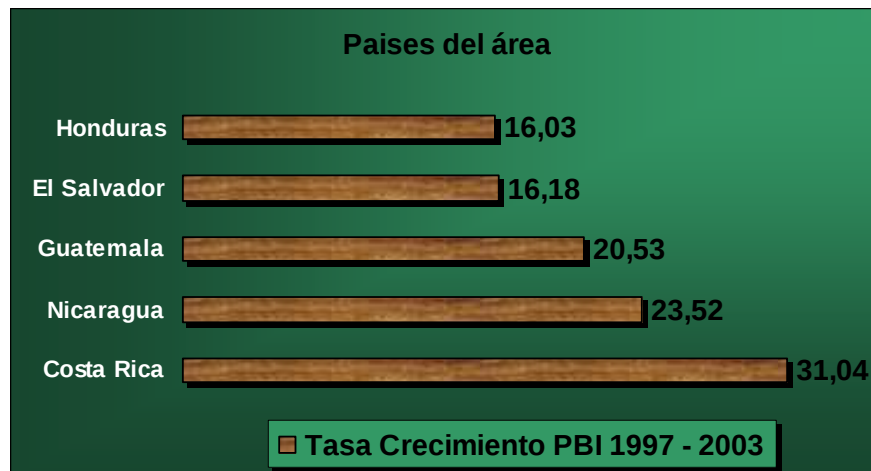
Tabla 3. 3-Diferencial entre el PIB en US\$ y en US\$ Corregido por PPP

PAÍSES	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Guyana	Haití	Honduras	Nicaragua	Panamá
PIB per capita. PPP (en US\$ "vs" en US\$ Corrientes)	2,13	3,25	2,11	2,86	4,60	2,79	2,53	4,99	1,46

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2004. Elaboración propia

La tasa de crecimiento del PIB durante el período 1997 /2003 con respecto a la casi totalidad de los países de la región muestra un rezago de Honduras.

Figura 3. 5-Crecimiento del PIB en US\$. Tasa de Mediano Plazo



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (SIECA). Sistema de Información. Estadísticas de Coyuntura

3.2-Características Geomorfológicas

Con excepción de las dos franjas costeras, la primera de unos 640 km a lo largo del Mar Caribe y la segunda de 95 km en el Golfo de Fonseca (*Océano Pacífico*), Honduras es un altiplano formado por amplias y fértiles llanuras interrumpidas por valles profundos. Las montañas ocupan tres cuartas partes del país.

La mayoría de los ríos del país fluyen hacia el Caribe; tanto el Ulúa, que drena aproximadamente una tercera parte del país, como el Coco son navegables, aunque también se destaca el río Choluteca, que vierte sus aguas en el Golfo de Fonseca (*Océano Pacífico*), el Aguán y el Patuca.

En Honduras hay yacimientos minerales, no suficientemente explotados – aunque alguno de ellos son productos de exportación - de cal, mármol, plomo y zinc, entre otros.

En Honduras predomina el clima tropical y las temperaturas son más templadas en las elevaciones del interior, alcanzando un promedio anual de 21 °C. Las regiones costeras bajas, no obstante, son más cálidas y húmedas, con una temperatura de promedio anual de 27 °C. La estación seca se extiende de noviembre a mayo; las precipitaciones tienen un promedio anual que oscila entre los 1.016 mm, en algunos valles, hasta los 2.540 mm a lo largo de la costa del Caribe.

Los bosques cubren alrededor del 48% del territorio y producen maderas duras. Los bosques de encinas y de pinos son numerosos en las zonas frías más altas. Hay además de especies maderables nobles, como la caoba, el ébano y otras. Los pastizales de sabana cubren las regiones más secas de Honduras, donde se radica la ganadería local. En la costa del Pacífico predomina la vegetación tropical de manglares y en la costa oriental hay bosques de palmeras. El país cuenta con varios parques nacionales y áreas protegidas

Honduras es el país con mayor potencial forestal en América Central. Cerca de 87 por ciento de su superficie es apta para la forestación. Sus bosques naturales cubren unos 54.000 km², casi la mitad del territorio nacional. La productividad del sector forestal hondureño tiene un amplio margen para aumentar de manera sostenible, si la explotación se vuelve racional (a ello apunta la nueva legislación en la materia de reciente aprobación – Ley Forestal -). La situación actual que se pretende revertir puede resumirse como:

- ▶ El sector forestal contribuye significativamente al producto interno bruto de Honduras, llegando a representar 10 por ciento del PIB a fines de la década pasada. Sin embargo, sus posibilidades de desarrollo se encuentran limitadas por factores como la incertidumbre sobre la tenencia de tierras, los elevados costos de transacción, la falta de conocimiento sobre técnicas forestales modernas, la escasez de servicios especializados y apoyo público y distorsiones económicas que deprimen los precios que reciben los productores primarios.
- ▶ Las selvas tropicales de Honduras están desapareciendo rápidamente. En 2000, el 48,1% de la superficie total del país estaba arbolado, pero cada año desaparece el 1,03% de las zonas arboladas: una de las más altas tasas de deforestación del mundo. La industria maderera tala alrededor de los 7 millones de metros cúbicos de madera.
- ▶ Una elevada tasa de crecimiento de la población, el 2,24% (2004) anual, y una alta tasa de crecimiento urbano, el 3,97% (2000–2005) suponen una carga creciente para bosques y suelo. El incremento de la población condujo al desmonte de terrenos para cultivos y al cultivo de suelos marginales en las zonas rurales, así como a asentamientos incontrolados en los bordes de las zonas urbanas. Todos estos factores contribuyen a la deforestación y por consiguiente a la erosión del suelo.
- ▶ En vista de lo anterior, el gobierno Honduras formuló el programa multifase Pro – Bosque de desarrollo sustentable que cuenta con el apoyo del BID y del Fondo Nórdico para el Desarrollo. Fue firmado el convenio respectivo que cuenta con la colaboración del Banco Mundial, ya que apunta, además, a la regularización de la tenencia de la tierra y la gestión forestal.
- ▶ La importancia del sector para Honduras es evidente. Es de interés analizar como se opera conceptualmente para revertir la situación y si hay pautas comunes de concepción con otros sectores. Ello para incluir acciones similares en el PEMAPS, ya que la aproximación metodológica debería deferir lo menos posible, para lograr el máximo de consistencia entre la concepción de los distintos planes gubernamentales para dar solución a los problemas que aquejan al país. Del programa Pro Bosque se esperaba:
 - Beneficiar a pequeñas y medianas empresas forestales, asociaciones de productores forestales, municipios, comunidades rurales y productores individuales en zonas con alto potencial forestal. En otras palabras estamos hablando de Pymes forestales, participación privada, unión de productores para

lograr escala, participación municipal. *Todo ello lo encontraremos reflejado en propuestas del PEMAPS.*

- Lograr beneficios ambientales con la reducción de la tasa de deforestación y la mejoría en las condiciones de las cuencas hídricas del país mediante la difusión de prácticas óptimas de manejo de bosques tanto al nivel nacional como al nivel local, lo que, además lo inserta en las estrategias de Desarrollo Local. Asimismo, el programa propondrá el monitoreo y el control de la tala y la comercialización ilegal de madera. Al igual que la estrategia del PEMAPS se potencian las acciones de control e instituciones que potencien la adopción de las prácticas óptimas.
- Prestar apoyo a las autoridades nacionales y municipales para la regularización de la tenencia de tierras forestales, un tema que ha sido motivo de violentos conflictos entre comunidades y empresas en el pasado. Se resalta la coparticipación entre autoridades nacionales y municipales y la necesidad de regularizar la tenencia de los factores productivos, hecho de fundamental importancia para la consolidación de las JAS. Ambos eventos (participación conjunta y regularización) se encuentran presentes en el PEMAPS.
- Financiar la creación de juntas de regularización con participación de los municipios, capacitación para las unidades municipales de catastro y de resolución de conflictos (entre otras actividades). Participación de actores y municipios, capacitación e instrumentos para la resolución de conflictos también son elementos presentes en el PEMAPS, en función de las necesidades del sector recogidas en la Ley Marco.
- Determinar áreas prioritarias (FODEFS)¹³ – lo que implica una concepción espacial del programa – además de otorgar, destinando recursos a proyectos productivos dando prioridad a propuestas con elevados retornos económicos y sociales, que promuevan nuevas inversiones forestales y apliquen técnicas económica y ambientalmente más eficientes y propicien la integración vertical y/u horizontal del sector forestal, a fin de que se distribuyan más equitativamente los beneficios generados por el aprovechamiento del bosque. El párrafo anterior implica la necesidad de tener estrategias espaciales predefinidas de priorizar proyectos que posean una elevada generación interna de fondos y que haya subsidios específicos cuando, por imperio de las externalidades, la prioridad recaiga sobre lo social, además de propiciar integraciones y distribuir equitativamente beneficios. *Todo lo anterior aparecerá, conceptualmente, como una constante al hacer explícito el PEMAPS:*

Otro aspecto esencial considerado en la elaboración del Plan Nacional son los factores de vulnerabilidad a fenómenos naturales.

En la región centroamericana, y específicamente en Honduras y Nicaragua, se han desarrollado numerosos estudios y proyectos en los últimos 10 años, en el tema de vulnerabilidad ante desastres. Sobre todo, después del Huracán y Tormenta Tropical

¹³ Zonas de Desarrollo Forestal Sustentable

Mitch (octubre 1998), el cual causó pérdidas incalculables en ambos países, hubo una fuerte presencia de la cooperación internacional en la reparación de los daños y en la reducción de la vulnerabilidad. En la **Figura 3.6** se presentan los principales eventos de desastres en América Central. La **Figura 3.7** presenta el índice de riesgo climático en la Región

Para el presente Capítulo se ha recopilado la información obrante en el “Proyecto de Manejo de Servicios Ambientales para Poblaciones Vulnerables de América Central”¹⁴ desarrollado por la Federación de Municipios del Istmo de Centroamérica (FEMICA) el que, para la selección y priorización de Municipios en Honduras y Nicaragua utilizó los servicios del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), del Centro de Investigaciones Económicas (CINET) y de la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

Pese a las experiencias recogidas por desastres naturales, en muchos casos se puede notar que en las áreas urbanas marginales la vulnerabilidad aun sigue creciendo, y no existe la conciencia o los medios para reducirla. Por tal razón, se debe insistir en crear conciencia y capacitar a los gobiernos locales para regular y planificar de manera efectiva el municipio, contar con planes de emergencia, promover la cooperación entre municipios cercanos y realizar obras de mitigación.

La información cartográfica es lo suficientemente elocuente para, a esta altura del PEMAPS, caracterizar distintos tipos de riesgos a los que se enfrentan los grupos vulnerables.

La mayor o menor densidad está asociada a los efectos de un mismo fenómeno en áreas distintas (Ver **Figura 3.8.**). La **Figura 3.9** que presenta la Altitud en Honduras y Nicaragua refleja las zonas de un relieve más accidentado, motivo por el cual existe mayor probabilidad de que ocurran movimientos de masa como deslizamientos. Por otra parte esta Figura tiene un alto grado de correlación con aquella que mide el riesgo de a los fenómenos sísmicos en ambos países (Ver **Figura 3.11**). La **Figura 3.10** relacionada con la precipitación y red hídrica es una indicación de dónde se pueden esperar problemas como inundaciones (exceso de agua) o sequía (déficit de agua). La **Figura 3.12** se vincula con la resultante de la medición de riesgo por municipio. El estudio de CIAT/UNEP¹⁵ clasificó los municipios de más alto riesgo como se observa en la misma. El estudio OFGAN (Oxford Committee for Famine Relief) concluye que los municipios de más alto riesgo, tal cual se observa en la **Figura 3.12**, se encuentran al noroeste, oeste y sur de Honduras.

¹⁴ Abril del 2004

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente

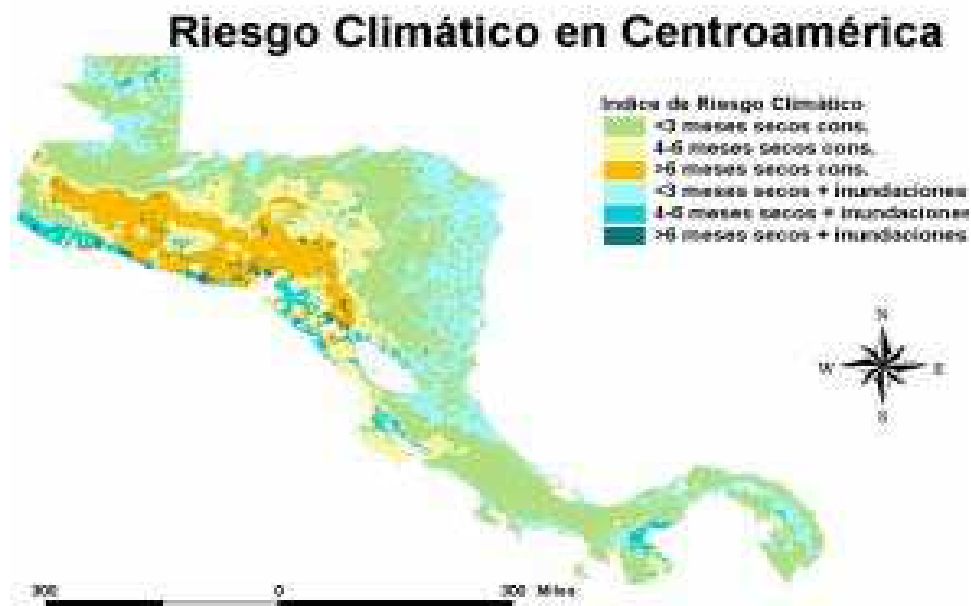
Figura 3. 6-Principales Eventos en América Central



Fuente: CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central) y CRRH (Comité Nacional de Recursos Hidráulicos)

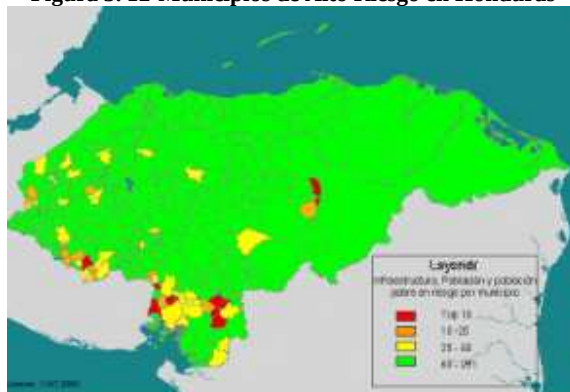
Figura 3. 7-El Riesgo Climático

Fuente: Winograd et all



Fuente: CATIE

Figura 3. 12-Municipios de Alto Riesgo en Honduras



Fuente: CIAT

3.3-Diagnóstico Económico-Social

El objetivo del sub-capítulo punto es aportar un diagnóstico económico social que sirva para entender cuales son y el por qué de las actuales Políticas Específicas del Estado para su modernización (tema abordado en el ítem 3.4.). Entre ambos y las tendencias macroeconómicas observables se logrará un contexto interpretativo adecuado al PEMAPS. **En otras palabras lo que debemos definir es en que ambiente económico y social se desarrollará el PEMAPS y, como agregado, que sucedería si dicho ambiente cambiara.**

La preocupación principal es determinar cuales son las restricciones que operan al momento de estructurar el PEMAPS, para derivar de allí las estrategias básicas y los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a la Ley Marco de Agua y Saneamiento y a las Metas Sectoriales sujetas a control.

Las políticas macroeconómicas condicionan el diseño de los instrumentos y propuestas del PEMAPS. Pero a la vez que constituyen una restricción, se convierten en una oportunidad. Un escenario de éxito de la política macroeconómica es la única posibilidad para lograr alcanzar las metas sectoriales fijadas.

Resulta evidente que las políticas macroeconómicas establecen varios elementos esenciales. Primero organizan los principios a que debe ajustarse toda acción del estado. Segundo construyen los objetivos que deben guiar el accionar de cada actor. Tercero es posible inferir como sería el futuro ordenamiento tanto rural y urbano, como consecuencia de las políticas a implantar. Cuarto es posible deducir como los distintos sectores deben amalgamar sus esfuerzos para que los objetivos de crecimiento y equidad se cumplan. Quinto, del análisis general es factible derivar las fuentes de financiamiento disponibles para el sector y los esfuerzos (adicionales) que los actores en APS deben realizar.

La primera cuestión es señalar el punto de partida. Es un hecho reconocido que Honduras es un país de ingreso bajo, ya que su PIB per cápita ronda los US\$ 900 /año (en dólares corrientes).

Los aspectos salientes de su demografía, como se ha analizado, se pueden resumir en:

1. La relativa baja tasa de crecimiento demográfico, en relación con países comparables
2. La “ruralidad”
3. La estructura atípica de la pirámide poblacional
4. Los distintos comportamientos futuros esperados de las poblaciones urbanas y rural, tanto entre si como al interior de ellas.

Mientras que el primer elemento tiende a favorecer el crecimiento y el último es consecuencia que el crecimiento se está desarrollando dentro de las grandes líneas de lo planeado, el segundo y el tercero son limitaciones a superar. Si analizamos la cuestión desde el punto de vista del PEMAPS el primer aspecto favorece el cumplimiento de las metas, el segundo y el tercero son restricciones mientras que el último tiene un comportamiento particular ya que depende de la forma en que se manifiesta el proceso migratorio de las zona rurales a las urbanas, del desarrollo específico de cada área urbana (ya que su crecimiento es muy desigual, más volátil y con tendencias de largo plazo menos definidas) y del desarrollo específico de las zonas rurales (las tasas del rural concentrado y del rural disperso difieren en el pasado y serán muy distintas en el futuro). En función de todo lo antedicho, no es posible determinar si el cuarto aspecto se convertirá en una fortaleza o en una restricción para el desarrollo del PEMAPS.

El nivel de ingresos per cápita es causa y efecto de los niveles alcanzados por los indicadores sociales. Estos ubican a Honduras en la franja de los niveles bajos, incluso para los parámetros latinoamericanos, aunque, sin embargo, muchos de ellos no guardan una diferencia sustancial con la mayoría de los países del istmo.

La pobreza y la desigualdad, tema sobre el cual se volverá reiteradamente en este capítulo, es el problema a mitigar y el principal reto de la política económico-social.

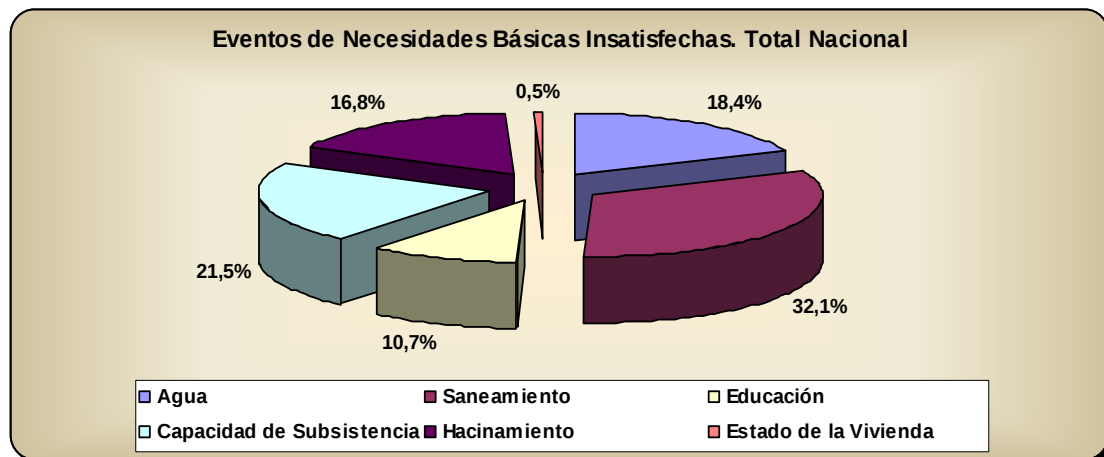
La meta fijada es reducir la línea de la pobreza de ingresos durante el período 1999 /2015 del 66% al 42%. La magnitud del problema de la pobreza de ingresos se manifiesta en su real magnitud cuando, bajo la línea de la pobreza, por cada pobre (de acuerdo con las definiciones en vigencia) hay más de 2 personas en situación de indigencia, lo que queda reflejado tanto en los indicadores típicos de “brecha y severidad de la pobreza”, como en aquellos que revelan cual es el grado de concentración del ingreso.

La pobreza de ingresos es, obviamente, más aguda en el área rural y en las zonas peri-urbanas. La misma se correlaciona con la pobreza estructural, observada en indicadores tipo NBI (necesidades básicas insatisfechas). El éxito del PEMAPS es el factor preponderante para reducir la pobreza estructural. Del total de viviendas ocupadas, al momento de censo, el 44,6% no tenían Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que

del 55,4% que si poseían, 27,1% se identificaban por la presencia de un evento de NBI, 16.6% por dos eventos y el 11.7% por tres o más eventos.

El total de eventos se distribuía de acuerdo con lo que se observa en la **Figura 3.13**.

Figura 3. 13-Eventos de NBI



Fuente: INE

Lo anterior es consecuencia de distintos factores. Debe recordarse que, históricamente, los índices de crecimiento económico del país muestran una evolución muy modesta (en el muy largo plazo – 40 años - creció a algo menos que la mitad del registro promedio de los países latinoamericanos¹⁶). Los efectos de estos magros resultados sobre los grupos más vulnerables se han visto atenuados por dos hechos básicos (en términos latinoamericanos):

- ▶ La baja volatilidad de dicho indicador en el largo plazo y
- ▶ Una relativa baja inflación.

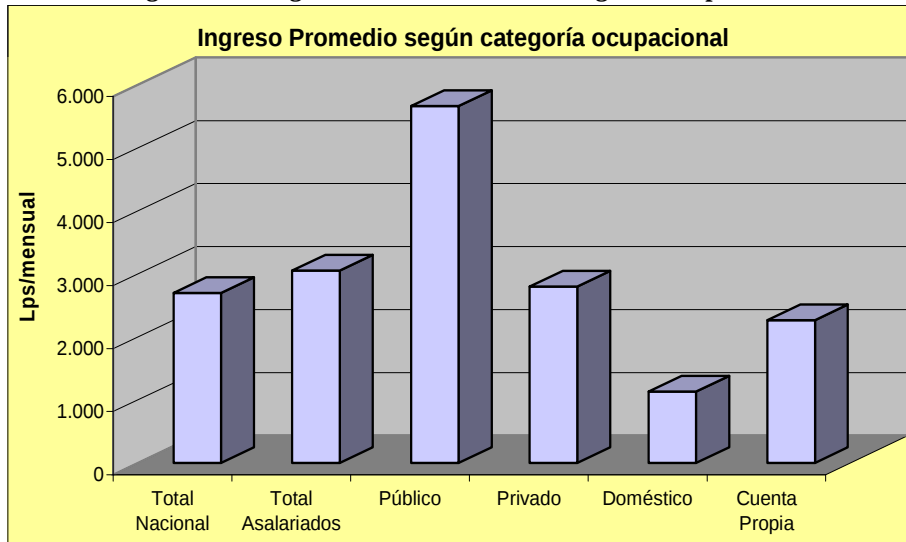
O sea que la baja inflación no castigaba adicionalmente a los grupos más pobres (a través del “impuesto” que ella implica) y la baja volatilidad de largo plazo, pese a ser una economía abierta y por lo tanto susceptible de recibir “shock” externos, es consecuencia de su capacidad de absorberlos, a excepción que el “shock” tuviera, por la razón que fuese, la característica de severo, los que generaban fuertes efectos regresivos en materia social).

A los problemas de ingresos originados en causas infraestructurales se le adiciona la pobreza de ingresos. Existen problemas en términos de tipo de ocupación (**Figura 3.14**), en función del nivel de educación (**Figura 3.15**), en relación al tipo y tamaño de la localidad en que habita (**Figura 3.16**). La **Figura 3.17** presenta Valores Nominales de

¹⁶ Con menor crecimiento y volatilidad siguió el patrón común latinoamericano: crecimiento en la década del sesenta, estancamiento en la década de los setenta, depresión en los ochenta, crecimiento en la primera parte de los noventa para luego estancarse)

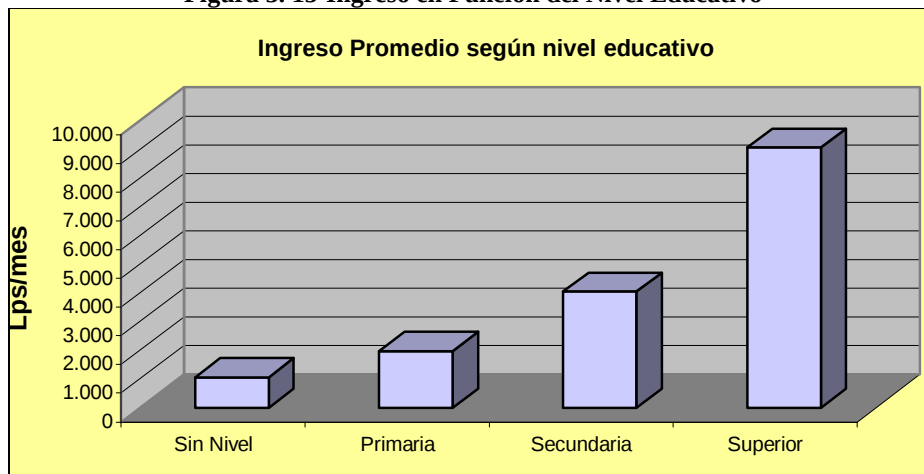
los Ingresos Familiares en Tegucigalpa (Límites de Quintiles), al paso que la **Figura 3.18** muestra lo mismo con relación a ciudades Medianas, Pequeñas y Ámbito Rural.

Figura 3. 14-Ingresos en Términos de Categoría Ocupacional



Fuente: INE

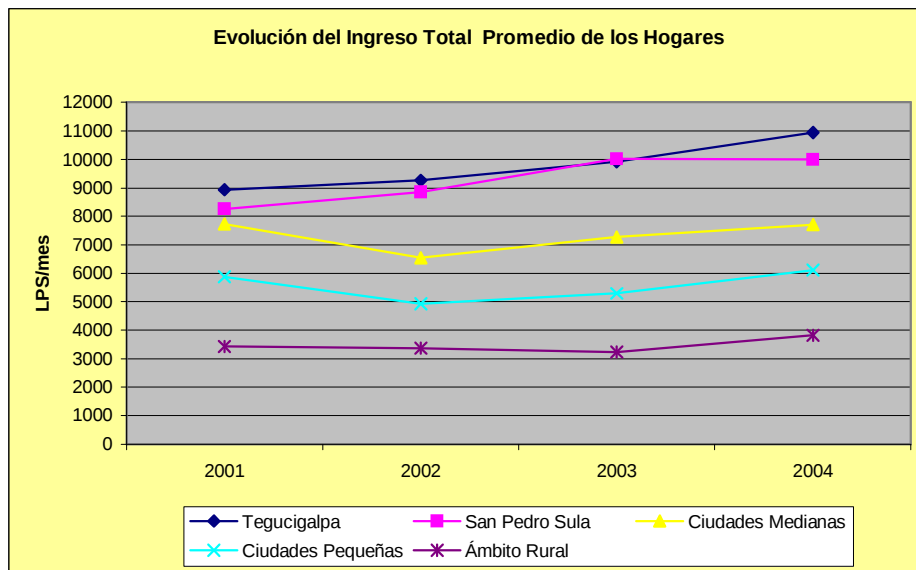
Figura 3. 15-Ingreso en Función del Nivel Educativo



Fuente: INE

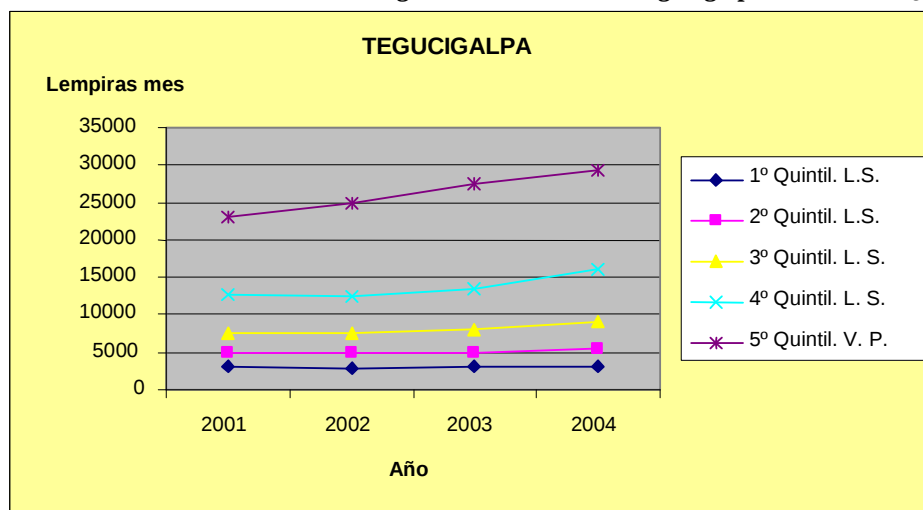
La evolución salarial muestra, a través del análisis de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) problemas de deterioro de los niveles (en términos reales y, a veces, hasta nominales) como de distribución.

Figura 3. 16-Valores Nominales de los Ingresos Familiares por Tipo de Localidad



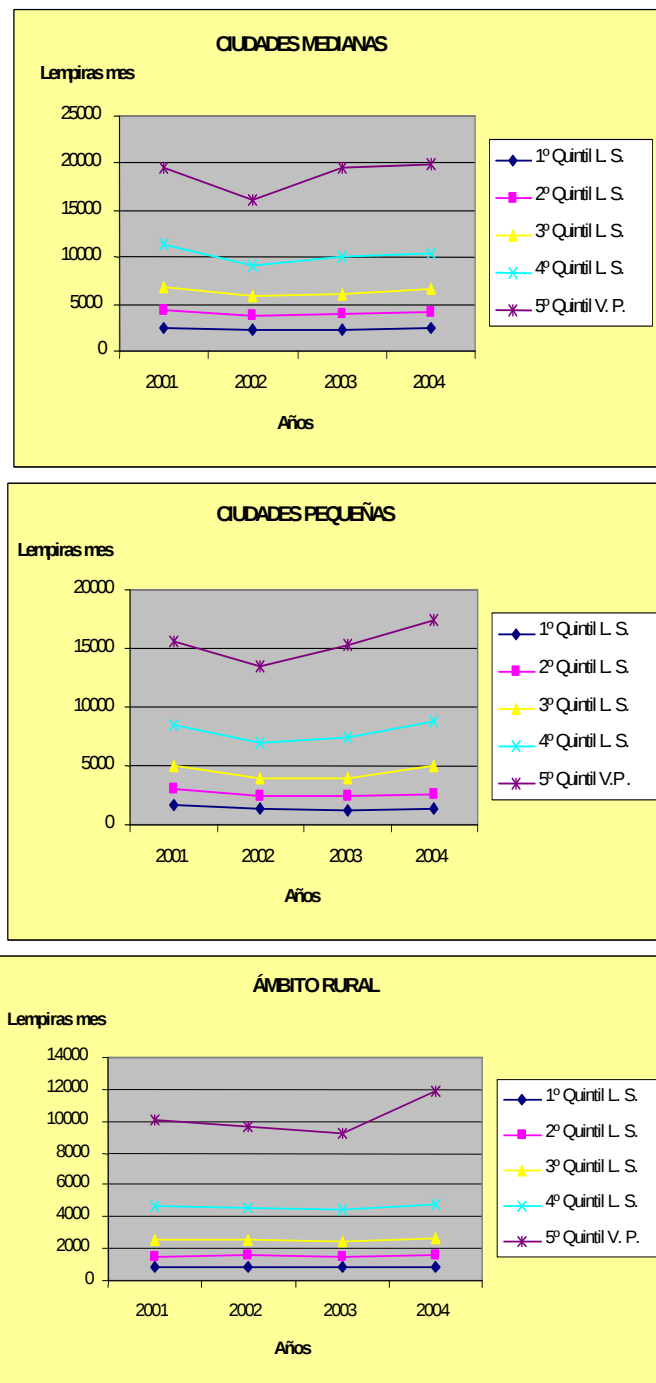
Fuente: EHPM

Figura 3. 17-Valores Nominales de los Ingresos Familiares en Tegucigalpa. Límites de Quintales



Fuente: EHPM

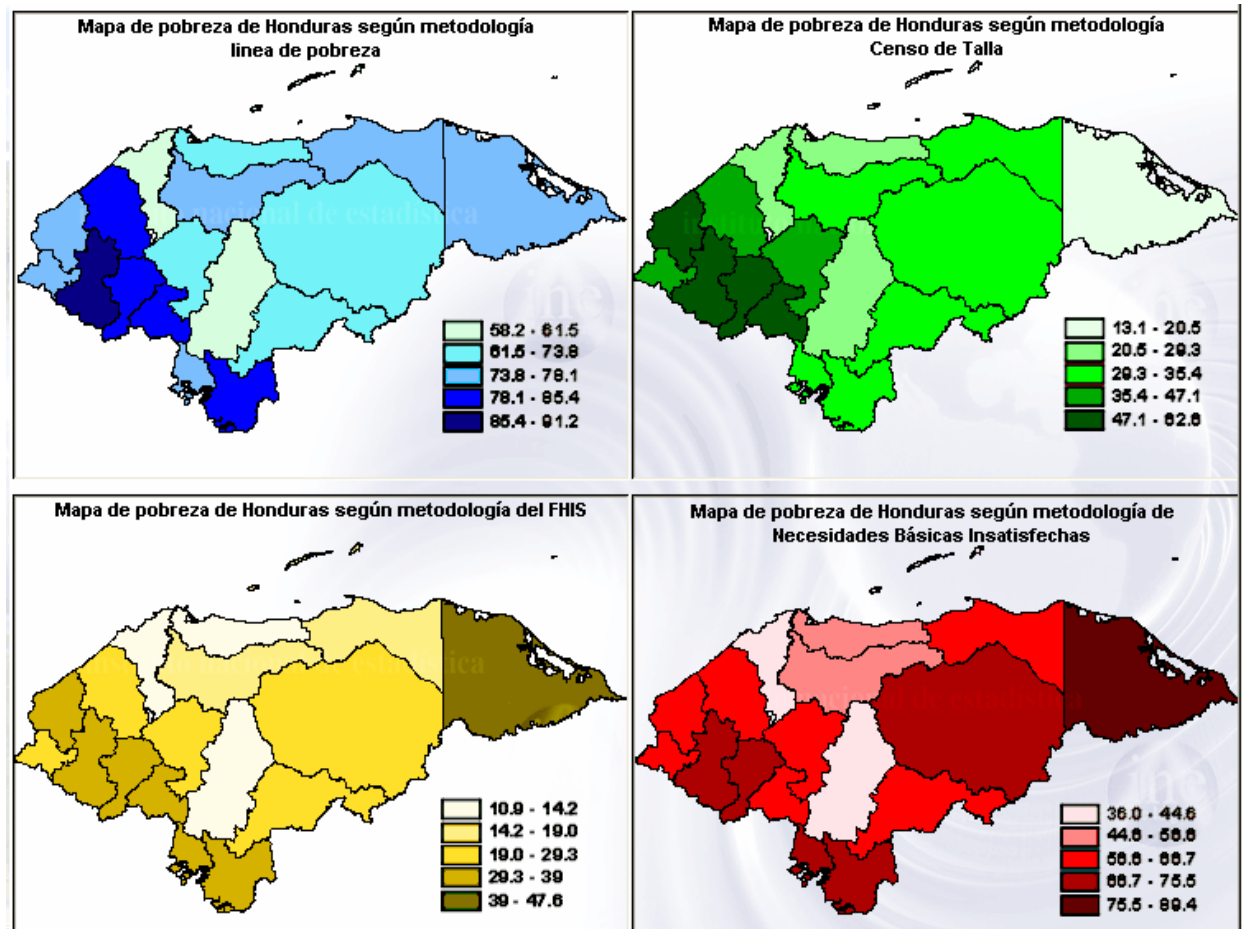
Figura 3. 18-Ídem Anterior en Ciudades Medianas, Pequeñas y Ámbito Rural



Fuente: EHPM

Los distintos mapas de la pobreza, contruidos a través de indicadores específicos a nivel departamental, reflejan los fenómenos que se han reseñado (**Figura 3.19**):

Figura 3. 19-Indicadores de Pobreza en Términos de Territorio



Fuente: INE

En este contexto, Honduras ha tratado y trata de encontrar una estrategia macroeconómica global que le permita superar su actual estado general de subdesarrollo y desigualdad social. En dicha búsqueda tuvo que reformular diversas políticas adoptadas en el pasado y transitar por caminos alternativos. Una breve síntesis posibilitará introducirnos en este proceso.

Hacia fines del milenio anterior y comienzos del actual se observaba que las iniciativas de liberalización y ajuste estructural que comenzaron en 1990¹⁷ no habían producido los resultados esperados (no lograron una definida consolidación en el tiempo)

¹⁷ Fuerte devaluación del tipo de cambio real (lo que implicó un relativamente breve período inflacionario más la profundización de un fenómeno sustancial para mejorar la performance macroeconómica: las remesas de los hondureños en el exterior), reducción de tarifas arancelarias, inicio de acciones en relación al TLC y otras medidas con el fin de la liberalización del comercio exterior, al igual que acciones tendientes al mismo objetivo en la agricultura y el sector financiero, más el inicio de procesos de privatización de los servicios; entre otras.

La Deuda Externa Pública se había incrementado durante el trienio 2001 a 2003 con respecto al 2000, observándose una retracción en el 2004, inclusive con anterioridad al proceso de condonación parcial del HIPC. La Deuda Pública está concentrada en organismos multilaterales (65%) y el resto es bilateral pública; ya que, a los fines prácticos no existe deuda pública con el sector privado.

El déficit público luego de mantenerse en niveles elevados – como porcentaje del PIB – durante el período 2001 a 2003, se redujo considerablemente en el 2004 (superior al 5% en el trienio para reducirse al 3.5% en el último año).

El saldo de la deuda pública interna asciende a 360 millones de dólares, con comportamiento a la baja como parte de la política de endeudamiento del Estado. La deuda interna es una alternativa que tiene el gobierno para cubrir parte de su presupuesto y los niveles de endeudamiento están consignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. La Tesorería General emite títulos y valores para cubrir insuficiencias estacionales de caja (procedimiento coordinado con el Banco Central de Honduras para mantener bajo control la política monetaria), debiendo ser reembolsados durante el mismo ejercicio fiscal en que se emitan. De superarse ese lapso, sin ser reembolsadas, se transformarán en deuda pública, encargándose de su formulación la Dirección General de Crédito Público. La emisión de títulos ha sido mínima porque se ha contado con la liquidez necesaria.

La deuda externa privada registró sensible reducciones en el trienio 2001 a 2003 con respecto al 2000, amesetándose en el 2004.

Las tasas de interés activas se mantienen altas en términos reales pese a que durante los últimos años las tasas de interés en moneda nacional han mostrado una evolución decreciente, pasando el promedio ponderado de la tasa de interés nominal activa del sistema financiero de 23.8% en el 2001 a 20.0% en el 2004 mientras que las tasas nominales pasivas se han reducido de 12.0% en 2001 a 8.2% en 2004 (por lo que se han mantenido relativamente neutras en términos reales, en promedio). *Las altas tasas de interés activas son un impedimento para financiar el PEMAPS a través de la participación de la banca privada hondureña, en particular y banca privada internacional en general, ya que el diferencial entre las tasas activas reales domésticas y la tasa internacional son una medida, aunque imperfecta, del riesgo país.*

La inversión pública está fuertemente concentrada en el sector social (60%), el sector de infraestructura absorbe el 24% mientras que el 16% restante le corresponde al sector productivo. El financiamiento de dicha inversión se efectúa en un 58% a través de préstamos, el 28% de los fondos son de origen nacional y el 4% se corresponde a donaciones e HIPC.

En términos de crecimiento del PIB y reducción de la pobreza los efectos de la política implantada a partir del año 1990 habían sido desalentadores, inclusive con relación a los restantes países del istmo. Los hitos de la década anterior fueron un importante crecimiento inicial del PIB motorizado por las exportaciones no tradicionales y la

maquila, entre otros, que no pudieron dar sostenibilidad al proceso cuando el mismo se enfrentó con crisis de gran impacto como la del tequila, desastres naturales de proporciones impresionantes como el Mitch, que arrasó con parte de la infraestructura existente en varios sectores, y la combinación entre el deterioro profundo de los términos del intercambio, y drásticos cambios en la economía internacional. Tanto el déficit público¹⁸ como el déficit externo (que, inclusive en el 2003 llegaron al 4,6 y 5,2 % del PIB, respectivamente) Todos estos hechos eran el reflejo del agotamiento de la estrategia y del peligro que ello entrañaba. El resultado fue que el crecimiento del PIB se alineó con el crecimiento poblacional (pese a la declinación de la tasa de crecimiento demográfica), creándose una situación de estancamiento a la par que se incrementaba la inequidad interna (se empeoraba la distribución del ingreso).

En este contexto se reestructuró la estrategia global. El nuevo programa estructural se dispuso bajo los conceptos cardinales del Nuevo Consenso de Washington. Se pretendía estimular un crecimiento económico más acelerado (claramente superior a la tasa de crecimiento de la población), más inclusivo y sostenible.

3.4-Las Políticas Específicas del Estado para su Modernización

Lo anterior, en lo básico, implica remover los obstáculos al crecimiento y reducir la inequidad y establecer grandes líneas estratégicas, las que pueden reducirse a la conjunción de Equilibrio Macroeconómico sostenible, Programa Nacional de Competitividad, Programa de Desarrollo Local y Estrategia para la Reducción de la Pobreza, para lo cual se propendía a:

- ▶ El cumplimiento de un déficit fiscal decreciente (estudios econométricos determinan que es una condición necesaria pero no suficiente para posibilitar el crecimiento sustentable de Honduras);
- ▶ La Reducción de la Deuda Externa en el marco del programa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC);
- ▶ La reingeniería del Estado;
- ▶ La reducción de los niveles de indigencia y de pobreza (tanto estructural como dineraria);
- ▶ La mejora en la distribución del ingreso y eliminar toda una serie de discriminaciones concretas (las vinculadas con apartamientos a los derechos humanos y a la equidad de género) ,
- ▶ Efectuar reformas estructurales en diferentes sectores (financieros; servicios públicos)
- ▶ Introducir mejoras en servicios básicos relacionados con la salud, educación y protección social como con el mejor manejo del medio ambiente;
- ▶ El fortalecimiento de la Regulación en distintos sectores (especialmente el financiero);
- ▶ Apoyar al sector privado (en sus múltiples expresiones) definiendo las áreas focales de desarrollo, a partir de las cuales irradiar fenómenos de crecimiento;

¹⁸ Por la interacción de deterioro de los superávits de Empresas Públicas (Hondutel), exenciones de impuestos e incrementos del gasto público (especialmente debido a salarios), lo que contribuye al estancamiento económico.

- ▶ A introducir mejoras en la transparencia, en la gobernabilidad y en la participación ciudadana.
- ▶ Incrementar la inversión pública sin afectar al déficit fiscal

Esta postura se adoptó ante la certidumbre, derivada de simulaciones econométricas, que había que romper con las tendencias históricas del país. Mantener las mismas, aún en un contexto de introducir las máximas reformas compatibles con el comportamiento tendencial, implicaba una tasa despreciable de crecimiento per cápita del PIB.

Con respecto a los factores que más se interrelacionan y son los determinantes del crecimiento, dichos estudios identificaron cuatro, los que en orden de importancia, son:

1. **Educación:** en primer término reforma educativa – fundamentalmente en educación básica – que apunte a lo cualitativo no sólo a lo cuantitativo, con mejoras en la asignación del gasto. Una cuestión posterior es como ir achicando la brecha tecnológica.
2. **Infraestructura:** Aunque los gastos en los sectores de infraestructura parecen adecuados, los indicadores efectivos, en algunos casos de acceso, y en todos de eficacia y calidad continúan siendo bajos, incluso comparándolos con otros países de la región, dada la ausencia de objetivos claros en mejoras de eficiencia operacional, priorizándose excesivamente la inversión sustitutiva. Las recomendaciones básicas eran:
 - a. Atraer al capital privado bajo diferentes arreglos institucionales relacionados con el objetivo de revertir los indicadores significativamente deficientes. Este punto es altamente controversial en Honduras, no sólo en términos del público en general, sino a nivel de funcionarios gubernamentales¹⁹
 - b. Fortalecimiento normativo (incluye nueva regulación)
 - c. Reestructuración del sistema de precios y subsidios
 - d. Asegurar mantenimiento adecuado de los activos fijos.
3. **Desarrollo Financiero:** El crecimiento sostenible requiere de un sistema financiero apto. El sector financiero en Honduras es relativamente grande en términos de PIB (comparándolo con los restantes países del istmo) pero es significativamente subdesarrollado. Ha acumulado excesivamente deudas incobrables que no se han provisionado, lo que lleva a una baja rentabilidad del sector. La regulación y el control financiero son ineficientes.
4. **Gobernabilidad:** es posible reconocer en Honduras problemas vinculados a la Efectividad Gubernamental, “Accountability” y al cumplimiento de las reglas que se desprenden de las leyes, lo que es reflejo de un servicio civil no eficaz. Sin embargo existen avances significativos en los Códigos de Ética Pública, Ley de

¹⁹ En la encuesta de usuarios y funcionarios públicos a los efectos del Diagnóstico empírico sobre gobernabilidad y corrupción”, la pregunta que mayor grado de rechazo provocó (duplicaba a la que seguía en orden de conflictividad) se refería a la “Privatización de los Servicios Públicos”, pese a que dicha pregunta competía con cuestiones altamente sensibles (reducción de funcionarios públicos, racionalización presupuestaria, descentralización administrativa)-Mercaplan Centroamericana. Instituto del Banco Mundial (2001)

Acceso Público a la Información, etc. Mantienen su vigencia la necesidad de reforma del servicio civil y del sistema judicial.

La estructura básica inicial para estas transformaciones estaba dada por la conjunción de diversos documentos que expresaban el consenso para el logro de determinados objetivos como así también las fuentes de financiamiento de mediano plazo para el logro de las metas parciales.

En el marco del establecimiento de la ERP, si bien ha manteniendo los objetivos centrales a lo largo del tiempo, se han producido modificaciones en el énfasis de las acciones y en algunas prioridades estratégicas. El momento clave fue el año 2003, en el cual la situación mejoró gracias a los correctivos en la política macroeconómica, junto con reformas estructurales en el comercio internacional, aliento a la competitividad y modificaciones en el sector financiero, junto con una fuerte mejora de los sectores de maquila, turismo y agricultura intensiva competitiva.

Pero, pese a lo anterior, se esperaba un cambio en el enfoque de la Estrategia. Anteriormente, el énfasis estaba dado en instrumentos de política macroeconómica y en las reformas de leyes y políticas para mejorar el clima de inversiones²⁰. Sin menospreciar la importancia de estos componentes – algunos de los cuales transitan su última etapa de discusión –, en el plan de acción de 2004-2006 de la ERP se contempla dar más alta prioridad a las inversiones en infraestructura necesarias para corregir el gran déficit en la calidad y cobertura de los servicios. Estas inversiones son fundamentales para acelerar el crecimiento del PIB, preparar al país para competir eficazmente en el entorno de CAFTA (lo que genera oportunidades y desafíos) y crear más oportunidades económicas para la población pobre^{21y22}.

Si lo anterior era la agenda, el tema era como financiarla. Este financiamiento para las reformas de modernización y liberalización pendientes está siendo abordado por el Gobierno con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en los siguientes marcos específicos:

- Del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) acordado con el FMI, en Febrero de 2004, lo cual abre

²⁰ Lo cual requiere un esfuerzo de compilación y compatibilización en muchos sectores. Por ejemplo para regular el agua potable y saneamiento se haya legislado por 25 instrumentos jurídicos (entre otros la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, la Ley constitutiva del SANAÁ, la Ley de Municipalidades, el Código de Salud, la Ley de Ordenamiento Territorial, el Decreto de Emergencia de Tegucigalpa y la Ley Forestal), mientras que el agua en general se encuentra normada en 20 instrumentos legales (Código Civil, Ley de Municipalidades, Ley General de Ambiente, Ley de Aprovechamiento de las Aguas de 1927, entre otras), debiéndose, en el corto plazo, instrumentar la Ley General de Aguas y Reforma de Ley Constitutiva del SANAÁ).

²¹ Ver "Alcanzando las metas de la ERP. Informe de Avance 2003 y Plan de Implementación de la Reducción de la Pobreza 2004 /2006. Grupo Consultivo Junio 2004.

²² Sobre los aspectos generales y específicos de la ERP, como del cumplimiento de metas, se volverá más adelante.

las puertas a la llegada de nuevo financiamiento y al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC.

- Del Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Support Credit, PRSC) aprobado por el Banco Mundial en Junio de 2004

Dentro del listado enunciado, existían (y todavía perduran) dos problemas centrales que de resolverse abrirían las puertas al cumplimiento de los objetivos. Uno era un problema específico de diagnóstico: identificar correctamente los obstáculos estratégicos al crecimiento y definir los sectores con alto potencial de competitividad dentro y fuera del contexto del Tratado de Libre Comercio Centroamericano (TLC).

El otro era lograr consistencia financiera: el programa macroeconómico inicial del PRGF pronostica una reducción en el déficit fiscal global de 5.4% en el 2003 a 2.5% en el 2006²³, un nivel que se considera coherente con las posibilidades de financiamiento externo concesionario, mientras que al mismo tiempo se programaba un aumento en el gasto de pobreza, lo que llevaría a que el costo no financiado de las inversiones de la ERP ronde en un 4% del PIB, para hacerlo compatible con un gasto en pobreza que aumenta en un 2% del PIB, de acuerdo al PRGF. El problema sólo se puede resolver con recursos adicionales (ya sea una mayor movilización de financiamiento concesionario y /o otorgar un financiamiento mayor al 2,5% del PIB y /o generar mayores fondos en el ámbito interno (tanto de mejoras impositivas como de servicios retribuidos por los usuarios)²⁴.

Las reformas concretas fijadas como objetivos fueron concebidas teniendo en cuenta, a los efectos de poderlas coordinar adecuadamente, con las agendas de distintas instituciones que están estrechamente relacionadas y comprometidas con el planteo integral.

Todo este programa implicó el desarrollo de una serie de trabajos generales. Así es posible citar que para la identificación de los obstáculos estratégicos para el desarrollo y la selección de áreas centrales para un crecimiento acelerado es fundamental el análisis realizado en “Revisión de la Política de Desarrollo” (Development Policy Review Accelerating Broad-Based Growth. Report 28222-HO, April 2004.), en donde se destacan las áreas en las cuales se debe actuar para el incremento en la tasa de crecimiento del PIB se sostenga por encima de la tasa de natalidad²⁵ y en el “Programa de Competitividad de Honduras” (Honduras Competitiveness Program) ambos del Banco Mundial. Para un

²³ Ver “Propuesta a la Corporación del Desafío del Milenio” Agosto 2004. Gobierno de Honduras.

²⁴ Estas medidas permitirán una reducción en el **déficit del Gobierno Central** del 5.5% del PIB en 2003 hasta 3.5% en 2004, 3% en 2005 y 2.5% en 2006. El déficit consolidado (incluyendo las empresas públicas) llegará a 1.5% del PIB en el mismo año. Sin embargo, el programa de ajuste fiscal ha sido diseñado de tal manera que no perjudicará el esfuerzo de reducción de pobreza. Más bien, el **gasto público para el combate de la pobreza aumentará**, del 7.5% del PIB en 2003 hasta 8.1% en 2004, 8.7% en 2005 y 9.3% en 2006”. Ver “Alcanzando las metas de la ERP”. Op. Cit..

²⁵ Infraestructura, educación, gobernabilidad y finanzas. La propuesta del valor total del Programa es de US\$ 257.5 millones.

diagnóstico detallado de servicios de infraestructura fue incluido en “Private Solutions for Infrastructure in Honduras” producido por PPIAF / Banco Mundial (2003).

Si bien no necesariamente manteniendo un orden temporal, se multiplicaron los trabajos sectoriales tendientes a lograr un adecuado financiamiento. A título de ejemplo, para tener una idea de los desarrollos fuera de APS, se señala que la reforma a la gobernabilidad está siendo abordada con el Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC) del Banco Mundial. La modernización del sector financiero está siendo apoyada por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) del FMI y por un Crédito de Ajuste al Sector Financiero (Financial Sector Adjustment Credit – FSAC) a ser financiado por el Banco Mundial. La mejora en cobertura y eficacia en la educación primaria es apoyada por Todos con Educación (Education For All – Fast Track Initiative (EFA-FTI), la cual cuenta con el apoyo de múltiples donantes mediante un enfoque sectorial tipo SWAP); además el BID está apoyando la cobertura ampliada en la educación secundaria mediante el Fondo para Operaciones Especiales (Fund for Special Operations - FSO)²⁶. El Programa con la MCA complementará estas iniciativas al abordar las limitaciones estratégicas al crecimiento relacionadas a debilidades en la infraestructura (especialmente en sectores de carreteras e irrigación) y educación pre-escolar.

El Programa de la MCA también abordará limitaciones de crecimiento identificadas en la Agenda de Competitividad de Honduras, tales como la baja cobertura de la titulación de tierras y apoyará sectores industriales que han sido identificados con alto potencial competitivo, tales como la agricultura con un alto valor agregado, el turismo y la maquila, todo ello bajo el propósito estratégico de Inversión /Producción y Empleo en áreas rurales y urbanas, lo cual nos entrega dos elementos de importancia.

Por una parte da una visión de cómo sería el desarrollo espacial de Honduras si el programa encarado tiene éxito (y con ello donde se radicarán las prioridades en materia de servicios de APS). Por la otra no es difícil deducir conexiones entre los objetivos de los subprogramas que encara y el desarrollo de nuestro sector, debiéndose hacer la aclaración adicional que el Fondo, además, financiará propuestas no incluidas específicamente en el Programa del MCA, que tengan enfoques innovadores para el crecimiento sostenido en comunidades de bajos ingresos^{27 y 28}.

²⁶ Ver “Development Policy Review Accelerating Broad-Based Growth. Report 28222-HO, April 2004”, ya citado.

²⁷ Las decisiones sobre el uso de estos recursos serán tomadas por el Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza, CCERP. El Fondo partirá con recurso por US\$ 10 millones estando establecidas las pautas para su incremento y administración. El Fondo se manejará a través de una cuenta especial en el Banco Central, que va a invertir los recursos líquidos del Fondo en valores de bajo riesgo. Los fondos invertidos en el sistema financiero internacional se van a colocar en instituciones certificadas por la Comisión Nacional de Banca y Seguros. Para limitar el riesgo de la tasa de cambio, parte del Fondo se mantendrá en activos seguros en moneda dólar. El Banco Central de Honduras (BCH) también será el responsable de contratar auditorías externas sobre el manejo y uso de estos fondos.

²⁸ El Programa contiene otro fondo el “Fideicomiso para la titularización de las tierras”

La restante columna sobre las que se ha edificado el proyecto de transformación institucional, económica y social de Honduras lo constituye el Desarrollo Local (DL).

Existen vínculos poderosos (y complementarios) entre el Equilibrio Macroeconómico sostenible, la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Local.

La reducción de la pobreza se logra en gran medida cuando se satisface las necesidades básicas de la población, por ella priorizada, como ser, la salud, la educación y las obras de infraestructura vial, a la vez que se generan empleos y se gana en términos de distribución y nivel de ingresos. La descentralización (como herramienta del desarrollo local) es un instrumento para la reducción de la pobreza que enfoca la acción del Estado para resolver, en forma participativa, los problemas identificados por las propias comunidades en sus ámbitos correspondientes (local / con algún criterio regional / departamental). Para ello se requieren cambios políticos, culturales e institucionales vinculados con la manera de administrar las decisiones en los distintos niveles de poder estatal. El Gobierno central contribuye a desarrollar la institucionalidad necesaria con más las reglas (estables y transparentes en función del objetivo propuesto) instrumentos eficaces e incentivos que estimulen las iniciativas locales. Un claro ejemplo de lo anterior es la nueva institucionalidad dada al sector, a partir de la promulgación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento, tal como oportunamente se analizará.

El Desarrollo Local se promueve desde los años 90 al establecerse un marco legal propicio (Ley de Modernización del Estado y la Ley de Municipalidades). Esta última Ley se resume en dos conceptos principales: autonomía y transparencia. Es por ello que dotó a los gobiernos locales de atribuciones autónomas, con sus consecuentes derechos y responsabilidades, sobre toda función básica de índole municipal a la vez que abrió espacios para la participación ciudadana en las decisiones públicas locales, por medio de los cabildos abiertos, y consejos departamentales y municipales de desarrollo comunitario, así como mecanismos de auditoría social.

Si bien hubo avances en el proceso de la transferencia de responsabilidades, el mismo se restringió por una inadecuada transferencia de los recursos que la ley preveía, lo que tuvo un impacto negativo en el desarrollo local²⁹.

La insuficiencia en la transferencia a las municipalidades se ha justificado por las limitaciones de orden presupuestario del Gobierno. Asimismo se ha aducido falta de capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera de las municipalidades, más allá de las experiencias exitosas que pudieran señalarse, las que están asociadas a los programas de fortalecimiento de las capacidades locales que se han ejecutado en la última

²⁹ La transferencia del 5% del presupuesto de ingresos tributarios del Gobierno Central a los gobiernos locales que establece la Ley de Municipalidades para inversiones se habría alcanzado, recién en el último trimestre del 2005, no existiendo seguridades acerca de su sostenibilidad. En los últimos años ha alcanzado un promedio anual de 1.9%, aunque por medio de programas especiales del Gobierno Central, la inversión, sin alcanzar la meta, ha sido mayor que el último porcentaje consignado. Ahora bien, este plus era dirigido y manejado en forma centralizada; con lo que no se cumplían los objetivos últimos de la descentralización.

década y al redescubrimiento que las municipalidades están haciendo de la autonomía fiscal.

El programa de fortalecimiento por naturaleza es el PRODDEL. Este se subordina al papel protagónico de los gobiernos locales en el proceso de descentralización como instancias autónomas del Estado, siendo su función principal la promoción y facilitación del desarrollo local. Dada la naturaleza del problema, su acción abarca distintos ámbitos de manera integral; sin embargo, dos cuestiones deben ser enfatizadas:

La primera de ella es que no siempre el accionar de los municipios es compatible con los objetivos del Desarrollo Local y ello se vincula con la ausencia de incentivos. El nivel de captación de recursos propios de los municipios no está actualmente relacionado con ninguna variable o elemento que incentive a mejorar esos niveles. Es sabido que existe una resistencia por parte de las autoridades locales en mejorar el nivel de recaudación de los ingresos propios y una preferencia en recibir mayores recursos por transferencias o fondos especiales, o sea existe una intención de asumir responsabilidades locales pero no necesariamente existe la misma intención para lograr financiar localmente (total o parcialmente) dichas necesidades³⁰. Para romper con este dilema se requiere contar con incentivos que establezcan una relación entre el esfuerzo local propio y el mayor beneficio que se deriva de ese esfuerzo. De más está afirmar que lo anterior es aplicable e imprescindible en el sector APS para muchos municipios, la mayoría de los cuales ya tiene los servicios de APS bajo su responsabilidad.

Las estrategias vinculadas con el Desarrollo Local deben enfrentar varias restricciones adicionales:

- ▶ La distribución de frecuencias de la estructura poblacional de los municipios arroja que mientras cerca de 20 municipios (6,7% del total) concentran el 49,6% de la población, la diferencia de densidad poblacional entre los municipios con más de 100.000 habitantes y el resto es abismal, por lo que no puede ser dejada de lado en toda política de desarrollo local y de prestación de servicios básicos descentralizados que intente ser exitosa.
- ▶ El no haber podido consolidar un proceso autónomo, tal como lo reflejan los indicadores de descentralización de recursos y gastos tributarios.
- ▶ A su vez, dado que frecuentemente el traspaso de servicios implica acuerdos ad hoc, ello ha limitado la posibilidad del gobierno municipal para asumir su rol en la prestación de servicios y en la administración pública. Lo anterior no implica que no

³⁰ El conjunto de recursos tributarios generados por los 298 municipios, y que oscila en torno al 0,9% del PIB, representa el 5,7% de los ingresos tributarios del Gobierno Central. Valor exiguo en relación al patrón latinoamericano (10%), aunque es superior al patrón centroamericano (4,4%). Por otra parte la presión tributaria del Gobierno Central es significativamente superior al promedio latinoamericano.. Una reformulación tributaria resulta necesaria para el cumplimiento del DL.

deban existir dichos acuerdos, sino que los mismos deben especificar pocas cuestiones, tendientes a evitar, exclusivamente, que la calidad del servicio disminuya.

Sin embargo, deben aprovecharse algunas oportunidades que brinda la Ley de Municipios. Si bien esta ley es excesivamente restrictiva en materia de impuestos municipales,³¹ concede a los municipios la libertad para fijar sus propias tasas como pago por la retribución de servicios prestados, así como el cobro de las contribuciones de mejoras por las obras realizadas.

La necesidad de asegurar que el proceso de descentralización contribuya, al mismo tiempo, a mejorar la eficiencia del sistema económico en su conjunto tiene como prerequisite básico el mantenimiento de las condiciones de estabilidad macroeconómica. Para ello, los municipios deberían mejorar la capacidad de captar recursos propios para financiar sus erogaciones, además de los que puedan provenir de otra fuente. Por otra parte, la mejora en la captación de recursos propios dará estabilidad y permanencia al proceso de descentralización de funciones.

No todos los municipios disponen de la misma potencialidad para mejorar sus niveles de movilización de recursos propios, por lo que hay que implementar acciones para superar tal situación, sin desvirtuar el principio de autonomía plena incorporado al concepto de Desarrollo Local integral. Lo anterior debe incorporarse a las líneas rectoras del sector APS.

El Gobierno de Honduras inició un proceso para diseñar una política, una estrategia y un plan de acción para la descentralización y el desarrollo local. Este proceso tiene como marco un conjunto de programas y proyectos relacionados con la descentralización, que se encuentran ya en proceso, incluyendo la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), el Programa de Modernización del Estado, la Plataforma de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y varias reformas sectoriales.

Los aspectos esenciales que ha fijado el proceso del Gobierno de Honduras para Desarrollo Local, según lo normado en el PRODDEL, se asientan en cinco columnas:

1. Fortalecimiento para el Desarrollo Local que comprende el conjunto de servicios y acciones de apoyo a los gobiernos y otras instancias locales a fin de asegurar una gestión eficiente, eficaz, sostenible y participativa para lograr un proceso de descentralización y desarrollo local exitoso.
2. Descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal que comprende el conjunto de acciones para lograr el fortalecimiento de las finanzas municipales y mejorar la capacidad de respuesta de las municipalidades a las demandas de la población.
3. Descentralización de los Servicios Públicos que comprende el conjunto de acciones para lograr una mayor participación de las municipalidades y

³¹ Con serios problemas de asignación y distribución de la carga impositiva.

comunidades en la provisión de los servicios públicos básicos a fin de mejorar la cobertura y la calidad de los mismos, estableciendo claramente las modalidades de financiamiento y la definición de competencias a nivel central y local.

4. Fortalecimiento Institucional, Gobernabilidad y Transparencia que comprende el conjunto de acciones que buscan establecer un marco jurídico, político e institucional para lograr un proceso de descentralización exitoso, así como fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y auditoría social a nivel local.
5. Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial conjunto de acciones que buscan aumentar la competitividad del país desde el nivel regional y en base a criterios de conectividad económica a fin de acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza en forma sostenible.

La asignación de funciones que la ley municipal encarga a los gobiernos locales sirve para identificar la complejidad de las acciones que el municipio debe realizar en la provisión de servicios e infraestructura:

- ▶ Agua potable y saneamiento (incluyendo sistemas de alcantarillas, letrinas, y drenajes pluviales),
- ▶ Construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte (incluyendo caminos urbanos y rurales y puentes),
- ▶ Recolección de residuos sólidos y su disposición,
- ▶ Protección contra incendios,
- ▶ Iluminación pública y mantenimiento de áreas públicas tales como parques, playas, terminales de tránsito, veredas, etc.
- ▶ Construcción y mantenimiento de infraestructura para la provisión de electricidad, y
- ▶ Construcción y mantenimiento de toda una serie de instalaciones municipales.

Pese a la importancia de estas funciones, las mismas presentan un bajo nivel de participación en los ingresos y gastos públicos municipales (9,1% y 8,3% en 2002).³²

3.5-Tendencias Macroeconómicas y Sociales Derivadas de la Modernización del Estado

Existe consenso general sobre la importancia de dar continuidad a la ejecución de la ERP, como hilo conductor de la política de desarrollo del país. Dar continuidad significa superar el escollo que siempre implica un proceso electoral. Sin embargo, en función de los resultados obtenidos por la ERP, hasta el momento, es previsible su sostenibilidad, punto que se ha visto reforzado dada la reducción de la deuda externa, en virtud de haber alcanzado el punto de culminación del HIPC. Normalmente se reconoce que debe profundizarse aún más el proceso de socialización de dicha estrategia.

Es necesario, por una parte, profundizar acerca de algunas cuestiones básicas:

³² El promedio de gastos en Latinoamérica es del 25%.

1. **Si la relación causa - efecto de la ERP está correctamente dimensionado.** Se ha observado que, desde el punto de vista de los recursos involucrados, se han cumplido las previsiones; sin que ello implique, necesariamente, que se han cumplido con todas las metas. Queda abierta la cuestión acerca de si se trata exclusivamente de mejorar la eficiencia del gasto o si la eficiencia es aceptable siendo necesario un mayor volumen de recursos;
2. **Es necesario cerrar la fase institucional de la modernización del Estado.** En especial desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos. Para ello deberían aprobarse las Reformas a la Ley del Servicio Civil, las reformas a la Ley General de Administración Pública, la Ley General de Aguas, etc. En líneas generales hay que buscar marco institucional del país se adecue a los requerimientos de planificación de la ERP. Ello es válido para muchos sectores pero es vital que sea llevado a la práctica en el sector APS (desde luego que planificación de los requerimientos de la ERP es un concepto mucho más amplio que determinar – de manera más o menos general – cuales son las necesidades de inversión y cual es la brecha de financiamiento;
3. **Es fundamental continuar haciendo esfuerzos de focalización del gasto hacia los sectores más vulnerables.** En correlato con lo anterior esta acción debería tener un efecto cierto de manera que el mismo se refleje en los indicadores;
4. **Implantar modificaciones en el mercado laboral.** Con el objeto de generar ingresos perdurables en el sector formal, para hogares en situación de pobreza que se encuentren en el mercado informal o estén desempleados;
5. **El tema de la armonización de la cooperación es de vital importancia.** La adecuada coordinación tendrá efectos de importancia para todos los sectores pero es de vital importancia para el sector APS, por cuanto el mismo concentra gran parte de la cooperación internacional de donantes y otros cooperantes. Los instrumentos que se han diseñado para el PEMAPS están alineados con esta necesidad de armonización, en distintos aspectos claves. En lo referente al proceso de armonización de la cooperación, es importante manifestar que la misma está generalmente alineada con los programas gubernamentales, en especial la ERP. Ello no implica que todavía no se ha logrado establecer una coordinación y acuerdos específicos en cuanto amalgamar adecuadamente las agendas de las agencias con las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de los sectores;
6. **En todo lo referido a los procesos de programación y planificación quedan importantes tareas que cumplir.** No sólo por lo hecho explícito en el punto anterior ni estas limitaciones son una problemática exclusiva del sector APS. Ello abarca a la mayoría de las acciones diseñadas a través de la ERP y todo aquello, directa o indirectamente vinculado, con el desarrollo local.
7. **Se deben fortalecer, además, todos los procesos de participación y diálogo.** Para ello hay que crear instrumentos que agilicen las demandas de la sociedad civil, sin que ello implique que pierdan coherencia las políticas públicas.
8. **Se debe continuar y fortalecer los esfuerzos para generar Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal,** perfectamente articulados.

9. **Se deben mejorar los mecanismos de evaluación de los resultados de las políticas públicas en especial el Desarrollo Local y la ERP.** Dicha acción debe alcanzar hasta el monitoreo de programas y proyectos asociados a dichas políticas y al efectivo control financiero, apuntando a la correcta identificación del progreso de los indicadores, avance físico y financiero como así también la inclusión de técnicas comparativas que permitan sacar conclusiones en términos de fortalezas y debilidades de cada objetivo intermedio. Dicha información, convenientemente auditada será la base de las audiencias públicas, procesos de socialización y participación.
10. **El nivel de la inversión pública debe mejorarse cuantitativa y cualitativamente,** de forma tal que el impacto en el PIB de un incremento porcentual constante de inversión pública sea creciente (los problemas de eficiencia son de tal importancia que los rendimientos decrecientes no son, al momento, una restricción para el logro enunciado).
11. **Se reitera que uno de los principales retos que enfrenta la ejecución de la ERP, en general y el PEMAPS en particular,** para el mediano y largo plazo, se deriva de la necesidad de **fortalecer la apropiación nacional** del proceso mediante la adecuada difusión de los objetivos, metas y resultados, así como el impulso de las auditorías sociales, a efectos de transparentar acciones y resultados.
12. **Fortalecer la ejecución descentralizada de los recursos.**

Para analizar las tendencias macroeconómicas esperadas oficialmente nos apoyaremos en el **Plan de Implementación 2004 - 2006 de la ERP** (reunión del Grupo consultivo de junio de 2004, el que consolida la acción de las Mesas Sectoriales), en el que se ajustan, sin desvirtuar, las previsiones de largo plazo. Desde luego que lo anterior debería consolidarse a través de Presupuestos Plurianuales, que contemplen la compatibilización de las metas de la política pública con las agendas la cooperación internacional.

Tal como lo menciona de manera explícita el Plan de Implementación 2004 – 2006 de la ERP, para lograr la medición de los avances de las metas de la misma es fundamental asegurar un adecuado seguimiento y evaluación de los avances específicos en la mejoría concreta de las condiciones de vida de la población. Para ello, son necesarios instrumentos y herramientas técnicas que permitan diseñar recomendaciones de política para la toma de decisiones como ser los PSIA que son estudios de impacto social y pobreza

Se espera la consolidación en el 2004 y 2005 del crecimiento del PIB. De los magros 2.6 y 2.7 % correspondientes 2001 y 2002, el PIB superó su meta en el 2003 (3.2 % frente al 3.0 planeado), repitiendo dicha performance en el 2004 (observado 4.3 % meta 3.5 /3.75%). Para los años 2005 y 2006 se proyectan incrementos del 4.0 y 4.5%). Lo anterior llegaría al PIB) (a precios de diciembre de 1999) a los 956 U\$S per cápita. El incremento del 4,5% anual se proyecta poder mantenerlo hasta el 2009 de acuerdo con el Informe de Avance de la ERP. Preliminar 2004. De cumplirse las previsiones el PIB per cápita crecería por encima del 2% anual acumulativo.

Se espera reducir el incremento de precio al consumidor a niveles del 6% para el 2005 y 5% para el 2006, hecho que contrasta con los incrementos medios del período 2000 /2004 que superan el 8% anual. Ello llegaría a una ligera apreciación del lempira frente al dólar del orden del 2%. Inclusive se espera que la tasa de inflación sea declinante durante el período 2007 /2009 (del 4% al 2,5%)

Ello posibilitaría reducir la tasa de pobreza en 6.2 puntos porcentuales, al pasar de 63.5 en el 2003 al proyectado 57.3% en el 2006 (reducción de la tasa como porcentaje de la población en un 10%). En cuanto a la reducción de la tasa de extrema pobreza sería aún mayor al pasar el 44.7% en el 2003 al 38,6% proyectado 2006 (reducción de la tasa como porcentaje de la población en un 13,5%).

El balance general del sector Público Combinado que durante el período 2001 a 2004 registró un déficit que fluctuó entre el 4,9 y el 3,0 de PIB, se espera que se estabilice en el -1,7% a partir del 2006.

Por su parte la Deuda Pública Externa que alcanzaba el 66% del PIB en el 2004 se reduciría, como mínimo, al 40,6%.

En el año 2004, por otra parte, y al igual que en el 2003 se cumplió, con cierta holgura el indicador del Gasto en Pobreza como % del PIB (8,1% para el primero de los años mencionados y 7,8% para el segundo); pese a lo cual en ninguno de ambos períodos se pudo lograr el cumplimiento de reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales, medidos a través de los indicadores de la tasa de pobreza y tasa de pobreza extrema.

Se están cumpliendo con consistencia (esto es tanto en el 2003 como en el 2004) con los siguientes indicadores:

- ▶ Tasa de cobertura de educación prebásica, vinculada con la meta de duplicar la cobertura neta en educación prebásica a 5 años
- ▶ Cobertura neta del ciclo diversificado, vinculado con la meta de lograr que el 50% de la población emergente complete la educación secundaria. en el tercer ciclo de educación básica
- ▶ Tasa de cobertura de Energía Eléctrica para el logro de un 80% de cobertura como meta final.
 - Año 2000: 54,9%
 - Año 2003: 62,1%
 - Año 2004: 63,7%
- ▶ Penetración de la telefonía móvil como uno de los medios para triplicar la densidad telefónica del país
 - Año 2000: 2,5%
 - Año 2003: 5,6%
 - Año 2004: 8,9%

- ▶ Se están cumpliendo con consistencia (esto es tanto en el 2003 como en el 2004) con los siguientes indicadores Ambiental³³:
 - Año 2000: 5
 - Año 2003: 15
 - Año 2004: 23

Dentro de la ERP no se han cumplido, tanto en el 2003 como en el 2004 con los siguientes indicadores vinculados a metas específicas:

- ▶ Tasa de cobertura neta con el objeto de lograr una meta de 95% en los dos primeros ciclos de la educación básica
- ▶ El porcentaje del total de superficies protegidas prioritarias con planes de manejo. Indicador vinculado con la meta de reducir la vulnerabilidad ambiental del país.

En dicho marco no se han cumplido en el 2003 pero si en el 2004 con los siguientes indicadores vinculados a metas específicas (mejoramiento de situación):

- ▶ Tasa de cobertura en el tercer ciclo de enseñanza básica con el objeto de lograr una Cobertura neta del 70% en el tercer ciclo (meta de largo plazo)
 - Año 2000: 24,2%
 - Año 2003: 31,2 %
 - Año 2004: 38,2%
- ▶ Porcentaje de población con acceso a agua potable para el cumplimiento de la meta de largo plazo de 95%
 - Año 2000: 81,0%
 - Año 2003: 81,0 %
 - Año 2004: 82.2%
- ▶ Porcentaje de población con acceso al sistema de eliminación de excretas para el cumplimiento de la meta de largo plazo de 95%
 - Año 2000: 70,2%
 - Año 2003: 68,6%
 - Año 2004: 82.2%
- ▶ Densidad en líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes para dar cumplimiento a la meta de triplicar la densidad telefónica del país
 - Año 2000: 4,8%
 - Año 2003: 4,9%
 - Año 2004: .5,2%

No se ha observado indicador que haya cumplido en el 2003 con la meta pero no en el 2004 (empeoramiento de la situación).

³³ La meta de reducir la vulnerabilidad ambiental del país se mide a través de tres indicadores: a) Número de áreas protegidas (AA OO) con Planes de Manejo Ambiental, de acuerdo con la información brindada por COHDEFOR; b) el porcentaje total de las superficies de las AA PP protegidas con planes de manejo (igual fuente), esto es se establece la superficie proporcional efectivamente protegida y c) la polución del aire en centro urbano en función de la información de SERNA / CESCO (Centro de Estudio y Control de Contaminantes)

Existen indicadores para los que no existe información para alguno de los años considerados (que no fuese la base – año 2000) o para ambos años. En esta situación se encuentran los siguientes indicadores:

- ▶ Tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad de menores de 5 años. Ambos indicadores son los que miden la meta de reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil
- ▶ Tasa de desnutrición infantil, indicador con que se mide el cumplimiento de la meta de reducir a la mitad la desnutrición infantil en menores de cinco años.
- ▶ Tasa de mortalidad materna, indicador con que se mide el cumplimiento de la meta de reducir a la mitad la mortalidad materna
- ▶ El IDH relativo al género y la potenciación de género, indicadores con que se mide la meta de elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer
- ▶ El índice de polución del aire en centros urbanos, uno de los tres indicadores con que se mide la meta de reducir la vulnerabilidad ambiental del país.

De acuerdo con los informes citados y con prescindencia del logro del cumplimiento de la meta para el año 2004, una de las áreas con problemas en el cumplimiento integral de las metas se encuentra en el sector agua y saneamiento, manifestando que “a pesar de los esfuerzos del Gobierno dirigidos a aumentar el gasto en dichos sectores, no demuestran una evaluación significativa, por lo que será necesario revisar las estrategias de intervención y sugerir una estrategia que enfoque los recursos de cobertura de una manera más controlada, que asegure un mayor impacto en los indicadores de la ERP”.

3.6-Los Servicios Públicos y sus Directrices

3.6.1-El Sector Energético

Al 2002 Honduras registraba un consumo energético total de 22,038 KBEP . Para producir esta energía se utilizaban distintas fuentes, de las cuales los derivados del petróleo aportaban el 50 %, la leña el 34 % y la hidroenergía el 6 %; mientras que otras fuentes energéticas renovables aportaban el 6.5 % de la oferta.

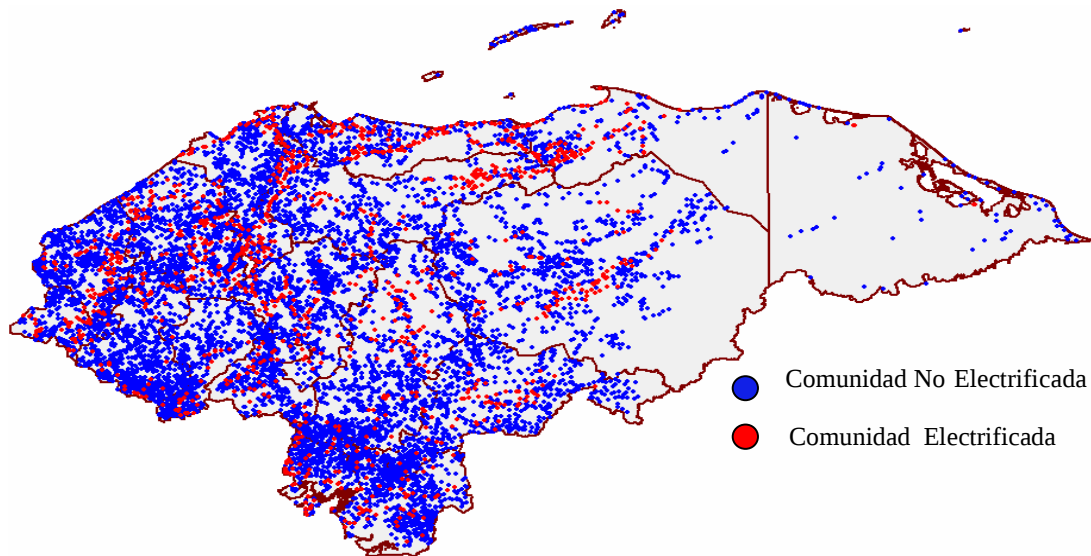
A tal año, la población del país era de más de 6.5 millones de personas. Tomando en cuenta nada más la energía útil consumida en el sector residencial, el indicador resultante es de 0.2616 BEP al año, cuando los estándares internacionalmente aceptados exigen al menos 1 BEP por año.

El PIB para el año 2002 se calculó en 6,565.43 millones de dólares, resultando en un PIB per cápita de 867.79 US\$ y una productividad energética de 256.4 US\$/BEP (en dólares constantes de 1995, usando índices de deflación del gobierno de EEUU), lo que es bajo si comparamos con el promedio de los países latinoamericanos que se estima en 625 US\$/BEP.

Considerando el período 1990-2002, la cobertura del servicio eléctrico evolucionó, a nivel nacional, desde el 35 % al 60 %, sin embargo todavía existían, al 2002, unas 7,800 comunidades por electrificar, puesto que la infraestructura eléctrica se limitaba, prácticamente, al corredor central y litoral atlántico, interconectando unas 1,150

comunidades. A nivel rural, la cobertura era sólo del 31.4% observándose grandes desigualdades regionales (Ver **Figura 3.20**).

Figura 3. 20-Comunidades Electrificadas



Dada la cobertura existente en el ámbito rural, ya mencionada, se planteó un Plan Nacional para revertir la situación. Por esto, en dicha fecha el ENEE, encargado de administrar el **Fondo Social del Desarrollo Eléctrico (FOSODE)**, lanzó el “**Plan de Electrificación Rural**” (**PLANES**) que abarcaba el período 2003-2012. El objetivo de este Plan era ampliar la cobertura y lograr, para el 2012, conectar a 4.148 nuevas comunidades y 160.700 nuevos abonados (819.570 habitantes adicionales conectados), con una inversión total de 144.4 millones US\$. A corto plazo (2003-2005) el objetivo era electrificar a 42.077 nuevos usuarios (127.618 habitantes adicionales servidos) a un costo de 39M\$. En el Plan de largo plazo (2003 – 2012), los 819.570 habitantes rurales adicionales a conectar representan un casi un 60 % de los a incorporar en el sector Rural de acuerdo con las metas del Sector APS. El costo de incorporación por habitante es de 161 US\$, valor que implica una erogación un 220% superior de lo que implica incorporar a un habitante a los servicios de APS en las áreas rurales.

Entre el 2001 y el 2003 la cantidad de abonados experimentó un incremento del 14%, pasando de 692.142 a 789.405. Tomando como densidad habitacional, a nivel nacional, un valor de 5³⁴, la cantidad de abonados al 2003 representa, en cantidad de habitantes, 3.947.025; es decir, el 57% de la población hondureña a esa fecha. Del total de abonados del 2003, un 91% son abonados residenciales, un 7.8% comerciales y un 0.2% abonados industriales. En cuanto a la distribución geográfica, el 46% se concentra en la Región Centro, el 41% en la Región Norte y el 12% en la Región Litoral.

³⁴ Valor provisto por el Censo de Población y Vivienda del 2001.

Durante el mismo período se registra un incremento en la generación de energía del orden del 15%: 4183,5 millones de Kwh en el 2001 a 4845.2 millones de Kwh en el 2003. De este total producido en el 2003 sólo el 79% (3817 millones de Kwh) fue destinado al consumo; el 21% restante (1028.2 millones de Kwh) fueron pérdidas por transmisión y distribución, lo que indica una escasa eficiencia del sistema. En cuanto al destino del consumo; el 40% es residenciales, el 23.3% consumo comerciales y el 28.4% industrial.

Comparando la evolución entre el 2001 y 2003 de la cantidad de abonados y del consumo de energía, se observan reducciones en los consumos medios (kwh/abonado) de los usuarios residenciales y un incremento de los usuarios comerciales e industriales. Mientras la cantidad de abonados residenciales se incrementó un 14% entre ambas fechas, la cantidad de kwh consumido solo aumentó un 8%. En cambio, los abonados comerciales crecieron un 13.8% y los industriales disminuyeron un 3%, mientras que sus consumos aumentaron un 20% y 17%, respectivamente.

Conjuntamente el incremento entre el 2001 y el 2003 de la cantidad de abonados y de la producción energética, se observa una reducción muy significativa de las inversiones totales en la ENEE. De una inversión total de 423.142 miles de Lps. en el 2001 (es decir, 612 Lps/ abonado), las inversiones al 2003 se contrajeron un 53% (201.888 miles de Lps³⁵, o su equivalente a 255 Lps/abonado). Las inversiones destinadas a la generación de energía se redujeron un 40%, las destinadas a transmisión y subtransmisión un 54%, las destinadas a la distribución un 48% y las inversiones para la construcción y la mejora de las instalaciones disminuyeron un 90% respecto a los montos del 2001.

Si se comparan estos valores de inversiones con los ingresos de la empresa por la venta de energía, se observa que al 2001, el monto de inversión representaba un 9% del total de los ingresos, mientras que al 2003 este porcentaje se redujo a un 3.4%.

Como se ha observado en el punto anterior, en el sector de energía eléctrica la tasa de cobertura muestra una tendencia creciente desde que se inició la ERP

Tal como lo mencionan los documentos acerca del cumplimiento de la ERP, para el año 2003 la ENEE ha brindado asistencia técnica mediante el desarrollo de proyectos de biomasa, eólica, geotérmica e hidroeléctrica, aprobándose, para ese año, 18 contratos de generación de energía renovable, buscando para el 2004 ampliar los estudios en desarrollo en seis proyectos más. Asimismo, durante dicho año se han finalizado 134 proyectos de obras de electrificación social a nivel nacional. Respecto a reformas al sector para aumentar la eficiencia, el Gobierno de Honduras tiene en su agenda ampliar la capacidad de generación vía contrato con privados, implementar ajustes en la tarifa para compensar a la ENEE por las pérdidas causadas por el incremento de los precios del petróleo y reestructurar la organización empresarial a través de la separación de la generación, transmisión y distribución.

³⁵ De este monto total, 24.809 (12%) fueron destinadas a la generación de energía, 58.812 (27%) a la transmisión y 115.817 (57%) a la distribución.

La deteriorada eficiencia del servicio (y sus bajos niveles de acceso) determina, tal como sucede con los servicios de APS, que sean los sectores de bajos ingresos los que están abonando sumas mayores por productos sustitutivos que proporcionen un nivel de satisfacción relativamente equivalente que los precios que enfrentan los usuarios servidos con un servicio eficiente.

3.6.2-El Sector de las Telecomunicaciones

Se analiza el período 1997-2003 en lo referente al sector de las telecomunicaciones.

A 1997, del total de viviendas existentes en Honduras (1.089.039 viviendas) un 15.2% (165.534 viviendas) poseía teléfono fijo, un 33.2% disponían de televisor y sólo un 2.27% de computadora. A 2003 estos porcentajes ascendían a 17.5%, 57.6% y 5.2%, respectivamente. Considerando una densidad de 5 personas por vivienda, un 17.3% de los hondureños (1.178.067 habitantes) tenían acceso a la telefonía fija en el 2003, mientras que en 1997 solo el 14.4% de la población se hallaba en esta situación.

A 2003 la cantidad de líneas telefónicas fijas ascendía a 334.400, 23.783 líneas más que en el 2001, y 100.807 más que en 1997. Estos valores representaban una densidad de telefonía (cantidad de líneas telefónicas fijas cada 100 habitantes) de 4.06 en 1997, 4.75 en el 2001 y 4.92 en el 2003. Si se analiza el crecimiento entre el 2001 y 2003 vemos que la cantidad de líneas instaladas sólo se incrementó en un 7,7%. Más aún, si se analiza más en detalle las líneas residenciales sólo se incrementaron un 6.4% (las líneas no residenciales aumentaron un 10.7%).

Respecto a la telefonía móvil, el crecimiento experimentado fue acelerado, hecho repetitivo dado los cambios tecnológicos. En 1997 este servicio sólo contaba con 14.425 usuarios. A 2003 la cantidad de usuarios ascendía a 379.362. Sólo entre el 2001 y el 2003 los usuarios se incrementaron en un 60%.

Otra evolución que recorrió el mismo sendero fue la cantidad de usuarios del servicio de internet. En 1997 existían 10.000 usuarios, al 2001 la cifra ascendía a 90.000, y a 2003 ya eran 273.800 usuarios los que disponían de este servicio.

Como se puede ver, el servicio de telefonía fija fue el de más modesto crecimiento, teniendo en cuenta que en entre 1997 y el 2003 sólo se adicionaron al servicio 76.876 viviendas.

La **Tabla 3.4** muestra las inversiones realizadas en activos fijos en el período, en el total del sector de las telecomunicaciones.

Tabla 3. 4-Inversiones e Ingresos en el Sector Telecomunicaciones

En millones de US\$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var 2001-2003
Inversiones en Activos Fijos del Sector Telecomunicaciones	180.168	65.762	34.101	49.100	30.972	52.382	102.968	232.5 %
Ingresos del Sector	175.933	200.911	238.043	292.296	341.201	385.891	367.966	7.8%
Inversiones / Ingresos (en %)	102,41	32,73	14,33	16,80	9,08	13,57	27,98	

Las cifras de inversiones, tanto en uno como en otro sector, indirectamente muestran el esfuerzo que hay que realizar en APS. La inversión anual promedio (1997 /2003) en el sector telecomunicaciones alcanza a los 73,7 US\$ millones. El logro de las metas sectoriales remanentes para el sector APS implican, para el período 2005 – 2015 una inversión media de 130 millones de US\$ (76% más). Las comparaciones internacionales estarían indicando que estas relaciones sectoriales no son normales. Un caso similar, pese a que no se han logrado cuantificaciones con mayores precisiones, sucede con respecto al sector energía eléctrica.

Tal como lo mencionan los documentos acerca del cumplimiento de la ERP, las telecomunicaciones muestran una tendencia creciente definida. Para este sector se modificaron los indicadores globales, teniendo en consideración los cambios estructurales observados en el mercado, ya que el subsector de mayor dinamismo dejó de ser la cobertura en líneas fijas, al abrirse al mercado nuevas compañías de celulares y liberalizar el mercado de Internet. Los programas básicos de crecimiento del sector se concentran en “Telefonía para Todos” (vía proveedores privados con tarifas libremente determinadas sobre la base de sus costos) y “Modernidad para Honduras”.

El sector se encuentra enmarcado en la agenda de competitividad, motor de la liberalización de los mercados a partir del 2003. Se continúa avanzando en la reestructuración de Hondutel con el fin de prepararlo para la liberalización a partir del 2006. Con tal fin se ejecuto la Red Nacional de Fibra Óptica, se modernizó la Red Doméstica por Satélite y la Red Nacional de Microondas. Adicionalmente se reformaron los planes tarifarios que reducen el costo por minuto local, nacional e internacional.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

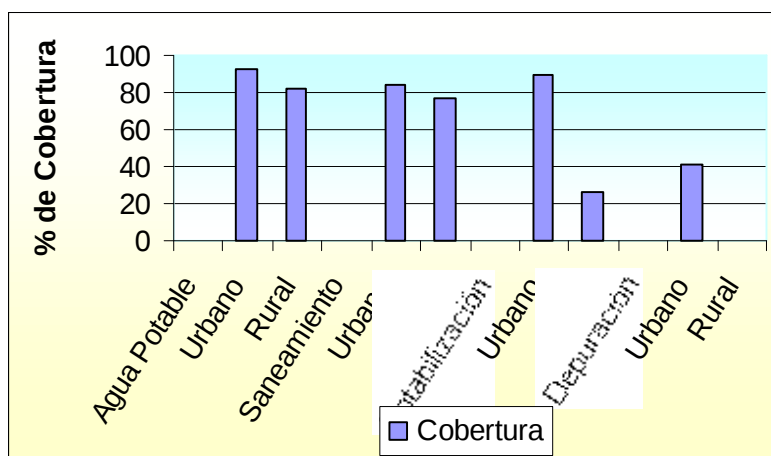
4.0-EL SECTOR APS EN HONDURAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

4.1-Visión General del Sector

Los datos constantes en este ítem corresponden a un resumen de los análisis realizados en varios documentos preliminares relacionados con el diagnóstico sectorial y estrategias relacionadas: Mapeo Institucional, Estrategia para el Desarrollo de los Servicios, Modelos de Gestión, PSP y PYMES, Estrategia Económico-Financiera-Partes I y II y Estrategia para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento es responsabilidad de las Municipalidades y las JAS, y en forma transitoria el SANAA sigue operando 31 sistemas que abastecen a 33 ciudades, solo en Tegucigalpa opera el alcantarillado sanitario. Un muestreo de la calidad de los servicios en 29 ciudades evidencia la mala calidad en la prestación del servicio en lo referente a continuidad, calidad de agua y cobertura; en lo relacionado al alcantarillado sanitario las coberturas son bajas, el estado físico de los sistema es malo y, de manera general, carentes de depuración. Las metas del sector al año 2008 en cobertura son las siguientes: Agua Potable 93.1% urbana y 82.1 rural; Saneamiento 83.7% urbano y 77.3% rural; Potabilización 89.3% urbano, 26.5 rural y depuración considera una meta de 40.6 para el área urbana. **Ver Figura 4.1, Tabla 4.3 y Anexo 4.1.**

Figura 4. 1-Metas de Cobertura 2008



Fuente: CONASA. Mesa Sectorial del Agua. Comité Técnico Interinstitucional. PROGRAMACIÓN SECTORIAL CON BASE EN LAS

METAS DE REDUCCIÓN A LA POBREZA. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.
Revisado 25/01/05

Las obligaciones del Sector se establecen en la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento y su Reglamento, que tienen como base la Constitución de la República, en la que define las responsabilidades de Políticas y Planificación Sectorial, de Regulación y la Prestación de los servicios como funciones independientes del CONASA y el ERSAPS, delegando la prestación del servicio en las Municipalidades y las JAS. En forma transitoria el SANAA actúa como Ente Técnico del CONASA y de apoyo a las Municipalidades y al ERSAPS. La Ley Marco esta vinculada con otras leyes que se detallan más adelante.

El Sistema Hondureño de APS, es integrado por las 8 funciones en las que están incluidos diversos organismos entre ellos CONASA, ERSAPS, Municipalidades, JAS y el SANAA, además de la sociedad civil, cooperantes, organismos de financiamiento multilaterales y bilaterales, donantes, ONGs, comunidad organizada, otras instituciones como son la Secretaría de Salud, de Finanzas, de Gobernación y Justicia, de Recursos Naturales y Ambiente, la Asociación de Municipalidades de Honduras y los Usuarios.

El Sector tiene un **valor económico** importante, si se consideran las alternativas de pagar por un buen servicio Vs. los costos derivados de no tenerlos, los impactos en la calidad de vida resultantes de las enfermedades de origen hídrico y la distracción de recursos destinados a la cura de estas enfermedades afectan recursos que pueden asignarse a otras áreas prioritarias del país. Dentro de los aspectos positivos del sector se destaca la generación de empleo ya sea en forma directa en la prestación de los servicios o indirectamente en el desarrollo del ciclo del proyecto en el suministro de bienes y servicios. Constituyéndose en fuente de oportunidades para la participación del Sector Privado, de la PYMES y en el área rural innovando nuevos esquemas de apoyo a la gestión de JAS. Los valores de las transferencias del Gobierno Central que en el año 2004 fueron de 900 millones de Lempiras, respaldan las afirmaciones anteriores. Otro aspecto importante son los ingresos potenciales que pueden tenerse como resultado de una correcta valoración del agua, que si se pagase el 1.5% del ingreso familiar andaría del orden de los 82.8 millones de dólares.

Los datos de **pobreza** del país indican que el 72% de la población hondureña es pobre y de ésta el 74% son indigentes, razón por la cual el Gobierno dentro de las metas de ERP incorpora los trabajos de Agua Potable y Saneamiento para superar los desafíos de suministro a una población que demanda una inversión anual promedio de US \$ 70 millones para alcanzar las metas del 2008, con horizonte final de cobertura al 2015 de 95% en agua y saneamiento; 95% en potabilización urbana y 50% en la rural; con depuración para el área urbana de 50%. Para detalle ver la **Tabla 4.1**.

Tabla 4. 1-Metas de Cobertura al 2008 e Inversión Anual

Servicio	Población		Cobertura 2001	Meta % 2008	Inversión Anual US \$ x 1000
	2001	2008			
Agua Potable	5,110	6,754	81.1	87.6	28,019
Saneamiento	4,324	6,206	68.4	80.5	16,634
Potabilización	2,927	4,477	49.0	57.9	14,149
Depuración	622	1,574	21.4	40.6	10,274
Total					69,076

Fuente: CONASA. Mesa Sectorial del Agua. Comité Técnico Interinstitucional. PROGRAMACIÓN SECTORIAL CON BASE EN LAS

METAS DE REDUCCIÓN A LA POBREZA. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. Revisado 25/01/05

En materia de **regulación**, el ERSAPS, en funciones a partir de octubre de 2003, es el responsable de acuerdo a la Ley Marco de vigilar que la calidad de los servicios y la atención al usuario cumplan con lo establecido en las Leyes y la Normativa Nacional. El Ente es también responsable de la regulación económica con facultades para sancionar. Como ente de reciente creación su capacidad reguladora no está desarrollada y con este propósito cuenta con asistencia técnica del BID. Dentro del PEMAPS su fortalecimiento constituye una prioridad. Sus acciones están vinculadas con las actuaciones de otras secretarías del Estado que están relacionadas con la gestión del agua. A la fecha se encuentra en acciones de socialización de la Ley Marco en coordinación con la RAS-HON para concienciar a los diferentes actores del Sector de sus responsabilidades.

Las características de la prestación de los servicios desde el punto de vista **operacional, de planificación y control, comerciales y financieros** son las siguientes:

- ▶ Recursos humanos inadecuados, sin capacitación y en muchos casos actuando empíricamente;
- ▶ Costos de la prestación del servicio elevados sobre todo en materia de energía eléctrica y de personal, con porcentajes de 30 y 29% respectivamente de los costos totales de las empresas;
- ▶ Pérdidas de agua superiores al 40%, carencia de macro y micro medición, logística inadecuada y sistemas viejos y en mal estado con pérdidas sensibles de cobertura;
- ▶ Falta planificación física y financiera (preferiblemente al interior de CONASA y de las Municipalidades) y sistemas de información sectorial que permitan controlar a los prestadores;
- ▶ Tarifas desactualizadas, no cubren los costos operacionales ni de inversión;
- ▶ Apoyo institucional al sector rural se ha visto debilitado con la reducción del número de TOM y TAS por falta de fondos para sueldos y salarios;

El país cuenta con experiencia de **Participación del Sector Privado** en San Pedro Sula en donde los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario sirven a una población 536 mil habitantes, 15.5% de la población nacional. Existen otros tres contratos de arrendamiento a empresas de capital mixto mayoritariamente municipal, como son los sistemas de Puerto Cortés, Choloma y Choluteca. En el País, 31 sistemas de agua son

operados por el SANAA y los demás 261 municipios están bajo administración directa o de unidades desconcentradas municipales (casos de Catacamas y Villa Nueva). En el área rural los sistemas están bajo la responsabilidad de 4233 Juntas de Agua y Saneamiento, considerados por la mayoría de la población como una prestación privada de los servicios. En este ámbito de actuación propicio para la participación privada se identifican los siguientes esquemas de gestión: a) Empresas Municipales Descentralizadas, b) Delegación de la Administración en la Comunidad Organizada, c) Participación de agentes privados y d) Las Juntas de Agua y Saneamiento.

La descentralización de la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento es un mandato de la Ley Marco que obliga al SANAA a entregar los sistemas a su cargo a las Municipalidades y a las Municipalidades a crear empresas descentralizadas para prestación de servicios. En este marco de descentralización, se tendrá que poner especial interés en las Juntas de Aguas Urbanas, que compiten en la prestación del servicio y que no están sujetas a ninguna regulación. Las fortalezas de la descentralización descansan en su Ley Marco y en la prioridad que el Gobierno le da. Sus debilidades son la carencia de política pública en materia de agua potable y saneamiento, acompañada de debilidades administrativas, financieras y económicas; resistencia al cambio y falta de interés municipal; además, los entes centrales del sistema son de reciente creación y en proceso de organización; existe politización de los servicios y baja capacidad sancionadora.

La participación ciudadana tiene una larga trayectoria en Honduras en el ámbito rural y urbano marginado, que ha permitido que se alcancen coberturas del 81.1% en agua y de 68.4% en saneamiento. Esta participación se ha dado ante la falta respuesta institucional a la satisfacción de las necesidades de la población en lo referente al marginal urbano y como una política de elegibilidad, en las áreas rurales. La Ley Marco manda a promover la participación ciudadana a través de las JAS y otro tipo de organización, extendiendo su participación a fortalecer la transparencia de los procesos y las auditorías sociales.

Es importante aprovechar **los mecanismos de concertación** existentes incluidos dentro de la ERP para afianzarlos y consolidarlos a través de CONASA, cuya instancia de apoyo es la **Mesa Sectorial** conformada por el Gobierno, la Sociedad Civil y Cooperantes. La Mesa Sectorial trabaja en las estrategias para implementar las acciones necesarias a alcanzar las metas sectoriales y tiene un papel protagónico en la socialización, concertación, desarrollo y adecuación del sector a la perspectiva nacional, municipal y local.

Las **áreas directamente vinculadas**, como son salud pública, gestión ambiental, recursos hídricos, desastres y vivienda enfrentan serios desafíos que se destacan en forma sucinta a continuación:

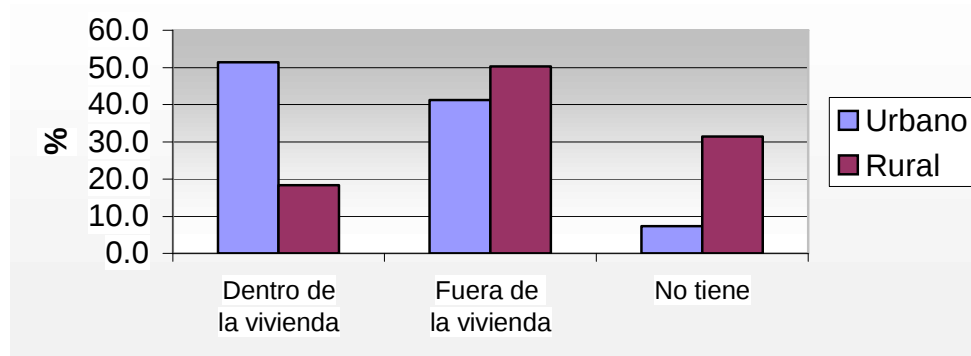
- ▶ **Salud Pública**: nivel endémico de las diarreas, con un promedio anual de 200 mil casos en el periodo 1996-2000;
- ▶ **Índice de Desarrollo Humano** 0.667 por debajo de la media latinoamericana;
- ▶ **Gestión ambiental**: (Responsables la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y las municipalidades). El cumplimiento de la Norma de los Prestadores. La gestión

ambiental de seguridad e higiene compatible con las normas ISO-14001. En el área rural en proceso la organización de comunidades para hacer frente al manejo integrado del recurso hídrico. Uso del recurso de agua, 17% del disponible para consumo humano;

- ▶ **Prevención y mitigación de desastres:** País de alta vulnerabilidad con consecuencias negativas a la economía nacional y por ende al Sector, como quedó evidenciado con la destrucción ocasionada por el huracán Mitch y el efecto negativo del desempeño sectorial. En forma preventiva, el PEMAPS considera disminuir la vulnerabilidad y los daños a través de mejorar las normas y criterios de diseño, elaborando planes de contingencia dentro de los prestadores, gobiernos locales y central, mejorando la coordinación institucional y la participación ciudadana y capacitando al personal de los prestadores de los servicios para enfrentar situaciones de desastre;
- ▶ **Vivienda e instalaciones domiciliarias de APS.** *Agua Potable:* 7.4% de las viviendas urbanas no tienen servicios de agua y 41.3% cuentan con servicios fuera de la vivienda; 31.4 sin servicio de agua en el área rural y 50.3% con servicio fuera de la vivienda. 90% de las viviendas con servicio entre 13 y 16 horas. *Saneamiento:* 54.4 de las viviendas urbanas están conectadas a la red de alcantarillado comparado con el 4% del área rural, 19.4% de la población del área urbana tienen conexiones a pozo séptico contra 27% del rural, 2.1% de la población urbana descarga a río o quebrada versus 1.3 del rural, 20.9% son letrinas de pozo comparado con el 30.7 del rural. 3.2% de las viviendas urbanas no tienen servicio de alcantarillado y en el área rural el 37.1. Ver **Figuras 4.2 y 4.3.**

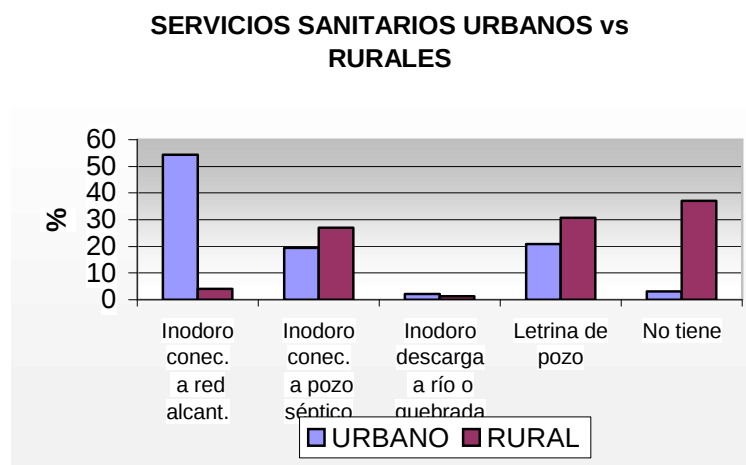
Figura 4. 2-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Agua

INSTALACIÓN DE AGUA POTABLE



Fuente: CENSO NACIONAL DE VIVIENDA. 2001

Figura 4. 3-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Saneamiento



Fuente: CENSO NACIONAL DE VIVIENDA. 2001

- **Interrelación con otros servicios públicos:** La calidad de la prestación de los servicios, sus costos operativos y las tarifas están estrechamente vinculados con la de otros servicios públicos a saber: Energía, teléfonos, alcantarillado pluvial, servicios ambientales, manejo de desechos sólidos y control de vertidos industriales. Los costos operacionales por concepto de consumos de energía pueden ser superiores al 30% de los costos totales de la prestación del servicio. Casos de contaminación por sobrecarga de los sistemas de aguas negras ocurren cada invierno. Reducciones estacionales en los rendimientos de las fuentes superficiales llegan al orden del 70% y como consecuencia del deterioro de las cuencas.

4.2-Situación Actual y Proyecciones de Cobertura y Calidad de los Servicios para Áreas Urbanas, Peri-Urbanas y Rurales

La información del sector para el año 2001, en materia de cobertura en lo referente a los centros urbanos, es: a) acceso a los servicios de agua 91.3%, b) agua potabilizada 84%, c) saneamiento 73.8% y depuración el valor es de 21.4%. Sin embargo, estos niveles de cobertura y de acceso no son aplicables a las áreas marginadas, en donde la carencia de servicios es elevada y el costo del agua para estos grupos poblacionales es, en algunos casos, de hasta 25 veces más que el correspondiente al servicio normal de 3.60 de Lempira³⁶. En materia de agua potable, los núcleos poblacionales del rural concentrado están prácticamente, quedando pendiente de atención el rural disperso y núcleos aislados (P<250) que agrupa una población de 1.02 millones (29.1% de la población rural), en estos rangos de población las intervenciones tienen un mayor grado de dificultad y son más costosas.

La **Tabla 4.2** muestra a los prestadores de servicios, el número de sistemas a su cargo. Es evidente el papel que desempeñan las JAS en la prestación de los servicios y el papel

³⁶ Alcanzando las Metas de la Estrategia de Reducción a la Pobreza. Tegucigalpa, junio 2004

importante que las municipalidades tienen en la prestación del servicio al operar 32 ciudades con rangos poblacionales entre 7 mil y un millón de habitantes de las 42 comprendidas en este rango.

Tabla 4. 2-Prestadores de Servicio

OPERADOR	No. de Sistemas	Rango Poblacional			
		Entre 7 mil y un millón	Entre 2 mil y 7 mil	Entre 2 mil y 500	P<500
Rural					
JAS	4223			4223	
Subtotal	4223			4223	
Urbano					
SANAA	32	12	9	11	
Municipalidades y otros	266	31	80	124	31
Subtotal	298	43	89	135	31
Total	4521	43	89	4358	31

Fuente: Mapeo Institucional, PEMAPS. Enero 2005

En la **Tabla 4.3** se muestra la calidad de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado de 29 ciudades, de acuerdo con los datos de los diagnósticos municipales de “ROCHE International”. En lo relacionado con agua, en función de cobertura, continuidad de servicio y calidad de agua, y en lo referente a saneamiento en función de cobertura de red, existencia de depuración y el estado físico del sistema. Es evidente la mala calidad de los servicios en estas ciudades, calificación que puede extenderse al resto las ciudades urbanas. Las acciones necesarias para superar esta situación están consideradas en los Capítulos 6.0 y 7.0 de este documento y también en el Anexo.

De la **Tabla 4.3** se concluye que en agua el 59% de las 29 ciudades evaluadas tenían cobertura menor que 75%, 86% tenían servicio intermitente y el 76% consideraban la calidad del agua entre regular y mala. En saneamiento el 72% tenían coberturas menores que 45%, el 31% tenían depuración y en 90% de los sistemas de alcantarillado sanitario la calificación estaba entre regular y mala. Las proyecciones de cobertura para el año 2008 en materia de agua potable, saneamiento, potabilización y depuración para las áreas urbanas y rurales, son las que se muestran en la **Tabla 4.4**. Para el detalle del crecimiento anual referirse al **Anexo 4.1**.

Tabla 4. 3-Calidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

Calidad de Servicio								
Muestra de Calidad de Servicio			Agua			Saneamiento		
4. DIVISIÓN	No. de Ciudades	Población	Ciudades con Cob<75% No.	Ciudades con Serv<24 Hrs No.	Ciudades con calidad entre regular y mala No.	Ciudades Cobertura de Alcant. Sanitario <45% No.	Ciudades con Depuración No.	Ciudades con estado físico sistema entre reg. y malo No.
Atlántica	7	254,397	3	4	4	6	1	7
Norte	4	266,639	2	4	4	4	1	3
Occidente	7	65,143	3	6	4	1	1	5
Centro-Occidente	5	139,340	4	5	5	4	1	5
Centro-Oriente-Sur	6	246,859	5	6	5	6	5	6
TOTAL	29	972,378	17	25	22	21	9	26
%			59	86	76	72	31	90

Fuente: ROCHE INTERNATIONAL. Mapeo Institucional. Capítulo 8. Calidad del Servicio, PEMAPS. Enero 2005

Tabla 4. 4-Proyecciones de cobertura para el año 2008

COMPONENTE	Población		Cobertura	Proyección	Concepto	
	2001	2008	2001	2008		
			%			
Urbano	2908	3878	45.6	50.3	Población	3,878
Rural	3463	3829	54.4	49.7		3,829
Total	6371	7707				7,707

COMPONENTE	Población		Cobertura	Meta		
	2001	2008	2001	2008		
Agua Potable			%			
Urbano	2655.00	3610.42	91.3	93.1	Vivienda servicio	728.1
Rural	2455.27	3143.61	70.9	82.1		583.1
Total	5110.27	6754.03	81.1	87.6		1,311.2
Saneamiento						
Urbano	2146.10	3245.89	73.8	83.7	Vivienda servicio	654.6
Rural	2178.23	2959.82	62.9	77.3		549.2
Total	4324.33	6205.70	68.4	80.5		1,203.8
Potabilización						
Urbano	2442.72	3463.05	84.0	89.3	Población	3,463.8
Rural	484.82	1014.69	14.0	26.5		1,013.1
Total	2927.54	4477.74	49.0	57.9		4,476.9
Depuración						
Urbano	622.31	1574.47	21.4	40.6	Población	1,574
Rural			N.A.			
Total	622.31	1574.47	21.4	40.6		1,574

Fuente: Mesa Sectorial, CONASA. Programación Sectorial con Base en las Metas ERP. Sector Agua Potable y Saneamiento. Revisado enero 2005.

Para alcanzar estas metas el sector requiere de mecanismos de financiamiento permanentes y política de recuperación de costos, tarifas autosuficientes y mecanismos de regulación económica y financiera, todos considerados dentro del PEMAPS. Las estrategias para alcanzar estas metas de cobertura, con sistemas clasificados por rangos de mercado, desconcentrados y descentralizados, y con acciones en proceso para lograr continuidad de servicio de 24 horas y calidad de agua de acuerdo a la norma, se describen en los capítulos 6.0 y 7.0 de este documento.

4.3-Marco Legal Vigente

La Constitución de la República es la base del marco legal vigente y en la que se establecen las obligaciones del Estado de proteger la salud y de conservar el medio ambiente y declara de utilidad pública todos los recursos naturales; atribuyendo al estado la potestad de reglamentar su aprovechamiento.

La Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento y su Reglamento norman, regulan y fijan las responsabilidades institucionales del Sector, definiendo las atribuciones en materia de planificación en el CONASA, regulación y control en el ERSAPS, y la prestación de los servicios como competencia de las Municipalidades y Juntas de Agua y Saneamiento. La ley Marco en sus Disposiciones Finales delega la responsabilidad al SANAA de la capacitación de las municipalidades en aspectos técnicos y administrativos relacionados con la prestación de los servicios. Además, entre otras funciones, el SANAA también debe desempeñar el papel de Ente Técnico para apoyar al CONASA, ERSAPS, Municipalidades y JAS.

La Ley Marco está estrechamente vinculada con otras leyes, como son:

- ▶ La Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional
- ▶ La Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos
- ▶ La Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre
- ▶ Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales de 1927
- ▶ Ley General de Aguas (en proceso de aprobación en el Congreso Nacional)
- ▶ Ley de Municipalidades y la Reforma a la Ley y su Reglamento
- ▶ Código de Salud y su Reglamento
- ▶ Ley General del Ambiente

Cabe mencionar que es necesaria una revisión de las leyes vigentes para identificar inconsistencias y contradicciones, con especial atención a la Ley constitutiva de SANAA y la Ley de Municipalidades y su Reglamento con el propósito de armonizar sus contenidos a la luz del proceso de transformación del Sector de Agua Potable y Saneamiento.

Algunos aspectos a considerar en la revisión de las leyes son mencionados a continuación:

- ▶ Modificación o derogación de la Ley de Creación de SANAA;
- ▶ Compatibilidad de la legislación vigente y la Ley General de Aguas actualmente en la Comisión de Análisis del Congreso Nacional;
- ▶ Los aspectos relacionados con las políticas y estructuras tarifarias y mecanismos de financiamiento;
- ▶ Aspectos relacionados con las tarifas de depuración de aguas residuales y mecanismos de financiamiento y subsidios;

El **Anexo 4.2** relaciona las leyes vinculadas con el Sector y la Ley Marco.

4.4-Área Institucional y Mapa de Actores

En el marco institucional, la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento identifica las instituciones que son las responsables por las diferentes funciones del sector, a saber:

1. **Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA)** que es responsable de la definición de políticas y de la planificación estratégica del sector, estando conformado por: El Ministerio de Salud Pública, la Secretaría de Finanzas, El Ministerio de Gobernación y Justicia, La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, la Asociación de Municipalidades de Honduras, representantes de las Juntas Administradoras de Agua y de los Usuarios;
2. **Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)** que es el responsable de la regulación y control de la prestación de los servicios en agua potable y saneamiento, constituido como ente desconcentrado adscrito al Ministerio de Salud Pública, con independencia de funciones técnicas y administrativas;
3. **Las Municipalidades** que son los titulares de los servicios y como tales, los responsables de la prestación de estos servicios en los 298 municipios que conforman el territorio nacional. La Ley los faculta para disponer de la forma y condiciones en que los mismos pueden darse, ya sea a través de entes municipales desconcentrados, Juntas de Agua, Empresa Privada y cualquier otra forma que le permita garantizar la dotación de agua potable y saneamiento en forma sostenida de conformidad a las Leyes Nacionales aplicables;
4. **Juntas de Agua y Saneamiento**, grupos de la comunidad organizada para la prestación de los servicios en el área rural. Existen alrededor de 5000 JAS, con su respectiva personería jurídica;
5. **SANAA como Ente y Secretaría Técnica de CONASA**, tiene de acuerdo a La Ley Marco la responsabilidad de apoyar técnicamente al CONASA, ERSAPS, Municipalidades y Prestadores de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y en forma transitoria se podrá desempeñar como prestador;
6. **Sociedad Civil**, su participación es importante, no sólo desde el punto de vista de la toma de decisiones, en la ejecución de proyectos, administración y operación

sino para garantizar la transparencia de las actuaciones en el sector y para hacer posible las auditorías sociales.

Los otros actores del sector que incluyen instituciones públicas, privadas, asistencia y cooperación técnica, de fomento y financiamiento se presentan en el **Anexo 4.3.**

4.5-El Valor Económico del Sector (por Existir y por Inadecuación o Ausencia)

La evaluación de alternativas sobre las inversiones necesarias para tener servicios de buena calidad debe considerar los costos y consecuencias derivados de la mala calidad del servicio. Especial relevancia tiene el costo derivado de las enfermedades de origen hídrico, contraídas por la ausencia o inadecuación de los sistemas de APS, como son las diarreas y otras enfermedades infecciosas, calculando su impacto por lo que cuesta el tratamiento de dichas enfermedades.

No hay duda de la incidencia en la calidad de vida y en la productividad, como resultado de la reducción de las enfermedades y en la disminución del gasto social, el cual se reorienta a otras necesidades prioritarias del país. Otro aspecto a considerar es que, en general son los más pobres los más perjudicados, por ser estos los que se asientan en zonas marginales o en las laderas de los cerros, quienes no tienen alternativas de consumo o fuentes de agua segura, y deben pagar cuatro o cinco veces más por un metro cúbico de agua, conviviendo con condiciones inadecuadas de saneamiento y alta vulnerabilidad sanitaria.

Entre los aspectos positivos del Sector se destaca su importancia como fuente generadora de empleo a través del personal que trabaja en la prestación del servicio, en empresas de ingeniería como son estudios, diseños y construcción de obras, en suministro de bienes y servicios. El sector se constituye en una fuente de oportunidades para la participación del sector privado, de su pequeña y mediana empresa y en oportunidades en el área rural para innovar nuevos esquemas de apoyo a la gestión de las JAS. En el año 2004 las transferencias al Sector por parte del Gobierno representaban 11.2% del PBI, en el año 2000 estas transferencias representaron el 5.7% del PBI.

Las transferencias del Gobierno Central para inversiones en el sector en los últimos seis años se muestran en la **Tabla 4.5.** Los ingresos actuales máximos posibles si el pago fuese el 1.5% del ingreso familiar se muestran en la **Tabla 4.6.**

Tabla 4. 5-Transferencias del Gobierno Central para Inversiones en APS

Destinadas a	Importes nominales en millones de Lps					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Municipios	3.9	5.7	11.6		4.3	7.5
SANAA	631.8	288.4	517.2	961.4	811.5	671.2
Inst. descentralizados		83.8	80.9	96.7	158.8	172.6
Otros Programas	26.3	27.1	163.1	59.6	57.9	48.7
TOTAL	662.0	405.0	772.8	1117.7	1032.5	900.0

Fuente: Estrategias Económicas-Financieras. PEMAPS

Tabla 4. 6-Ingresos Posibles si la Facturación Fuera 1.5% del Ingreso Familiar

NOMBRE	Ingresos US \$ 10 ⁶
Tegucigalpa	22
San Pedro Sula	13.9
Ciudades Medianas	19.6
Ciudades Pequeñas	12.8
Ámbito Rural	14.5
Total	82.8

Fuente: Estrategias económicas-Financieras. PEMAPS

4.6-El valor Social del Sector, la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el Sector: los Desafíos y las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)

Dentro de las Estrategias de Reducción a la Pobreza (ERP), las acciones relacionadas con Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), como es el mejoramiento de los sistemas, la construcción de nuevos sistemas, el tratamiento de agua y la depuración de aguas servidas, y con enfoque participativo de la sociedad civil y de género, constituyen un desafío al tener que llegar con tarifas autosuficientes que garanticen la sostenibilidad de los servicios con calidad, a una población en la cual un 72% es pobre y de estos el 74% son indigentes.

Es indudable la importancia de los beneficios a obtener en salud, calidad de vida y los ahorros del estado de gastos por tratamiento de enfermedades de origen hídrico como son diarreas, el cólera y otras enfermedades infecciosas, si se considera que la población beneficiada es la rural y peri urbana. Estas acciones complementan otras que están dirigidas a salud y nutrición, educación y al sector agro-forestal, sin ellas los resultados esperados difícilmente se podrán alcanzar.

Las metas del milenio establecen, entre otras, **reducir a la mitad** el porcentaje de la población que carece de acceso sostenible a agua potable para el año 2015 y mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de personas a escala mundial que habitarán en tugurios para el año 2020. En esta línea de pensamiento, el Gobierno dentro de su ERP y las metas sectoriales fija las siguientes: a) coberturas en agua y saneamiento del 95%, b) en potabilización urbana el 95% y rural el 50% y c) en depuración establece el 50% para el área urbana. La prioridad de las intervenciones esta dirigida a la población rural y peri urbana.

Para alcanzar las metas del 2015, es necesario que en el período 2005-2008 se llegue a los valores indicados en la **Tabla 4.7.**

Tabla 4. 7-Metas e Inversión Anual al Año 2008

Servicio	Población		Cobertura	Meta % 2008	Inversión Anual US \$ x 1000
	2001	2008			
Agua Potable	5,110	6,754	81.1	87.6	28,019
Saneamiento	4,324	6,206	68.4	80.5	16,634
Potabilización	2,927	4,477	49.0	57.9	14,149
Depuración	622	1,574	21.4	40.6	10,274
Total					69,076

Fuente: Mesa Sectorial, CONASA. Programación Sectorial con Base en las Metas de ERP. Revisado enero 2005

La inversión anual requerida es de 69 millones de dólares, ver **Anexo 4.4**. Para alcanzar las metas será necesario en un corto plazo:

1. Implementar la organización del sector;
2. Viabilizar la descentralización sectorial;
3. Movilizar los recursos disponibles del Sector;
4. Organizar y asignar recursos para las unidades de apoyo a las municipalidades, para los programas y subprogramas de modernización y desarrollo institucional, para los prestadores de servicios y Juntas de Agua y Saneamiento;

En el **Capítulo 6.0** se describen en detalle las estrategias y mecanismos para la modernización y el desarrollo institucional del sector, facilitando alcanzar las metas en materia de cobertura y desarrollo institucional.

4.7-Marco Regulatorio

El Ente Regulador de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS), está en funciones desde octubre de 2003 con la publicación de la Ley Marco y Saneamiento y es a escala nacional, el responsable de vigilar que la calidad de los servicios y la atención a los usuarios cumpla con lo establecido en las leyes, normativa nacional y contratos de servicio. También, es responsable de la regulación económica y tiene facultades para sancionar. Esta función directa se apoya en los Entes de Control Municipal y a través del SANAA y las Juntas de Agua y Saneamiento. El Ente Regulador se encuentra funcionando y en pleno proceso de organización, para lo cual cuenta con asistencia técnica de parte del BID, siendo una prioridad para el Sistema de APS su consolidación. El proceso de organización antes referido demanda fijar un programa de trabajo conjunto y armónico entre el ERSAPS y el CONASA para:

1. Delimitar los ámbitos y complementariedad de acciones entre ERSAPS y CONASA con el objetivo de garantizar la armonía del sistema;
2. Asegurar la independencia del ERSAPS de la política del CONASA;
3. Considerar las diferencias que existe entre los segmentos del mercado, de naturaleza física en los sistemas, las condiciones institucionales y capacidad

financiera de los municipios, hecho que obliga a considerar normas reguladoras diferenciales;

4. Establecer compromisos institucionales o el mecanismo más apropiado para armonizar la forma de actuación conjunta con los demás entes del Sistema de APS.

Las actuaciones del ERSAPS están vinculadas con las responsabilidades de la Secretaría de Salud en materia de calidad de agua, saneamiento básico y educación sanitaria; con las de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en aspectos relacionados con la protección y uso del agua; con Gobernación y Justicia en lo que compete al fortalecimiento municipal, gestión de los servicios y la capacitación de los recursos humanos; y con el SANAA por mandato expreso de la Ley Marco, que le manda asistir al ERSAPS en aspectos técnicos y por las responsabilidades que el mismo tiene en su Ley Constitutiva, en materia de diseño, construcción y operación de sistemas.

El ERSAPS, ante el desconocimiento de la Ley Marco de Agua y Saneamiento, está realizando acciones de socialización de la misma, para dar a conocer a los funcionarios de las Municipalidades, prestadores y JAS los deberes y derechos que le corresponden y la autoridad que el Ente tiene en materia de regulación.

4.8-Principales Características Operacionales, Económicas y Financieras de los Servicios (Aspectos Operacionales, Planificación y Control, Aspectos Comerciales, Financieros)

Los problemas de planificación y control, operacionales, aspectos comerciales y financieros se reflejan en la calidad de los servicios:

1. Operacionales: Los 47 sistemas a descentralizar que sirven a poblaciones entre 10 mil y un millón de habitantes (33 ciudades son operadas por SANAA y el resto por las Municipalidades), tienen problemas en la continuidad del servicio, altas tarifas de energía (en algunos casos los costos por consumo llegan a representar el 30% de los costos operativos), como consecuencia del clientelismo político los gastos en personal representan el 29% o más de los costos totales de la prestación del servicio, pérdidas de agua en la red por arriba del 40%, carencia de macro medición, logística inadecuada y sistemas viejos y en mal estado, con pérdidas sensibles de cobertura. En el sector rural el apoyo institucional que se recibía por parte de SANAA se debilitó significativamente, al disminuir el número de Técnicos en Operación y Mantenimiento (TOM) y de Técnicos en Agua y Saneamiento (TAS) de más de 100 a 20;
1. **Aspectos Económicos y Financieros:** Las empresas de agua prestadoras de servicio, con excepción de SANAA y Aguas de San Pedro, no cuentan con personal capacitado para realizar la gestión administrativa-financiera, carecen de procedimientos, metodologías, procesos y herramientas modernas para gestionar recursos disponibles provenientes del flujo de caja, financiamiento, aportaciones de otras fuentes y para optimizar los gastos operacionales de los prestadores de

servicios. La plataforma de modernización y desarrollo institucional propuesta por el PEMAPS sugiere proyectos requeridos para hacerle frente a la situación existente. Otro aspecto a considerar es la disponibilidad de fondos para cubrir los costos operacionales y las necesidades de inversión; actualmente los recursos de los prestadores son insuficientes;

De acuerdo a la Ley Marco en su Artículo 21, primer párrafo *“El Gobierno Central, las Municipalidades, y las Juntas Administradoras de Agua promoverán la gestión de los recursos para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento, estableciendo prioridades de desarrollo de proyectos, criterios de recuperación de la inversión, asignación de capital, los cuales se determinarán en base a estudios socioeconómicos y tomando en consideración la capacidad financiera respectiva.”*

Las estrategias, detalladas en el **Capítulo 6**, en materia de descentralización de la prestación de los servicios establecen acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión financiera dentro de las instituciones responsables. Considera también, las acciones para fortalecer a los prestadores en materia administrativa de apoyo, de control presupuestario, de ingresos y egresos, pagos de servicio de la deuda y otras actividades relacionadas con la prestación del servicio;

2. **Planificación y Control:** No existe planificación física ni financiera ni el sistema de información que genere los indicadores necesarios para llevar un control de las inversiones y gastos de los prestadores. Modelos de proyecciones financieras ni otro tipo de proyección y control son usados por los prestadores. Sin embargo, de acuerdo a la Ley de APS, esta es una actividad puramente municipal y del CONASA, Artículo 8, *“El CONASA tendrá las atribuciones siguientes: ... numeral 4) Elaborar el programa de inversiones para el sector, a nivel urbano y rural y coordinar con los organismos competentes, en especial las municipalidades, los mecanismos y actividades financieras relacionadas con los proyectos de agua potable y saneamiento”*. La estrategia institucional considera el tema del sistema de planificación y control dentro de las acciones de fortalecimiento Municipal y de las Regionales de Apoyo;
3. **Aspectos Comerciales:** Desde el punto de vista comercial, las tarifas no están actualizadas y generalmente no cubren los costos de la prestación del servicio ni tienen capacidad para cubrir inversión. De forma general, los catastros están desactualizados y no existe micro medición, es mala la atención a los abonados, la logística es inadecuada y falta equipo y software para la gestión comercial. La estructura tarifaria y los procesos de facturación y cobranza son débiles, lo que obliga a cambios que garanticen la prestación auto sostenible del servicio y el establecimiento de políticas y mecanismos de subsidios para las clases más pobres, acompañados de mejoras en la calidad. Dentro de las estrategias económico-financieras del PEMAPS se establecen las acciones correspondientes para garantizar tarifas autosuficientes. Para cumplir con el reto que demanda una gestión comercial eficiente, dentro de las estrategias de modernización y

desarrollo institucional del Plan, están incluidos proyectos para capacitar el personal de las nuevas empresas prestadoras y de las JAS;

Para el fortalecimiento de la prestación de los servicios, la Ley Marco manda, a través de su Reglamento, crear por parte de las Municipalidades las Empresas Prestadoras, única forma de lograr la autonomía financiera y administrativa, actualmente centralizada en SANAA y en las Municipalidades.

La **descentralización de una empresa** se da cuando simultáneamente existe la autonomía financiera y administrativa, y la **desconcentración** cuando únicamente se da la autonomía administrativa. El fortalecimiento de los sistemas operacionales y administrativos de los prestadores esta íntimamente ligado a las estrategias de descentralización y desarrollo de la prestación de los servicios, procesos ya iniciados que enfrentan una férrea resistencia al cambio, como es natural, y que se dirigen al desarrollo de los recursos humanos, de infraestructura y procedimientos.

4.9-Alternativas de Gestión y la Participación de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y del Sector Privado (PSP)

De las 298 municipalidades de Honduras, el SANAA administra 32 sistemas de abastecimiento de agua potable y uno de saneamiento que abarcan 33 localidades. Estos se distribuyen en 9 ciudades con rangos de población entre 7 mil y un millón, 10 ciudades con rangos poblacionales entre 2 mil y 7 mil y 8 centros poblacionales con categoría rural, con rangos de población entre 500 y 2 mil. En el mismo orden de relación las municipalidades operan 35 sistemas con población entre 7 mil y un millón, 76 entre 2 mil y 7 mil, 122 entre 500 y 2000 y 38 menores que 500. Las JAS operan 4223 sistemas rurales con poblaciones entre 250 y 2 mil. Quedando la distribución, como se muestra en la **Tabla 4.8**.

El SANAA opera 19 Municipios urbanos, 8 Municipios rurales y 5 poblaciones que no son cabeceras municipales, con una población total que asciende a 1, 301,081 personas, lo que representa el 20.4 % de la población nacional y el 44.1 % de la población urbana. Por su parte las Municipalidades tienen la responsabilidad de 271 ciudades.

Tabla 4. 8-Distribución de Sistemas de Agua y/o Saneamiento por Prestador

PRESTADOR		Rango Poblacional				
		P>7001	2001<P<7000	500<P<2000	P<500	
SANAA	No. de Ciudades	9	10	8		27
	Población	1,258,605	47,537	8,664		1,314,806
	Otras Ciudades	1	1	3		5
Municipalidades y otros	Población	8,954	4,663	4,361		17,978
	No. de Ciudades	35	76	122	38	271
	Población	1,290,485	278,150	138,205	12,101	1,718,941

Fuente: Mapeo Institucional. PEMAPS

A través de las diferentes formas de gestión que en los últimos años se han adoptado, se tiene:

1. **Un sistema concesionado** (San Pedro Sula) que representa el 15.5% de la población urbana;
2. **Tres contratos de arrendamiento** (Puerto Cortés 51,874, Choloma 126,402 y Choluteca 76,135), que representan el 8.4% de la población urbana; y
3. **261 municipalidades** que gestionan los servicios, en **forma directa** o a través de una **unidad municipal desconcentrada** (como es el caso de Catacamas y Villa Nueva).

Las experiencias referidas permiten no empezar de cero y requiere que los esquemas de gestión existentes se perfeccionen, blinden y repliquen. Igualmente, es importante iniciar un proceso innovador de participación del sector privado y de la Pequeña y Mediana Empresa, acompañado de acciones de validación que permitan emprender otro tipo de intervenciones que consoliden y fortalezcan el proceso de transformación del Sector. El **Anexo 4.5** detalla los esquemas de gestión vigentes, los aspectos relevantes de la prestación de los servicios en Honduras.

Si consideramos que la Ley Marco a través de su Reglamento en su **Art. 28. Gestión de Acueductos Urbanos**, establece que los Prestadores de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento deben tener autonomía administrativa y financiera, los esquemas de gestión identificados para la prestación de los servicios son los siguientes:

1. Empresas Municipales Descentralizadas
2. Delegación de la Administración en la Comunidad Organizada-Patronatos
3. Participación de agentes privados
4. Las Juntas de Agua y Saneamiento (Urbana y rural)

Si lo que se pretende es asegurar una operación eficiente y eficaz desde el punto de vista técnico, económico y financiero de los servicios, existen diferentes combinaciones entre cogestión público privada, diversos tipos de sociedades o empresas, contratos con públicos, mixtos o privados, organización con base en la participación de la comunidad, para lograr una operación sostenible de los servicios.

Una alternativa que toma especial interés, debido al potencial existente actualmente en donde la JAS es considerada un prestador privado por las comunidades, es la de PYMES de economía solidaria que pueden surgir en la comunidad o como formas alternas de la dinámica empresarial.

Para detalle de los esquemas de gestión referirse al **Anexo 4.6** y Documento de Modelos de Gestión, Participación del Sector Privado (PSP) y de Pequeña y Mediana Empresa (PYMES).

4.10-La Descentralización, Fortalezas y Debilidades

Si entendemos que la descentralización sólo se da cuando los prestadores de servicios gozan de autonomía administrativa y financiera, entonces la creación del ente prestador municipal descentralizado es la única alternativa que ofrece la Ley Marco a través de su

Reglamento, cuando manda en su Artículo 28.-Gestión de acueductos urbanos. a “ *Las Municipalidades, en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, deberán: a) Establecer uno o más prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento que tengan autonomía administrativa y financiera; b) Ajustarse a las condiciones del Reglamento de Calidad del Servicio y Reglamento de Tarifas, dispuestos por el Ente Regulador, a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, operativa y ambiental; c) Independizar los registros contables, financieros, administrativos y de información del servicio respectivo, de toda otra gestión pública que se lleve a cabo; y, d) Involucrar a la comunidad en la toma de decisiones. ...*”

La política nacional de descentralización incluye el sector de agua potable y saneamiento. La Ley Marco establece que el SANAA deberá descentralizar los servicios a las municipalidades y estas deberán descentralizar del Gobierno Local dichos servicios. El SANAA únicamente opera y mantiene agua y alcantarillado en Tegucigalpa y solo agua en 31 ciudades del país. Las Municipalidades por su parte operan y mantienen ambos sistemas en las localidades a su cargo.

En el proceso de descentralización, el SANAA tendrá que transferir los Sistemas, su administración y financiamiento a las Municipalidades y deberá facilitar y fortalecer el proceso de descentralización Municipal de aquellos sistemas, administrados y operados por ellas, para crear las empresas prestadoras de estos servicios. Las Juntas de Agua Urbanas que actualmente comparten la responsabilidad Municipal de la prestación, no están sujetas a ninguna clase de regulación y tienen una función complementaria a la prestación de los servicios ante la falta de respuesta institucional. Dentro de las estrategias del proceso de descentralización se debe delimitar los campos de actuación y responsabilidades y la exigibilidad en materia de regulación debe ser única.

No hay que perder de vista que el motor del proceso de transformación **es la creación del prestador del servicio**, unidad básica y fundamental para satisfacer las exigencias de calidad requeridas por los usuarios y establecidas en la Ley Marco, Ley de Municipalidades y otras relacionadas y las **Unidades Municipales de Agua y Saneamiento** (UMAS).

El desarrollo del proceso de descentralización conlleva, entre otras, dos acciones de especial relevancia: a) La descentralización de los servicios a cargo de las Municipalidades y b) Descentralización de los servicios a cargo de SANAA y su consolidación como prestadores en el ámbito de la responsabilidad municipal. Las fortalezas y debilidades de la Descentralización están destacadas en la **Tabla 4.9**.

Tabla 4. 9-Fortalezas y Debilidades de la Transformación

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. La existencia de la Ley Marco de Agua y Saneamiento, Ley de Municipalidades, Ley de Modernización y otras vinculadas que mandan la descentralización de los servicios y su desconcentración; 2. La creación de las instituciones Sectoriales necesarias para soportar el proceso de descentralización en forma independiente: CONASA, ERSAPS y la implementación de los programas de Desarrollo Institucional del PEMAPS, como elemento de soporte técnico al desarrollo institucional de las Municipalidades y de los entes prestadores; 3. La prioridad que el Gobierno le fija a la descentralización de los servicios dentro de sus políticas de modernización del Estado; 4. La existencia de financiamientos en curso y potenciales, dirigidos a fortalecer el proceso de descentralización; 5. Las Municipalidades y Juntas de Agua y Saneamiento operan la mayoría de los servicios en forma desconcentrada, únicamente 33 son operados por SANAA; 6. La existencia de modelos de gestión exitosos ya validados, como son los casos de Puerto Cortés, San Pedro Sula, Catacamas y de las Juntas de Agua y Saneamiento (aproximadamente 5 mil); 7. La existencia de Regionales del SANAA que por tradición han operado en forma desconcentrada y que facilita el apoyo a los prestadores; 8. Buena capacidad de recursos humanos a nivel nacional relacionados con el Sector; 9. La existencia de la Mesa Sectorial de Agua Potable y Saneamiento como instancia de concertación y de negociaciones; 10. La existencia de los Técnicos en	1. Carencia de una política pública en materia de agua potable y saneamiento. 2. Obs.: requiere es establecimiento de la política nacional de agua potable y saneamiento y de las políticas municipales. Previstas en el capítulo 6.0. 3. Debilidad administrativa, financiera y económica de los gobiernos municipales. 4. Obs.: requiere de la implementación del Subprograma de Desarrollo y Consolidación de la Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal (DEFOR). 5. Falta de interés en recibir los sistemas del SANAA en algunas municipalidades y de descentralizar los sistemas municipales en otras. Obs.: es necesario desarrollar un programa fuerte de socialización del PEMAPS y del proceso de descentralización el que deberá divulgar los incentivos y ventajas del proceso ante los tomadores de decisión. 6. Baja capacidad operativa para desarrollar la descentralización. Obs.: para superar esta debilidad se crearán las Unidades Ejecutoras Responsables de implementar el proceso de descentralización y al interior de las Municipalidades se crearán las Empresas Prestadoras responsables de operar los sistemas a descentralizar. 7. Baja capacidad operativa de los organismos sectoriales indispensables para la gestión centralizada, considerando que se encuentran en proceso de organización o reorganización (CONASA, ERSAPS y los Entes Técnicos de apoyo). Obs.: esta debilidad se supera con la implementación de la plataforma de modernización y desarrollo institucional en el subprograma de Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, incluyendo sus Entes y el ordenamiento establecido en el PEMAPS. 8. Insuficiente apoyo presupuestario, incumpliendo el mandato de Ley y falta de coordinación para aprovechar recursos provenientes de donantes, cooperantes y bancos. Obs.: requiere de la creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS) y de la asignación presupuestaria para apoyar la transferencia ... 9. Politización de la prestación de los servicios a lo

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Operación y Mantenimiento (TOM) y los Técnicos en Agua y Saneamiento (TAS) como elementos de apoyo a la prestación del servicio en el sector rural; 11. La existencia de Mancomunidades y otro tipo de agrupaciones que permiten aprovechar economía de escala para facilitar la gestión de la prestación del servicio.	interno del SANAA y de las Municipalidades. Obs.: El proceso de descentralización de la prestación de los servicios con la creación de las Empresas de Agua y Saneamiento permitirá vía reglamento definir las bases para superar el problema. 10. Falta de fuerza para aplicar las sanciones correspondientes ante los incumplimientos que se den a los mandatos de la Ley Marco; Obs.: requiere del refuerzo de todo el sistema sectorial y una mayor participación ciudadana en las acciones de vigilancia.

4.11-La Participación Ciudadana (en Gestión y en Otras Actividades, Urbanas y Rurales)

El tema de participación comunitaria es ampliamente conocido en el sector de agua y saneamiento, principalmente en el ámbito rural, en donde gran porcentaje de la infraestructura ha sido desarrollada y se sostiene con su valioso aporte. En el ámbito urbano y especialmente en las áreas peri urbanas y urbanas marginadas no se hubieran alcanzado las coberturas con que actualmente se cuenta sin la decidida participación comunitaria, ya que ante la demanda de servicios por los acelerados procesos de movilizaciones rurales hacia las zonas urbanas, que en el país se han presentado en las últimas décadas, las instituciones públicas que administran los servicios no han tenido respuesta. En la realidad, la promoción de servicios ha sido en función de la demanda de las propias comunidades que ha venido acompañada de propuestas de participación comunitaria, factor que permitió a los prestadores y agencias de cooperación unir recursos para hacer posible el acceso a los servicios demandados.

La Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento define que la prestación de los servicios se regirá (artículo 1º de la citada Ley en concordancia con el artículo 6º) por el siguiente principio, entre otros:

Participación Ciudadana: Dentro de la cual hay que promover la participación por medio de las Juntas Administradoras de Agua y otras formas organizativas de la comunidad en la prestación de los servicios, ejecución de obras y en la expansión de sistemas de agua potable y saneamiento.

La participación de la comunidad, evidentemente, no se limita a las Juntas de Agua y es más amplia, tal como se indica en el **Anexo 4.7**, en donde se amplía el alcance de su intervención y se resalta que la Política Pública Sectorial define lineamientos sobre la participación comunitaria.

4.12-Mecanismos de Concertación y la Mesa Sectorial

El PEMAPS aprovecha los mecanismos existentes de concertación y que se han incluido dentro de la Estrategia de Reducción a la Pobreza para afianzarlos y consolidarlos.

La Mesa Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, conformada con la participación del Gobierno, la Sociedad Civil y los Cooperantes, constituye una instancia de apoyo al Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y complementa a las mesas sectoriales de Salud, educación y Agroforestal como instancias de concertación nacional. Adicionalmente se consideran otros procesos tendentes a mejorar la configuración de los programas sectoriales:

- a) Consulta ciudadana;
- b) Concertación con la sociedad civil;
- c) Discusión técnica en las mesas sectoriales y
- e) Concertación del país con los donantes.

En la Mesa Sectorial se ventilan y se discuten los elementos que conforman el PEMAPS. Por lo tanto, la Mesa Sectorial desempeña un rol protagónico en el proceso de desarrollo e implementación del PEMAPS, en su socialización, en las formas de adecuarla a la perspectiva nacional, municipal y local, en el encuentro de apoyos a través de sus agremiados y aún en el financiamiento de las acciones de esta índole así como de otras derivadas del mismo y del proceso de transformación del sector.

Basado en el éxito de la Mesa Sectorial, están previstos, en el ámbito de los Programas de Modernización y Desarrollo Institucional del PEMAPS, procesos adicionales que facilitarán y promoverán la coordinación y concertación entre los entes del Sistema de APS. Entre ellos están los siguientes mecanismos que se encuentran desarrollados en el **Capítulo 6.0:**

- ▶ Alianzas estratégicas entre los municipios, juntas de aguas y demás actores del Sector;
- ▶ Concertación internamente al sector, con otros sectores en el país y con áreas de interés de otros países;
- ▶ Participación comunitaria enfatizada en la Ley Marco;
- ▶ Unificación y fortalecimiento del Sistema de Información de APS;
- ▶ Establecimiento de mecanismo financiero único;
- ▶ Alternativas y mecanismos de subsidios dirigidos a las clases más pobres;

4.13-Áreas Directamente Vinculadas

Las intervenciones en agua potable y saneamiento no tendrán un efecto significativo en el mejoramiento de la salud y calidad de vida sino se le vincula con otras intervenciones complementarias.

Agua potable y saneamiento tiene íntima relación con varias áreas y entre las principales se encuentran salud pública, gestión ambiental, en especial recursos hídricos, desastres y viviendas, además de otros servicios públicos.

4.13.1-Salud Pública

En la evaluación de alternativas de costos por tener servicios de buena calidad se debe también tomar en cuenta los costos y las consecuencias derivados de la mala calidad del servicio (intermitencia y mala calidad del agua e inadecuada disposición de excretas), que inciden en el incremento de enfermedades de origen hídrico, como son las diarreas, el cólera y otras enfermedades infecciosas, cuyos costos son asumidos por los pobladores. En la actualidad estas enfermedades se encuentran entre las primeras causas de mortalidad infantil.

El comportamiento de las diarreas en la población general, marca un gran nivel endémico para el último quinquenio (1996 - 2000). El promedio anual de casos de diarrea general para este período ha oscilado alrededor de 200,000, con un 85% (170,000) del total, ocurrido en menores de 15 años. Hasta la primera semana de septiembre del 2002 la Secretaría de Salud reporta más de 225,349 casos de diarreas a escala nacional, evidenciándose un notable incremento de casos en comparación a la misma época en el año anterior. El aumento es de más de 48,000 casos que en el año 2001, en el que se registraron 177,000. Esta situación, también se ha visto agravada por el incremento de las diarreas con sangre (disentería) reportadas en el país. En 1998, los casos de disentería fueron solamente 5, para 1999, este número ascendió a 2,340 casos y a 1,929 en el año 2000. En ambos períodos, el 64% (1,496 casos) y el 72% (1,392 casos) respectivamente, fueron reportados en menores de 15 años.

El control del cólera ha sido bastante exitoso logrando mejorar sustancialmente la capacidad de diagnóstico, pudiéndose confirmar por laboratorio la mayoría de los casos. En el año 2000 solamente se registraron 15 casos de enfermedad. A lo anterior cabe agregar que el Ministerio de Salud Pública cuenta con vigilancia epidemiológica basada en una red de 1190 unidades notificadoras conformando un sistema de alerta-acción. Cuenta también, con una red de salud pública fortalecida con recursos técnicos y financieros de la ayuda internacional recibida después del Mitch.

El Índice de Desarrollo Humano del país en el año 2003 era de 0.667, valor por debajo de la media de 0.777 para América Latina, con una población nacional en la que el 69.5% por debajo de la línea de pobreza, encontrándose en pobreza extrema el 50% de la población total del País.

En función de esto, la estrategia económico-financiera y la estrategia tarifaria y de subsidios, propuestas por el PEMAPS en el Capítulo 6.0 y en los proyectos respectivos constantes del Anexo, presentan políticas para la aplicación de subsidios que avanza en la dirección de tarifas capaces de soportar servicios sostenibles.

4.13.2-Gestión Ambiental

La responsabilidad de la protección y conservación del ambiente corresponde al Estado a través de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y a las Municipalidades. A los prestadores les corresponde garantizar el cumplimiento de las normas de calidad requeridas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, debiendo asignar los recursos necesarios para la protección ambiental de las áreas donde se ubiquen las fuentes o puntos de vertidos.

Adicionalmente, los prestadores tienen que cumplir a lo interno con las normas de Gestión Ambiental y Seguridad e Higiene, que en algunos casos por exigencias de los organismos financieros deben ser compatibles con las Normas ISO-14001. En las áreas rurales algunas comunidades organizadas han asumido esta responsabilidad. Son importantes los esfuerzos que se hacen en materia de conservación de cuencas porque los mismos disminuyen el riesgo de deslizamientos y de arrastre de sedimentos que ponen en riesgo la vida de las personas vecinas y encarecen la prestación del servicio. De igual importancia resulta el control de vertidos domésticos e industriales.

La **Tabla 4.10** muestra los usos del agua en el año 2003 y las proyecciones al año 2025, de esta tabla se desprende que el uso doméstico ocupa el segundo lugar en demanda, con una diferencia muy marcada con el uso agrícola, el retorno representa el 80% de la demanda bruta, la cual debe ser depurada.

Tabla 4. 10-Los Usos del Agua en 2003

Uso del Agua	Año 2003			Año 2025		
	Demanda Bruta hm ³ /año	Retorno hm ³ /año	Demanda Comsuntiva hm ³ /año	Demanda Bruta hm ³ /año	Retorno hm ³ /año	Demanda Comsuntiva hm ³ /año
Doméstica	315	252	63	769	615	154
Industrial	114	91	23	176	141	35
Refrigeración	300	285	15	300	285	15
Regadío	1,153	231	922	6,121	1,224	4,897
Total	1,882	859	1,023	7,366	2,265	5,101

Fuente: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, CEDEX del Ministerio de Fomento de España. Balance Hídrico de Honduras. Tegucigalpa, 2002.

Un aspecto importante a considerar en la disponibilidad del recurso hídrico es la marcada diferencia entre los meses lluviosos y los de estiaje, en que la variación estacional hace disminuir los rendimientos de las fuentes en algunos casos hasta en un 70%. En la zona sur del país la estación seca tiene una duración de aproximadamente seis meses con una clara delimitación en la duración de cada una de ellas, en este caso el diseño de la infraestructura hidráulica debe considerar aspectos de regulación en las fuentes al interior domiciliar.

Las estrategias establecidas en el Capítulo 6.0 consideran aspectos relacionados con el fortalecimiento de la parte ambiental, tanto al interior de los Prestadores, como de las Municipalidades y Regionales de Apoyo.

4.13.3-Prevención y Mitigación de Desastres

Honduras se encuentra en un área sísmica, de huracanes y sequías recurrentes, con la consiguiente destrucción por inundaciones y deslizamientos de tierra. Son conocidos los episodios más recientes, como es el caso del huracán Mitch y sus consecuencias sociales y económicas, afectando profundamente el desempeño sectorial. De esta situación de vulnerabilidad surge la necesidad de que la infraestructura de agua potable y saneamiento requiera de consideraciones especiales desde el punto de vista de desastres naturales. La mitigación de los daños que estos eventos pueden producir sobre el funcionamiento de los sistemas requiere de:

1. Mejorar los criterios de diseño;
2. Mejorar las normas y especificaciones de construcción incorporando en su contenido consideraciones que permitan mitigar los daños a la infraestructura;
3. Mejorar las especificaciones de los materiales a utilizar;
4. Elaborar Planes de Contingencias dentro de los prestadores de los servicios, gobiernos locales y gobierno central;
5. Reglamentar la coordinación interinstitucional;
6. Contar con equipo y herramientas apropiadas para caso de emergencias;
7. Fijar procedimientos para lograr la participación ciudadana;
8. Capacitar al personal de la empresa para evaluar daños y estimación de costos.

Los aspectos antes señalados son considerados dentro del PEMAPS en el Capítulo 6.0 Estrategias, en el que se incluye un fuerte componente normativo, de desarrollo institucional y mecanismos de socialización en la gestión de la prestación de los servicios, además de un proyecto relacionado con la minimización de la vulnerabilidad sectorial a desastres y atención a las emergencias.

Los daños ocasionados por el Huracán Mitch fueron de 781 millones de Lempiras (US \$ 58 millones), correspondiendo L 544 millones a acueductos urbanos, 150 millones a alcantarillado y 87.3 millones a sistemas rurales. Del monto anterior 95 millones de lempiras corresponden a daños indirectos relacionados con la reducción de ingresos y el incremento de gastos de operación de las empresas de agua potable y saneamiento³⁷.

4.13.4-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de APS

4.13.4.1-Vivienda y Agua Potable

La **Tabla 4.11** muestra la fuente de suministro y su localización para el área urbana y rural, observándose que en el área urbana 43,113 (7.4%) casas no tienen servicio y 240,558 (41.3%) lo tienen fuera de la vivienda. En el área rural 188,965 (31.4%) no tienen servicio y 302,271 (50.3%) lo tienen fuera de la vivienda. La **Figura 4.4** muestra que el 90% de las viviendas muestreadas tienen servicio entre 13 y 16 horas, valor este que confirma la intermitencia de los servicios en la mayoría de las viviendas. Son

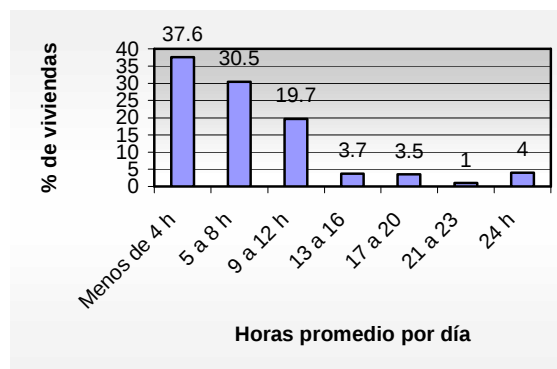
³⁷ CEPAL

evidentes los riesgos a la contaminación a que se encuentran sujetos los sistemas y viviendas del país y la mala calidad de los servicios que reciben.

Urbano					
Fuente de suministro	Tiene tubería instalada			Total	%
	Dentro de la vivienda	Fuera de la vivienda	No tiene		
De tubería sist. público y privado	285,912	226,041		511,953	87.8
De pozo con bomba	8,166	8,039	4,484	20,689	3.4
De pozo malacate	1,690	1,563	6,489	9,742	1.7
De vertiente, río o arroyo	1,229	1,649	2,953	5,831	1.0
De lago o laguna	241	43	127	411	0.1
De vendedor o repartidor ambulante	1,435	2,337	16,147	19,919	3.4
Otro	707	886	12,913	14,506	2.5
Total	299,380	240,558	43,113	583,051	100
%	51.3	41.3	7.4	100.0	
Rural					
Fuente de suministro	Tiene tubería instalada			Total	%
	Dentro de la vivienda	Fuera de la vivienda	No tiene		
De tubería sist. público y privado	98,232	261,360		359,592	59.8
De pozo con bomba	4,035	6,612	19,750	30,397	5.1
De pozo malacate	1,629	4,716	29,975	36,320	6.0
De vertiente, río o arroyo	5,220	26,641	108,650	140,511	23.4
De lago o laguna	111	359	1,724	2,194	0.4
De vendedor o repartidor ambulante	172	271	2,313	2,756	0.5
Otro	638	2,312	26,553	29,503	4.9
Total	110,037	302,271	188,965	601,273	100
%	18.3	50.3	31.4	100.0	

Tabla 4. 11-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Agua

Figura 4. 4-Continuidad del Servicio de Agua



Fuente: Estrategia Económico-Financiera. PEMAPS.

4.13.4.2-Vivienda y Saneamiento

La vivienda urbana del país se caracteriza por tener 317,326 (54.4%) servicios conectados a la red de alcantarillado sanitario, 112,827 (19.4%) son inodoros conectados a fosas sépticas, 121,694 (20.9%) son letrinas y 18,562 no tienen servicio sanitario de ningún tipo, según se desprende de la **Tabla 4.12**. La vivienda rural tiene las siguientes características: 4% tienen inodoros conectados a red de alcantarillado, 27% inodoros

conectados o pozo séptico, 1.3% inodoros con descarga a río o quebrada y 30.7% tienen letrina de pozo; 37.1% no tienen instalaciones.

Tabla 4. 12-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Saneamiento

URBANO				
Servicio Sanitario	El servicios sanitario		Total	%
	Si	No		
Inodoro conec. a red alcantarilado	277,067	40,259	317,326	54.4
Inodoro conec. a pozo séptico	100,336	12,491	112,827	19.4
Inodoro descarga a río o quebrada	10,705	1,937	12,642	2.1
Letrina de pozo	105,289	16,405	121,694	20.9
Subtotal	493,397	71,092	564,489	96.8
No tiene			18,562	3.2
Total			583,051	100

RURAL				
Servicio Sanitario	El servicios sanitario		Total	%
	Si	No		
Inodoro conec. a red alcantarilado	22,229	1,640	23,869	4
Inodoro conec. a pozo séptico	155,583	6,692	162,275	27
Inodoro descarga a río o quebrada	6,940	560	7,500	1.3
Letrina de pozo	175,343	9,161	184,504	30.7
Subtotal	360,095	18,053	378,148	63
No tiene			223,125	37.1
Total			601,273	100

De la información de los cuadros anteriores resulta evidente que el PEMAPS debe considerar el potencial que existe de mejorar la calidad de la entrega o descarga al interior de las viviendas. Por otra parte, un aspecto importante tiene que ver con la deficiente calidad de las instalaciones Nitra domiciliarias, las cuales no cuentan con estímulos para ser mejoradas, inclusive por la falta de micro medición, constituyendo una de las razones de altos consumos y del uso irracional del agua. Dicha situación está relacionada con la educación y programas de concienciación en el uso racional del agua a través de los Proyectos incluidos en la plataforma de desarrollo institucional del PEMAPS. La ausencia de normas nacionales relacionadas con las redes internas de las viviendas es otro aspecto a ser considerado en las estrategias de desarrollo sectorial contenidas en el PEMAPS y dirigidas a mejorar la prestación del servicio.

4.13.5-Interrelaciones Con Otros Servicios Públicos

La prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento tiene una dependencia fuerte de otros servicios públicos, como son: La energía, los teléfonos, el drenaje de aguas pluviales, servicios ambientales, manejo de los desechos sólidos y control de vertidos industriales.

- Los costos de la prestación y la calidad de los servicios de APS se afectan por las altas tarifas de energía, en algunos casos se supera el 30% del total de los costos operacionales. Cuando la calidad del servicio de energía eléctrica es mala, la continuidad del servicio, los procesos de tratamiento y el desempeño de las funciones administrativas y operativas se ven seriamente disminuidas;
- En el caso de los teléfonos de fundamental importancia en la comunicación interna y externa, y la gestión operativa y en los procesos de informática ahora altamente

dependientes de la buena comunicación inciden en la productividad y eficiencia de la empresa de agua;

- ▶ En lo referente al drenaje de aguas pluviales, en el caso de interconexiones de estos sistemas el daño en la operación de los sistemas en ambas direcciones conduce a la contaminación ambiental por vertidos de aguas negras consecuencia de las sobrecargas ocasionadas por las lluvias y en los procesos de depuración. El estudio de Recolección, Tratamiento y Disposición Final de las Aguas Residuales realizado por Hazen and Sawyer para la ciudad de San Pedro Sula revela la existencia de un 10% de conexiones ilegales de aguas lluvias al alcantarillado sanitario;
- ▶ Otros aspectos relevantes que ocasionan impactos negativos importantes por contaminación, reducción de rendimientos de fuentes son los vinculados con la gestión de las cuencas, manejo de desechos sólidos y descargas industriales por la pérdidas potenciales y reales del recurso, como un ejemplo se puede mencionar: La reducción estacional en los rendimientos de las fuentes hasta en un 70% de invierno a verano, por referirnos a uno;

La interrelación de los servicios de agua potable y saneamiento con otros de servicios y acciones públicas es esencial, siendo importante coordinar y concertar acciones, aprovechar fortalezas, socializar proyectos, compartir intereses, crear escala y fijar prioridades. Nos podemos referir a la experiencia de UNICEF, Escuela y Casa Saludable, La Escuela Amigable y campañas de uso eficiente y racional, además es importante mencionar las acciones apoyadas por la OPS en cuanto a la Red Inter.-Americana de Vivienda Saludable y Escuelas promotoras de salud.

Bajo la línea de pensamiento anterior, se destacan algunos aspectos esenciales de este tipo de alianzas y que en la actualidad no existen, como son:

- ▶ Fomento de la cultura del agua a través de programas de educación;
- ▶ La coordinación de los programas de desarrollo urbano con los programas de agua y saneamiento;
- ▶ Crear escala en las municipalidades pequeñas unificando la administración de prestación de los servicios municipales (desechos sólidos, aseo, agua y saneamiento y alcantarillados);
- ▶ La conveniencia de compartir recursos con servicios como desechos sólidos, aseo y unidades de urbanismo municipales para mejorar la escala dentro del ámbito de la prestación;
- ▶ El interés en aprovechar la escala de los servicios de APS grandes para apoyar la gestión en materia de facturación, talleres de medidores, laboratorios, control de fugas y aguas subterráneas de los servicios pequeños.

4.14-Ejes Transversales Específicos

4.14.1-Recursos Humanos

Aspecto fundamental para la buena gestión de la prestación de los servicios de APS son los **recursos humanos**-- disponibles y de buena calidad-- al interior de los prestadores de servicios y en el mercado. Su existencia en cantidad y calidad garantiza mejor capacidad interna de trabajo y facilita la introducción de nuevos esquemas de participación en la prestación de los servicios vía tercerías u otras alternativas participativas.

Como ya se indicó en este documento, los prestadores de servicios requieren que su personal sea capacitado en las diversas áreas de trabajo que demanda la prestación del servicio, como son: a) Administrativa, b) Comercial, c) Operacional y d) Técnica. Adicionalmente los prestadores requieren de intervenciones complementarias en la prestación de los servicios de las empresas privadas e instituciones del gobierno cuyo recurso humano debe estar capacitado para que pueda generar una respuesta positiva a sus intervenciones.

Una estrategia fundamental considerada en el PEMAPS es el fortalecimiento de los recursos humanos de todo el sistema y relacionados a:

1. Prestadores de los Servicios;
2. Las Municipalidades;
3. Entes Nacionales y las Regionales de Apoyo;
4. Las Empresas Privadas relacionadas con el Sector;
5. Entidades de fomento, apoyo y financiamiento;
6. La sociedad, a través de liderazgos y de miembros de consejos relacionados al sector.

Los actores del Sector y las áreas de trabajo a fortalecer se muestran en la **Tabla 4.13**.

Tabla 4. 13-RH a Desarrollar Agrupados por Entes y Áreas de Trabajo

Actores	Áreas de Trabajo-RH a fortalecer
Prestadores de Servicios ▪ Empresas ▪ JAS	Operación y Mantenimiento Comercial Administración de Apoyo Ingeniería Gerencia Administración Operación y mantenimiento
Municipalidades	Planificación física y financiera Unidades de Supervisión de Prestadores Adquisición de bienes y servicios

Actores	Áreas de Trabajo-RH a fortalecer
Regionales de Apoyo	Planificación física y financiera promoción TAS Asistencia a las JAS (TOM) Adquisición de bienes y servicios
Empresa Privada ▪ Empresas de ingeniería ▪ Empresas de construcción ▪ ONGs ▪ Otras relacionadas	Soporte a tercerías en áreas prioritarias, además de mejorías operacionales y en proyecto, construcción e instalaciones.
CONASA	Planificación física y financiera Sistema de Información Aspectos de promoción
ERSAPS	Regulación tarifaria Regulación de calidad de servicios Sistema de información
SANAA	Planificación física y financiera Adquisición de bienes y servicios Desarrollo Institucional Tecnología apropiada Desarrollo de nuevas funciones en el Sistema Hondureño de APS
Otros entes y la sociedad y el mercado	Programas de entrenamiento y de participación efectiva del mercado y en caso de la sociedad en el estímulo a la transparencia y vigilancia

A la tabla anterior hay que agregar el personal de las instituciones vinculadas con el Sector, que también tendrá que desarrollarse para hacerle frente a sus necesidades crecientes de prestación servicios.

Es evidente e amplio rango de conocimiento especializado que demanda la gestión de agua y saneamiento y que la transformación del Sector obliga a mejorar su capacidad para que de respuesta a los nuevos retos.

Consideraciones especiales de organización y de desarrollo del recurso humano se tienen en el PEMAPS, para permitir o facilitar la disponibilidad de éste, así como la identificación de opciones tecnológicas aplicables. Su desarrollo no se limita al interior de las instituciones sino a la creación de escala, aprovechamiento del mercado de servicios para complementar la prestación del servicio y facilitar su contratación para el logro de una coparticipación que fortalezca la prestación de los servicios.

La **Tabla 4.14**, indica que el recurso técnico disponible está concentrado en el SANAA, ASP, Cortés y SERMUCAT. Para las poblaciones pequeñas no se dispone de dato, pero su escala y nivel de pobreza no les permite en forma individual tener acceso al personal técnico ni a tecnología de punta. En estos casos las opciones tecnológicas son otras y

donde requieren de escala para tener acceso al recurso disponible las comunidades han generado escala mediante asociaciones de JAS, mancomunidades de gobiernos municipales.

Tabla 4. 14-Personal por Categoría y Rango Poblacional

Categoría	SANAA	ASP	Cortés	SERMUCAT
	P>800 mi l	P>500 mil	P>50 mil	P>20 mil
	%			
Universitaria	8	9	7	2
Administrativo	26	21	21	26
Técnico (Operario calificado)	5	24	23	22
Servicio y obra	62	46	49	50

4.14.2-Recursos Tecnológicos

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento demanda actualmente el concurso de personal especializado y el uso de tecnología de punta, así como, la utilización de tecnología apropiada en el desarrollo de los proyectos. Este recurso resulta escaso en aquellas comunidades pequeñas y económicamente limitadas. En la actualidad, se están dotando a las comunidades con plantas potabilizadoras que demandan conocimiento no existente en las comunidades que son beneficiadas y las exigencias actuales en materia de control de vertidos y de calidad de agua rebasan la disponibilidad del recurso técnico disponible o la capacidad de su contratación.

Existen laboratorios para análisis de calidad de agua en SANAA Central y sus regionales, en ASP, Aguas de Cortés. También cuentan con talleres para reparación de medidores, nos referimos al SANAA y ASP. Los demás servicios carecen de estos recursos y acuden a estos laboratorios o privados cuando requieren de análisis de calidad.

En la actualidad empresas como Aguas de San Pedro disponen de un modelo del acuífero para controlar su comportamiento y de un sistema de información geográfico y software para su gestión administrativa.

El PEMAPS dentro de sus estrategias considera el desarrollo del recurso tecnológico de acuerdo a los estratos poblacionales, en el que la escala define las opciones de gestión y el respaldo institucional al interior o al exterior de los prestadores.

4.14.3-Investigación

También, hay que considerar la **investigación**, que en la actualidad es muy escasa en el país, existiendo en materia agrícola en El Zamorano y la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) y alguna investigación social en la Universidad Autónoma Nacional de Honduras (UNAH).

Las estrategias para fortalecer la prestación de los servicios, sobre todo si se consideran los beneficios de explorar nuevos esquemas de organización y gestión deben documentar las experiencias vividas exitosas y validarlas para ir a escala. Además es a través de la investigación que se perfeccionan y replican nuevos modelos y se innova, en materia técnica, en esquemas alternativos a los tradicionales. Especial importancia toma Instituto de Tecnología del Agua y Saneamiento cuyo desarrollo y fortalecimiento forma parte de las estrategias del PEMAPS.

4.14.4-Sistema de Información

Finalmente, el **sistema de información** sectorial es inadecuado y tiene una atención especial dentro de las estrategias del PEMAPS para permitir y facilitar la planificación física y financiera, el control de la gestión por parte de los reguladores y la gestión misma en la planificación de la prestación de los servicios.

A escala nacional se identifican el Sistema de Información de Agua y Saneamiento de Honduras (SINFASH) adscrito al Ministerio de Salud y el Sistema de Información de Acueductos Rurales (SIAR) del SANAA.

Encontrándose, entre otras, las siguientes debilidades:

- ▶ No existe uniformidad de criterios de información
- ▶ La información no está procesada
- ▶ No hay distribución sistematizada de la misma al público
- ▶ Existen dudas sobre la confiabilidad del dato

Una muestra de las diferencias que existen entre las varias fuentes que informan sobre coberturas en el Sector de Agua Potable y Saneamiento se da en las **Tablas 4.15 y 4.16.**

Tabla 4. 15-Información de Coberturas de Agua de Diferentes Fuentes

FUENTE	URBANA	%	RURAL	%	NACIONAL	%
ENESEF	2,632,000	89	2,968,000	52.7	5,600,000	69.2
DIAT	2,776,552	89	2,977,960	66	5,754,512	77
SINFASH	2,508,745	86.04	3,353,177	30.51	5,861,922	54.27
SIAR	2,566,512	94.5	3,188,000	63.2	5,754,512	77.15

FUENTE:

Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento. Organización Mundial de la Salud. Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000. Tegucigalpa, Honduras. 1999

Tabla 4. 16-Información de Cobertura de Saneamiento de Diferentes Fuentes

FUENTE	URBANA	%	RURAL	%	NACIONAL	%
ENESEF	2,632,000	93.8	2,968,000	57.00	5,600,000	73.80
DIAT	2,776,552	86	2,977,960	47.40	5,754,512	66.00
SINFASH más otros	2,776,552	51.05	2,977,960	44.34	5,754,512	47.58
Cuerpos Receptores	2,776,552	58.63	2,977,960	79.07	5,754,512	69.20

FUENTE: Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento. Organización Mundial de la Salud. Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000. Tegucigalpa, Honduras. 1999

Un aspecto importante a considerar de la situación actual es la carencia de una política nacional en materia de información y las dificultades que se tienen en la dotación de una apropiada logística y asignación de recursos presupuestarios para garantizar un sistema sostenible y funcional.

La organización para la recolección de información en los diferentes sistemas presenta un grado de dificultad muy alto que impide capturar la información que lo alimenta, principalmente por carecer de los recursos económicos que permita estructurar la organización adecuada que garantice su correcto funcionamiento, esto ha resultado evidente con el SINFASH, que funcionó sin mayor problema mientras tuvo financiamiento externo.

Debido a la importancia que tiene el Sistema de Información desde el punto de vista de planificación sectorial y de la gestión de los prestadores, así como para la gestión de las empresas de agua y saneamiento, el tema constituye un proyecto específico en la plataforma de desarrollo institucional del PEMAPS.

4.15-Ejes Transversales Generales

4.15.1-Macroeconomía

El adecuado desarrollo de la prestación de los servicios de APS en las Municipalidades y en las Juntas de Agua y Saneamiento y su integración con las políticas globales del país, buscando la autonomía financiera y administrativa de los prestadores, está íntimamente vinculado a la implementación de la política de Desarrollo Local y a la Estrategia de Reducción a la Pobreza.

Dentro de los problemas que se pueden resaltar en el desarrollo del gobierno local es la alta concentración poblacional, de desarrollo y de riqueza en el 6.7% de los municipios que concentran el 49.6% de la población en un 24.1% del territorio nacional, ver **Tabla 4.17.**

Tabla 4. 17-Desequilibrio de la Distribución Poblacional por Municipio

Número de municipios	% de municipios	% de la población	% del territorio nacional
20	6.7	49.6	24.1
278	93.3	50.4	75.9
298	100	100	100

Estrategia Económica-Financiera. PNAS

Fuente:

Otro aspecto a considerar es la baja generación de ingresos de las municipalidades, que al año 2002 representaban solamente el 0.9% del PIB, equivalente al 5.7% de los ingresos tributarios del Gobierno Central. El grado de dificultad de mejorar los ingresos de las municipalidades se ve afectado por el tamaño de los municipios, por lo que para garantizar una gestión sostenible por parte de los municipios pequeños será necesario

buscar mecanismos que les permitan aunar esfuerzos para hacer frente a la responsabilidad de la prestación de los servicios, como son asociarse en mancomunidades o gozar de transferencias mientras se alcanzan mejoras en los ingresos de los Gobiernos Locales. Dentro de la ERP se fijan acciones dirigidas a lograr el desarrollo de la generación de ingresos de estos municipios.

La **Tabla 4.18** muestra la dependencia de los ingresos municipales de las transferencias en las clasificaciones de B a D, condición que acompañada de otros mecanismos de ingresos tendrá que mantenerse mientras se logra el desarrollo local.

Tabla 4. 18–Estructura de los Ingresos Municipales por Categorías

Concepto	% del Total de Ingresos				
	Prom (298)	A (24)	B (62)	C (123)	D (89)
Ingresos Corrientes	94.7	99.7	97.7	94.7	98.5
-Impuestos	33.9	42.3	32.7	21.8	26.9
Impuestos a la propiedad	10.5	13.4	6.8	6.7	3.7
Impuestos a los negocios	18.1	22.7	15.9	12.5	3.7
Personales	4.2	5.7	2.0	1.4	1.1
Minería/Hacienda	1.1	0.5	7.9	1.1	18.5
-Ingresos no impositivos	45.6	51.1	22.0	20.8	8.9
Tasas por servicios	31	42.3	8.4	11.0	1.5
Otros	14.7	8.7	13.6	9.6	7.4
-Transferencias	15.1	6.4	43.1	52.4	62.7
Ventas de activos	5.3	0.3	2.3	5.3	1.5

Fuente: Estrategia Económica-Financiera. PNAS

La ERP y el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional tienen como objetivo reducir el déficit fiscal y lograr el financiamiento internacional para los programas de crecimiento y combate a la pobreza. El déficit del Sector Público alcanzó en el período 1995-2000 el 1.8 del PIB, aumentó a 3.2% en el 2001 deteriorando la calidad del gasto corriente como resultado de los incrementos salariales y bajos niveles de inversión en los sectores sociales.

No existe duda de la influencia **macroeconómica** de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en la calidad de vida, al propiciar el crecimiento urbano e industrial, al incidir en la generación de empleo, no solamente en la gestión pero en el apoyo a la misma.

4.15.2-Derechos Humanos

Desde el punto de vista de los **derechos humanos**, la Ley Marco considera el principio de solidaridad y equidad que obliga a que la planificación incluya a toda la población y obliga al Estado a garantizar su cumplimiento como un derecho al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad hondureña.

Actualmente, la población carente de los servicios 21.5% en agua y 32.9% en saneamiento, se encuentra en las áreas rurales y peri urbanas, sin los beneficios de la infraestructura básica que les garantice una calidad de vida digna. El estado considera a

estos bloques poblacionales prioritarios dentro de las ERP y ha fijado políticas y mecanismos que le permitan controlar y darle seguimiento a las inversiones destinadas a mejorar sus condiciones actuales. El PEMAPS considera dentro de sus estrategias las acciones relacionadas para fortalecer la capacidad de los responsables de implementar los proyectos de agua potable y saneamiento en general y particular a los dirigidos a estos grupos más deprimidos.

Estudios realizados confirman que la población de bajos ingresos sin sistema paga más por el agua y que hay estudios como ya se indicó anteriormente en que este valor supera hasta 25 veces los precios de suministro a través de los sistemas existentes.

La inclusión de nuevos esquemas de gestión con participación del capital privado y tecnología de punta permiten liberar recursos del estado y de los gobiernos locales, recursos que pueden ser dirigidos a las clases más desprotegidas

4.15.3-Equidad de Género

El desarrollo de los programas de agua y saneamiento incluye la participación de la mujer en el ciclo del proyecto y en la administración de la prestación de los servicios, propiciado, especialmente en las áreas rurales y peri-urbanas, la igualdad de oportunidades. En este sentido el Estado, dentro de sus políticas actuales demanda su participación efectiva en forma sostenida, sobre todo si se considera que la mujer es la principal usuaria y es mayoritaria desde el punto de vista poblacional.

No hay duda que a pesar de los grandes esfuerzos hechos en materia de género en el desarrollo de proyectos de agua potable y saneamiento, la sociedad hondureña todavía no logra su participación plena. Datos existentes indican, que en la conformación de las juntas, constituyen el 30%, con muy baja participación en los cargos de mayor importancia. Sus intervenciones se ven restringidas por limitaciones propias a lo interno del seno familiar y/o por limitaciones derivadas de su idiosincrasia. Limitaciones en la adecuada valorización, capacitación y de promoción impiden en la actualidad una participación plena en los proyectos de agua y saneamiento, siendo necesario que las acciones orientadas a fortalecer su participación trasciendan el ciclo de proyecto.

Para mejorar esta situación, las estrategias y mecanismos sectoriales deben dar especial relevancia al desarrollo de acciones que permitan superar las limitaciones que imponen el patrón cultural y la situación de pobreza existentes, a través de las siguientes iniciativas, entre otras:

- a. Asegurar la participación de la mujer en los procesos del ciclo del proyecto de APS;
- b. Capacitar a la mujer para lograr su desarrollo e igualdad de condiciones en la participación de las actividades relacionadas con APS;
- c. Garantizar su participación efectiva en la fase operacional regular de los sistemas y en los Consejos Municipales, una vez creados;

- d. Sensibilizar al hombre en materia de género para que acepte una participación equitativa de la mujer en las diferentes acciones relacionadas con los trabajos de agua y saneamiento;

4.15.4-Transparencia

Las políticas actuales del Estado establecen la exigencia de la **transparencia** en la gestión de la prestación de los servicios a través de la auditoría social, participación de la sociedad civil, JAS, asociaciones comunitarias y mecanismos de seguimiento y control de los recursos destinados no solo a la lucha de reducción a la pobreza, pero también el relacionado con el desarrollo de proyectos de agua y saneamiento. Para hacer efectiva esta participación se han desarrollado indicadores que permitan controlar y dar seguimiento no solo a los programas de inversión sino que la prestación misma desde el punto de vista de calidad y de ejecución presupuestaria. Actualmente, el Estado hondureño cuenta con El Tribunal Superior de Cuentas y con las auditoras externas e internas dentro de las instituciones. El gobierno está mejorando los mecanismos de seguimiento y control del gasto destinado a la lucha de reducción de la pobreza, en este sentido identifica todo gasto con un código antes de su aprobación de manera que le permite tener un control de la supervisión durante la ejecución, este proceso es totalmente computarizado y esta en fase de implementación. Esfuerzos en curso para asegurar la transparencia, son elementos que intervienen en todos los procesos y requieren de un componente de capacitación, el cual está considerado dentro de las Estrategias del PEMAPS.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

5.0-LAS FORTALEZAS Y LOS ASPECTOS CRÍTICOS CLAVES PARA LA TRANSFORMACIÓN

El Gobierno de la República de Honduras ha asumido importantes transformaciones en el Estado y emprendido, por tanto, modificaciones en la institucionalidad para distintos sectores y beneficiarios. Entre estas, destaca la decisión de reformar el sector APS, tanto en las instituciones del nivel central, así como para mejorar la administración de los sistemas y la prestación de los servicios en las localidades y municipios del país. El presente capítulo busca brindar en forma de síntesis los principales elementos de juicio que justifican la necesidad de promover las reformas aún por realizar, a partir de decisiones fundamentales como la promulgación de la Ley Marco del Sector APS y el consecuente enriquecimiento de la institucionalidad en el nivel central, que de suyo representa un verdadero desafío, acorde con las necesidades actuales y con las previsiones para los próximos dos lustros.

El sector transita por un importante proceso de transformación, sustentado en la Ley Marco y en la determinación del Gobierno Central de destinar esfuerzos en aras de conciliar políticas, procedimientos y prácticas operacionales de sus instituciones, con una vigorosa concertación con quienes apoyan al país –donantes, cooperantes y financieros--, así como a través de mecanismos inéditos como la Mesa Sectorial.

La lógica subyacente en este capítulo, se basa en contrastar los aspectos críticos claves, en términos de debilidades o amenazas, a ser resueltos o revertidos, vis a vis las fortalezas y oportunidades que ofrece el sector APS. Es decir, se analiza en forma sucinta la problemática existente en materia del sector, que complementa la revisión crítica de los servicios de agua potable y saneamiento que se ha realizado en el Capítulo anterior. En tal sentido, la problemática se visualiza bajo las ópticas de las instituciones existentes, la mecánica operativa del sector y las necesidades por atender.

De los resultados de este ejercicio, se desprenden elementos de juicio para determinar los objetivos de la transformación del sector vía un Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, que permita acompañar y atender los compromisos del Estado Hondureño con sus habitantes, en un renglón crítico para el desarrollo con sustentabilidad y justicia social.

5.1-Aspectos Jurídicos

En América Latina y el Caribe se viven momentos cruciales en la construcción de instrumentos jurídicos y de marcos legislativos, así como de reformas en relación con el agua y su gestión. En menor escala, existen también esfuerzos por ordenar y reformar el sector agua potable y saneamiento. En algunos países existe ya una sólida experiencia en ambos casos como en México, Colombia, Brasil y Chile. Recientemente esta ola

legislativa ha cobrado también fuerza en Centroamérica con la aprobación de Leyes de Cuencas en Panamá, de Agua en Nicaragua y con sendos proyectos en revisión en esta materia en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras *(si bien confrontando procesos largos de debate en la búsqueda de consensos y apoyos)*.

Existen razones que justifican la creciente producción de Leyes en materia de agua potable, que se derivan del pensamiento y conceptos que soplan en la región y que se originan del proceso de desarrollo así como de un ideario mejor concebido que está siendo adoptado gradualmente entre los países desarrollados, principalmente a partir de la década de los años Sesenta del siglo pasado. Entre los tópicos más relevantes destacan la incorporación de la sociedad y del sector privado en la gestión de los sistemas y servicios, la descentralización y municipalización, la transferencia de experiencias, tecnología, metodologías, procesos e instrumentos, así como su difusión y el trabajo en red para fortalecer avances y aprovechar experiencias.

En forma complementaria, se exploran cada vez más la forma y fondo de la nueva institucionalidad del sector, del encuentro de arreglos institucionales para repartir mejor las tareas del sector entre gobierno y sociedad, de tal modo que se creen las condiciones favorables, se fomente y resguarde la participación de la sociedad y de la iniciativa privada como actores clave en la transformación del sector, y con ello contribuir a liberar recursos presupuestales para otros fines, a la vez que se reduce el tamaño y costo del aparato gubernamental, se crean fuentes de empleo y se diversifica la economía. También se ha generado una ola de interés sobre criterios de eficiencia económica en la administración de los sistemas y la prestación de los servicios, de costo – eficiencia, de uso adecuado de subsidios acompañados con criterios para el cobro de los servicios prestados a un precio justo. Finalmente, también existe un creciente interés en la temática de contaminación de las aguas y sus efectos en el ambiente y por tanto en las fuentes de agua.

Mientras que las inversiones para aumentar la cobertura de servicios crecerán en los próximos años, también se avanza hacia mejores eficiencias con los recursos disponibles. En forma gradual se está transitando del enfoque clásico de APS basado únicamente en la gestión de la oferta hacia un enfoque que también comprenda la gestión de la demanda. Además existe la tendencia jurídica a integrar el sector cuando opera en forma fragmentada.

En la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos para el sector se privilegia la construcción de Leyes Marco, vinculadas con otros elementos del marco jurídico, con disposiciones claras, amplias y con cierto grado de resiliencia para facilitar su aplicación, así como para no constituir un cuello de botella ante los procesos de transformación que la propia ley marco pudiere generar o contribuir a fomentar. Las nuevas leyes del sector posibilitan crear políticas públicas sectoriales que soporten los cambios que deben sobrevenir en las instituciones y en las formas de operar a nivel local y municipal.

5.1.1-Marco Jurídico del Sector

El sector APS está regido por un marco jurídico integrado por veinticinco instrumentos de esa naturaleza caracterizados por su dispersión, superposición y vacíos normativos, así como por una aplicación poco dedicada de estos instrumentos en la práctica. Destacan entre esos instrumentos: (1) Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento; (2) La Ley Constitutiva del SANAA; (3) Ley de Municipalidades, y (4) Código de Salud. Si bien presentan coincidencias y cierta complementariedad, es indudable la existencia de disposiciones confusas o de compleja interpretación, de propuestas que ya son anacrónicas a la luz del proceso de desarrollo en ciernes, de contraposiciones y contradicciones, así como de grandes lagunas que lesionan el devenir del sector y afectan a los habitantes del país. La regulación del agua per se es regida a través de veinte instrumentos jurídicos dispersos, entre los que destacan El Código Civil, la Ley General del Ambiente y la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales.

Actualmente el Congreso Nacional revisa los anteproyectos de Ley General de Aguas y de Ley Forestal. Entre los círculos de expertos y políticos vinculados al sector, se ha estimado indispensable realizar reformas críticas a la Ley Constitutiva del SANAA y, por lo tanto, a su aparato técnico administrativo, en aras de la mejor operación del sector en los niveles central, intermunicipal, municipal y local.

El artículo 145 de la Constitución de la República dispone que el Estado sea el responsable de proteger la salud y la conservación del medio ambiente adecuado para sus habitantes. En adición, su artículo 340 establece que todos los recursos naturales son de utilidad y necesidad pública y se atribuye al Estado la potestad de reglamentar su aprovechamiento conforme al interés social.

La Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento (octubre, 2003) y su Reglamento (mayo, 2004) norman, regulan y fijan las responsabilidades de los diferentes actores del Sector APS y crea un nuevo orden sectorial al modificar el marco institucional y la distribución de competencias y responsabilidades. En este sentido, establece una clara separación en las acciones de planificación, regulación y control, y la prestación de los servicios. Se establecen en ella y en su reglamento mandatos y plazos para desarrollar las actividades necesarias para la transformación del Sector.

Los mandatos de la Ley Marco están estrechamente vinculados con las siguientes leyes:

- ▶ La Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos
- ▶ La Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre
- ▶ Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales
- ▶ Ley de Municipalidades y la Reforma a la Ley y su Reglamento
- ▶ Código de Salud y su Reglamento
- ▶ Proyecto de Ley General de Aguas (en proceso de revisión y posible aprobación en el Congreso Nacional)

Contar con este marco jurídico representa una indudable fortaleza del sector APS frente a otros países de la región que son más bien débiles en la materia.

Hace décadas, las responsabilidades del manejo del abastecimiento de agua y disposición de excretas era responsabilidad de las Municipalidades. En 1961 se crea el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), al cual se le transfieren las responsabilidades municipales en esta materia. Sin embargo, no todas las municipalidades cumplen con el mandato, posiblemente porque consideraron que retener los sistemas y servicios les permitía mayor capacidad de maniobra política y una fuente de ingreso para destinarla a otras necesidades del municipio.

En 1990, la Ley de Municipalidades concede a los municipios la responsabilidad de construir, manejar y administrar las redes de APS. En los últimos años las municipalidades han desarrollado modalidades jurídicas de prestación indirecta de los servicios.

En suma, Honduras cuenta con un Marco Legal que genera un nuevo orden institucional con roles y competencias claras para el sector APS, en proceso de integración y puesta en marcha. En forma complementaria, existe un incipiente marco regulatorio y normativo. La **Figura 5.1** indica el marco legal y sus consecuencias institucionales; destaca la separación de funciones de planeación, regulación, asistencia técnica y prestación de servicios. La **Figura 5.2** presenta el marco de gestión de los servicios de APS.

El marco legal actual permite reformar los servicios de APS si bien la incertidumbre que se deriva de algunos pasajes confusos y contrapuestos que contiene el propio marco jurídico (entre leyes y aún al interior de éstas), resultado de ajustes que responden a diversos intereses, origina omisiones, vacíos y debilidades, que podrían ser resueltas a través de reformas jurídicas (algunas indispensables en un lapso menor a 2 años y otras que deberán realizarse hacia 2008), para cumplir con los compromisos asumidos por el Estado Hondureño con su población y con instituciones multilaterales internacionales.

Existen contradicciones entre la Ley Constitutiva del SANAA y la Ley de Municipalidades sobre el deslinde de responsabilidades para el suministro de los servicios. En efecto, mientras la Ley Constitutiva le asigna al SANAA una responsabilidad teórica sobre el territorio nacional, la Ley de Municipalidades asigna esa responsabilidad a los municipios, razón por la cual algunos municipios han tomado decisiones para manejar sus servicios de manera independiente, tales como Puerto Cortes, Choluteca o San Lorenzo. La Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional permite a los municipios firmar contratos de participación privada (contratos de concesión o de gestión).

Algunos municipios han aprovechado esta apertura (*San Pedro Sula, Puerto Cortes*) para lo cual han obtenido autorización para firmar contratos mediante decreto del Congreso.

Sin embargo, las contradicciones detectadas en el marco jurídico generan incertidumbre jurídica con respecto a la titularidad de las responsabilidades para manejar el sector y son elemento de riesgo para los inversionistas.

Figura 5. 1-Marco Legal e Institucional

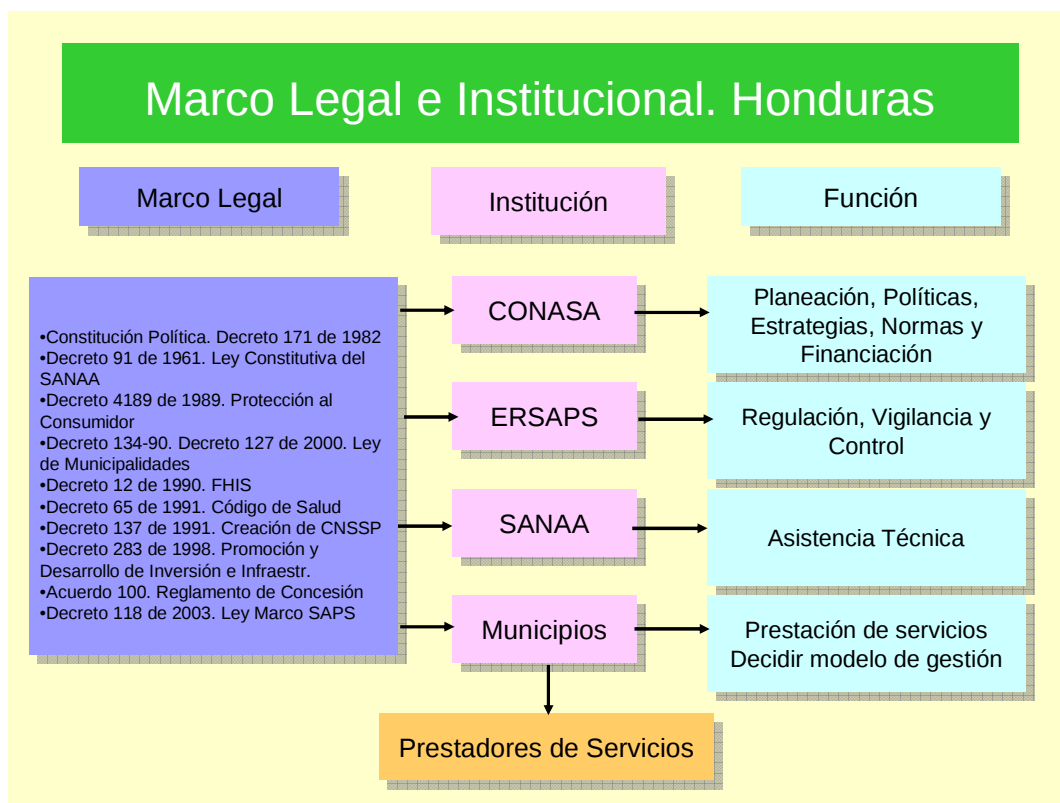


Figura 5. 2-Marco de Gestión de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento



5.1.2-La Ley Marco del Sector APS en la República de Honduras

La Ley Marco del Sector APS establece un nuevo orden, con simetrías y arreglos distintos al pasado, además generar nuevas instituciones que aclararán los rumbos por recorrer para transformar el sector y lograr sus verdaderos objetivos: brindarle a toda la población de Honduras agua potable en cantidad suficiente y con servicios de calidad aceptable, sin menoscabo de su ubicación geográfica o su nivel socioeconómico, así como las facilidades para desalojar sus efluentes sin causar impactos en la salud o en el ambiente, para contribuir con ello al mejoramiento de los niveles de bienestar, salud y desarrollo.

El Legislador con sabiduría introdujo en la Ley Marco un enriquecimiento de la institucionalidad del sector al crear dos nuevos actores necesarios: (1) El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (**CONASA**), con el cual el Estado Hondureño busca resolver el escollo histórico de contar con un responsable de las políticas y estrategias del Sector³⁸ y (2) El Ente Regulador de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (**ERSAPS**), responsable de su regulación, con el cual se resuelve una asignatura pendiente, indispensable en la marcha sana y sustentable del sector.

En adición, este nuevo instrumento jurídico crucial para el sector, establece con inteligente previsión histórica que el **SANAA** *se reoriente vigorosamente* para depositar (i) las tareas de planeación sectorial en el CONASA, (ii) de normatividad en el ERSAPS y (iii) de estudio, diseño, proyecto ejecutivo, construcción, operación, mantenimiento, y de aspectos comerciales y financieros, en las municipalidades preferentemente – si bien se ha previsto jurídicamente que puedan hacerse cargo desde comunidades rurales, comunidades micro urbanas de nivel local, y hasta arreglos intermunicipales de diversa índole –. En ese estado de cosas, el SANAA experimentará una verdadera reingeniería para fungir a la vez como Secretaría Técnica del CONASA, y encabezar la Secretaría Ejecutiva de ese órgano a través de su Director General y desempeñar el rol crítico de apoyo técnico del Gobierno Nacional para con las Municipalidades y las Juntas de Agua Rurales.

La Ley Marco da a luz a un nuevo orden político – estratégico, institucional, operativo – administrativo, financiero y jurídico, con claros vínculos hacia la gestión del agua y el medio ambiente. En efecto, al amparo de esa Ley, el sector tiene actuaciones en tres sendos niveles, que se complementan y fortalecen en forma conjunta los fundamentos, las directrices y la gestión de los sistemas y los servicios:

- (1) Un plano que se fundamenta en la determinación y mejoramiento de las **políticas públicas, de las estrategias, y de la elaboración de planes, programas y**

³⁸ Algunos estudiosos del tema elaboran sobre las inconveniencias de que un Consejo encabece el Sector, por la propia naturaleza de la figura de Consejo *versus* la necesidad de contar con una figura capaz de coordinar y dinamizar el sector, así como de asumir las decisiones de mayor envergadura, mediante una operación institucional permanente y no esporádica como la que brinda un Consejo. Algunos otros analistas consideran inadecuado que las Secretarías Ejecutiva y Técnica sean un bastión de SANAA, puesto que consideran que tácitamente, el sector a nivel nacional queda en términos operativos cotidianos bajo la tutela del Servicio Autónomo.

presupuestos. Al resolver la asignación de estas tareas a responsables concretos, el Estado Hondureño da un paso en la dirección correcta, que en gran medida deben observar y analizar los demás países Centroamericanos.

- (2) Un plano que identifique, diseñe, critique, ordene la instrumentación y vigile las graves e indispensables tareas de **Regulación y Control**, que antaño, al no contarse con verdaderas soluciones en este rubro, fomentaban condiciones de caos, injusticia y uso indebido de recursos escasos; inadecuadas condiciones en las obras, instalaciones y equipamiento; así como finalmente servicios inaceptables y por tanto, carentes de sustentabilidad.
- (3) Un plano crucial correspondiente a la gestión concreta de los servicios de agua potable y saneamiento, nacida de la administración de los sistemas conjugada con la prestación de tales servicios. En tal sentido, la Ley Marco establece con razonable precisión los papeles fundamentales – a través de funciones, atribuciones y responsabilidades glosadas con buen grado de detalle – de los principales actores, en el encuentro de claras condiciones de frontera entre las asignaturas de cada uno.

La Ley Marco con visión de futuro también reconoce el crucial papel de los usuarios del agua y de la sociedad organizada en el sector, bajo una concepción ecuménica que va desde la toma de conciencia, la construcción de una nueva cultura, la participación en decisiones relevantes, la asunción de compromisos, que pueden llegar a roles claramente ejecutivos y operativos, y hasta llegar a actuaciones ligadas con auditorías ciudadanas o contralorías de la sociedad, para vigilar la buena marcha del sector y de sus avances y resultados concretos.

Finalmente, la Ley reconoce los espacios de maniobra para con aquellos quienes brindan asistencia, cooperación, recursos y transferencia tecnológica. Por eso, el Sector queda abierto a la recepción de cooperantes, donantes y financieros nacionales e internacionales, quienes desempeñan hoy día roles relevantes en los avances del sector.

La Ley Marco, en un acto histórico que ratifica las disposiciones contenidas en la Ley de Municipalidades, le confiere a éstas últimas la plena responsabilidad de administrar los sistemas y prestar los servicios de APS.

Por un lado, para los municipios que no fueron objeto de la recentralización de sistemas y servicios acaecida en la década de los sesenta en el pasado siglo, la ley establece elementos para propender al fortalecimiento del plano municipal en relación con el sector en comento. Por el otro lado, para aquellos casos en los cuales los sistemas o acueductos hubiesen sido recentralizados (restan 33 casos en el país hoy día), se fija un período inamovible con duración de cinco años a partir de octubre, 2003 durante los cuales deberán traspasarse los sistemas, personal necesario, recursos y actuaciones a favor de las municipalidades, de tal modo que para finales del 2008, el sector funcione en los términos prácticos de los servicios a la población, a nivel local, municipal y micro-

regional o intermunicipal. De esa forma, el Estado Hondureño da respuesta al desafío de avanzar hacia una verdadera gestión integrada del Sector Agua Potable y Saneamiento.

En el **Anexo 5.1** del presente documento, se ofrece un cuadro que contiene una selección y versión resumida de los textos relevantes de los artículos de la Ley Marco, particularmente vinculados con la descentralización y transferencia de sistemas.

La Ley Marco apunta hacia la solución de algunos de los más críticos problemas estructurales y operativos del Sector APS. Empero, está todavía por comprobarse si el arreglo hasta cierto punto tautológico de hacer que la cabeza de CONASA sea nuevamente el SANAA (juez y parte) y que la Secretaría Técnica también sea el SANAA, podrá tener visos de contribuir a resolver el problema crítico de falta de un líder claro, real, fuerte y permanente, para determinar las políticas del sector y conducir los procesos de seguimiento y control, para que se consiga el cumplimiento de tales políticas sectoriales.

Por otra parte, el propio marco jurídico deberá comprobar en la práctica que finalmente se hayan logrado crear y se puedan instrumentar apropiada y oportunamente los mecanismos de regulación al nivel nacional que requiere el Sector APS.

Como apuntan varios expertos en el sector, hondureños y extranjeros, todavía es necesario realizar una reforma más al marco jurídico a la vez que reforzar los mecanismos (o crearlos, en su caso) para instrumentar el marco ya existente, en tanto sobrevienen las reformas, si fuere el caso.

En los anexos del presente subcapítulo se incluyen: la Ley Marco (**Anexo 5.2**), su reglamento (**Anexo 5.3**), y la Ley Constitutiva del SANAA (**Anexo 5.4**). Dejamos de incluir pero son muy importantes la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Municipalidades.

5.2-Aspectos Institucionales

El Sector Agua Potable y Saneamiento comprende a un sistema integrado por instituciones, marco jurídico y normativo, actores sociales, políticos y económicos y bienes de diversa índole que directa o indirectamente inciden en la administración de los sistemas y en la prestación de estos servicios públicos.

El Sector comprende en el ámbito nacional al CONASA, como coordinador nacional; ERSAPS, para regulación y control de la prestación de servicios; Instituciones públicas, entre las cuales destacan el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Secretaría del Despacho de la Presidencia, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Secretaría de Recursos Naturales (SERNA), Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO), Secretaría de Finanzas, Secretaría de Turismo, Consejo Consultivo, Corporaciones Municipales, instancias u organismos prestadores de los servicios, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), así como diversas instituciones descentralizadas y desconcentradas. El sector también comprende a instituciones privadas, entre las cuales destacan los Organismos de Cooperación

Internacional de diversa índole y objetivos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), Juntas de Agua Potable, Patronatos y empresas privadas.

Destaca en términos de transversalidad el grupo denominado **Mesa Sectorial**, como instrumento de concertación para apoyar el CONASA, en su momento destacó el Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento, adscrito a la Secretaría de Salud cuyo rol era la coordinación interinstitucional, en la elaboración de planes de desarrollo y de contribución al logro de metas definidas, la Red Regional de Agua y Saneamiento para Centroamérica (RRASCA), mecanismo informal de coordinación y cooperación entre los países de Centroamérica, que promueve el intercambio de experiencias y la capacitación, con énfasis en las áreas rural y periurbana y FOCARD, como organización en red de ocho países (siete de Centroamérica y República Dominicana) para promover el conocimiento e intercambio de modelos y experiencias entre dichos países en relación con las mejores prácticas en el sector.

Con base en las disposiciones contenidas en la Ley Marco, se desarrolla una profunda transformación del marco institucional sectorial y de sus arreglos institucionales. La nueva realidad institucional privilegia la actuación del CONASA para encabezar los esfuerzos de coordinación y concertación de las actividades de las instituciones públicas y privadas en el seno del sector.

Pese a la carencia de un sistema de información sectorial integrado, las estadísticas disponibles señalan altos porcentajes de cobertura en infraestructura urbana y rural en sistemas de agua potable y saneamiento.

Pese a la falta de precisión en los datos anteriores, se evidencia el esfuerzo realizado por Honduras para aumentar la oferta de infraestructura de APS urbana y rural, con niveles de cobertura similares a las de los principales países de América Latina.

La calidad de los servicios se puede calificar de inadecuada, situación que incide en la seguridad sanitaria para los usuarios, debido a que más del 90 % del abastecimiento es intermitente, en promedio únicamente el 44 % de los servicios dispone de cloración que funcione de manera efectiva y las deficiencias o carencia de sistemas de control y vigilancia de la calidad del agua son críticos. Los motivos anteriores explican la incidencia de padecimientos de origen hídrico que ocupan el primer lugar de morbilidad y el segundo en mortalidad infantil.

Para atender los rezagos existen varias estrategias que ha adoptado el Estado Hondureño para revertir las condiciones desfavorables que aún prevalecen en el país en materia de la administración de los sistemas y prestación de los servicios. Destacan los esfuerzos derivados de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, que se adoptó como parte importante del Plan de Gobierno de la actual administración; también tienen repercusión en el sector los programas derivados del Plan de Desarrollo de la Salud, el Plan del Comité Técnico Nacional de Calidad del Agua, los programas, proyectos y acciones del FHIS, así como el Plan Estratégico del SANAA, y en forma destacada, las actuaciones de donantes, cooperantes y financieros, quienes inciden en el mejoramiento de los niveles de

cobertura de servicios y mejoramiento de la calidad del agua potable y ampliación del saneamiento. Ver en la **Tabla 5.1** las metas del sector para el año 2015.

Tabla 5. 1-Metas de Cobertura para el Sector para el año 2015

Rango de Población	Cobertura		Mejoramiento de la calidad del agua		Alcantarillado	
	Agua	Sanea-miento ¹ .	Desinfección	Potabilización	Recolección ²	Tratamiento ³
P<700			70%	45%		
700 – 2,000			80%	55%		
2,000 – 10,000			85%	70%		
10,000 – 100,000			90%	85%	75%	37.5%
P>100,000			100%	90%	100%	50%
Global	95%	95%				

Fuente: SANAA; metas del milenio

¹ Comprende todo tipo de disposición sanitaria de excretas.

² La meta establece que el 75% de las localidades de más de 10,000 habitantes tendrán alcantarillado. Se asume que el 100% de las localidades metropolitanas deberán de tenerlo.

³ La meta establece que el 50% de las ciudades con más de 10,000 habitantes con alcantarillado tendrán tratamiento de aguas residuales.

Las características institucionales sobresalientes del Sector Agua Potable y Saneamiento, son complejas tanto en la génesis, roles y arreglos institucionales (relaciones funcionales, normas internas e interinstitucionales, reglas de operación de programas, proyectos y acciones, así como normas de observancia general, tanto del sector como de carácter exógeno).

Previo a octubre de 2003 (promulgación de la Ley Marco) se carecía de un Ente Rector único que fijara las políticas públicas sectoriales y encabezara los esfuerzos de planificación en el ámbito nacional. Coexistían múltiples organismos, con objetivos encomiables pero con traslapes, redundancias, ineficiencia en la aplicación de recursos y en contraste, con evidentes omisiones y lagunas en sus actuaciones para con el sector APS. Se carecía de un Ente Regulador a nivel nacional en términos de las actuaciones técnicas, calidad de los servicios, y en las economías y finanzas sectoriales. Algunas instituciones existentes tienen roles parciales que no cumplen en forma efectiva.

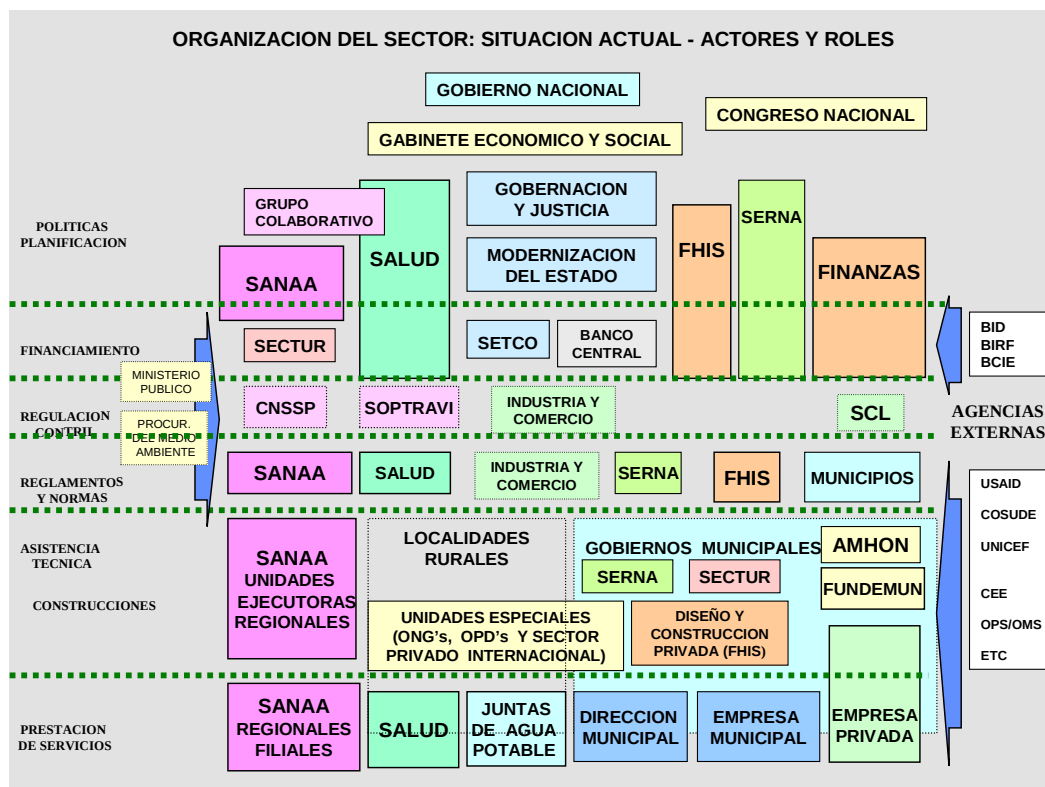
También era evidente la falta de una instancia u organismo con competencias claras para determinar e instrumentar las políticas de financiamiento para el Sector a nivel nacional, por lo que los esquemas financieros han estado en muchas ocasiones a la deriva y por lo tanto, pese a la oferta de recursos presupuestales del Gobierno de Honduras, con sus limitaciones y ópticas diversas, así como aquellos que provienen de donantes, cooperantes y financieros (incluyendo los apoyos técnicos vinculados a la oferta de recursos financieros), las actuaciones no eran cohesionadas, coordinadas y eficientes.

En el sector coexisten una amplia gama de prestadores de servicios que a nivel urbano incluyen al SANAA – que atiende 33 sistemas / acueductos y apoya a sistemas rurales en diversas regiones hondureñas; un conjunto de dependencias municipales que desde la óptica de la administración municipal central están encargadas directa o indirectamente de las responsabilidades municipales relativas al sector APS; algunas empresas

municipales que operan bajo distintos regímenes y grados de autonomía en relación con las autoridades municipales y su aparato administrativo central; empresas de carácter mixto, con participaciones del orden público complementadas con participación social o privada (como en el caso de Puerto Cortés), y finalmente una empresa netamente privada, amparada en un contrato de concesión (como es el caso de San Pedro Sula).

Por su parte, el ámbito rural ofrece una rica gama de opciones institucionales para con el sector, destacando la actuación de las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (bajo diversas denominaciones cuya dinámica prosigue), los Municipios que en determinados casos han asumido – en ocasiones tíbiamente – las responsabilidades que les confiere la Ley de Municipalidades en relación con el medio rural concentrado y disperso. En el medio rural también inciden institucionalmente los arreglos institucionales y actuaciones del SANAA, del FHIS, de la propia Secretaria de Salud, y diversos esfuerzos valiosos que realizan cooperantes, donantes y financieros, con coordinación o sin ella, en relación con la administración pública central. La **Figura 5.3** presenta la Organización del Sector y actores principales en condiciones previas a la promulgación de la Ley Marco.

Figura 5. 3-Organización del Sector APS en Condiciones Previas a la Promulgación de la Ley Marco Actores Principales



Fuente: Mesa Sectorial; análisis del sector

Particularmente, en adición a sus atribuciones para operar, mantener e invertir en los sistemas de APS, el SANAA es competente en términos de su Ley Constitutiva (ver

Anexo 5.2) desempeña otras funciones paradójicamente incrementan los costos del servicio y además han sido fundamentales para aumentar la dependencia del sector sobre el SANAA. En tal sentido destacan las siguientes funciones:

1. Planificación sectorial, vía la DIAT (Dirección de Investigación y de Asistencia Técnica) para cubrir las lagunas de planificación del sector. Según el BID, la acumulación de esas funciones en SANAA ha originado conflictos de interés puesto que el Servicio Autónomo tradicionalmente ha destinado volúmenes de inversión desproporcionadamente altos hacia los sistemas por él operados y los datos son elocuentes. Es indudable y a la vez encomiable la fortaleza del SANAA y su robusta visión en relación con sus responsabilidades, pero ello incide en que su visión del sector sea sesgada y favorable a aquellos reductos que el SANAA opera, lo que fomenta que no cuente con una visión estratégica general para el sector.
2. Servicios en áreas rurales, en torno a los municipios que está abasteciendo, ya sea directamente o mediante programas de donantes internacionales, como USAID que ha desarrollado un modelo original y efectivo de suministro de servicios en zonas rurales. Esos servicios son muy importantes y valorados por las poblaciones que los reciben. Sin embargo, en la lógica del nuevo sector, SANAA no es la entidad apropiada para suministrar tales servicios, que requieren una oferta técnica y económica distinta a la urbana. Además, servicios prestados son de alto costo y afectan la ya de por sí delicada situación financiera del SANAA.
3. Regulación de ciertos aspectos del servicio, tarea que está siendo tomada por ERSAPS y ya antes se habían transferido a la Comisión Nacional de Servicios Públicos.

La Ley Marco busca ordenar los procesos y los actores, y por tanto brinda elementos para lograr una transformación del sector, que es indispensable para mejorar su estado poco atractivo de desarticulación y de actuaciones aisladas o poco armonizadas, cuyo desorden afecta el avance sectorial y el aprovechamiento de oportunidades, de apoyos técnicos y de oferta de recursos vis a vis las grandes carencias que existen en la materia, por más que se destaquen y se aborden sólo las fortalezas existentes. Se hacen esfuerzos importantes desde inicios del año 2004 por romper inercias, por enfrentar grupos de interés y rezagos en las concepciones y en la visión del sector.

En tal sentido, resulta evidente que es indispensable efectivamente instrumentar la transformación del sector a través de un esfuerzo enérgico y ordenador por parte del Gobierno Central, que permita otorgar su real dimensión, roles y políticas públicas coherentes, a los diversos actores institucionales existentes. En particular, el ordenamiento institucional a nivel nacional es condición indispensable para lograr la descentralización del sector y sobre todo, la operación eficiente y sustentable de los servicios en el orden local, municipal e intermunicipal. Por lo tanto, también es indispensable, y todavía hasta cierto punto inédita la separación de roles, para cumplir con las disposiciones de Ley en materia de políticas públicas, planificación, regulación en

su concepción más amplia, inspirada en la propia Ley Marco y en la calidad y cobertura de servicios. Está inédita la transformación de las múltiples instituciones ya existentes a nivel municipal para adecuarlas a las disposiciones de la Ley referida y lograr que se modifiquen conforme a las necesidades particulares, los modelos de administración de los sistemas, de prestación de los servicios y de gestión per se, para que los municipios puedan realmente cumplir con sus graves responsabilidades en materia de APS.

Es fundamental, en la transformación del sector, que la fracción institucional responsable de la administración de los sistemas y la prestación de los servicios, esté consciente del grave papel que desempeña en términos sociales, económicos, políticos y ambientales; en forma complementaria, es fundamental, luego de lograr determinar las formas más adecuadas para la administración de los sistemas y prestación de los servicios, desarrollar los elementos que permitan transformar la óptica del servicio público de agua potable y saneamiento hacia criterios empresariales, eficiencia económica y justicia social bien entendida. Por último, es indispensable avanzar en forma efectiva en lograr la participación de la sociedad civil y su empoderamiento de procesos para fortalecer al sector y lograr una mayor transparencia en las actuaciones y una mejor rendición de cuentas.

En suma, pese a los esfuerzos alcanzados y el gran logro de promulgar la Ley Marco, en la práctica aún no se ha logrado una separación nítida de las tres funciones principales para la gestión integrada del sector APS: políticas públicas, operación y regulación.

La carencia de liderazgo del sector a nivel nacional es un hecho concreto que amerita tomar a la brevedad las medidas necesarias. Además de constituir un vacío institucional grave, esto también explica la carencia de políticas públicas sectoriales y la ausencia de un coordinador para la instrumentación, seguimiento y evaluación de los resultados de tales políticas. Pese a que la Ley Marco fue promulgada en octubre de 2003 y su Reglamento en mayo de 2004, CONASA no se ha instrumentado en la práctica y aún bajo la óptica que pudiere operar regularmente, la determinación tortuosa y sesgada de sustentarse en una secretaría ejecutiva y en una secretaría técnica del SANAA, limita la evolución del sector.

En forma complementaria, al no operar CONASA, con base en lo dispuesto en la Ley Marco la existencia misma de la actividad planificadora queda en entredicho. De ahí se desprenden otras falencias que deben corregirse y cuya génesis toca en forma medular a las debilidades institucionales, tales como la preparación de programas de inversión a escala nacional, la determinación de objetivos, metas, estrategias y programas, así como la determinación de criterios para poner orden en las formas de asignación y uso de los recursos disponibles. Una parte de estas tareas es atendida por SANAA, situación indeseable en función de las graves responsabilidades de esta institución y a la luz del compromiso de la Nación con la descentralización efectiva y pronta del sector APS en beneficio de la actuación local y municipal, así como para lograr una mejor distribución de cargas y responsabilidades en la institucionalidad del sector.

La carencia de liderazgo se refleja en la debilidad existente para fomentar la instrumentación de la reforma del sector. En tal sentido, la CPME ha apostado a apoyar las reformas y los procesos para lograrlas. Toca, sin embargo, crear las condiciones propicias para poner en marcha la transformación institucional marcada por la Ley y transformar esa institucionalidad a un modelo más proactivo, dinámico, ejecutivo y productivo, lo cual requerirá de modificar una porción no despreciable de la oferta de la Ley Marco, en términos de la cabeza, luego entonces líder, del sector. Un consejo no puede ser el líder de un proceso, y una secretaría ejecutiva limitada a la óptica y funciones del SANAA, no puede tampoco ser la solución adecuada. La transformación que se requiere es de raíz; empero, no es necesario transformar el sector sin tomar en consideración la institucionalidad actual.

La oferta de CONASA y ERSAPS es adecuada. La de SANAA en estado actual no lo es, y por tanto debe transformarse profundamente, desde sus objetivos mismos, visión, misión, política interna, estructura organizacional, perfil del personal, y mecanismos operativos, para aprovechar al personal de alta capacitación y poder actuar bajo una lógica distinta en beneficio del sector. Por lo tanto, el nuevo liderazgo del sector es esencial para la institucionalidad y también para la operatividad. Luego entonces, es urgente identificar un líder que aglutine y ordene procesos e instituciones, que genere las actividades que desemboquen en la asunción de políticas públicas entendidas como normas de observancia general, que desencadene los procesos que permitan cubrir los grandes vacíos de planificación que requiere el sector y que se concatene y respondan a la oferta que hace el PEMAPS, que decida en lo global y en lo fundamental, que destine de mejor forma las fortalezas y recursos – incluyendo de manera subrayada la cooperación y recursos de diversas instituciones de países amigos y de instituciones multilaterales de fomento y financiamiento --, y permita que se transforme el sector a un ritmo más acelerado acorde con las necesidades del país.

5.3-Aspectos de la Regulación

En el presente Subcapítulo se presentan los elementos que permiten sustentar la afirmación de que uno de las grandes fortalezas para lograr la transformación del sector se sustenta en la regulación y control de los servicios, que se logrará con la instrumentación plena y profundización del ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS).

5.3.1-Regulación y Control de los Servicios: El Nuevo Rol del Estado

El sector APS, con base en las disposiciones contenidas en la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, promulgada en octubre de 2003, cuenta con una institucionalidad reforzada, al menos en el papel, capaz de sustentar la transformación del sector en forma coherente y armónica, de cara a las necesidades y compromisos del país en relación con dicho sector.

Las disposiciones de la nueva ley crean a su vez un nuevo orden institucional y consecuentes arreglos institucionales, incluyendo relaciones funcionales formales. El nuevo orden surge de aceptar la diversidad dentro de una regla global. En ese sentido, la Ley señala que un objetivo que persigue es fortalecer el ordenamiento y la gobernabilidad en la gestión de los servicios de APS, vía la adecuada asignación de funciones, competencias y responsabilidades, con la participación ciudadana en la conducción de los procesos objeto del sector y en la solución de conflictos.

El nuevo orden se sustenta fuertemente en instituciones centrales del sector, fundamentalmente un Consejo Nacional (CONASA) y un Ente Regulador (*ERSAPS, responsable de las funciones de regulación y control de la prestación de los servicios de APS en el territorio nacional*). Por su parte, la diversidad se evidencia en la medida que los prestadores de los servicios a la vez que aquellos que fungen jurídicamente como titulares de los servicios poseen suficiente ámbito de maniobra vis a vis las decisiones determinadas a nivel central. En forma complementaria, las disposiciones jurídicas están diseñadas para crear las necesarias interrelaciones entre la institucionalidad a nivel central con los titulares del servicio, bajo distintas ópticas lógicas, geográficas y cronológicas.

Por su parte, los prestadores de los servicios deben retener una determinada autonomía o grado de libertad frente a los titulares de los servicios, ya que estos últimos cuentan con funciones de regulación, control y planificación de segundo nivel (en comparación con aquellas que son inherentes al ámbito institucional central). De no reconocerse institucionalmente tal grado de libertad los prestadores desempeñarían el rol de oficinas u áreas administrativas de los municipios. Por lo tanto, resulta crítico que los entes prestadores de los servicios cuenten con suficiente peso específico propio, puesto que sin ellos, la regulación misma o la planificación no brindarán los resultados esperados.

En el proceso de transformación institucional del sector APS de Honduras en términos de roles del nivel central, el Estado se ha reservado las funciones de formulación de políticas sectoriales, planificación sectorial, regulación y control de la prestación de servicios. En forma consecuente y complementaria, con base en la Ley Marco, el Estado ha delegado (*y gradualmente lo irá haciendo en la práctica*) en los niveles local, municipal, e intermunicipal, las responsabilidades inherentes a la administración, operación y expansión de los sistemas y prestación de los servicios. En tal contexto, el marco jurídico faculta al titular de los servicios *a cumplir roles de regulación y control de un orden jerárquico menor a las facultades análogas que puede esgrimir el gobierno central*.

En un mercado monopólico con fuertes externalidades tales como sus repercusiones en la salud pública y bienestar social, la productividad y la sustentabilidad ambiental, la función de la **regulación** de los servicios de APS es *primariamente* reglamentar las relaciones entre la institucionalidad a nivel central, los prestadores de los servicios (*normalmente locales, municipales, y en algunos casos, intermunicipales*) y los usuarios de los servicios, mediante la formulación de normativas y reglas que acoten o limiten, precisen o circunscriban las decisiones de los actores gubernamentales, sociales y

privados, con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia económica, bienestar social, y objetivos colectivos de salud y preservación ambiental.

En forma complementaria, la propia Ley Marco establece que el **control** está determinado por el seguimiento y evaluación de la gestión de los prestadores en el mejoramiento de los servicios y el logro de las metas técnicas, económicas, sanitarias y ambientales, mediante indicadores objetivamente medibles de la gestión y sus resultados. Tácitamente se desprende que la tarea de control es propia de los titulares de los servicios conforme el marco jurídico vigente y también del ERSAPS, cada uno, en su ámbito de competencia y la envergadura de sus funciones, atribuciones, responsabilidades y envergadura de actuación a nivel geográfico.

La regulación debe propender a brindar seguridad para que:

1. *los usuarios gocen del suministro de un buen servicio al costo más eficiente posible;*
2. *los prestadores, particularmente cuando también desempeñan el rol de inversionistas en el sector, tengan garantías de que sus intereses legítimos por alcanzar una retribución adecuada como contraprestación a sus esfuerzos sean respetados a largo plazo;*
3. *Los objetivos de la comunidad sobre la salud pública y la preservación de la calidad ambiental sean observados.*
4. *Finalmente, debe dimensionar y limitar la participación de los poderes públicos garantizando condiciones idénticas o similares para prestadores públicos, sociales, privados y mixtos.*

5.3.2-Modelo Regulatorio

La regulación del sector APS conforme a la Ley Marco de 2003, confluye en términos institucionales centrales a la actuación del ERSAPS, como ente legal del cual depende el marco regulatorio para el sector, encargado de precisar la normativa que se debe aplicar para orientar y evaluar el desempeño de los operadores y consecuentemente, de los servicios que se prestan a los usuarios.

Por lo tanto, la regulación se realiza a nivel central con base en una agencia especializada, el ERSAPS, responsable de las funciones de regulación y control de la prestación de los servicios de APS en el territorio nacional; es decir, que controla el cumplimiento de la normativa vigente. El ERSAPS es responsable de establecer los mecanismos de control sobre las condiciones de prestación de los servicios; dichas condiciones serán de naturaleza general y de aplicación local. Para cumplir con lo anterior, el ente puede apoyarse con instancias regionales, municipales y auditorías ciudadanas. Finalmente, el ente regulador considerará las características de los sistemas, las condiciones institucionales y la capacidad financiera de los municipios, para con ello establecer criterios diferenciales para la aplicación de las normas regulatorias.

La Ley Marco señala con claridad que en materia regulatoria el ERSAPS tendrá a su cargo:

- a. *Promover la eficiencia en las actividades de prestación de servicios de agua potable y saneamiento;*
- b. *Establecer normas, criterios de eficiencia, indicadores y modelos representativos para evaluar la gestión técnica, ambiental, financiera y administrativa de los prestadores;*
- c. *Elaborar la reglamentación para regular las relaciones entre los prestadores y los usuarios;*
- d. *Establecer la regulación tarifaria con apoyo en criterios, metodologías, procedimientos y fórmulas / algoritmos de cálculo con base en los cambios por realizar conforme a un plan de transición, bajo criterios de gradualidad para la racionalización del Régimen Tarifario, y con base en las condiciones particulares existentes, cuando las condiciones objetivas de los servicios así lo justifiquen;*

La Ley Marco reconoce que la regulación es facultad del ente respectivo para aplicar criterios y normas -- *en relación con las técnicas y ordenanzas municipales que se apliquen al ámbito de los servicios de APS, y la eficiencia de la gestión y la calidad del agua en la prestación de los servicios* -- respecto al régimen tarifario y sostenibilidad financiera, que estimule y obligue a los prestadores a mejorar los servicios mediante el logro progresivo de metas técnicas, económico - financieras, sanitarias y ambientales. Por lo tanto, la regulación económica implica la sostenibilidad financiera, y por consiguiente, sus normas vinculadas y el régimen tarifario deben estimular y obligar a los prestadores a mejorar los servicios mediante el logro progresivo precisamente de metas técnicas, económicas, sanitarias y ambientales.

La eficiencia de los operadores será inducida gradualmente a través de sistemas que forman parte del ambiente facilitador, vía incentivos, con apoyo en buena medida en los instrumentos de tarifas, que son diseñadas y aprobadas conforme a los dictados de la Ley Marco y su Reglamento, a través del concurso procedente del propio Ente Regulador. La eficiencia del modelo de regulación adoptado en Honduras está, por lo tanto, sustentada en las competencias del ERSAPS y su grado de independencia en relación con sus actuaciones vis a vis los demás actores en el propio sector APS.

La aplicación del modelo es de carácter integral e incluye las normas y reglas que formarán parte del marco regulatorio para distintos fines: modelos de gestión, diseño de tarifas, indicadores de gestión, aspectos técnicos de la administración y prestación de los servicios (*tales como normas referentes a la calidad de la operación y de los servicios, y los consecuentes estándares técnicos necesarios para tales propósitos*), aspectos económicos que inciden en la sostenibilidad de los servicios prestados (*diseño de tarifas y en general economías de costos y precios del sector, con distintos grados de desagregación lógica, funcional y geográfica*), aspectos financieros de diversa índole (*tales como las formas lícitas para realizar inversiones y para el encuentro de financiamientos que permitan atender las necesidades del sector*), aspectos legales (*que en buena medida devienen de la glosa que realizan la Ley Marco y su Reglamento en relación con las obligaciones y derechos que amparan a los prestadores de servicios y a los usuarios, buscando transitar de la denominación primaria de usuarios hacia la más apetecible como clientes de los servicios prestados*) y aspectos ambientales (*tales como*

la gestión de fuentes de suministro, el manejo sanitario de efluentes y de residuos derivados de tratamiento de éstos, entre otros).

En tal sentido, se espera que la instrumentación plena del modelo de regulación relacione la operación eficiente, la calidad de los servicios prestados y la constatación de los beneficios obtenidos, con los derechos y obligaciones de las partes, con el propósito de lograr un desempeño sectorial armónico y coherente.

Todavía no se definen elementos disparadores en materia de regulación que permitan su mejor instrumentación, tales como los planes de inversiones de municipios, derivados de las necesidades de mejorar los servicios, ampliar la cobertura física y la operativa, rehabilitar los sistemas (obras, equipos e instalaciones) y la atención de clientes en forma oportuna y expedita.

Honduras transita por un momento crítico preñado de oportunidades y de riesgos. En tal sentido, la función del ERSAPS está indudablemente concatenada con dos efemérides:

1. El traspaso de sistemas y prestación de servicios a las municipalidades, para los casos de los 33 sistemas / acueductos que actualmente opera el SANAA;
2. La realidad existente que consiste en más de 260 municipios a nivel nacional que ya operan sistemas y servicios en forma municipalizada, bajo distintas condiciones de eficiencia, calidad, oportunidad, etc.

Idealmente, antes de la instrumentación de la regulación es necesaria, en unos casos, la creación y en la mayor parte de los casos, la consolidación de los entes operadores. Difícilmente la concatenación de eventos va a ocurrir en términos ideales, por lo cual se anticipa que la regulación vía ERSAPS entrará a funcionar en paralelo a la creación de entes prestadores o a su proceso de consolidación y el consecuente fortalecimiento municipal en materia de sistemas y servicios.

Indudablemente el espacio que ofrece el sector, implicará posibles emulaciones al marco institucional y regulatorio existente en Puerto Cortés, donde existe un ente regulador de naturaleza municipal y con funciones muy específicas y francamente limitadas. Se espera que el sector introduzca la suficiente ductilidad para que coexista un ente regulador nacional, con las atribuciones y responsabilidades que debe cumplir el ERSAPS, con posibles entes reguladores locales, más puntuales y específicos, devenidos de las facultades y competencias de los titulares de los servicios, con actuaciones y beneficios locales. Preocupa la posible existencia de traslapes, que deberán ser anticipados y evitados, en lo posible.

No existe como tal aún un marco regulatorio que rijan las distintas tareas básicas de regulación más allá de las disposiciones generales contenidas en la Ley Marco y complementadas en su Reglamento. Se anticipa, con base en las actuaciones que hoy desarrolla el ERSAPS, que se preparan paquetes que permitan abordar las necesidades del sector, ya anotadas en párrafos anteriores. Entre los temas críticos, preocupa en

particular que se desarrolle e instrumente un marco regulatorio adecuado que guíe y acote la adopción de modelos de gestión, que posibilite confrontar las necesidades de modernización de tarifas, que permita la gestión de conflictos y que contribuya a estandarizar la regulación de las actuaciones de entes prestadores y de servicios.

Están inéditos los mecanismos que posibilitarán que pueda efectivamente verificarse el cumplimiento de los marcos regulatorios por parte de los entes operadores y otros actores relevantes del sector, así como la aplicación verificable de las sanciones respectivas conforme a esos marcos, y con base en las previsiones específicas que ha dispuesto la Ley Marco y su reglamento.

5.4-Aspectos Económico-Financieros

5.4.1-Consideraciones Generales

La división política de Honduras se sustenta en 18 Departamentos, y 298 Municipios autónomos, 3,740 aldeas y 19,937 caseríos. La población del país ascendía en 2000 a 6,009.080 habitantes que moraban en 1,155,124 viviendas. De la cifra demográfica anterior, 52.3 % de la población era rural y 47,7 % urbana. La proporción de población rural ha descendido gradualmente conforme a las estadísticas contenidas en los últimos censos, ya que en 1974 ascendía a 68.64 %. Se espera que entre 2006 y 2007 Honduras pase a ser un país con mayoría de población alojada en centros urbanos, derrotero que es análogo al que se ha presentado en Centroamérica desde los años ochenta del siglo pasado.

El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del año 2003, muestra a Honduras en la posición 115 del ranking mundial de desarrollo humano para 175 países, con un valor de 0.657 como Índice de Desarrollo Humano (IDH), por debajo de la media resultante para América Latina y El Caribe (0.777), pues todavía ocurren dramáticas inequidades sociales. Sin embargo, el país tiene un avance con respecto al año 2002. Ante tales condiciones, el Gobierno de Honduras adoptó en 2000 la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ERP) como compromiso de largo aliento e instrumento político para fomentar el desarrollo social y económico, con el apoyo de la sociedad y de instituciones multilaterales internacionales. La reciente condonación (mayo, 2005) de una parte sustancial de la deuda pública externa por parte del Club de París, es por demás elocuente. Más aún, en la Declaración del Milenio y de la ERP se considera la asignación de recursos para el Sector APS, bajo la óptica de beneficiar con servicios de agua segura y saneamiento, principalmente a la población de escasos recursos, en zonas marginadas.

Con base en lo anterior, para comprender las condiciones económico-financieras del Sector APS, es conveniente revisar brevemente la información de Desarrollo del país, incorporada en los documentos preliminares del PEMAPS y resumida en el **Capítulo 3.0**.

El sector presenta características económico-financieras sumamente contrastantes en varios sentidos, que señalan fortalezas y oportunidades, por un lado, pero que inquietantemente acusan debilidades y amenazas que el gobierno y la sociedad hondureña deben conocer con claridad y adoptar las medidas necesarias para resolverlas plena y

oportunamente. En materia económica, el ingreso familiar presenta condiciones aparentemente limitativas³⁹ para el pago de tarifas razonables apegadas a los costos de prestación de los servicios, debido a que 64.5% de la población recibe ingresos familiares por debajo del umbral de pobreza señalado por el INE en 2001. La población nacional en pobreza extrema asciende a 47.4%, de las más elevadas en América Latina y el Caribe (*aquellas familias cuyo ingreso global es inferior al costo de la canasta básica de alimentos constituyen la pobreza crítica o pobreza extrema*). En forma complementaria, el 35.5% de la población ha accedido a los niveles de clase media y acomodada (*aquellas familias cuyo ingreso global supera la línea de pobreza, o sea que logran satisfacer las necesidades de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica, conforme a la definición del INE*). Por su parte, en las zonas rurales los hogares por debajo del umbral de pobreza ascienden a 73.8% del total nacional en este rubro; infortunadamente, el 60.5% del total de la población rural está en niveles de pobreza extrema. Ver en la **Tabla 5.2** y en la **Figura 5.4** los niveles de pobreza con datos agrupados por hogares.

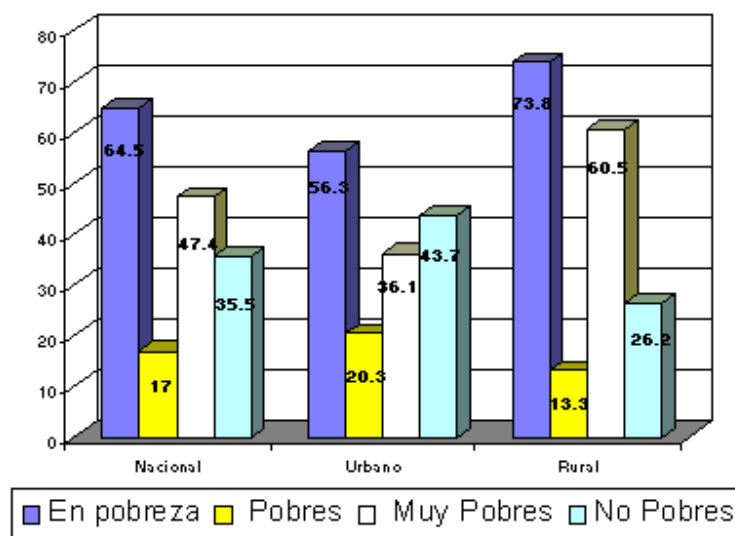
Tabla 5. 2-Niveles de Pobreza en Honduras-Datos Agrupados por Hogares

Clasificación	Nacional	Urbano	Rural
En pobreza	64.5	56.3	73.8
Pobres	17.0	20.3	13.3
Muy Pobres	47.5	36.0	60.5
No Pobres	35.5	43.7	26.2
Total Hogares	1,258,299	630,735	627,564

Fuente: INE (2001) Incidencia de la Pobreza

³⁹ El estudio de capacidades reales de pago es fundamental para la construcción de tarifas con niveles adecuados para balancear las limitaciones de pago (por ingreso y por subcultura de renuencia al pago) con los costos reales a ser cubiertos por los usuarios (al menos, costos de operación, mantenimiento, administración y reposición de activos), una vez que se reduzcan a niveles manejables las ineficiencias y costos injustificados que no deberían formar parte de la arquitectura de tarifas, conforme el sector APS se transforme y acceda a niveles de desarrollo aceptables (con base en los contenidos de la Ley Marco y los compromisos asumidos por el Estado Hondureño en la materia).

Figura 5. 4-Niveles de Pobreza en Honduras-Total, Urbano y Rural



Fuente: INE (2001) Según el Nivel de Ingreso por Área Geográfica

Los ingresos del sector APS son bajos en relación con los recursos necesarios para cubrir los costos de operación, mantenimiento y administración. La capacidad de financiar las inversiones necesarias con base en la generación interna de caja es extraordinariamente limitada, por lo cual el sustento de las inversiones se realiza con subsidios extrasectoriales vía presupuestos del Gobierno Central, adicionados con recursos de donantes, cooperantes y financieros (organismos multilaterales de fomento y crédito).

Una de las fortalezas del sector es contar con el apoyo financiero externo antes referido, si bien la operación de los recursos financieros ofrecidos es baja por la falta de proyectos así como por mecanismos operativos obsoletos, tanto en las instancias financieras (Vg. SEFIN, FHIS) como en las instancias ejecutoras y operativas (SANAA, FHIS, Secretaría de Salud, municipalidades y juntas de agua y saneamiento). En adición, los recursos frescos provenientes del exterior normalmente están ligados a las propias agendas de los donantes y financieros, lo cual se traduce en que no necesariamente puedan asignarse libremente dichos recursos a los programas de mayor apremio para el interés Hondureño. Por tanto, la conciliación de los intereses de la agenda Hondureña con la correspondiente a cada cooperante o financiero, es tarea que merece una atención muy señalada y la consecución de soluciones satisfactorias para ambas partes.

El sector requiere de recursos financieros adicionales para hacerle frente a las necesidades previstas con base en los pronósticos de crecimiento y el rezago en los niveles de cobertura especialmente en áreas urbanas de tamaño modesto, en zonas peri urbana y en el medio rural, tanto concentrado como disperso. Un elemento que complica las condiciones anteriores, se deriva de la decisión encomiable del Estado Hondureño de asumir expectativas ambiciosas en relación con las metas del Milenio. Estas necesidades se potencian al considerar las aspiraciones del Estado y población Hondureña, expresadas en las disposiciones contenidas en la Ley Marco. Dichas disposiciones implican que

deberán destinarse recursos considerables para propender a brindar agua segura en cantidad y calidad, y simultáneamente acceder a mejores servicios, con regulación, control, continuidad, oportunidad, igualdad, equidad y solidaridad.

En adición, la competencia por recursos para el sector, confronta una seria encrucijada pues una parte importante de los recursos presupuestales que administra el Gobierno Nacional, incluidos los subsidios de diversa naturaleza y forma de operación, son destinados a programas derivados de compromisos del Estado Hondureño para atender la Estrategia de Reducción de la Pobreza, las necesidades apremiantes de vivienda, otros servicios públicos básicos y educación.

Se espera que los cambios estructurales en la economía Hondureña, impulsados por el crecimiento económico ocurrido en los últimos 6 años y por el potencial que ofrecen – *aunque con riesgos señalados reiteradamente derivados de las asimetrías entre economías desarrolladas y economías emergentes* – los tratados de libre comercio, especialmente el que vincularía a la región centroamericana – *sin Belice y Panamá, pero con la adición de República Dominicana* – con la economía de los Estados Unidos de América, contribuirán a modificar las condiciones de mala distribución del ingreso nacional y sus consecuencias más severas: los niveles de pobreza de la población hondureña.

Los recursos provenientes de la recaudación en los más de 260 municipios que administran y prestan los servicios de APS son crónicamente escasos en relación con los niveles de costos asociados a tal administración y prestación. En adición, los sistemas financieros del sector (y *también fuera del sector*) en los municipios antes referidos en general están subdesarrollados, tanto por problemas de capacidad técnica, como por organización y limitaciones burocráticas, situación que se agrava por la cultura establecida de renuencia al pago por los servicios recibidos. El acceso de las municipalidades al crédito es limitado salvo con la consecución de empréstitos negociados y asumidos por el Gobierno Central. Los flujos de subsidios, tanto intersectoriales como extrasectoriales se entorpecen por la pobreza de esquemas financieros modernos y por estructuras organizacionales y mecanismos poco prácticos. En adición, es limitada la capacidad de ejecución presupuestaria y de otros recursos financieros.

Es importante señalar que en forma paradójica se presentan, en un número considerable de casos a nivel rural y periurbano, recaudaciones en porcentaje en relación con los costos de administrar sistemas y prestar servicios, sensiblemente mejores que en las áreas urbanas más consolidadas. Esto implica que el compromiso de las comunidades para con el fondeo de los costos para contar con agua potable y disposición de excretas (estas últimas en menor medida) es mayor en comparación con las zonas urbanas. Existen, desde luego, múltiples excepciones que ameritan fuertes apoyos externos para su sostenibilidad financiera. Más aún, en algunos sistemas en los cuales la participación financiera de las comunidades es más significativo, también se requiere de apoyo financiero suplementario para fondear los costos inherentes a la prestación de los servicios, si bien los costos derivados de la administración de los sistemas incluyendo su

mantenimiento y rehabilitación, se rezagan paulatinamente, por lo cual se anticipa que podría sobrevenir el colapso de dichos servicios y la necesidad de intervenciones más costosas por parte de los gobiernos de las municipalidades (*con capacidades financieras muy escasas y de bajo margen de respuesta*) y en mayor medida por parte del gobierno central. Por tanto, la desatención de estas condiciones en el medio rural y peri urbano (*aún en el urbano en un creciente número de casos*) sería desastrosa.

Un análisis con mayor profundidad en algunos ejes relevantes de las economías y finanzas del sector pueden arrojar resultados valiosos.

5.4.2-Aspectos Económico-Financieros del SANAA

Por un parte, los costos de personal constituyen uno de los principales factores que elevan el costo total del agua, tanto en municipalidades que ya operan sus sistemas como en el caso del SANAA. Con sus asimetrías, ambos casos son criticados por el número excesivo de trabajadores, si bien el Servicio Autónomo es más castigado en este rubro. Así, en el SANAA, los gastos de personal absorben casi el 70% de los gastos totales del Servicio Autónomo, situación evidente al verificar que emplea unos 8.5 empleados por cada mil conexiones. Esa cifra es muy superior a los niveles en otros países especialmente en países en desarrollo (*3-5 empleados por cada mil conexiones*). Más aún, conforme a estimaciones del BID para una muestra de 123 empresas en la región en la cual opera (América Latina y el Caribe), el costo medio de personal en relación con los gastos totales asciende a 39% (en el caso del SANAA es casi el doble de esa cifra). Ver en la Tabla 5.3 la tipología de empleados del SANAA en Tegucigalpa

Las asimetrías no se detienen ahí. El SANAA ocupa a más del 60% del total de sus trabajadores para el nivel central (incluye el MDC) Los datos en varios municipios que ya operan sus sistemas, guardando las proporciones debidas, no son significativamente menores (*existen excepciones de índices bajos, que confirman la operatividad con planillas de trabajadores de menor envergadura*).

En el caso del SANAA existen elementos de juicio suficientes para analizar lo que ocurre en relación con el exceso de personal que impacta los costos totales. Por una parte, existe personal que se dedica a labores distintas de las de un operador de servicios (*planificación sectorial, servicios en áreas rurales*) para suplir la carencia de tales actuaciones por la institucionalidad pre-existente a la Ley Marco. Empero, tales tareas todavía se realizan. En el caso de la planificación es inaceptable que tal estado de cosas continúe puesto que es una tarea estratégica que le corresponde a CONASA, y que SANAA se resiste a abandonar, por lo pronto en las condiciones actuales, por la falta de actuación del CONASA en este rubro. En el caso de los servicios rurales, la estrategia completa de cómo atenderlas debe revisarse a la luz de la nueva institucionalidad, de los mecanismos, procesos e instrumentos que ofrece el PEMAPS y los avances en otros frentes correlativos a la temática rural.

Por otra parte, el costo de las direcciones regionales del SANAA también impacta negativamente al sector y a las finanzas del propio Servicio Autónomo. Analizando el claroscuro de las regionales, la regionalización ha contribuido a mejorar el control de

costos y ha inducido eficiencias que antaño eran inalcanzables bajo un esquema totalmente centralizado en el cumplimiento de sus programas y objetivos. Pero como era de esperarse, la operación del SANAA vía direcciones regionales ha generado deseconomías de escala – *tema que amerita discusión profunda, pues una alternativa para resolver esta situación sería la recentralización y eso desencadenaría otros costos que deben evidenciarse y evaluarse adecuadamente* --. En parte, el antídoto está a la mano, pues una fracción de las ineficiencias económicas pueden resolverse al disminuir o nulificar el aparato administrativo de cada regional, para quedar con uno sólo a nivel central. Desde luego, esta posibilidad afectaría la puesta en marcha de algunos de los vértices de la reingeniería del SANAA que se abordarán en los siguientes capítulos y que gravitan fuertemente en operaciones a nivel regional, con elevación de eficiencias y beneficios a los usuarios.

Por su parte, el personal contratado no ha sido siempre de las mejores calificaciones debido a la intervención de influencias políticas y de grupos de interés en las contrataciones de personal para favorecer a potenciales empleados, quienes no siempre reúnen las capacidades requeridas en relación con los puestos de trabajo ofrecidos. Así, cada administración gubernamental central ha originado un incremento de la planilla laboral del SANAA. Mientras tanto, el sindicato del Servicio Autónomo ha logrado conquistas laborales, incluyendo prestaciones, *muy difíciles de sustentar en un país pobre con un sector financieramente deficitario*.

En adición, SANAA invierte en promedio montos menores en relación con las necesidades y ha descuidado el mantenimiento de los sistemas por diversos factores que se traducen en costos elevados a nivel operativo y pasivos en rehabilitación que ponen el peligro la sustentabilidad de los sistemas todavía a su cargo; los resultados financieros de impacto negativo reducen los recursos disponibles para atender plenamente su objetivo institucional.

Para concluir, las tarifas no reflejan plenamente los costos totales y han creado en SANAA una creciente brecha financiera que lo hace insostenible en plazos relativamente cortos, salvo que sobrevenga un severo cambio de política que haga posible la reversión de las situaciones negativas existentes.

Tabla 5. 3-Empleados de SANAA en Tegucigalpa, Enero de 2003

Área	Permanentes	Temporales	Total de Empleados	Salario Mensual Lps
División Metropolitana	857	158	1,015	5,760,000
Barrios en Desarrollo	37	9	46	330,700
SANAA Central	121	37	158	1,490,000
Ingeniería	21	1	22	250,000
Plantación	31	2	33	210,000
USAID	147	3	150	1,080,000
Cuencas	26	14	40	223,000
Subtotales	1,240	224	1,464	9,343,700

Fuente: SANAA

En suma, SANAA experimenta una profunda problemática económico-financiera caracterizada por altos costos y bajos niveles en las tarifas, acompañados con bajos ingresos resultantes de una deficiente facturación y cobranza. Esta situación motiva una reducida tasa de inversión en relación con las necesidades; a su vez, lo anterior conlleva a que se mantengan deprimidos los niveles de cobertura efectiva (agua efectiva en la red entregada a las conexiones regulares, así como una baja eficiencia en la calidad de servicio prestado). De prevalecer las condiciones actuales, los sistemas, su administración y la consiguiente prestación de los servicios, sufrirán un mayor deterioro al ya existente con efectos directos en los procesos de desarrollo económico. Es por ello urgente realizar una profunda reforma en la gestión del servicio que presta SANAA, y por tanto, una también profunda transformación del Servicio Autónomo de cara hacia el futuro.

5.4.3-Reflexiones Finales en Relación con los Aspectos Económico-Financieros del Sector

Sin duda, existen fortalezas que deben reconocerse y potenciarse. El sector puede y debe hacer un mejor empleo de los recursos financieros a su disposición para reducir la brecha existente en la oferta y calidad de los servicios prestados. Los recursos deben ser administrados de forma tal que la proporción mayor se destine realmente al mejoramiento de la administración de los sistemas y a la prestación de los servicios, de tal manera que es fundamental profundizar en los elevados costos que hoy inciden en el sector y que no son justificables (*ineficiencias organizativas y operativas, equipamientos obsoletos y de mantenimiento incosteable, prestaciones elevadas a trabajadores que no están acordes con la realidad del sector o del país, condiciones inaceptables en la mayor parte de las más de 260 municipalidades con servicios de APS a su cargo, falta de recursos para la capacitación de personal, abandono parcial de esquemas rentables y con fuerte contenido de justicia social tales como los TOMs y los TASs por falta de recursos aunque paradójicamente los recursos están disponibles pero el desorden financiero, programático y organizativo impide el acceso a estos y su empleo en tareas cruciales, etc.*)

Existen amplias oportunidades para el cambio y en ello debe perseverarse, especialmente en la orientación de los esfuerzos a los nichos de oportunidad que mejores resultados puedan brindar, bajo la óptica financiera y con fuerte inclinación a los ejes sociales que se derivan de la pobreza, la marginación y los rezagos que provoca el centralismo.

En suma, las economías y finanzas del sector requieren de atención especializada y sistemática. Son tema crucial pero no constituyen la limitación esencial del sector APS de Honduras y si, en cambio, constituyen elementos formidables para impulsar las grandes transformaciones que se requieren.

5.5-Aspectos de la Descentralización de los Servicios

5.5.1-Planteamientos Iniciales

La publicación de la Ley Marco del Sector en 2003 y su Reglamento en 2004 proveen bases sólidas para reformar y modernizar el sector APS en Honduras, con un *ambiente facilitador* robusto, *roles y arreglos institucionales* mejor concebidos y vertebrados, para atender los desafíos del sector, y con *procesos, mecanismos e instrumentos* para el éxito de las *políticas, estrategias, planes, programas, metodologías, dispositivos, proyectos, decisiones y actuaciones* que deberán ponerse en práctica en los próximos años.

La evaluación de las condiciones prevalecientes en Honduras en materia de sistemas, servicios, marco jurídico e instituciones vinculadas con el sector, permiten aseverar que en Honduras existen condiciones favorables para introducir reformas en el sector APS.

5.5.2-Antecedentes Internacionales sobre Descentralización del Sector APS

En los últimos veinte años, en América Latina se han emprendido reformas de las legislaciones y de los arreglos institucionales para mejorar la gestión de los servicios de APS, y con ello realizar mejores esfuerzos para reducir la gran brecha relativa a las coberturas, con énfasis en las comunidades marginadas rurales y peri urbanas.

Los esfuerzos han sido adoptados bajo diversos grados de apoyo a nivel político – aunque usualmente la agenda política no le confiere una importancia a la gestión del sector ni a los presupuestos que se le destinan –, así como bajo distintos ambientes facilitadores en materia de legislación, políticas públicas, incentivos, etc., roles institucionales suficientemente definidos o difusos – o incluso nulos en términos de sus capacidades de maniobra o resultados –, y con apoyo o no de procesos bien definidos, mecanismos e instrumentos que permitan la consecución de éxitos en forma generalizada.

Los resultados de la descentralización en la región son mixtos, con fracasos y éxitos relativos. El análisis de los motivos de fallas y éxitos, experiencias y lecciones aprendidas, proporciona elementos ricos para considerarse en el caso Hondureño.

El balance de resultados ha enviado un mensaje sesgado pues se ha percibido erróneamente que la descentralización no tiene visos de éxito en la región y por tanto deben mantenerse los sistemas hipercentralistas. Por fortuna, esta percepción no impera en Honduras y permite abrir espacios para preparar una descentralización orquestada, gradual y robusta, sin grandes condiciones de riesgo - fallas o posible recentralización –.

5.5.3-Antecedentes Globales de Gestión de Servicios de APS

Las reformas en los países de la región presentan algunas características comunes:

- ▶ la reducción del papel del Estado a favor de gobiernos subnacionales y municipales;
- ▶ por tanto, el desplazamiento gradual de las funciones, atribuciones y responsabilidades del Estado, que se alejan de funciones de ejecución, operación, y administración de las actuaciones públicas hacia la asunción de tareas de supervisión, fomento y regulación;
- ▶ la descentralización de funciones, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales;
- ▶ el empleo de instrumentos económicos para regular y mejorar los servicios de APS;
- ▶ la incorporación de las fuerzas sociales en la prestación de servicios, con la creación de oportunidades y empleo;
- ▶ la incorporación gradual – aún ante el surgimiento de resistencias sociales y políticas – del sector privado y los usuarios en la gestión de servicios; y
- ▶ la propensión hacia la gestión integrada de las fuentes y recursos hídricos en general a nivel de cuencas y acuíferos, incluyendo la protección de ecosistemas y medio ambiente.

Las tendencias regionales en relación con las reformas al sector son las siguientes:

- ▶ Varios países han emprendido la modificación del aparato institucional del sector; otros están en proceso de realizarlo o en su debate. En general, las reformas distinguen en términos institucionales a los entes encargados diseñar y definir las políticas públicas del sector, incluyendo los mecanismos para la regulación económico – financiera y las formas para operar y administrar los sistemas de suministro y saneamiento.
- ▶ Se ha modificado la integración, estructura y funcionamiento del sector en distintos órdenes de gobierno, nacionales, municipales y locales, y en general destaca el esfuerzo por lograr la descentralización de los sistemas y su consiguiente prestación de servicios, hasta llegar en varios casos al nivel municipal y local – incluyendo los servicios rurales, talón de Aquiles de los servicios en los países con economías emergentes, no sólo en América Latina.
- ▶ Es también común el esfuerzo en materia de políticas públicas para distinguir entre los aparatos gubernamentales de corte político (como la administración tradicional a nivel municipal) con la prestación de los servicios del sector, lo cual ha incidido en la instrumentación de modelos de administración, modelos de prestación de servicios y modelos de gestión cuya administración se ha despolitizado, vía la creación o fortalecimiento de organismos, empresas o prestadores públicos autónomos que operan bajo criterios orientados fundamentalmente a aspectos técnicos, operativos, comerciales, financieros y ambientales – donde la figura de empresa descentralizada ha cobrado importancia– incluyendo la prestación de servicios por parte de entes locales con participación comunitaria.

- ▶ La región se caracteriza por una mayor apertura a la participación del sector privado, bajo distintas orientaciones, desde el sólo papel de inversionista y hasta llegar a roles de proyectista, constructor, operador y financiero, incluyendo una amplia gama de actuaciones, con nichos de oportunidades para la creación de empresas, incluyendo tercerías. Existe hoy una dicotomía en cuanto a experiencias y lecciones aprendidas derivadas de la participación del sector privado, con grupos favorables que apoyan con entusiasmo estas opciones, así como grupos e individuos que perciben negativamente la incorporación del sector privado y la interpretan como la privatización en sí de los servicios.
- ▶ Destaca la creciente voluntad de diseñar, debatir e instrumentar marcos regulatorios modernos que posibiliten una más ordenada participación del sector privado y social, bajo una óptica central que indica que lo importante es mejorar la cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios, sea con modelos de gestión públicos, privados o sociales.
- ▶ Paulatinamente han sido contempladas, evaluadas y ubicadas en su sitio apropiado, las expectativas de alcanzar la sustentabilidad financiera de los servicios. En la región ha quedado arraigada la necesidad de recuperar los costos corrientes derivados de la prestación de los servicios. En contraste, se debate hoy día bajo ópticas sociales y económicas, la conveniencia de recuperar una cierta proporción de las inversiones vía cobros por los servicios prestados. La recuperación total de la inversión bajo esa tónica se ha ido desvaneciendo para los múltiples casos en los cuales las fórmulas financieras exigirían un pago volumétrico promedio poco realista en sus proporciones bajo las condiciones económicas imperantes en múltiples localidades, micro-regiones y aún en países. Por ello, existe un cúmulo de esfuerzos para diseñar e instrumentar verdaderos sistemas para trasladar subsidios explícitos y tácitos orientados a los menos favorecidos económicamente, rurales y urbanos. La sustentabilidad financiera está profundamente vinculada con las probabilidades de éxito de la descentralización del sector en términos institucionales, de planificación y de actuaciones concretas, así como específicamente del traslado de las tareas técnicas, operativas, administrativas, de planeación, proyecto y construcción y de gestión de recursos financieros.

En general, con los obstáculos interpuestos por grupos de interés que aspiran a impedir las transformaciones del sector, han avanzado las reformas en materia institucional, de modelos de gestión y entes operadores más cercanos a las necesidades locales, así como de nuevos marcos legales y regulatorios, y, en algunos casos, con la transferencia de los servicios al sector privado o a operadores sociales. En contraste, son lentos y penosos los avances para instrumentar las reformas a tarifas para hacerlas compatibles con los costos en la prestación de los servicios, a la creación de los mecanismos y procesos para hacer fluir los subsidios donde se necesitan, a la instrumentación y cumplimiento de los marcos regulatorios, la rendición de cuentas y los mecanismos para transformar los rendimientos, patrones de conducta y transparencia operativa de los entes operadores.

Los procesos de reforma no ocurren en forma vertiginosa; su evolución está pletórica de oposiciones y obstáculos, como consecuencia natural derivada de la aversión al cambio y

los intereses entronizados. Mientras maduran las reformas y los países acceden a mejores niveles económicos, el subsector APS presentará un panorama de asignaturas pendientes, que flagelan a los sectores sociales menos favorecidos.

Lentamente la descentralización rinde frutos no sólo en términos económicos y de eficiencia en la actuación del Estado, sino en constituir un pivote que está disparando procesos de fortalecimiento de la gestión en las localidades, con experiencias gratificantes en materia de empoderamiento social, de asunción de compromisos compartidos entre gobierno y sociedad, de mayores espacios para las autoridades municipales y el desahogo de gobiernos nacionales para atender otras prioridades.

5.5.4-Desempeño del Sector APS y de la Estructura Institucional, Administrativa, Técnica y Económico-Financiera de Servicios

Conviene en forma sucinta glosar tres poderosas razones que generan el desalentador desempeño del sector en la región, puesto que *repercuten notablemente en las formas y fondo de la descentralización del sector en Honduras*:

1. La ineficiencia de los entes públicos del sector y su incapacidad administrativa, comercial, financiera;
2. La estructura institucional del sector, amorfa y poco vertebrada, con superposiciones y vacíos, con confusiones en la conducción de la política, estrategia, planeación, inversión, construcción, operación y administración de los sistemas y servicios. En adición, el sector se ha politizado y es excepcional encontrar que estén encabezados por especialistas en el tema. Las crisis económicas y políticas acentúan estos problemas de fondo;
3. El excesivo centralismo y control de procesos y formas, que impiden la introducción de eficiencias y mejoras en la calidad de los servicios – si bien el principal desafío es hacerle frente al crecimiento en las coberturas –, y que dificultan la adopción de nuevas formas de gestión y de rendición de cuentas.

Las razones de estos problemas se analizan en otros Capítulos del PEMAPS. Los tres problemas aquilatan la existencia de una crisis sectorial severa en la región, a niveles tales que la población deplora la actuación de los entes prestadores y de la institucionalidad del sector y se percibe como asignatura fallida de los Estados modernos.

Por las razones anteriores, especialmente desde finales de la década de los Ochenta del siglo pasado, en varios países se han instrumentado desde cambios moderados hasta verdaderas reformas en la institucionalidad y arreglos administrativos y en el marco jurídico y operativo del sector, *con énfasis en la descentralización y la desconcentración, la participación social y privada, con avances hacia el autofinanciamiento y la gestión autónoma de los sistemas bajo criterios comerciales y financieros*. Los cambios y reformas son distintos en cada país pero existen comunes denominadores que se recogen en la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal de Honduras.

5.5.4.1-Reestructuración del Sector APS en la Región

Los cambios moderados o las verdaderas reformas comúnmente han incidido en deslindar las tareas de coordinación y dirección global (Vg. *emisión de políticas públicas; establecimiento de estrategias; elaboración, aprobación e instrumentación de planes; sistemas de seguimiento y evaluación; regulación y control, entre otras*) de aquellas que corresponden a la administración de los sistemas y la prestación de los servicios. En ese orden de ideas se desarrolla la transformación del sector Hondureño.

Como en Honduras, en la región se están dejando las políticas sectoriales y planificación en una instancia, y en un ente o comité se delegan la regulación y control, normalmente con autonomía o independencia relativa. La regulación y control, todavía presenta condiciones embrionarias y por tanto aún no rinden los beneficios que se esperaban.

5.5.4.2-Descentralización de los Servicios en la Región

En la región casi hay consenso sobre la *necesidad de descentralizar los servicios*. En este sentido se ha transitado hacia dos caminos no disyuntivos:

- (i) El traspaso (o re-traspaso) de la responsabilidad de administrar los sistemas y prestar los servicios a favor de un ámbito local, municipal o intermunicipal, para avanzar hacia criterios que sin abandonar la eficiencia técnica, prosperen en términos administrativo – operativos, comerciales y financieros; y
- (ii) La creación, fortalecimiento, transformación y consolidación de prestadores de los servicios, para municipalizar los sistemas y servicios prestados.

Los grandes prestadores nacionales están por desaparecer aunque se niegan a ello generando elevados costos políticos, económicos y sociales. Esgrimen que no existe capacidad en otros niveles para prestar los servicios y que por su complejidad, solo los técnicos expertos nacionales pueden realizarlo. Ese riesgo está latente en Honduras.

Los avances son modestos en la verdadera y sustentable municipalización de los servicios, y en particular, en materia de fortalecimiento, transformación y consolidación de los entes prestadores existentes, pues los niveles de eficiencia son bajos y no se han logrado equilibrar las finanzas por el avance escaso en las áreas comerciales, así como por los costos que no han podido reducirse en relación con los que existían bajo un esquema de operación centralizado. Un tema crucial para Honduras, ha sido la experiencia regional de entes prestadores recién creados que fueron absorbidos jurídicamente por las alcaldías o están maniatados para la determinación de tarifas.

La participación social y privada en los distintos países envía normalmente mensajes confusos y contrapuestos. Ni han probado ser panacea para el sector ni tampoco merecen las descalificaciones de las cuales han sido objeto. Las razones son nacidas de la desinformación y falta de compenetración de autoridades locales, usuarios y sociedad.

5.5.5-Posición de las Instituciones Multilaterales de Fomento

Los Bancos de Fomento han trazado directivas y estrategias para apoyar la transformación del sector en los países. En general los Bancos de Fomento de índole Internacional interpretan la descentralización como la transferencia de autoridad y / o responsabilidad en relación con funciones o servicios públicos que realizaba el gobierno central a través de su institucionalidad, hacia gobiernos subnacionales o locales, e incluso en favor de instancias con elevado grado de autonomía o independencia, sean gubernamentales, sociales o del sector privado. Tales interpretaciones van en total sintonía con el discurso y compromiso político del Gobierno de Honduras en materia de descentralización, más allá de los confines del sector APS.

Particularmente, el Banco Mundial en relación con la descentralización tiene un enfoque ecuménico a la vez que práctico y orientado hacia eficiencias -- *cuyos subproductos colaboren con tesis globales como la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los mínimos de bienestar, salud, educación y desarrollo socioeconómico* – y a la reducción de riesgos de carácter financiero, pero acompañando con ello la disminución de fallas con connotación política, económica, social o ambiental. En tal orden de ideas, se interpreta que las formas de apoyar la descentralización están estrechamente vinculadas con el contexto legal y social, así como con el sector correspondiente. Es así que la coincidencia de posiciones en materia de descentralización en relación con el Gobierno de Honduras y con el contexto jurídico y social que existe en el país es **ventajosamente amplia**.

5.5.6-El Gran Desafío de la Descentralización

La descentralización del Estado es un proceso complejo en sus raíces, naturaleza, dimensiones, alcances y posibles resultados.

Puede ser el resultado de una política de Estado (*de arriba hacia abajo*) como parte de los procesos de modernización y reducción del Estado, pero también puede responder a necesidades e incluso demandas de las fuerzas vivas locales o municipales, e inclusive a nivel nacional. También puede derivarse de los procesos de apertura democrática participativa o ser resultado indirecto de la globalización de países y regiones.

Los resultados de la descentralización son mixtos en un análisis a nivel mundial. Los procesos de descentralización bien planificados, madurados y conducidos, con recursos suficientes, apoyos políticos, institucionales y jurídicos, definición e instrumentación de políticas claras y objetivos y metas realistas, han resultado muy satisfactorios. En contraste, los procesos mal conducidos, obstaculizados, poco planeados y con escaso apoyo político, sin recursos suficientes y con metas poco realistas, normalmente han fracasado y enviado mensajes confusos a la colectividad mundial.

La descentralización se ha sesgado hacia una amplia gama de proyectos pilotos que más bien se refieren a la desconcentración administrativa y a la privatización de los servicios.

Algunos autores consideran que debe reformarse la dimensión socio-territorial del Estado, con su consiguiente descentralización para lograr una mejor repartición de las

funciones y tareas operativas con una reducción razonable de la envergadura del propio Estado, cuidando que ello no se traduzca en un debilitamiento institucional y de los principios de autoridad y de rectoría política, económica, educativa, de salud y bienestar. La reforma propiciaría una mayor presencia de micro - regiones alejadas de los grandes núcleos demográficos y económicos; en suma, de los centros de poder y de decisión. La reforma de la dimensión socio-territorial del Estado, en tales condiciones, requeriría de procesos que garanticen mayor eficiencia y eficacia desde los primeros pasos, un mayor desarrollo democrático, especialmente en materia participativa, y una equitativa y realista distribución de actuaciones y responsabilidades entre Gobierno y Sociedad. Lo anterior conllevaría la construcción de una gobernabilidad sólida sustentada en una descentralización vigorosa y cuidadosa. Así, la discusión de la descentralización se orienta a las formas primarias para gestarla, instrumentarla y mantenerla.

5.5.6.1-Los Orígenes de la Descentralización en Honduras

La primera Ley de Municipalidades en Honduras se promulgó en 1927. Los vaivenes de la política nacional hicieron mella en la autonomía municipal. Durante la década de los años Cincuenta se contrajo la administración pública con efectos directos en la gestión municipal, ya que la su autonomía se redujo en forma considerable. En esa época los alcaldes y jefes de distrito eran nombrados por el Ministerio de Gobernación y Justicia. Esta situación cambió significativamente en 1990, con la nueva Ley de Municipalidades, que devolvió la autonomía a los municipios y descentralizó la toma de decisiones.

En 1994 se creó la ***Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE)***, integrada por varias Secretarías y por la AMHON, que debía coordinar el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, para el cual la descentralización territorial es fundamental para fortalecer los municipios y transferirles responsabilidades.

A finales de mayo de 2004 se reactivaron los trabajos de CEDE, al sostener una reunión política para fortalecer el proceso de descentralización y desarrollo local, buscando que el CEDE se fortalezca para que cumpla con su ***papel de órgano rector para impulsar la descentralización***, así como auxiliar en el fortalecimiento de instituciones del gobierno en este aspecto. Además, CEDE contempla un plan de trabajo diseñado de tres años con apoyo del BID para fortalecer las capacidades de gestión de los municipios y se esfuerza por definir estrategias y políticas que posibiliten la descentralización fiscal y financiera, la descentralización de los servicios públicos y del sistema tributario municipal.

5.5.6.2-La Estructura Municipal, la Descentralización, los Mecanismos de Participación y de Toma de Decisiones

El territorio de Honduras se divide en 18 departamentos que agrupan 298 municipios. Además de la cabecera, cada municipio incluye ciudades, aldeas y caseríos. En los departamentos, el poder legal lo ejerce un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo; los municipios son administrados por *corporaciones municipales* electas popularmente. El Alcalde preside la administración de la municipalidad y asume su representación legal.

En materia de descentralización de la toma de decisiones a favor de las municipalidades, destacan los **plebiscitos** – *instrumento para convocar a todos los vecinos para tomar decisiones sobre asuntos importantes para la vida de la municipalidad o de la localidad* – y los **cabildos abiertos** – *asambleas de los representantes de organizaciones locales para discutir aspectos que afectan a la comunidad; es el mecanismo de comunicación más directo entre la municipalidad y los ciudadanos* –, ya que constituyen los mecanismos de consulta por excelencia que posibilitan adoptar decisiones en el ámbito local. Varias instituciones y proyectos, tales como el FHIS y el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), basan su planificación y asignan recursos con base en las decisiones adoptadas por los representantes comunales. En varias vertientes, los proyectos de cooperación también se apoyan en los cabildos en su fase de planificación.

Entre los instrumentos que favorecen la descentralización destacan las **Mancomunidades de Municipios** (asociaciones de municipios para mejorar la incidencia política, la coordinación institucional, para compartir capacidades y unir esfuerzos de gestión para satisfacer o lograr un interés común)

Los **convenios de delegación de competencias** son un valioso instrumento para la descentralización prevista por el marco legal hondureño. Los suscriben las municipalidades y las autoridades nacionales que administran recursos naturales, y pueden ser importantes mecanismos para tomar decisiones, al requerirse el acuerdo de ambas partes para aprovechar los recursos naturales de las municipalidades.

Por su parte, los **Consejos de Desarrollo Municipal** (CODEM) que involucran a las fuerzas vivas del municipio en la toma de decisiones, representan una figura capital en la estructura operativa social de la municipalidad.

5.5.6.3-Recursos Económicos de las Municipalidades

Las fuentes de ingresos municipales son tributarias y no tributarias, acorde con la Ley de Municipalidades. La primera categoría es integrada por impuestos, tasas, servicios y contribuciones. La segunda categoría integra ingresos de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos.

Conviene subrayar que, en respuesta a las disposiciones dictadas por la Ley de Municipalidades, el 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se reparte entre todas las municipalidades en partidas trimestrales – *si bien debe reconocerse que en la práctica, las municipalidades no siempre reciben el monto correspondiente, ya sea porque no lo gestionan o por insuficiente interés por parte del gobierno central* –. Los montos recibidos son proporcionales al número de habitantes, según el último censo de población.

5.5.7-Aspectos Políticos Intrínsecos al Sector APS en Honduras. Gobierno Nacional y Municipios

El agua potable y saneamiento son elementos del contexto político del país. El gobierno central está claramente posicionado en cuanto a la necesidad de descentralizar. Esta tesitura varía cuando se transita del nivel de la Presidencia y los más elevados niveles de decisión, hacia los niveles técnico – políticos de la institucionalidad central, ya que en estos no priva tan claramente el interés y la compenetración en la necesidad de descentralizar. Es indispensable que los niveles técnico - políticos se transformen, reduzcan sus dimensiones y costos, con nuevos horizontes de trabajo, a la luz de la Ley Marco y otros instrumentos jurídicos que rigen al Sector APS.

La relación política – y técnica – al interior del SANAA es muy delicada, en relación con los mandatos de la Ley y sus repercusiones en los grupos de trabajo, en sus liderazgos e intereses creados. Es una situación humana que no debe descuidarse, pues constituye uno de los más formidables obstáculos para la transformación del sector, para la reingeniería del SANAA, para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Marco y para la instrumentación del PEMAPS.

En contraste, en términos políticos, en las municipalidades existe desinformación que se manifiesta en desinterés o inclusive en aprehensión. Esto puede revertirse eficazmente con una política sólida y permanente de información y de diálogo del gobierno nacional con las municipalidades. Especialmente es importante para resolver los casos de traspaso de sistemas y para instrumentar el fortalecimiento municipal. ***Es necesario adoptar una política sólida y vertebrada de descentralización que incorpore en forma protagónica y sistemática la información y diálogo del gobierno nacional con las municipalidades.***

5.5.8-Situación Institucional del Sector APS Hacia la Descentralización

Se presenta una dicotomía en la situación municipal en materia institucional del sector: Por un lado se encuentran las municipalidades que no son responsables hoy día de administrar sistemas y prestar servicios públicos de APS. Tal es el caso de aquellas municipalidades cuyos servicios son prestados por SANAA. Por el otro lado aparecen las municipalidades que han continuado el proceso de prestación de servicios, más de 260, cuya experiencia se refleja – no siempre – en una institucionalidad bajo distintos modelos de gestión. En muchos casos el servicio lo presta un área técnico-administrativa subordinada a la administración central como parte de su estructura. En otros casos se ha creado un ente con autonomía relativa somera – en gran número de casos – hasta aquellos con mayor margen de maniobra. En contados casos se ha creado un ente con su propia personalidad y condiciones de operatividad autónoma o independiente.

En general las alcaldías no están suficientemente claras en las responsabilidades a su cargo en materia de APS y sus consecuencias. Usualmente, tampoco han desarrollado capacidades de conocimiento y evolución sobre las finanzas del sector en su demarcación

geográfica, y por tanto, no conocen los efectos funestos de aprovechar fondos procedentes de las tarifas en causas ajenas a las necesidades propias del sector.

En consecuencia, en materia de descentralización, es indispensable articular un robusto ***Programa de Fortalecimiento Municipal*** que permita en forma sistemática y sustentable brindar los apoyos que se requieren para informar, capacitar y fortalecer a las autoridades en materia de las responsabilidades inherentes a la administración de los sistemas y a la prestación de los servicios. El ***fortalecimiento municipal, cuya esencia es la municipalización plena y sustentable de sistemas y servicios, tiene como propósito contribuir a sustentar y mejorar la administración de sistemas y prestación de servicios para las 298 municipalidades***. Igualmente, el programa de fortalecimiento municipal deberá apoyar en forma permanente y suficiente las necesidades que se deriven del nuevo ente prestador de los servicios, desde su gestación, instrumentación, desarrollo y operación. (En el capítulo 6.0-Estrategias para Superar los Desafíos, se presenta la plataforma de Modernización y Desarrollo Institucional del Sector con 3 programas y 7 Subprogramas. Uno de los Subprogramas es dedicado al Fortalecimiento Municipal).

Los servicios de APS se han desarrollado y evolucionado en Honduras bajo condiciones relativamente similares a las ocurridas en otros países de Centroamérica. Una etapa temprana de servicios que naturalmente operaban en forma local, con algunos casos de excepción de ciudades estratégicas como la Capital del país. A esa etapa temprana le sucedieron etapas de recentralización y descentralización, y gradualmente un desarrollo de capacidades en recursos humanos que es apreciable, así como conocimiento técnico a nivel medio que permite el sustento del sector. Los avances tanto en la operación municipalizada, como en el desarrollo de esquemas como los TOMs y TASs son encomiables al igual que el surgimiento de las Juntas Administradoras y Comités de APS.

El soporte que tienen los servicios, sistemas y entes u organismos proviene de varias fuentes u orígenes. Los casos pueden partirse en dos para fines analíticos:

- (1) Aquellos sistemas que operan en el ámbito municipal o local, incluyendo el rural.
 - a. Apoyos financieros: además de los provenientes de los recursos que recaudan en relación con los servicios, se originan de fondos presupuestales nacionales, conforme al marco jurídico vigente, de recursos de donantes y bancos.
 - b. Apoyos técnicos: provienen de SANAA en ciertos casos y por ser receptores de auxilio del FHIS y en otros, a través de cooperantes, donantes y ONGs.
 - c. Apoyos gremiales: son los que presta AHJASA. No existen redes de apoyo del sector integradas por prestadores de servicios, como existen en otros países.
- (2) Aquellos sistemas operados por SANAA
 - a. Apoyos financieros: El financiamiento proviene del SANAA, incluyendo subsidios directos o indirectos que se apliquen. Los Bancos y donantes cofinancian o financian directamente proyectos, obras u otras inversiones.

- b. Los apoyos técnicos: prácticamente son prestados en su totalidad por SANAA, con algunos casos de excepción, de cooperación técnica vinculada con créditos o donaciones.
- c. Los apoyos gremiales: son prácticamente inexistentes

5.5.8.1-Las Bases para la Transformación del Sector APS

Conforme al análisis diagnóstico del PEMAPS en relación con el sector, la gran interrogante es ***cómo lograr la transformación del sector***. En tal sentido, con las evidencias que existen, en Honduras están prestas las condiciones propicias para actuar y avanzar en la transformación del sector, si bien, dada la experiencia allende Honduras, no es conveniente intentar que se alcancen la totalidad de los objetivos y metas detrás dicha transformación, en lapsos cortos, o con gran gasto financiero, con traumas sociales o laborales, o con riesgos institucionales y aún operativo–administrativos.

Las directrices básicas para definir las formas y fondo de la transformación, parten de elementos que se antojan simples, pero cuya repercusión y costos – no sólo económicos – pueden llegar a proporciones de enorme envergadura:

- (a) La tarea central seguirá siendo por algunos años más, la ampliación de la cobertura y por tanto de la oferta de los servicios.
- (b) En forma complementaria, y nacida de la proporción de población rural en relación con la total (*todavía mayor del 50%*), el Estado debe dedicar tiempo de calidad y recursos suficientes para reducir brechas del sector en el medio rural.
- (c) La política pública del sector debe ofrecer elementos suficientes para responder al crecimiento urbano, en parte resultado del crecimiento natural y por otra parte, reflejando los efectos de la migración rural – urbana que puede detectarse en el crecimiento de las manchas urbanas y el número de conexiones de agua, que son superiores al efecto del incremento resultante del número de nacimientos netos versus el número de decesos en la misma unidad de tiempo.
- (d) Si bien debe confrontarse el crecimiento de la cobertura de servicios, Honduras debe comprometer una parte de sus esfuerzos en mejorar los servicios, de tal manera que haya mejores condiciones en materia de calidad del agua servida, presiones, oportunidad y continuidad, entre otros factores que han sido debidamente analizados y aún oficializados como visión del Estado al quedar incorporados a los contenidos de la Ley Marco.
- (e) En el orden de ideas anterior, con base en los planteamientos y compromisos asumidos por el Estado Hondureño y la evaluación de los procesos históricos en relación con los efectos del Centralismo en el Sector APS en Honduras y en países de la región, es oportuno e incluso urgente impulsar la descentralización y el mejor funcionamiento del aparato gubernamental en relación con el sector.

- (f) El Sector APS no podrá solidificarse en tanto la población no conozca lo suficiente acerca de los sistemas y servicios que se prestan, sus costos, dificultades para brindarse, beneficios que acarrearán y papel destacado que desempeñan los usuarios y la sociedad en el desarrollo y mejoramiento del sector.

5.5.8.2-Estructura del Sector Previa a la Descentralización

El Sector consta de una estructura que puede visualizarse en términos lógicos o geográficos. En el primer caso, la estructura del sector está dividida en:

- (1) Política – planificación – coordinación general; este papel esencial lo desempeña CONASA. En la práctica el Consejo cuenta con dos niveles de actuación: el político y el técnico. El Plano Político de CONASA juega un papel crucial en el proceso de descentralización. Por ello, ***es necesario fortalecer la integración, operación y financiación del CONASA en etapas tempranas, para impulsar el proceso de descentralización, con los apoyos políticos y sociales que se requieran.*** El plano técnico está integrado por un Secretario Ejecutivo. Dado que SANAA está en etapa de transición y que la Ley Marco ordena su transformación para cumplir con sus nuevos y distintos roles en relación con la situación actual, por un lado, y que el Servicio Autónomo juega un rol también esencial en la marcha del CONASA, es esencial perseverar en la reingeniería del SANAA y en la definición clara, aceptación amplia e instrumentación, de los cambios que deba experimentar. ***Es necesario revisar, robustecer e instrumentar la Reingeniería del SANAA en etapas tempranas y con gradualidad.***
- (2) Regulación y control, al cargo de ERSAPS, si bien existen entes reguladores en el nivel municipal, la descentralización debe apoyarse sólidamente en el rol del ERSAPS, para fortalecer los municipios y la asunción de compromisos y responsabilidades por parte del sector social y de la iniciativa privada. Por ello, deben ***determinarse jurídica, política, técnica y operativamente con precisión las actuaciones del ERSAPS – acorde con la Ley Marco y su Reglamento – en los procesos de traspaso de sistemas del SANAA hacia las municipalidades, así como en los procesos de fortalecimiento municipal, incluyendo la temática rural y periurbana.***
- (3) Administración, operación, comercialización – finanzas; este rol lo desempeña SANAA para el caso de 33 sistemas y en el resto es responsabilidad de entes y dependencias de las municipalidades u organismos con cierta autonomía que han establecido las comunidades. En términos de la Descentralización del Sector, la Ley Marco modifica profundamente el ámbito, integración y funciones del SANAA. En la etapa de transición mientras se realiza el traspaso de los sistemas, SANAA seguirá operando transitoriamente y apoyará a las municipalidades en el ámbito técnico, operativo – administrativo, comercial, financiero y jurídico. Es decir, durante esa etapa de transición el SANAA continuará funcionando apegado a su Ley Constitutiva, a la vez que deberá promover ajustes profundos con el objeto de realizar el traspaso gradual de sistemas y acueductos a las

Municipalidades. Además, experimentará una metamorfosis de fondo y con carácter permanente, para que una parte de su equipo desempeñe el rol de Secretaría Técnica de CONASA. Por lo tanto, al concluir la etapa señalada, SANAA habrá sido objeto de profunda reingeniería y destinará sus esfuerzos a ser el Ente Técnico del sector, fungir como Secretaría Ejecutiva y Técnica del CONASA y brindar apoyo especializado a las municipalidades. Con ello, el personal a su cargo, funciones, presupuesto y ámbito de acción se habrán transformado en beneficio del Sector APS de Honduras.

En este orden de ideas referentes a la readecuación del SANAA en el tiempo, es recomendable ***que el proceso de su transformación, fundamental para concretar el traspaso de sistemas y la descentralización del sector, debe iniciar en etapas tempranas, desde el año 2005, conjuntamente con la adecuación que deberá realizarse a su estructura, integración y procesos operativo - administrativos también a la brevedad posible.***

- (4) Apoyo Financiero, procedente de SEFIN, recaudación de tarifas y derechos de conexión, FHIS, programas especiales, créditos y donaciones; y
- (5) Apoyo técnico – operativo – administrativo – capacitación; en parte lo realiza SANAA con algún apoyo relevante de cooperantes, AHJASA, CEDE, AHMON, donantes, Mesa de Negociación Sectorial, ONGs y bancos.

En el segundo caso, en términos geográficos el sector opera bajo cuatro niveles:

- (1) Operación regional de SANAA;
- (2) Acueducto metropolitano de AMDC;
- (3) Sistemas y acueductos operados por Municipalidades a través de dependencias directas o autónomas y
- (4) Juntas de Agua, organizaciones comunitarias similares y Comités de Agua.

5.5.8.2.1-Juntas de Agua

Las Juntas se han ido fortaleciendo gradualmente en gran número de casos. Su papel ha cobrado importancia al confrontar los problemas de prestación de servicios en comunidades rurales, incluyendo la problemática de asentamientos rurales dispersos. En ciertos casos, las juntas también han posibilitado la atención de zonas peri urbanas y urbanas. Los criterios de constitución de las juntas se han ido afinando con la experiencia y se han resuelto gradualmente los temas de liderazgo. Su incremento en número y sus resultados, han abierto la oferta de apoyos financieros y técnicos, domésticos e internacionales. La creación de la AHJASA, les ha permitido a las juntas contar con apoyo y asistencia técnica, organizacional, operativa y administrativa; compartir experiencias, información, procesos y metodologías; contar con recursos económicos en algunos casos y en general, propender al mejoramiento de los servicios prestados. Los desafíos por vencer son fundamentalmente:

- 1. Mejoramiento en procesos administrativos, incluyendo la determinación y pago de los costos por la prestación de los servicios;
- 2. Mantenimiento y rehabilitación de sistemas (*obras, instalaciones, equipos*);
- 3. Garantizar la entrega de agua debidamente potabilizada;
- 4. Avanzar en los esquemas para la disposición de aguas servidas;

5. Avanzar en los modelos de prestación de servicios rurales en términos de ingeniería de proyectos, diseños ad hoc y sistemas organizativos sustentables;
6. Determinar la estrategia para acercar apoyos en forma transitoria, esporádica o permanente para las distintas realidades entre las juntas administradoras;
7. Determinar el papel que el SANAA para apoyar las juntas administradoras;
8. Resolver las necesidades de normatividad para apoyar y fortalecer a las juntas (*en materia operativa, comercial, financiera, administrativa, jurídica y ambiental*);
9. Determinar la conveniencia de fusionar juntas administradoras bajo criterios de economías de escala para su mejor operación y sustentabilidad, o en ciertos casos, su incorporación en nuevas empresas municipales, así como la reingeniería de procesos, brindar apoyos vía tercerías, reponer procesos de apoyo técnico vía TAS y los TOM, crear PYMES para la prestación de servicios o apoyar ciertos procesos (vía tercerías), y revisar las condiciones de negocios que permitan mejorar los servicios a mejor costo.

5.5.8.2.2-Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

El FHIS es referente obligado en la estructura del sector por su papel resultante de una profunda transformación de sus objetivos, orientación y operación. El FHIS cuenta con programas específicos de apoyo al sector bajo distintas ópticas para con localidades y municipalidades. Se transita con rapidez a la realización de la mayoría de procesos y pasos bajo decisiones y operación local o municipal. Así, se realizan estudios, proyectos, licitaciones, erogación de los recursos, supervisión, puesta en marcha y apoyos ex post, directamente a través de las alcaldías y sus equipos, con decreciente intervención del personal del FHIS. Por ello cobra importancia especial en la descentralización. Por lo anterior, se propone que en los procesos a instrumentarse desde 2005, particularmente en financiación, se de participación al FHIS.

5.5.8.2.3-Calidad de los Servicios

Antes de emprender la descentralización es importante tomar conciencia de la calidad actual de los servicios vis a vis indicadores específicos y partir de ese punto para su mejoramiento gradual, con base en mejores arreglos operativos del sector, inversiones importantes, recursos humanos capaces y apoyos de otra índole (políticos, informáticos, etc.) que surgirán a medida que la descentralización comience a rendir sus frutos, al unísono con otros factores clave en la transformación del sector.

La calidad de los servicios requiere un apuntalamiento sólido dentro del proceso de descentralización. Son necesarias acciones de envergadura considerable para *eleva los niveles de cobertura y la calidad del servicio*. Por tanto, el Sector debe fortalecerse financieramente para hacerle frente a inversiones de gran magnitud, las cuales deberán enfocarse tanto a la ampliación de los servicios a las colectividades, como a trabajar fuertemente en revertir el evidente rezago en el mantenimiento básico y en las mejoras en la prestación de los servicios. Es común diferir u omitir los trabajos en materia de alcantarillado y saneamiento – depuración – de efluentes.

Por tanto, sin descuidar la atención de las necesidades de ampliar y mejorar los servicios de agua potable a las ciudades, poblaciones y medio rural, debe otorgarse atención especial a ampliar el alcantarillado y saneamiento, así como al mejoramiento

de tales servicios, para elevar los actuales indicadores que son modestos, con efectos en la salud y productividad de la población, en fuentes de abastecimiento y en el medio ambiente. Igualmente, es fundamental contar con apoyos robustos para fomentar la transformación institucional, incluidos los programas de desarrollo en la materia.

5.5.8.2.4-Integración, Organización, Funcionamiento, Nombramiento y Capacidad del Personal

El **SANAA** está integrado por personal directivo, personal técnico y personal de apoyo. El personal técnico y administrativo del SANAA, que integra un grupo laboral de 2,063 empleados, cuenta en general con una antigüedad de moderada a elevada, común entre los esquemas operativos centralizados de los países en la región. Las antigüedades superiores a 20 años de trabajar en el Servicio Autónomo se presentan en forma numerosa, inclusive entre el personal sindicalizado que realiza labores de técnico medio, administración y apoyos diversos de campo y oficina. Este tema es fundamental para considerarse al evaluar el pasivo laboral, con el objeto de cumplir con lo dispuesto en la Ley Marco y su Reglamento. Una elevada proporción del personal del Servicio Autónomo, con las salvedades del personal de alta gerencia y cargos de confianza, está agremiada en un sindicato fuerte, con capacidad de negociación amplia y con cobertura nacional en relación con los servicios que SANAA presta.

Las **Municipalidades** que no fueron objeto de recentralización bajo condiciones históricas ya comentadas, han buscado confrontar la prestación de los servicios mediante esquemas que implican modelos de gestión centralizados a la municipalidad, entes prestadores con distintos grados de autonomía y empresas prestadoras de los servicios. La integración de estas instancias presenta una amplia gama de alternativas. En general cuentan con un director, gerente o administrador en jefe, que tienen un equipo propio (*en ocasiones no ocurre así y lo comparte con otros servicios públicos o actividades de la municipalidad*), con áreas operativas y comerciales (*estas pueden ser rudimentarias*), y en general cuentan con equipos financieros y jurídicos débiles o no han creado este tipo de facilidades. Algo similar ocurre con las áreas de gestión de fuentes, así como con relaciones públicas e informática. El personal de las instancias prestadoras en general no es altamente capacitado, en ocasiones sólo acumula la experiencia ganada durante la duración de la gestión de las autoridades municipales (Alcalde y corporación), sus niveles de ingreso son modestos y su compenetración con el sector es primitiva o nula. Los modelos de gestión son simplificados en general con capacidades modestas para la planeación, estudios y diseños. Normalmente estas actividades se realizan por administración, con casos aislados de apoyo en tercerización en actividades aisladas y de corta duración. Por su parte, la construcción de obras, instalaciones y el equipamiento se desarrollan por administración o por contrato. Los procesos operativo – administrativos se realizan comúnmente por administración, existiendo nichos de oportunidad potencial para la actuación de tercerías, que hoy día ocurren sólo en ciertos casos.

Con sus diferencias, la situación en algunos rubros se asemeja a lo que ocurre normalmente en los casos **locales**, incluyendo los servicios rurales. En las tareas de planeación, estudios, diseño, construcción, operación y actuaciones comerciales, en

general se realizan con el propio equipo de trabajo de las juntas, comités de agua u otros arreglos. Como en el caso de las municipalidades, existen nichos de oportunidad para incorporar el esquema de tercerías, cuya instrumentación hoy día es todavía modesto.

5.5.8.2.5-Experiencia y Capacidad de Planificación y Programación

La escuela de planeación del sector APS en Honduras refleja condiciones de escasa evolución. La planeación del sector en términos prácticos es inexistente – *han habido esfuerzos en esta dirección pero no han sido debidamente aquilatados y puestos en marcha* –. Es fundamental subrayar que el sector APS no cuenta con un plan maestro nacional, que oriente las acciones y las programe y que defina las necesidades financieras, de recursos humanos y materiales. Los esfuerzos de planeación normalmente han respondido a casos aislados. Es decir, los elementos que se hayan desarrollado en planeación del sector, son incapaces de dar respuesta sólida, permanente y sustentable, a los desafíos existentes. Por tal motivo, los problemas y necesidades insatisfechas avanzan a mayor velocidad que el ritmo de solución – *es decir, se cuenta con esfuerzos programáticos que reaccionan ante los eventos* –.

Las prioridades establecidas en políticas públicas difusas, no se traducen en acción vertebrada y armónica en las actuaciones a nivel local. En forma complementaria, la planeación financiera del sector se orienta a valorizar en cierta medida las necesidades sin explorar las fuentes de financiación y repago, en su caso. Por tanto las actuaciones, por no estar en un entorno coherente bajo un marco de planeación integral, son normalmente aisladas, situación que no permite el fortalecimiento del sector.

La planeación de fuentes de suministro ha avanzado en casos aislados, con énfasis en las grandes ciudades y con algunos esfuerzos concretos y encomiables en el medio rural.

Existen razones para explicar la escasa importancia de la planeación en el sector. No existe una tradición de planeación en Honduras, en relación con productos concretos que se instrumenten, se les de seguimiento, se haga rendición de cuentas y provea elementos de evaluación – con indicadores clave para conocer los resultados y beneficios obtenidos. Tampoco han sido exitosos los esfuerzos por definir políticas públicas del sector.

Como consecuencia, el ejercicio de planeación del sector en relación con lo que disponen las políticas públicas en la materia es aún inédito. Las capacidades instaladas en términos de personal calificado y presupuesto, son restringidas, lo cual refleja la escasa prioridad que se otorga al sector en la práctica. La presencia del tema de APS en la agenda política nacional es escasa o modesta, por lo cual la importancia que se le otorga a la planeación también es restringida. Las actuaciones en materia de APS son más bien productos colaterales de determinadas estrategias del Gobierno Central o reacciones a necesidades sentidas y en parte, resultan de programas de cooperantes, donantes y financieros. En suma, una parte importante del subdesarrollo del sector se deriva de la carencia de elementos de planeación y la óptica modesta en relación con su rol en los destinos del sector y en la contribución que pueda realizar para hacerle frente a los grandes desafíos

de baja cobertura en agua potable y alcantarillado, así como del deterioro que guarda la infraestructura, instalaciones y equipos indispensables para la prestación de los servicios.

El ámbito municipal en materia de planeación del Sector APS es un reflejo de la situación que guarda la planeación sectorial a nivel nacional. En efecto, en las municipalidades los esfuerzos de planeación no son sistemáticos y acusan los efectos de los vaivenes políticos relativos al signo partidario que guardan las autoridades. La importancia que se le confiere a la prestación de los servicios no guarda relación con la importancia que revisten. La capacidad municipal para realizar la planeación es modesta, tanto en materia de recursos humanos capacitados como de los recursos financieros y de otra índole que se destinan para estos propósitos. Existen excepciones, pero en general la planeación de los sistemas y servicios es en buena medida una asignatura pendiente.

Por los motivos anteriores, es indispensable que:

1. Se establezca en CONASA el Subsistema Nacional de Planeación, con base en las disposiciones de la Ley Marco y su Reglamento, reforzando la función No. 1 del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (SIAPS); Es de absoluta necesidad que el Estado Hondureño cuente con dicho subsistema nacional de planeación, como condición indispensable para hacerle frente a los grandes rezagos del sector y a las necesidades futuras, para confrontar la elevación de coberturas y calidad de los servicios a toda la población en tiempos razonables y con costos racionales;
2. Se articule el Subprograma de Desarrollo y Consolidación del Proceso de Descentralización Sectorial y de Fortalecimiento Municipal, en el ámbito del Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, propuesto por el PEMAPS, para conducir en forma ordenada y eficiente, los procesos necesarios con el debido seguimiento para lograr los objetivos de dicho programa en forma oportuna y sin retrocesos;
3. Se fortalezca en forma temprana y con apoyos necesarios, la capacidad de planeación de sistemas y servicios en todas las municipalidades del país, con base en el respeto al ámbito municipal y sus particularidades, como parte del Subprograma mencionado en el ítem (2) anterior y del Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de APS. (Tanto el ítem (2) como el (3) se cubren en los subprogramas de la Estrategia de Modernización y Desarrollo Institucional presentada a partir del Capítulo 6.0)

5.5.8.2.6-Capacidad Comercial, Administrativa y Económico-Financiera

El Sector a nivel nacional cuenta con experiencia variada en materia comercial, de administración de los sistemas y de sus capacidades financieras. La experiencia se ha aglutinado en un grupo relativamente reducido de personal capaz que hoy resulta insuficiente ante las dimensiones que ha cobrado el sector y las expectativas a futuro.

SANAA cuenta con personal altamente calificado en las materias, si bien requiere de *capacitación en procedimientos, metodologías, mecanismos, procesos y herramientas*

modernas para transitar con mayor velocidad hacia patrones de mayor eficiencia y calidad en actividades tales como lectura de medidores, facturación, estimación real de costos y pérdidas físicas y comerciales, cobranza y atención de rezagos en el pago de servicios prestados, contabilidad bajo óptica empresarial – no en contabilidad tradicional de oficinas públicas – en el manejo de elementos de ingeniería financiera para ampliar los márgenes de maniobra de los sistemas para resolver problemas de caja, manejo de líneas de crédito y otras operaciones bancarias, amortización de créditos, consecución de nuevas fuentes de financiación para ampliaciones de cobertura y para mantenimiento y reemplazo programado de activos, así como en economías del agua en general – algunos puntos ya glosados previamente – y en ingeniería financiera.

El personal del SANAA debe capacitarse en las esferas de trabajo comercial, administrativo, económico y financiero, a nivel regional. En forma suplementaria, podría considerarse que una fracción de los capacitados pudiere prestar directamente servicios a las municipalidades como parte de su equipo administrativo – en el ente prestador correspondiente – o como vía empresas prestadoras de diversos servicios que son necesarios, bajo una tónica de sector plenamente descentralizado.

Las capacidades de las municipalidades – existen algunas excepciones– son muy reducidas en las materias abordadas en el presente apartado. Es por ello esencial atender las necesidades municipales, probablemente no vía esquemas individuales que resultarían tardados para un universo de 298 municipios, sino a través mayoritariamente – si bien no únicamente – en centros de capacitación permanente que se establecerán en los Centros Regionales de Apoyo que propone el PEMAPS.

5.5.9-Elementos a Considerar para el Traspaso de Sistemas / Acueductos Operados por SANAA

En Honduras durante un largo lapso, los sistemas de APS, así como la prestación de servicios estuvieron bajo la responsabilidad de las Municipalidades. Independientemente de las condiciones de calidad relativamente modesta de los servicios y el deterioro de la infraestructura, transcurrió un período en el cual privó la operación local y municipal.

Los procesos de cambio y recentralización propiciados por los anhelos de un Estado Central fuerte y omnipresente – *situación que privó en la región de América Latina durante un período prolongado que aún no está próximo a concluir* – tuvieron en Honduras como resultado que surgieran arreglos centrales para atender al sector. De esta forma, en 1961 se creó el **SANAA**, mediante la Ley Constitutiva correspondiente⁴⁰, como organismo autónomo de servicio público, con personería, capacidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, para *promover el desarrollo de los abastecimientos públicos de agua potable y alcantarillados sanitarios y pluviales de todo el país.*

⁴⁰ Decreto No. 91 emitido el 26/04/1961, que contiene la Ley Constitutiva del SANAA, publicada en LA GACETA No. 17382 del 23/05/1961 Esta Ley está contenida en los anexos correspondientes al Subcapítulo 5.1 del PEMAPS

Al SANAA le fueron transferidas las responsabilidades anteriormente al cargo de las municipalidades en relación con el sector APS. Así, su Ley Constitutiva señala que debe establecer y hacer cumplir normas técnicas para los servicios de APS y operarlos en todas las comunidades con población superior a 500 habitantes. La Ley dispuso que gradualmente el Servicio Autónomo asumiera el control de todos los sistemas de agua y alcantarillado municipales. Sin embargo, en la práctica *no* se creó un monopolio legal.

En un giro no necesariamente previsto, un sinnúmero de municipalidades bajo distintos argumentos, se negaron a cumplir el mandato de recentralización. En este sentido, se ha especulado que las razones de las negativas u omisiones de las municipalidades se fundaron en la conveniencia económica y la fortaleza política para retener los sistemas y la prestación de los servicios. Así, el SANAA opera el sistema de Tegucigalpa y otras 22 ciudades, si bien debe subrayarse que en número – *no así en población, ya que en este rubro las cifras favorecen indudablemente al SANAA* – la mayoría de los sistemas y conexiones urbanas es manejada por las municipalidades.

A partir de ese hito, una parte sustantiva del sector APS en términos de población servida pasó a ser un sector tutelado y cobijado – *con sus limitaciones e incongruencias* – por el Gobierno Central. A partir de 1990, con la vigencia de la Ley de Municipalidades, se traslada la facultad a la vez que la responsabilidad directa de construir y gestionar los sistemas. Diversas municipalidades han ensayado modalidades de prestación de los servicios a través de terceros. La responsabilidad primaria sigue recayendo sobre las municipalidades, pero con una rica posibilidad para que la gestión de servicios, asunto que se inclina más a los ámbitos técnicos y hasta de especialidades, la atiendan terceros, posibilitando que la función esencial de la municipalidad, de carácter político, social y de administración y gerenciamiento general, pueda ser atendida con mejores eficiencias.

Los alcances de la Ley de Municipalidades también han contribuido a la apertura de espacios de acción para actores de las comunidades y para la asunción de liderazgos locales en el encuentro de soluciones a las necesidades básicas de APS. *En ese escenario, han destacado como contribución que podría enriquecer la institucionalidad de otros países, la creación, diversificación y fortalecimiento gradual de las Juntas de Agua y Saneamiento y organizaciones comunitarias de carácter similar.*

Como se ha referido antes, SANAA gestiona 33 localidades urbanas y rurales, relacionadas en la **Tabla 5.4**. La población servida por SANAA consta en la **Tabla 5.5**. Todos los demás sistemas ya son municipales. En alcantarillado, salvo el MDC, la gestión corresponde a las municipalidades. En más del 89% de las municipalidades, los sistemas y servicios son gestionados por las municipalidades o por las comunidades organizadas con sus respectivos liderazgos, recursos y patrones técnico – operativo – administrativo – comercial - financieros, tanto en agua como en alcantarillado.

Tabla 5. 4-Relación de los 33 Sistemas que Opera el SANAA (incluye Tela y Olanchito)

Ref	Regional	Comunidad	Municipio	Departamento	Población
		Metrópolis y Ciudades mayores de 60,000 habitantes			2001
1.	Metropolitana	Tegucigalpa	Dist. Central	Fco. Morazán	765,675
2.	Atlántico	La Ceiba	La Ceiba	Atlántida	114,277
3.	Norte	El Progreso	El Progreso	Yoro	90,475
4.	Centro Occidente	Comayagua	Comayagua	Comayagua	53,367
		Ciudad Mayor			
5.	Centro Oriente	Danlí	Danlí	El Paraíso	40,915
6.	Centro Occidente	Siguetepeque	Siguetepeque	Comayagua	39,070
7.	Centro Oriente	Juticalpa	Juticalpa	Olancho	30,030
8.	----	Tela	Tela	Atlántida	29,247
9.	----	Olanchito	Olanchito	Yoro	25,040
		Ciudad Mediana			
10.	Occidente	La Entrada a Copan	La Entrada	Copan	13,949
11.	Sur	San Marcos de Colon	San Marcos de Colon	Choluteca	8,414
		Ciudad Menor			
12.	Occidente	Copan Ruinas	Copan Ruinas	Copan	5,816
13.	Centro Occidente	La Esperanza	La Esperanza	Intibucá	4,978
14.	Centro Oriente	Santa Maria del Real	Santa Maria del Real	Olancho	4,257
15.	Centro Oriente	Teupasenti	Teupasenti	El Paraíso	4,080
16.	Occidente	El Paraíso	El Paraíso	Copan	3,945
17.	Centro Oriente	Yuscarán	Yuscarán	El Paraíso	2,340
18.	Sur	Amapala	Amapala	Valle	2,203
19.	Occidente	San Nicolas	San Nicolas	Copan	2,187
20.	Centro Occidente	La Paz – Cane	La Paz	La Paz	2,018
		Poblaciones menores de 2,000 habitantes			
21.	Sur	Namasigue	Namasigue	Choluteca	1,721
22.	Centro Oriente	Cerro Grande/Canadá	Valle de Ángeles	Fco. Morazán	1,698
23.	Centro Oriente	Guarizama	Guarizama	Olancho	1,208
24.	Sur	El Aceituno/Otros	Apacilagua	Choluteca	1,193
25.	Centro Oriente	Concordia	Concordia	Olancho	1,182
26.	Sur	Aramecina	Aramecina	Valle	1,033
27.	Sur	Jícaro Galán	Nacaome	Valle	950
28.	Occidente	Nueva Celilac	Nueva Celilac	Santa Barbara	919
29.	Occidente	San Francisco de Ojuera	San Francisco de Ojuera	Santa Barbara	825
30.	Sur	Alianza	Alianza	Valle	760
31.	Sur	Pavana	Choluteca	Choluteca	651
32.	Sur	El Banquito	Choluteca	Choluteca	571
33.	Sur	San Antonio de Flores	San Antonio de Flores	Choluteca	469

Tabla 5. 5-Distribución de Población Servida por SANAA por Rangos de Población

Categoría	Número de sistemas	Población servida	Porcentaje relativo al total servido por SANAA	Porcentaje relativo a la población total Del País
Urbana mayor de 60,000 habs.	4	1,101,463	71.0	16.5
Urbana entre 20,000 y 60,000	5	179,617	11.6	2.7
Ciudad Mediana (15,000 y 20,000)	5	83,143	5.4	1.2
Ciudad Menor (7,000 y 15,000)	11	134,201	8.7	2.0
Rurales (<7,000 habitantes)	8	46,294	3.4	0.8
Total	33	1,550,655	100	23.2

En suma, los sistemas urbanos más grandes solían ser operados por el SANAA, los urbanos menores por las Municipalidades y los sistemas rurales por las Juntas de Agua.

El desarrollo del Sector se ha enriquecido con la participación de ONGs y OPDs (*Organizaciones Privadas de Desarrollo*) en la gestación, desarrollo, debate, decisión, instrumentación y seguimiento de proyectos de diversa envergadura. Las agrupaciones sociales han establecido nexos estrechos con la institucionalidad en esferas de apoyo técnico, desarrollo o bien aplicación de tecnologías, cuestionamiento del proceder del Estado en decisiones y desarrollo de servicios, entre otros.

Si bien ya se cuenta con la Ley Marco y con un reglamento que en parte es valioso y en parte contradictorio y – *según algunas opiniones* – hasta inválido jurídicamente por ir más allá de lo dispuesto en la ley de la cual deviene, es fundamental avanzar en la concepción adecuada y realista de normas y reglas que permitan clarificar y precisar las orientaciones, lineamientos y actuaciones específicas que permitan fortalecer los arreglos institucionales, en la operación eficiente del sector en los niveles nacional, micro-regional, municipal y local, en la determinación de las políticas públicas del sector y en su planificación, así como en el fortalecimiento de la prestación de los servicios sin descuidar la ampliación de las coberturas que siguen siendo prioridad principal.

Algunas ciudades van a la vanguardia en la transformación y mejoramiento de sistemas y servicios. La introducción de modelos de gestión con participación social y de la iniciativa privada, con apoyo en las nuevas oportunidades previstas en el marco jurídico vigente, han dado esquemas como el Puerto Cortés, en el cual la municipalidad constituye una empresa de agua potable bajo la figura de sociedad anónima con capital público – mayoritario – y social, con un contrato de arrendamiento para regular su desempeño, y un horizonte en el cual el grueso de los activos – vía acciones – será enajenado a empresas privadas, organizaciones civiles y particulares. En el caso de Choluteca, una ciudad mediana con economía estable, se han resentido los vaivenes en calidad propios de haber pasado de un sistema y servicios bajo el cobijo del SANAA, a la necesidad de la municipalidad de establecer empresas municipales de agua, y especialmente de constituir, fortalecer y operar en forma sustentable al prestador denominado Aguas de Choluteca, con el propósito de contrarrestar efectos de intereses

Tabla 5. 6-Relación de Sistemas y Población por Regional del SANAA

Regional	Comunidad	SANAA	Municipio	Departamento	Población (2001)
Metropolitana	Tegucigalpa	X	Dist. Central	Fco. Morazán	765,675
				TOTAL	765,675
Atlántico	La Ceiba	X	La Ceiba	Atlántida	114,277
				TOTAL	114,277
Norte	El Progreso	X	El Progreso	Yoro	90,475
				TOTAL	90,475
Sur	Pavana	X	Choluteca	Choluteca	651
Sur	San Antonio de Flores	Y	San Antonio de Flores	Choluteca	469
Sur	El Banquito	Y	Choluteca	Choluteca	571
Sur	Alianza	Y	Alianza	Valle	760
Sur	Jícara Galán	X	Nacaome	Valle	950
Sur	El Aceituno/Otros	Y	Apacilagua	Choluteca	1,193
Sur	Aramecina	Y	Aramecina	Valle	1,033
Sur	Amapala	Y	Amapala	Valle	2,203
Sur	Namasigue	Y	Namasigue	Choluteca	1,721
Sur	San Marcos de Colon	Y	San Marcos de Colon	Choluteca	8,414
				TOTAL	17,965
Occidente	San Francisco deOjuera	Y	San Francisco deOjuera	Santa Barbara	825
Occidente	Nueva Celilac	X	Nueva Celilac	Santa Barbara	919
Occidente	San Nicolas	Y	San Nicolas	Copan	2,187
Occidente	El Paraíso	X	El Paraíso	Copan	3,945
Occidente	Copan Ruinas	X	Copan Ruinas	Copan	5,816
Occidente	La Entrada a Copan	X	La Entrada	Copan	13,949
				TOTAL	27,641
Centro Oriente	Cerro Grande/Canadá	X	Valle de Ángeles	Fco. Morazán	1,698
Centro Oriente	Guarizama	X	Guarizama	Olancho	1,208
Centro Oriente	Concordia	X	Concordia	Olancho	1,182
Centro Oriente	Santa Maria del Real	X	Santa Maria del Real	Olancho	4,257
Centro Oriente	Teupasenti	X	Teupasenti	El Paraíso	4,080
Centro Oriente	Yuscarán	X	Yuscarán	El Paraíso	2,340
Centro Oriente	Danlí	X	Danlí	El Paraíso	40,915
Centro Oriente	Juticalpa	X	Juticalpa	Olancho	30,030
				TOTAL	85,710
Centro Occidente	La Paz - Cane	X	La Paz	La Paz	2,018
Centro Occidente	La Esperanza	X	La Esperanza	Intibucá	4,978
Centro Occidente	Comayagua	X	Comayagua	Comayagua	53,367
Centro Occidente	Siguatopeque	X	Siguatopeque	Comayagua	39,070
				TOTAL	99,433
----	Tela	Z	Tela	Atlántida	29,247
----	Olanchito	Z	Olanchito	Yoro	25,040
				TOTAL	54,287
				TOTALORUM	1,255,463

Tabla 5. 7-Las Regionales del SANAA. Su Sede y Población Servida

REGIONAL	SEDE	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN SERVIDA
METROPOLITANA	Tegucigalpa	Fco. Morazán	765,675
ATLÁNTICO	La Ceiba	Atlántida	114,277
NORTE	El Progreso	Yoro	90,475
SUR	San Marcos de Colón	Choluteca	17,965
OCCIDENTE	La Entrada	Copán	27,641
CENTRO ORIENTE	Juticalpa	Olancho	85,710
CENTRO OCCIDENTE	Comayagua	Comayagua	99,433
TELA y OLANCHITO			54,287
TOTAL TOTALORUM			1,255,463

5.5.9.2-Bases de la Descentralización

Los servicios de APS pueden caracterizarse, entre otros tópicos cruciales del sector, *en materia del grado de descentralización que guardan*. En tal sentido, el PEMAPS se sustenta en el análisis de los alcances y limitaciones de los siguientes elementos básicos en la descentralización (existen otros, ver productos intermedios):

1. La voluntad política de descentralizar (en varios niveles y órdenes de gobierno) y los tiempos políticos que afectan los procesos de descentralización;
2. La existencia, solidez, pertinencia y grado de cumplimiento de las políticas públicas del sector, y su definición clara, concertación, aprobación y emisión;
3. La existencia, aplicación y cumplimiento de las estrategias sectoriales;
4. La solidez y aplicación del marco jurídico;
5. Los roles institucionales formales (en el papel) e informales (en la práctica), y las vinculaciones entre instituciones públicas, sociedad e instrumentos jurídicos;
6. La verdadera transferencia de facultades, responsabilidades, activos mecanismos, procesos, metodologías, criterios, instrumentos, recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de otra índole, en favor de las municipalidades;
7. los objetivos y metas del sector agua potable y saneamiento.

En tal sentido, la mayoría de los municipios del país ya opera directamente sus sistemas, con anticipación a lo dispuesto en la Ley Marco (y *conforme a ésta*), bajo diversos *regímenes de descentralización o municipalización y de atención*, que requieren un fortalecimiento jurídico e institucional, de recursos, procesos, tecnologías, metodologías y experiencias, de sistemas de trabajo desde la planificación, hasta la organización de los cuadros operativos técnicos, administrativos – comerciales, contables, financieros -, jurídicos y de gestión de agua, incluyendo las fuentes de suministro y el medio ambiente.

Los sistemas que ya operan en forma descentralizada representan un terreno propicio (y *obligado*) para la aplicación de diversos instrumentos de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento (*incluyendo descentralizar los prestadores de la municipalidad*).

5.5.9.3-Un Primer Marco para la Descentralización

1. La descentralización ya comenzó. Muchos sitios y municipalidades no fueron recentralizados. Otros han obtenido nuevamente sus sistemas / acueductos que operaba SANAA, particularmente desde la vigencia de la Ley de Municipalidades;
2. La descentralización es política, geográfica, institucional, administrativa, financiera y de toma de decisiones en distintos ámbitos y órdenes institucionales;
3. La descentralización puede ser de gestión, regulación, control, u operación;
4. La descentralización no se logra por decreto y su principal insumo es la suma de voluntades; sus principales recursos son la paciencia y la tolerancia, puesto que son procesos sociopolíticos y por tanto, son lentos.

5.6-Aspectos Relativos a los Modelos de Gestión y de la Participación de PYMES y del Sector Privado en General

5.6.1-Fortalezas y Debilidades

Honduras transita por un proceso de reformas y cambios estructurales en el sector APS para refocalizar el papel del Estado, con nuevas instituciones y desafíos para establecer un marco regulatorio que se fortalezca con la creación y desarrollo de incentivos, de oportunidades y financiamiento que estimulen la creación y operación sustentable de los prestadores de los servicios, bajo los diferentes modelos de gestión que adopten las municipalidades.

En este contexto, se reconocen avances y fortalezas puesto que se cuenta con:

1. La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)
2. Plan Maestro de Reconstrucción Nacional
3. Plan de Desarrollo de la Salud
4. Las Metas del Milenio
5. Marco Legal e Institucional con roles y funciones claros para el sector de agua potable y saneamiento, de reciente definición y en proceso de organización. Un incipiente marco regulatorio y normativo.
6. Políticas, Planes y Programas formulados y establecidos, entre los que destaca el PEMAPS como eje rector, con sus diferentes líneas de acción, que apoyan el proceso de descentralización como la base de la prestación municipal de servicios, con el propósito de acceder a una prestación eficiente y sostenible de los servicios. Lo anterior requiere de un entorno de voluntad política para realizar una gestión transparente, y un ambiente regulatorio claro, con un marco tarifario que refleje los costos eficientes de la prestación del servicio, con fuentes de financiamiento claras y oportunas, así como con la voluntad de ofrecer una gestión gerencial.
7. Mandato de la Ley y del Reglamento de la Ley Marco, que establecen que el SANAA haga entrega de los sistemas y servicios a su cargo a los Municipios y Comunidades, según corresponda, conforme a las condiciones previas que defina el ERSAPS. Para esto, se deberán suscribir los convenios de traspaso y la preparación previa requerida, por parte del SANAA y de los municipios, con la

institucionalidad que solicita la Ley Marco en términos del establecimiento de la Comisión de Traspaso, para asegurar que el Plan de Acción integrado al Convenio se cumpla, evitando problemas y posibles colapsos una vez los servicios se hayan municipalizado.

Como conclusión de lo expuesto, existen ventajas y desventajas actualmente para la puesta en marcha de un plan de vinculación de nuevos actores así:

VENTAJAS

- ▶ Marco institucional con definición y separación de funciones, aunque con debilidades en el liderazgo y posible prioridad que el sector tenga al interior de la Secretaría de Salud Pública;
- ▶ Experiencia en el manejo de la ERP, y el papel preponderante para el sector de Agua Potable y Saneamiento;
- ▶ Determinación de la Ley Marco en cuanto al traspaso de los sistemas a cargo del SANAA a las respectivas municipalidades;
- ▶ El PEMAPS con énfasis en la sostenibilidad mediante apoyos a la descentralización y Modelos de Gestión;
- ▶ El interés del gobierno nacional en apoyar la descentralización por intermedio de la Comisión Presidencial para la Modernización de Estado;
- ▶ La propuesta para la constitución del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS), para el financiamiento del sector;
- ▶ La responsabilidad en el ERSAPS de definir los marcos y fórmulas tarifarias que permitan garantizar la sostenibilidad del servicio, al establecer las tarifas que cubran cuando menos los costos de Administración, Operación y Mantenimiento;
- ▶ El fortalecimiento al proceso de descentralización, consolidando las disposiciones contenidas en la Ley de Municipalidades;
- ▶ Los apoyos de la cooperación internacional;
- ▶ Los antecedentes e historia sobre la participación de la comunidad en la gestión y administración de los servicios, mediante las Juntas de Agua;
- ▶ Las experiencias previas de implantación de modelos de gestión en municipios que recibieron los sistemas de SANAA y otros que tradicionalmente prestaron los servicios (Vg. San Pedro Sula, Puerto Cortés, Catacamas y Choluteca);
- ▶ El interés de las entidades de financiamiento, especialmente de la banca multilateral en apoyar la institucionalización y descentralización de los servicios;

DESVENTAJAS

- ▶ Proceso lento de institucionalización;
- ▶ Desarrollo de una Política Pública para el sector (proceso todavía no empezado);
- ▶ Tarifas bajas, no existe la cultura de pago, y menos el reconocimiento al costo del servicio de agua y del saneamiento;
- ▶ Baja prioridad aparente que el gobierno central otorga a los objetivos del sector agua potable y saneamiento;
- ▶ Confusión en las ayudas sociales, ambientales y comerciales;

- ▶ Tradición de ausencia de coordinación de los recursos de apoyo y cooperación;
- ▶ Alta dependencia del Estado y de la cooperación nacional e internacional para el financiamiento de las inversiones e incluso la operación de los sistemas;
- ▶ Incipiente reconocimiento del sector de agua y saneamiento como un sector productivo.

5.6.2-Los Desafíos del Sector de Agua Potable y Saneamiento

Con base en la información y análisis de los Capítulos precedentes, en la **Tabla 5.8** se presentan los grandes desafíos del sector de agua potable y saneamiento los cuales se enfrentan con las estrategias propuestas para cada uno.

Tabla 5. 8-Desafíos del Sector de Agua y Saneamiento

1. Garantizar la Sostenibilidad de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento;
2. Apoyar la descentralización y municipalización de los servicios; y la selección e implantación de los entes prestadores municipales;
3. Generar los mecanismos financieros y los incentivos para dar respuesta a las necesidades de inversión;
4. Promover la Participación de la Comunidad en la Prestación de los Servicios y mantener los requerimientos de personal técnico, el uso de la tecnología y el conocimiento para administrar y operar eficientemente los servicios;
5. Promover las economías de escala, y utilización de las Mancomunidades existentes, para definir un modelo de prestación de servicios de agua y el saneamiento a nivel suprarregional;
6. Mejorar la capacidad técnica de Prestadores y recursos humanos del Sector;
7. Formular e implantar mecanismos eficientes de Asistencia Técnica y Capacitación;
8. Desarrollar la estrategia de Socialización y divulgación de la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento;
9. Crear Oportunidades de negocio en el Sector y estimular el desarrollo progresivo de Nuevos Modelos de Gestión;
10. Integrar el Sector de Agua Potable y Saneamiento a otros sectores de la economía considerándolo como un Sector Productivo y Motor del Desarrollo.

5.6.3-Los Modelos de Gestión, PSP y PYMESS

El PEMAPS incluye las propuestas para apoyar a los municipios en la toma de decisiones respecto de las alternativas disponibles, para adoptar el modelo de gestión que le ofrezca las mejores opciones y ventajas y realmente responda a los requerimientos de la Ley Marco y la Ley de Municipalidades, las cuales focalizan al Sector hacia servicios municipales y comunitarios que pueden adoptar diferentes formas de gestión. La premisa de partida señala que los municipios son los titulares del servicio. Sin embargo, se destaca que la titularidad de los servicios presenta algunos vacíos en relación con las Juntas de Agua por lo cual es recomendable que en caso de realizarse algún ajuste a la Ley Marco se otorgue mayor claridad a este rubro, dado que en la actualidad existe un número considerable de sistemas y servicios a su cargo.

A partir del conocimiento de los resultados del desempeño de la gestión de los servicios, se abren oportunidades para que las municipalidades opten y decidan por mayores resultados en la gestión de estos servicios básicos esenciales, para lo cual deberán tener el soporte de un prestador competente, comprometiendo a la vez las decisiones de la municipalidad en materia de definición de los niveles tarifarios que respondan a las estructuras de costos eficientes, en los cuales se incurre para prestar servicios de calidad. Así mismo se requiere de un apoyo de la municipalidad para un manejo transparente de la información hacia la comunidad y de un apoyo decisivo, mediante campañas de sensibilización sobre los desarrollos y avances de la propuesta para adoptar el modelo de gestión, de acuerdo con los lineamientos de la Ley Marco, de las condiciones de la infraestructura del sistema y las condiciones locales. El documento “Modelos de Gestión, PSP y PYMESS” presenta con amplitud de detalle las diferentes opciones, con una descripción de las características y las fortalezas y debilidades para cada uno de los modelos.

Se resalta que para lograr un proceso eficaz se requiere que la institucionalidad definida en el nivel nacional⁴¹ cumpla con los roles y funciones asignadas y acompañen el desarrollo de los servicios a nivel local, incluyendo los servicios de asistencia técnica, capacitación, financiación y regulación, entre otros.

Para ilustrar la situación actual en Honduras en relación con los modelos de gestión, es importante destacar que las Juntas de Agua tienen la mayor participación en el mercado atendiendo un 36% de la población, seguida por las Municipalidades con el 24,6% y el SANAA con 24,2%. Quedan sin atender en la zona rural el 15.2% de la población.

En relación con el mercado atendido por SANAA, la Ley Marco establece que deben traspasarse los sistemas y servicios a favor de las municipalidades. Para cuando se haya cumplido esta disposición jurídica, los propietarios de los servicios serán: a) las municipalidades y b) las organizaciones comunitarias (Juntas de Agua u arreglos institucionales análogos).

Se resalta que para los entes prestadores municipales se debe tener en cuenta que la ley dispone que el único esquema válido es un modelo descentralizado, con autonomía administrativa y financiera, para lo cual se debe establecer una gobernabilidad que garantice transparencia e independencia de la administración central municipal y preserve la empresa de la injerencia política y los cambios derivados de estos vaivenes.

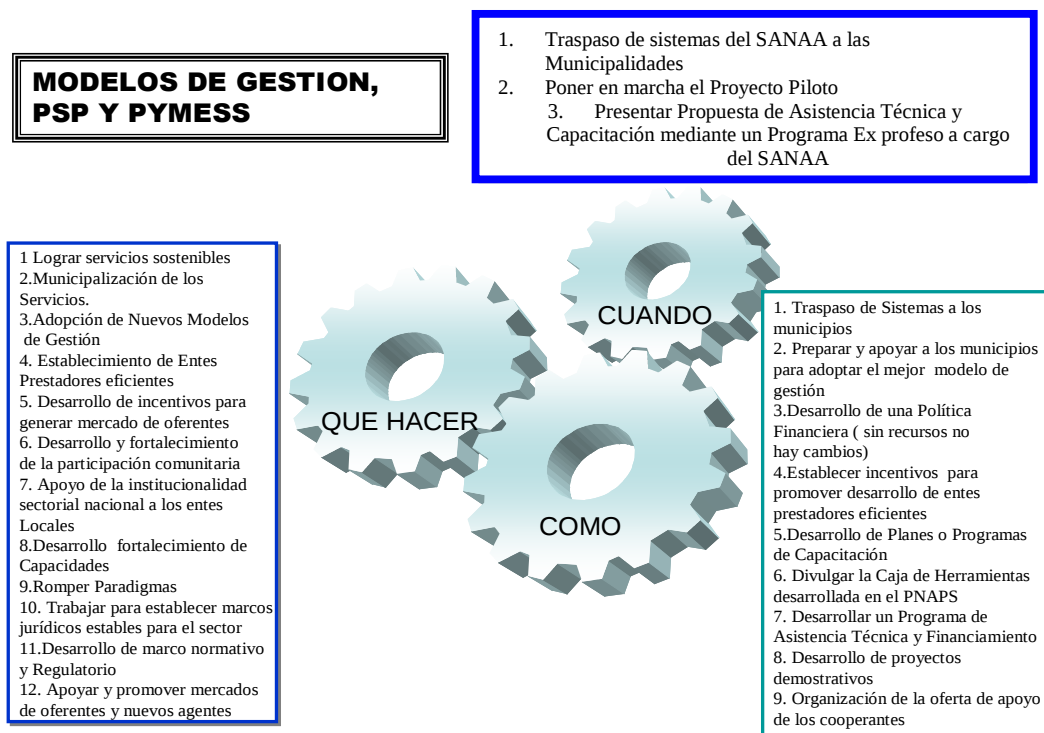
De otra parte en el camino por el traspaso de los servicios del SANAA a los municipios, la municipalidad debe definir un modelo de gestión, por lo que es necesario contar con alternativas de modelos de gestión aplicables al contexto de Honduras, incluyendo las experiencias ya existentes, y otras aplicadas en Latinoamérica, de los cuales se pueden extraer **buenas prácticas**, que sirvan de base para implementarlas y replicarlas, en su caso. También es importante **aprender de las lecciones**, y conocer el por qué de los fracasos de proyectos que fueron bien concebidos y considerados técnicamente buenos, pero que posteriormente no fueron sostenibles, o tuvieron una vida útil inferior a lo

⁴¹ CONASA, ESRSAPS, SANAA

previsto, con pérdidas económicas notables y grandes perjuicios para la salud de la población beneficiada.

La **Figura 5.6** indica la propuesta para abordar el establecimiento de nuevos modelos de gestión, la participación del sector privado y la vinculación de las Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios de Agua y Saneamiento, para lo cual se destaca **qué se debe hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo**.

Figura 5. 6-Propuesta de Modelos de Gestión, PSP y PYMESS



El desarrollo histórico de formas de organización y prestación de los servicios demarca un derrotero en la definición de los modelos a considerar. Los diferentes tipos y modelos van desde la prestación directa por el municipio (hoy proscrita por la Ley), hasta la privatización y/o venta de activos la cual tampoco es aplicable al mercado de Honduras. Entonces se puede mover en éste rango, encontrando que los modelos recomendados para Honduras son los presentados a continuación, relevando la importancia de consolidar la propuesta de Mancomunidades, teniendo en cuenta las existentes y potenciales:

- ▶ Juntas de Agua,
- ▶ Empresas de Base Comunitaria,
- ▶ Empresas Municipales estilo FUNHDEMÚN,
- ▶ Empresas de Capital Mixto,

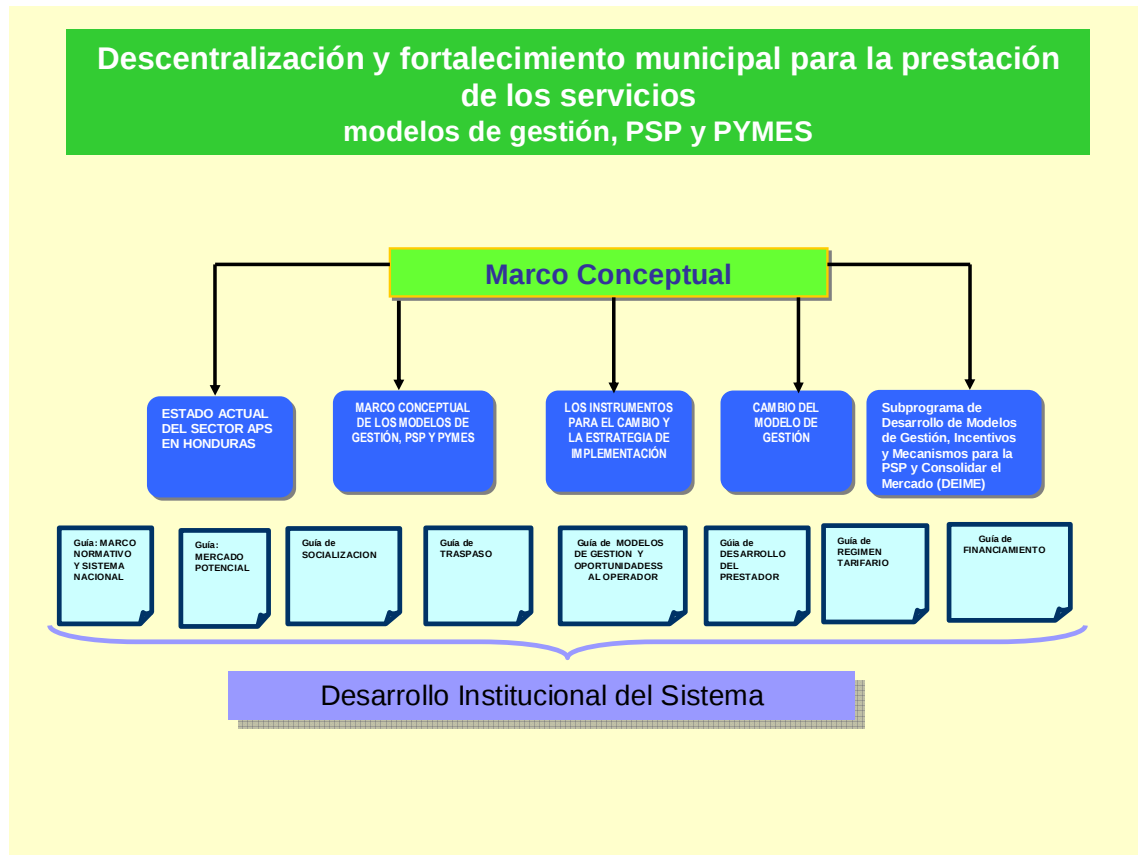
- ▶ Empresas de Capital Mixto con Socio Operador Especializado,
- ▶ Empresas de Capital Mixto para modelos Mancomunados
- ▶ Sistemas Mancomunados con apoyo de PYMESS
- ▶ Contratos de Gestión,
- ▶ Contratos de Arrendamiento,
- ▶ Contratos de Construcción y Operación y
- ▶ Concesión.

Este abanico de posibilidades se presenta en el documento intermedio del PEMAPS “Modelos de Gestión, PSP y PYMESS” con detalle para que las municipalidades estudien y definan la mejor alternativa, inclusive optando por desarrollos progresivos, iniciando con contratos de servicios y la tercerización de actividades que pueden ser desarrolladas de manera más eficiente bajo esta modalidad, considerando la constitución de empresas PYMESS, con recursos ya existentes en Honduras a partir, incluso de ex trabajadores de SANAA y de empresarios que ya tienen experiencia en el sector, cooperativas etc. Para la toma de decisiones es pertinente tener en consideración que para conducir y acompañar el proceso de descentralización y municipalización de los servicios se conceda prioridad a las siguientes acciones:

- ▶ Generación de capacidades en el sector a nivel nacional: empresarios, ingenieros, expertos financieros, comerciales, administrativos, especialistas en operación técnica de alta calidad, y consultores en diversos campos de especialidad necesarios para el sector APS, entre los más relevantes;
- ▶ Coordinación de acciones de las agencias de Cooperación;
- ▶ Definición de la institucionalidad complementaria propuesta en el PEMAPS para apoyar la descentralización y el fortalecimiento del sector;
- ▶ Desarrollo y propuesta de mecanismos de financiamiento para acompañar el proceso de municipalización (Vg. FHAS);
- ▶ Régimen tarifario general. Procedimientos para las revisiones tarifarias;
- ▶ Mecanismos y procedimientos para incorporar al sector privado (sin coartar la elección municipal de la modalidad más conveniente para cada sistema);
- ▶ Modelo de formulación de planes de inversión;
- ▶ Mecanismos de coordinación entre el Ente Regulador y los Municipios en aspectos de regulación y control de prestadores;
- ▶ Requisitos mínimos que se establezcan a los prestadores para operar;
- ▶ Reglamentación del cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios en los aspectos técnicos, económicos, comerciales, legales y ambientales;
- ▶ Reglamentación de los mecanismos de fijación de metas de mejoramiento y expansión de los servicios y de indicadores de eficiencia y gestión, incluyendo el control respecto al diseño, operación y mantenimiento de los sistemas;
- ▶ Establecimiento de criterios de eficiencia operativa y de gestión de los servicios y evaluación de parámetros de desempeño de la prestación de los servicios, de acuerdo con lo normado en el marco regulatorio;
- ▶ Reglamento de prestación de servicios y de derechos y deberes de los usuarios;
- ▶ Establecimiento de pautas para controlar el cumplimiento de las condiciones básicas convenidas para la prestación directa o indirecta de servicios.

Un marco general de Modelos de Gestión, PSP y PYMESS en el contexto del PEMAPS se presenta en la **Figura 5.7.**

Figura 5. 7-Marco General de Modelos de Gestión, PSP y PYMESS en el Contexto del PEMAPS

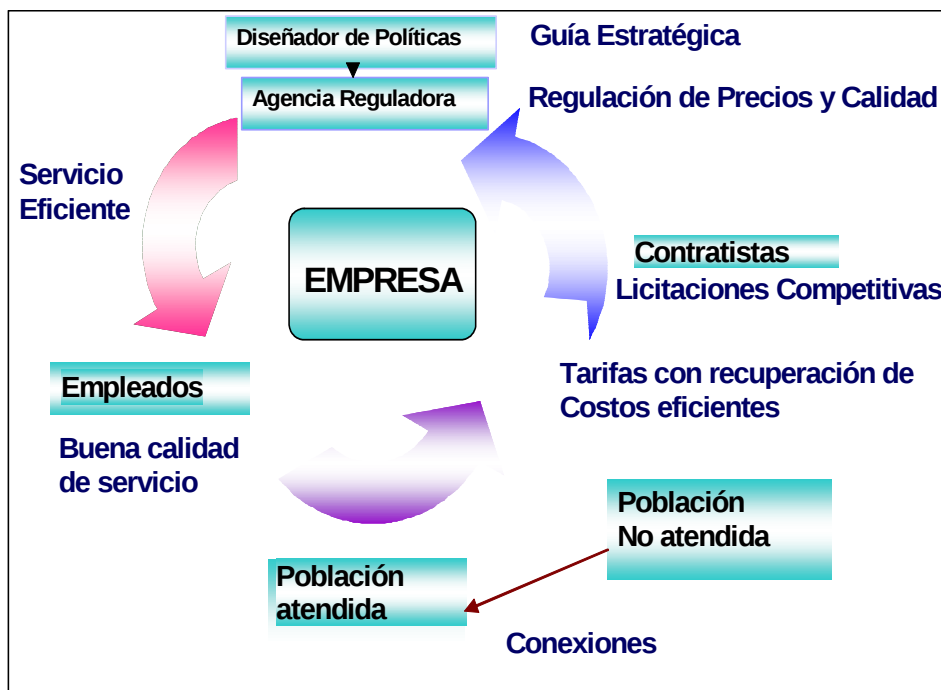


5.6.4-Marco Conceptual: Modelos de Gestión, PSP y PYMESS

Dentro del proceso de modernización del Estado, en la última década se ha definido un marco normativo e institucional, para establecer una política de Estado del sector, que trascienda políticas de gobierno, orientado a implementar programas y proyectos estructurales y de largo plazo, con la coparticipación público – privado y la sociedad civil, con miras a satisfacer de manera eficiente las necesidades de la población y mejorar la calidad de vida de los Hondureños. En esta etapa se han definido nuevas competencias institucionales, roles y responsabilidades.

Como indica el **Figura 5.8** el propósito de las reformas es modificar el tradicional esquema, mediante la transferencia de la prestación de los servicios a los municipios, por intermedio de entidades prestadoras y la creación de un marco regulatorio que soporte efectivamente esta transferencia y la consolidación de un poder político que trace las pautas estratégicas y diseñe un marco de políticas integrales y armónicas.

Figura 5. 8-Modelo Reformado de los Servicios Públicos



5.6.5-Principales Características del Sector con Óptica de Modelos de Gestión

La definición normativa de servicio público contenida en la constitución y la ley señala que el estado tiene la obligación de asegurar su prestación a todos los habitantes, en condiciones de eficiencia. En sentido económico los servicios públicos de agua y saneamiento no son estrictamente un bien público puro.⁴² Existen casos de bienes públicos impuros. El agua es uno de estos casos. Hay rivalidad en su consumo y es excluyente. Es rival porque cuanto más cantidad de agua utilice una persona habrá menos agua para el consumo humano de otras. Es excluyente porque es relativamente fácil cortarle el servicio a quien no pague por él. Pero existen fundamentos que justifican el control público de estos servicios, señalados en las leyes .en la medida que ningún ciudadano puede ser excluido del acceso al servicio sin que exista justificación.

No obstante que los servicios APS no son bienes públicos puros, la naturaleza económica de estos indica la imposibilidad de ser contratados individualmente, ya que integra elementos de monopolio, externalidades, meritividad y necesidades de mecanismos colectivos de elección para tomar decisiones acerca del suministro de los servicios, lo cual constituye fundamento para la intervención del estado.⁴³

⁴² Existen bienes públicos puros caracterizados por dos propiedades esenciales: La no rivalidad y la no exclusión del consumo

⁴³ CONAM, Ochoa Francisco, Guías para la Participación del Sector Privado, en los servicios de agua y saneamiento. Quito, Ecuador, sept de 1997. Ver También, Lanna, Eduardo y Mestre, Eduardo: *Los Mercados de Agua como*

El servicio es un **monopolio natural**, es decir, que no vale la pena y es antieconómico duplicar el sistema de agua potable y Saneamiento. Es totalmente antieconómico poner dos redes de agua en la misma calle, por lo tanto no tiene competencia. No hay competencia sino monopolio. Este hecho imposibilita la competencia entre operadores en una misma localidad. Cuando hay competencia y hay varios agentes en el mercado, el usuario podrá escoger libremente entre ellos, lo que implica que los precios reflejen los costos económicos de prestación de los servicios en condiciones de eficiencia y que los aumentos de productividad se trasladen a los usuarios mediante una reducción de precios. Dado que en el sector de agua esta situación no se da, la única competencia factible es por el acceso al mercado, lo cual requiere una *regulación estatal*, que simule el mercado competitivo y un *proceso de contratación transparente*, que ofrezca criterios objetivos de selección y estimule el mayor número de oferentes.

Los sistemas de agua potable y saneamiento presentan **economías de escala**. Mientras mayor sea el número de usuarios atendidos, menores serán los costos fijos de la provisión de los servicios. De ahí la conveniencia de aprovechar la aglomeración de localidades, tanto desde el punto de vista operativo como de las inversiones en producción, conducción y tratamiento.

Estos servicios **son meritorios**. Esto significa que son indispensables para la vida humana e influyen directamente en la salud y bienestar de la población. Por tanto los habitantes deben tener acceso a los mismos. Esto podría implicar el destino de recursos públicos para extender estos servicios a la población de bajos recursos y subsidiar sus consumos básicos; o en su defecto, y cuando las condiciones lo permitan, establecer aportes solidarios de los clientes de mayores ingresos y de los clientes más productivos para financiar el subsidio de aquellos consumos.

Los servicios son **intensivos en capital**; el agotamiento de las fuentes cercanas de suministro y la contaminación de las fuentes de agua demandan grandes inversiones de capital. Además el periodo de recuperación de las inversiones es comparativamente largo en relación con el de otros sectores como telecomunicaciones y energía. Este hecho implica una restricción para atraer capital privado.

Un resumen de las características propias del servicio de agua se presenta en la Tabla 5.9.

Tabla 5. 9- Características Propias del Servicio de Agua Potable

Subsector	Economías de Escala	Costos hundidos	Estructura del mercado
Producción	Varía	Altos	Varía de monopolística a competitiva
Distribución	Altas	Altos	Monopolio natural
Comercialización y Atención al cliente	Moderadas	Bajos	Competitiva

Instrumento de Gestión del Agua. Documento de Concepto preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, como aportación al **Proyecto de Mejoramiento de la Gestión del Agua en Paraguay**, 1999.

Esta caracterización implica que es posible explotar el potencial de competencia en la industria como medio para incentivar mayor eficiencia. El primer paso es concebir el proceso desagregado en las diferentes etapas.

5.6.6-Características del Servicio de Saneamiento

El servicio de saneamiento (incluye alcantarillado sanitario) tiene características económicas similares a las del servicio de agua. Integra, por lo general, los procesos de recolección tratamiento y disposición de agua servidas, incluyendo además el proceso de comercialización. Es usual que este último se asocie a los cobros del servicio de AP.

Los componentes de recolección y disposición final implican elevados costos hundidos y economías de escala. No obstante, los mismos comentarios sobre la posibilidad de introducir competencia en el servicio de agua potable, aplican en este caso.

Por lo general el volumen y concentración de aguas residuales de los consumidores no son medidos. Dicho volumen se calcula con base en el consumo de agua potable y su concentración se estima partiendo del tipo de consumidor o usuario.

En la **Tabla 5.10** se ilustran las características del servicio de Saneamiento.

Tabla 5. 10-Características Propias del Servicio de Saneamiento

<i>Subsector</i>	<i>Economías de Escala</i>	<i>Costos hundidos</i>	<i>Estructura del mercado</i>
Comercialización	Moderadas	Bajos	Competitivos Mas óptima si la ejecuta la empresa de agua.
Recolección	Altas	Altos	Monopolio natural
Tratamiento y disposición	Moderadas a altas	Moderados a altos	Monopolio u oligopolio

Las particularidades expuestas han llevado muchas veces, a que el sector público se encargue de su gestión dando origen a un **monopolio estatal**. Los servicios APS en la mayoría de los países en desarrollo se caracterizan por una gestión estatal que se refleja en bajas coberturas, altos índices de pérdidas de agua, baja recuperación de los costos de prestación de los servicios, deficientes sistemas comerciales, alta injerencia política, ausencia de información contable; y débil o inexistente planeamiento.

Las anteriores consideraciones motivan la oportunidad de revisar alternativas institucionales y organizacionales mediante la implantación de nuevos modelos de gestión, que considerando la situación local, permitan el ingreso de nuevos actores.

5.6.7-Modelos de Gestión para la Prestación del Servicio

Frente a la transformación del sector prevista por el marco jurídico y la voluntad del Estado, es necesario diseñar sistemas operativos estándares en aspectos administrativos, contables, financieros, y comerciales acordes con las características de los prestadores municipales. Para ello se requieren especificaciones y normas de diseño y construcción

de infraestructura, así como la documentación e intercambio de experiencias exitosas de prestación municipal.

A fin de apoyar, la implantación e implementación armoniosa de los lineamientos establecidos en la Ley, se requieren alternativas de modelos de gestión aplicables al contexto de Honduras, incluyendo las experiencias ya existentes en el país, y otras utilizadas en Latinoamérica, de las cuales se pueden extraer **buenas prácticas**, que sirvan de base para implementarlas y replicarlas.

También es importante **aprender de las lecciones**, y conocer el por qué de los fracasos de proyectos que fueron bien concebidos y considerados técnicamente buenos, pero que posteriormente no fueron sostenibles, o tuvieron una vida útil inferior a lo previsto, con pérdidas económicas notables y grandes perjuicios para la salud de la población.

¿Porqué Considerar Modelos de Gestión Alternativos o Potenciar los Existentes?

¿Cuales son los objetivos de conocer, estudiar, analizar y promover esquemas de gestión innovadores y que involucren nuevos actores? ¿Por qué es importante la búsqueda de opciones que promuevan las economías de escala y la aglomeración de mercados? ¿Por qué es necesario potenciar los principios legales y normativos vigentes en la institucionalidad y el Estado Hondureño? ¿Por qué es necesario hacer explícito y transparente los costos de los servicios? ¿Por qué es necesario hacer partícipe e involucrar a la sociedad civil? Estas son algunas de los interrogantes a los cuales es necesario dar respuesta por parte de las municipalidades cuando se tomen las decisiones sobre el ente prestador que deben establecer para los servicios de agua y saneamiento.

Las particularidades de los servicios de APS, han conducido a que el sector público se encargue de su gestión dando origen a un monopolio estatal. Los resultados no son aceptables, por lo que para subsanar las deficiencias requiere de: i) La búsqueda de mayor eficiencia en la gestión operativa, administrativa y comercial y en la construcción de los sistemas; ii) La búsqueda de recursos para financiación y de mecanismos de uso eficiente; iii) Enfocar la ayuda del Estado y posibles donantes en función de resultados, iv) Innovación y transferencia Tecnológica, v) Integrar la participación activa y efectiva de los usuarios/comunidad; v) Conseguir recursos para expandir los servicios a toda la población; y vi) Maximizar los esfuerzos de la comunidad y de los usuarios.

Si lo que se pretende es asegurar una operación sostenible de los servicios, existen diferentes combinaciones de modelos de gestión que pudieren obtenerse entre gestión directa, cogestión público-privada, diferentes tipos de sociedades o empresas, contratos con entes públicos, mixtos o privados, así como organizaciones con base en la participación de la comunidad.

Las alternativas a analizar consideran una amplia gama de posibilidades que van desde contratos simples para delegar la ejecución de actividades que no afectan o inciden en el rol del negocio, hasta la entrega total de la gestión del servicio incluyendo el financiamiento. Para las PYMESS los más aplicables son gestión y servicios, pero sin

desconocer que puede ser viable un contrato de operación con inversión en municipios de tamaño mediano (entre 12.000 y 70.000 habitantes). Otra forma de participación de PYMESS es la constitución de sociedades de economía mixta con la participación del municipio, de inversionistas locales y del operador, con quien se suscribe un contrato de gestión o concesión.

Una alternativa que toma especial interés es la de PYMESS de economía solidaria que pueden surgir en la comunidad o como formas alternas de la dinámica empresarial.

5.6.8-Descripción de Modelos de Gestión

A continuación se describen las diferentes alternativas analizadas, considerando que en el proceso de descentralización, las municipalidades deben adoptar un modelo de gestión, como lo establece el artículo 25 del Reglamento a la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, teniendo en cuenta que la opción es a partir de que los modelos deben ser descentralizados.

1. Empresas Municipales Descentralizadas

- Empresas Municipales Descentralizadas. Modelo Empresa Municipal de Agua y Saneamiento
- Empresa de Servicios Municipales (Modelo FUNDEMUN)
- Empresas de Servicios Regionales en Mancomunidades

2. Delegación de la Administración en la Comunidad Organizada

- Empresa Municipal con participación directa de los usuarios,
- Contrato de Gestión con una empresa privada (PYMESS)
- Junta de Agua y Saneamiento con administración delegada.
- Empresas de Base Comunitaria

3. Participación de agentes privados

- Contrato de Servicios
- Contratos de Gestión y Operación.
- Contratos de Gerencia
- Contratos de Arrendamiento
- Contrato de Construcción y Operación
- Sociedades de Economía Mixta
- Contratos de Concesión
- Contratos BOT (Build-Operate-Transfer) construir, operar, transferir y BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)
- Capitalización

En el documento intermedio respectivo, se presenta una descripción detallada, entregando aspectos relevantes que deben tenerse en cuenta para la toma de decisión.

Considerando las alternativas de los tipos de contrato y modalidades, existe la posibilidad de establecer empresas mancomunadas, es decir que sirven a varios municipios, con lo cual se pueden lograr economías de escala, dando cumplimiento a lo preceptuado en la Ley Marco del sector.

5.6.9-PYMESS. Proyecto Piloto

Para consolidar la estrategia de participación de PYMESS en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento se propone el desarrollo de un **Proyecto Piloto o de Validación y Consolidación** bajo nuevos esquemas de participación en la prestación de servicios, que permita consolidar los procesos exitosos, así como renovar y enriquecer estos esquemas con nuevos aportes de participación comunitaria a través de la Pequeña y Mediana Empresa. A continuación, en la **Tabla 5.11** se apuntan los fundamentos de la vinculación de PYMESS y los criterios de selección.

Tabla 5. 11-Fundamentos y Criterios de Selección para la Consideración de PYMESS

FUNDAMENTO	CRITERIOS DE SELECCIÓN
-Permite la sostenibilidad de la empresa y del servicio -Establece reglas y compromiso cuantificables y medibles -Elimina la falta de continuidad en la gestión -Promueve la eficiencia en la gestión -Establece reglas claras entre el prestador del servicio y la administración municipal -Facilita la vinculación de otras fuentes de financiación -Articula las acciones de los diferentes actores -Promueve una gestión volcada al cliente -Posibilita la incorporación y vinculación de nuevos agentes al sector -Integra el proceso de construcción con la gestión de la prestación del servicio	-Municipios atendidos por SANAA -Empresas con no menos de 20.000 habitantes -Bajo nivel de riesgo en razón a condiciones de carácter político, social y económico. Sistemas en condiciones razonables técnico-operativas, administrativo-comerciales. Mantenimiento y vida de los activos. -Empresas autocosteables o que el esfuerzo en la transición tarifaria no implique costos sociales -Empresa con indicadores de gestión y de negocio bajos, que vía su mejoramiento genere excedentes para cubrir AOM e inversión de ser posible -Empresas con potencialidades de asignación de recursos por parte de los municipios y Fondo no reembolsables

Las acciones para poner en marcha proyectos demostrativos se deben dirigir hacia:

- ▶ Promoción e identificación de posibles municipios y/o empresas interesados para implantar nuevos modelos de gestión propuestos;
- ▶ Identificación de fuentes de financiamiento para asignar al desarrollo de proyectos de demostración;
- ▶ Inicio de desarrollo de proyectos de demostración, promovidos y apoyados integralmente desde el gobierno central;
- ▶ Implantación de una Unidad de Proyecto, bajo la coordinación directa del CONASA y su brazo técnico el SANAA, como tutor de la política sectorial y responsable de las gestiones de Asistencia Técnica y Capacitación;
- ▶ Preparación de pliegos de condiciones técnicas, tarifarias, legales, de calidad, de cumplimiento de indicadores, de supervisión y determinación de costos, para la contratación de servicios privados integrales o de subcontratación de actividades;

- Coordinación de acciones con CONASA, ERSAPS, Municipalidades. En caso de tratarse de municipios bajo la administración de SANAA, este deberá participar.

5.7-Aspectos Relativos a la Participación Ciudadana

El presente subcapítulo aborda tópicos relevantes en materia de participación ciudadana en relación con el sector APS. Aquellas manifestaciones de participación social inherentes a la prestación directa o concurrente de servicios o administración de sistemas, se presenta en otro apartado del presente documento.

5.7.1-La Descentralización y la Democracia Participativa

La descentralización forma parte de los procesos de democratización de las sociedades – *especialmente en los espacios de democracia participativa* –, y no es sólo el resultado de decisiones gubernamentales de desembarazarse de las dificultades propias de la gestión de los servicios públicos. La reforma del Estado que ha adoptado Honduras va al encuentro de espacios de oportunidad, de mejores condiciones de vida para los habitantes, de ampliación de oportunidades de participación y, por tanto, de *democracia participativa*.

Es por ello que resulta indispensable la verdadera transferencia de las capacidades y poderes económico, administrativo, financiero, técnico, jurídico y finalmente, político. Por esos motivos, la transferencia de capacidades y poder, puede verse tanto bajo la óptica de fortalecer a los municipios como de proveer los elementos para empoderar a la sociedad organizada, bajo distintos procesos, mecanismos e instrumentos, y bajo el modelo de participación pública que elija la sociedad y el gobierno hondureños.

Bajo esa tónica, la descentralización se sustenta en la actuación armónica y complementaria de Gobierno y Sociedad. Por ello, las estrategias de descentralización incentivan los espacios para que la ciudadanía participe en los debates, decisiones y asunción de compromisos y responsabilidades para mejorar el funcionamiento del sector, el aprovechamiento del agua y para asumir roles de control social y de las auditorías ciudadanas y vigilar la calidad de los servicios. También se concibe vía oportunidades de actuar en la administración de los sistemas y la prestación de los servicios, tanto en la toma de decisiones como en la elevación de la eficiencia en el uso del agua y en la vigilancia de la gestión.

En tal orden de ideas, son indispensables los mecanismos operativos que brinden apoyo a los entes operadores municipales, locales y micro-regionales, para contar con recursos financieros y apoyos técnicos y políticos que posibiliten el fortalecimiento de los procesos en las municipalidades y localidades, incluyendo el medio rural. Más aún, es menester definir con precisión los espacios de actuación de la ciudadanía en el seno del sector APS. En tal sentido, la participación ciudadana se considera condición indispensable para la transformación del sector. En la medida que dicha participación comprende la toma de decisiones, la asunción de compromisos, la concurrencia con el gobierno en la instrumentación de decisiones y la corresponsabilidad en las inversiones y

en la rendición de cuentas, se trasciende hacia niveles desarrollados de participación que deben ser el objetivo en el tema que se persiga en el sector APS de Honduras.

En materia de descentralización de la toma de decisiones a favor de las municipalidades con participación ciudadana, destacan los ***plebiscitos*** – *instrumento para convocar a todos los vecinos para tomar decisiones sobre asuntos importantes para la vida de la municipalidad o de la localidad* – y los ***cabildos abiertos*** – *asambleas de los representantes de organizaciones locales para discutir aspectos que afectan a la comunidad; es el mecanismo de comunicación más directo entre la municipalidad y los ciudadanos* –, ya que constituyen los mecanismos de consulta por excelencia que posibilitan la adopción de decisiones en el ámbito local. Varias instituciones y proyectos, tales como el FHIS y el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), basan su planificación y asignan recursos con base en las decisiones adoptadas por los representantes comunales. En varias vertientes, los proyectos de cooperación también se apoyan en los cabildos en su fase de planificación.

5.7.2-El Rol de la Sociedad en la Descentralización, el Control Social y las Auditorías Ciudadanas

En la estrategia de descentralización y en los demás temas tratados en el PEMAPS, es fundamental la participación comunitaria, que vía los usuarios y la sociedad en general – *bajo diversas denominaciones tales como colegios de profesionales, academia, organizaciones ciudadanas y otras* –, ejercen roles como contralores directos de los servicios, es decir, bajo la figura de auditorías ciudadanas (contralorías sociales). Este es un tema rico que debe rescatarse, estudiarse, orientarse e instrumentarse para contribuir en forma notable con la transformación del sector APS de Honduras.

La descentralización y el fortalecimiento municipal como procesos de naturaleza política, requieren de la asunción de un compromiso real de los actores gubernamentales, sociales y privados, así como de los diversos sectores involucrados, en los procesos a nivel nacional, subnacional y local, para contribuir a la creación de espacios de maniobra en las cuales prevalezca un ambiente de confianza.

En ese contexto, la Auditoría Ciudadana o Social desempeña un rol crucial para constatar y elevar la calidad de las actuaciones en el sector APS bajo una óptica de democracia participativa y de evaluación ciudadana con resultados que rebasan las sugerencias o recomendaciones, sino llegando hasta el punto de demandar la rendición y aclaración de cuentas, así como la modificación de patrones de comportamiento o desempeño, y la disponibilidad y formas de gestionar los diversos recursos (*humanos, materiales, financieros, tecnológicos, informáticos, jurídicos, etc.*).

Las auditorías ciudadanas son invaluable instrumentos con base en instancias de participación y asunción de compromisos, que se fundamentan en métodos de indagación, averiguación o investigación, para lograr mejores prácticas de democracia participativa, mejor funcionamiento del sector APS en sus distintos niveles geográficos y marco lógico, el empoderamiento gradual de la ciudadanía sobre los nichos que le

corresponden en el propio sector, y el avance bien sustentado hacia una mejor gobernabilidad en materia de la administración de los sistemas y prestación de los servicios en beneficio de Honduras y de su población urbana y rural.

Las auditorías ciudadanas en el sector son fundamentales para identificar las buenas prácticas y auxiliar en su difusión y socialización; también permiten detectar, *especialmente si son auditorías sistemáticas*, tanto las debilidades como las amenazas a los procesos y elementos críticos del sector, y desde luego contribuyen a construir la democracia participativa, lo que a su vez conduce a mejorar el desarrollo social y la calidad de vida.

Las auditorías ciudadanas pueden ser de carácter municipal o local, o bien de naturaleza nacional. Las primeras son más comunes y empiezan a prosperar como práctica en el espacio Latinoamericano. El municipio es el lugar ideal para realizar dichas auditorías por ser célula básica de la sociedad y el buen gobierno y, por tanto, el espacio idóneo para la práctica democrática donde la actuación gubernamental efectivamente repercute comunitariamente y la auditoría como práctica de participación ciudadana contribuye a incrementar el espíritu de pertenencia comunitaria.

Las Auditorías Ciudadanas para fines de la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal, están especialmente encaminadas a dos grandes vertientes:

- (1) A nivel local, municipal e intermunicipal, cuando se trate fundamentalmente de aspectos operativos y ejecutivos, y
- (2) A nivel central y desconcentrado (*Unidades Regionales de Apoyo*) cuando se trate de vigilar y evaluar el funcionamiento de la institucionalidad central gubernamental (CONAS, SANAA reformado, ERSAPS, FHAS, FHIS, CPME, AMHON, principalmente);

En la auditoría ciudadana a nivel municipal participa la comunidad organizada, el ente prestador y representantes del aparato sectorial y, *cuando se requiera*, extrasectorial del gobierno de la municipalidad, y, en su caso central, del sector encabezados por el ERSAPS, el cual puede apoyarse en el Ente Regulador Municipal o local, si existiere. Entre los tres protagonistas esenciales constituyen un foro cívico en el cual se ventilarán en forma pública los temas materia de la auditoría ciudadana. El foro debe ser un espacio de deliberación abierto, participativo, plural, independiente y representativo de los intereses y grupos de la comunidad municipal o local. Además de constituir un espacio de consulta, debate, encuentro de soluciones e intercambio de ideas y propuestas, el foro cívico debe ser un canal idóneo de comunicación de la comunidad municipal o local, con las autoridades municipales, con el aparato institucional nacional del sector y con la propia comunidad. Mediante la Auditoría Ciudadana se construyen acuerdos entre gobierno y ciudadanía, se reconocen fallas y avances, y se enlazan voluntades y compromisos para mejorar el funcionamiento del sector. Especialmente la auditoría ciudadana tiene el propósito de revisión y mejoramiento de actuaciones, procesos e instrumentos. En la Estrategia de Modernización y Desarrollo Institucional del PEMAPS, incluida en el subprograma de **Desarrollo y Valoración de las Acciones y Productos**

Sectoriales, de Incentivos y Mecanismos para la Participación de la Sociedad en la Consolidación y Sostenibilidad Sectorial se incluyen proyectos que tratan del tema, en especial el desarrollo de instrumentos para los Consejos Comunitarios o para la organización que sea más recomendable crear y que cumpla con los requerimientos que aquí se comentan.

Figura 5. 9-Principales Participantes en las Auditorías Ciudadanas y Conformación de Foro Cívico



En esas condiciones, la auditoría puede ser ejecutada de oficio (o sea, *programada periódicamente con una agenda preacordada*) o a solicitud de parte (*cuando hubiere algún tópico relevante que amerite el uso de la práctica de auditoría ciudadana*) La convocatoria de la Auditoría puede ser realizada por cualquiera de las tres partes.

En general, las auditorías ciudadanas parten de un tema específico, que puede haber sido demandado por la propia ciudadanía, por el ente prestador, por las Autoridades Municipales que encabezarán el Consejo Asesor Gubernamental de la Auditoría Ciudadana, por el ERSAPS que fungirá como Secretario del Consejo Asesor mencionado, o por cualquiera de los demás actores convocados en la auditoría para constituir la y ejecutarla. *Normalmente la auditoría ciudadana se alimenta de indicadores, que en los países avanzados están normalmente estandarizados y que en Honduras conviene que se adopte esta modalidad desde etapas tempranas de transformación y descentralización del sector.* En forma complementaria, la auditoría ciudadana se fundamenta en métodos que deben socializarse ex ante (en forma de difusión y debate regional y municipal) y que conlleva apoyarse en grupos focales (que son críticos para el éxito de las auditorías ciudadanas, y que deben integrarse en forma temprana – en el año 2005 --) La auditoría se basará en encuestas a nivel de domicilio,

entrevistas a actores gubernamentales y ciudadanos, así como estudios de comprobación cuando resultaren relevantes.

En el desarrollo de la Auditoría Ciudadana se analizará la información colectada y sistematizada, se realizarán análisis y diagnósticos, y se arribará a veredictos, que serán socializados con el Consejo Asesor Gubernamental, previo al debate en el foro cívico. Con las opiniones y propuestas del Grupo Asesor Gubernamental y las resultantes del Foro Cívico, se procederá a preparar el informe final de resultados, que se difundirá junto con el acta de acuerdos debidamente suscrita.

Para lograr que la Auditoría Ciudadana sea fructífera como instrumento se requiere, al menos, cumplir con los siguientes puntos:

1. Adhesión de las Autoridades de la Municipalidad (Alcalde y Corporación);
2. Constitución de un Foro Cívico en el Municipio;
3. Suscripción de un Punto de Acuerdo del Foro Cívico (vía sus miembros) para con la temática que da origen a la Auditoría Ciudadana;
4. Colecta de información y data (bajo diversos métodos, privilegiando los ya anotados previamente), así como realización de análisis, diagnósticos y evaluaciones que se requieran;
5. Revisión, presentación y difusión del Borrador de Informe de Resultados de la Auditoría Ciudadana;
6. Audiencia Pública donde el Gobierno Municipal y el Foro Cívico proponen, debaten y acuerda medidas de solución en relación con la problemática o potencialidades derivadas de la evaluación;
7. Elaboración y difusión del Informe Final de la Auditoría Ciudadana;

Para realizar lo anterior, es menester que la auditoría ciudadana cuente con un programa de trabajo acordado por las partes, con un calendario y con recursos disponibles. Al concluir la etapa recién glosada con el Informe Final, se hará un acta de acuerdos y compromisos, y se establecerá un sistema de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos en forma tripartita (encabezado por la sociedad): gobierno municipal – ente prestador; gobierno central y desconcentrado; y comunidad.

5.8-Aspectos Relativos a los Ejes Transversales

5.8.1-La Salud Pública, Educación Sanitaria y los Servicios de Agua Potable

En los últimos años, el Gobierno de Honduras ⁴⁴ se ha empeñado en trabajar fuertemente en los temas de agua potable y saneamiento, para ampliar los beneficios de estos

⁴⁴ En Honduras, la Secretaría de Salud es la encargada de la temática de salud pública y por ello no es casual que el SANAA esté sectorizado en dicha Secretaría.

servicios, especialmente para los grupos sociales marginados, entre los que destacan las comunidades rurales y el medio periurbano. Sin duda, el mejoramiento de las condiciones en estos nichos de actividad del sector APS resulta crucial en la lucha para mejorar las condiciones de salud y de calidad de vida de la población.

Dado que poco más de la mitad de la población hondureña habita en zonas rurales, es determinante mejorar los sistemas de suministro de agua, la oferta de obras, equipamiento e instalaciones para atender las necesidades crecientes de saneamiento y los programas y acciones concretas para impulsar la adopción permanente de prácticas higiénicas seguras como un elemento clave para fomentar el desarrollo comunitario en condiciones básicas que reduzcan las elevadas tasas de mortalidad infantil, de morbilidad entre la población de distintas edades y condiciones de vida, y los impactos que la salud tiene en la productividad y el bienestar de las comunidades.

En el presente apartado se aborda en forma sucinta la temática de higiene y salud en las zonas urbanas y rurales del país.

Los recién nacidos en las comunidades marginadas (geográfica y/o económicamente) que carecen de los servicios de agua potable y saneamiento, confrontan condiciones severas de sobrevivencia y desarrollo. La Tasa de Mortalidad Infantil anual en relación con las muertes de infantes por cada 1,000 bebés nacidos vivos, es todavía por desgracia muy elevada incluso para los estándares en América Latina. Las tasas de morbilidad son aún más altas con una secuela de dolor familiar y de costos para el Estado Hondureño.

Las causas principales están relacionadas con padecimientos diarreicos y parasitosis, que en buena medida se derivan de las precarias condiciones que existen íntimamente ligadas con el agua y el ser humano, tales como el consumo de agua contaminada y escasa, sin hervirla o desinfectarla previamente, el fecalismo al aire libre por falta de cultura y obras para el manejo adecuado de la materia fecal y otros padecimientos de origen ambiental (parásitos endémicos, condiciones ambientales altamente nocivas al ser humano – cercanía de minas, contaminantes naturales en las fuentes de agua, y otros tópicos negativos)

Como está demostrado en los anales médicos, los padecimientos diarreicos alteran el desarrollo y calidad de vida infantil. Conforme a la OPS, una de las causas capitales de los grandes lastres para el crecimiento en las naciones más pobres radica precisamente en la malnutrición, que a su vez en consecuencia directa, en muchos casos, con la recurrencia de los cuadros diarreicos. Se ha demostrado que la presencia de frecuentes cuadros diarreicos repercute directamente en la capacidad del organismo para aprovechar adecuadamente la ingesta de alimentos. Por lo tanto, los infantes y niños además de los riesgos de muerte por diarrea (deshidratación y pérdida de nutrientes vitales), también corren graves riesgos nutricionales.

Además de los efectos originados por la ingesta de agua contaminada y la consecuente incorporación de entes patógenos, el agua cuando no es servida con los medios al alcance del desarrollo del siglo XXI, es escasa y por lo tanto las prácticas de higiene familiar y

personal son inaceptables, con lo cual se elevan los riesgos de morbilidad y mortalidad, con las consecuencias de costos y lastres para el desarrollo del país. La falta de higiene favorece la proliferación de parásitos externos y sus efectos afectan todavía más las condiciones de salud y de productividad de las comunidades.

El fecalismo al aire libre es práctica común en el medio rural, que provoca un círculo maligno de creación de microorganismos patógenos (bacterias, virus, huevos de helmintos, etc.) nocivos al ser humano. En adición, al ocurrir las lluvias, las heces que no son inertes amplían las fuentes de infección aguas abajo, especialmente si las aguas son posteriormente aprovechadas para la ingesta humana.

La falta de servicios de agua potable y saneamiento afecta la calidad de vida, pues se debe realizar un esfuerzo especial para el acarreo del agua necesaria (que realizan mujeres y niños).

Dichas condiciones que se presentan normalmente en las comunidades marginadas del medio rural y periurbano, reducen el acceso al desarrollo y al bienestar. Es por ello que las poblaciones rurales están en muchos casos al encuentro de soluciones a sus problemas de agua, para alcanzar un nivel mínimo de bienestar y dignidad. Sin duda, con base en la información socio antropológica disponible, la carencia de servicios de agua en las comunidades rurales explica en una parte considerable las corrientes migratorias hacia las zonas urbanas, con lo cual se agravan los problemas de suministro de servicios y oferta de empleo en las ciudades y poblaciones urbanas.

Es importante destacar que el cuadro anterior es de una envergadura modesta en las zonas urbanas (no así en el medio periurbano), debido a los grandes esfuerzos que ha realizado el Estado Hondureño para ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento.

Honduras ha logrado reducir la tasa de mortalidad infantil, ya que en 1993 ascendió a 42 por mil, mientras que hacia la década de los Sesenta era de 130 por mil. La reducción se correlaciona con el incremento en la cobertura de agua potable rural (*un incremento de cobertura de 15% entre la década de los ochenta y finales de los noventa*).

Empero, la tasa de mortalidad infantil es todavía alta en comparación con otros países de la región, particularmente en las zonas rurales y peri urbanas, que carecen de servicios básicos de salud. Es por ello clara y urgente la tarea de suministro de agua potable y saneamiento a las comunidades marginadas.

La calidad y cantidad de agua son elementos cruciales para reducir los padecimientos de origen hídrico (o vinculado con estos). En ese sentido la *Educación Sanitaria* derivada de la oferta de servicios de APS es vital para la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad, a través de educar a las familias en las comunidades al baño corporal más frecuente, el escrupuloso lavado y manejo de alimentos, las prácticas de higiene en el manejo de excretas y desechos sólidos, y la necesidad de la protección del ambiente para contribuir a un entorno sustentable y saludable. Más aún, el mejoramiento de las

condiciones de saneamiento genera un impacto positivo considerable que debe ser aquilatado. En suma, la oferta de servicios de APS repercute favorable y sensiblemente en la salud de las comunidades. En ese sentido, a la luz de la información estadística disponible, es al menos tan importante ampliar la oferta de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y disposición sanitaria de excretas, como ampliar la oferta de agua potable.

La misión es clara y contundente: para mejorar las condiciones de salud y calidad de vida y reducir o desaparecer las causas de la morbilidad y mortalidad en las comunidades por padecimientos de origen hídrico (o vinculados con estos) es fundamental ampliar y mejorar la calidad de los servicios de APS, y trabajar fuertemente en el ámbito educativo y cultural, para que en forma paralela, vía educación sanitaria y ambiental, se transformen gradualmente los hábitos perjudiciales existentes. Son dos áreas en las cuales los recursos financieros empleados generarán un gran bienestar a la población, tendrán repercusión en los altos costos actuales per capita en materia de provisiones para la salud por parte del Estado y tendrán consecuencias positivas en el rendimiento de los estudiantes y de los trabajadores en materia de productividad y capacidad. Es una inversión de alto retorno.

El Estado, a través del SANAA y de otras instituciones, a la vez que con el concurso de cooperantes internacionales, de ONGs y de la propia población Hondureña, trabajan en la dirección de continuar y acelerar los planes, programas y acciones para ampliar la cobertura de los servicios de APS, y en particular para atender en el mismo orden de ideas al medio rural. En ese sentido, es importante destacar que el saneamiento debe orientarse en el medio rural a la disposición sanitaria y eficiente de excretas, mayoritariamente vía letrinización y apoyos análogos, según sea el caso. Nuevamente abordando la educación sanitaria y ambiental, es importante incidir todavía más, en el impulso de los procesos e instrumentos educativos (en escuelas, en panfletos informativos, en programas de radio y televisión y en el trabajo cotidiano de TOMs y TASs, para atender en forma sistemática y permanente la temática capital de hábitos de higiene básica a escala comunal, familiar y personal, incluyendo la temática tan crítica del manejo de aguas grises (para evitar que fluyan por las calles de comunidades), manejo adecuado de basura en beneficio de los demás, control de espacios vitales y desechos de animales domésticos, incluyendo los de corral, la limpieza sistemática en el hogar, en las letrinas y en las zonas vitales de las casas habitación y sus áreas contiguas (este tema es básico en Honduras, pues se acumula la basura y los detritos junto a las zonas habitacionales, etc.) Los programas de educación sanitaria son vitales y los esfuerzos en esa dirección tienen que ampliarse con mejores diseños de comunicación social de probada efectividad, tienen que sostenerse pues la erraticidad en estos programas es uno de los grandes problemas a vencer y evaluarse periódicamente. En este sentido, es importante que se persevere en las alianzas con el sector social y privado para ampliar los beneficios correspondientes. *La Plataforma de Desarrollo Institucional del PEMAPS propone el Subprograma de Desarrollo y Valoración de las Acciones y Productos Sectoriales, de Incentivos y Mecanismos para la Participación de la Sociedad en la Consolidación y Sostenibilidad Sectorial que incluye las cuestiones de higiene.*

El Agua Potable y Saneamiento forman parte del tronco básico de gestión de la salud pública. Por ello, dentro de las estrategias de reducción a la pobreza, planes de desarrollo de la salud y las metas del milenio se establecen porcentajes importantes de incremento a la cobertura del servicio y mejoramiento de la calidad del agua (de consumo y servida). Es por ello que se han propuesto metas de cobertura del 95% en agua y saneamiento para 2015, que representan un reto gigantesco para el Estado Hondureño, aún en el escenario más favorable de reciente reducción del nivel de endeudamiento público.

Los niveles nominales de equipamiento para desinfección, especialmente mediante dosificadores de gas cloro, es considerable y a la vez encomiable. Empero, en las municipalidades que operan directamente sus sistemas y en determinadas juntas de agua, los dosificadores están inservibles por falta de mantenimiento o por cumplimiento de su vida útil, por lo cual requieren ser reemplazados. Esto implica que existen diferencias notables entre agua servida desinfectada conforme a las normas establecidas, incluyendo la presencia de cloro residual constatado vía medición en red y las estadísticas de sistemas que cuentan con dispositivos de desinfección, pese a que estos no funcionen regularmente. Lo anterior entraña un problema de salud pública. Particularmente, dado que no se produce cloro en Honduras, es menester su importación, normalmente vía Guatemala y el envío de cilindros de gas cloro para su llenado y su redistribución entre los sistemas prestadores, conlleva retrasos de varios días y hasta semanas, con el consiguiente abatimiento de la calidad del agua servida y los riesgos contra la salud, principalmente en comunidades con menor oferta de servicios asistenciales de salud.

Es por ello que en materia de desarrollo de los servicios, se ha partido de una estrategia *ex ante* que considera indispensable *contribuir al permanente equilibrio entre oferta y demanda de servicios sostenibles de agua potable y saneamiento, con cobertura universal, servicios eficaces, eficientes y efectivos que mejoren la calidad de vida y la salud, a través de la puesta en marcha del sistema nacional de APS.*

Existen ejemplos encomiables entre los esfuerzos que ha desplegado el Estado Hondureño, con apoyo en recursos de donaciones y en recursos fiscales, como los casos de Escuela y Casa Saludable (comentados en el Capítulo 4.0 anterior), si bien los principios de salud pública que se manejan en campañas periódicas todavía son insuficientes al nivel de las comunidades, puesto que, por ejemplo, todavía existe oposición de la población local hacia la cloración para desinfectar el agua servida.

El manejo de las aguas residuales, desde su recolección, posible tratamiento y alejamiento sanitario es razonablemente aceptable – con sus excepciones -- en las grandes y medianas ciudades (en los veinte conglomerados humanos de mayor envergadura). En contraste dramático, dicho manejo es realmente deficiente en los niveles de poblaciones pequeñas y en el medio rural. Esta aseveración también es válida para los desarrollos peri urbanos y en general las comunidades que son relativamente cercanas a centros de población de cierta relevancia. En los casos mencionados, la recolección de aguas servidas es deficiente y en ocasiones nula, por lo cual, las aguas residuales en muchos casos corren por las calles representando un foco directo de riesgo para la salud pública. En adición, cuando existen sistemas de recolección de aguas negras o grises vía

alcantarillado, se han detectado gran número de casos reconocidos por las propias autoridades (información del SANAA y aún de municipalidades) con graves fallas por dislocamiento de alcantarillados que contaminan las aguas subterráneas y pueden ocasionar el surgimiento de aguas negras en las calles de zonas urbanas, especialmente ante la presencia de o como efecto posterior de lluvias importantes.

Síntesis de Tópicos críticos de Salud Pública relativos al Agua Potable y Saneamiento

- ▶ Los padecimientos de origen hídrico son el principal motivo de morbilidad y el segundo en mortalidad infantil.
- ▶ Las deficiencias sanitarias en la calidad de los servicios de agua potable (Vg. falta de continuidad en el servicio, en más del 90% de los casos según la Mesa Sectorial) y las deficiencias en cloración – sólo el 44% de los sistemas cloran adecuadamente) representan un severo riesgo para la salud.
- ▶ Existe contaminación fecal en más de la mitad de las fuentes de agua que aprovechan los sistemas de suministro rurales.
- ▶ Las normas de calidad de agua no se garantizan con la actuación gubernamental (tanto para su monitoreo como control). El control directo sobre la calidad del agua es muy deficiente (con excepciones).
 - La población desconoce los riesgos para la salud derivados de deficiencias en la prestación de los servicios y especialmente por la cloración inadecuada o inexistente.
 - Los habitantes en estado de **pobreza extrema** son quienes más dificultad tienen para acceder a buenos servicios de agua y más aún de saneamiento.
 - El control sobre las aguas envasadas que se expenden es bajo e intermitente.
 - Los programas de educación sanitaria y ambiental son aislados, esporádicos y tratados como campañas y no como acciones permanentes.

Por tales motivos, luego de inspeccionar la ausencia de motivantes cruciales en el mejoramiento de la salud pública y en su educación en materia sanitaria, se apuntan las necesidades de generar proyectos específicos para el mejoramiento de la conciencia en las autoridades para brindar apoyos indispensables a los estratos sociales marginados, especialmente aquellos que se ubican por debajo de la línea de pobreza (*pobreza extrema*) considerando los beneficios de salud (*preventiva*) que significan las acciones en agua potable y saneamiento en el desarrollo nacional y local.

Dichas necesidades apuntan a la dirección de educación a gobierno y gobernados, pues desarrollan incentivos a las actividades relacionadas con la valoración sectorial, impulsan la elaboración de documentos y anales sobre la efectividad del sector en materia de salud pública, medio, ambiente y la gestión integrada del recurso hídrico. Ligado con lo anterior, esos proyectos también se orientan hacia la importancia sectorial en la calidad de vida de la población en áreas y edificios públicos de uso común, el diseño y desarrollo de programas de educación sanitaria en el contexto de la vivienda saludable, que son cruciales en la gestión de la salud comunitaria, la instrumentación efectiva y sistemática de programas de educación sanitaria para escuelas y comunidades organizadas.

5.8.2 Gestión de Riesgos

5.8.2.1 Riesgos Ambientales y de Calidad del Agua

Una parte de la gestión de riesgos se relaciona con el ambiente y la calidad del agua. En tal sentido existen factores de riesgo que ponen en peligro la salud de las personas en las comunidades del municipio. Dichos riesgos van más allá que el agua potable y la disposición adecuada de excretas, puesto que se relacionan con las condiciones de higiene en viviendas, alimentación, animales domésticos y silvestres, manejo de sustancias tóxicas o peligrosas y salud en los centros de trabajo.

En materia de abastecimiento de agua y el saneamiento, los riesgos se vinculan con epidemiología, calidad y riesgo ambiental, riesgo sanitario o laboral; cultura que se evidencia a través de hábitos y conductas saludables; falta de coordinación institucional y capacidad de las áreas municipales responsables de la salud ambiental.

Existe un rezago importante en materia de riesgos relacionados con el ambiente y la calidad del agua en relación con el Sector APS, especialmente en materia de calidad del agua y cuidado de las fuentes de suministro (ver subcapítulo 5.8.3)

5.8.2.1.1-Riesgos Derivados de la Presencia de Metales Pesados, Halógenos y Otros Elementos

Existen riesgos en varias regiones del país en las que se han detectado metales pesados en las aguas servidas que exceden las concentraciones que permiten las normas vigentes. A continuación se citan tres ejemplos para patentizar los riesgos existentes.

La División de Investigación y Asistencia Técnica del SANAA, ha coordinado un estudio que se ordenó debido al bajo pH encontrado en el agua de Cerro Grande y La Cañada, Francisco Morazán. El análisis indica que, efectivamente existen problemas asociados a contaminación de drenaje de ácido de minas y/o ácido de rocas.

En 1991, a través del Proyecto de Pozos y Acueductos Rurales, de la Secretaría de Salud con fondos COSUDE, se realizó un estudio hidrogeológico en una área del Valle de Sula, que comprendió comunidades de los municipios de El Progreso, La Lima, Puerto Cortés, El Negrito y Choloma (Departamento de Cortés). En tal estudio se constató la presencia de flúor por encima de las normas.

La Secretaría de Salud realizó estudios de metales pesados (básicamente cadmio y plomo) en la zona sur, en la comunidad de Laure Abajo, San Lorenzo. Existen metales pesados en valores iguales o menores a la norma, especialmente Cadmio y Plomo. Por otra parte siempre aparecieron fosfatos muy por encima de la norma (15 mg/lts contra 0.3mg/lts).

De estos tres estudios, también pueden detectarse las fortalezas existentes. Es verdaderamente importante el papel que puede desempeñar el DIAT de SANAA en estos menesteres y su capacidad instalada puede y debe reforzarse, probablemente con apoyo en tercerías para favorecer la incorporación de servicios privados vía empresas, pudiendo

ser algunas de ellas PYMES. El mismo caso en relación con las capacidades de la Secretaría de Salud que podrían potenciarse si se aglutinaran con las capacidades existentes en el SANAA, máxime que se trata del mismo sector. Los riesgos son también evidentes: por un lado la detección o existencia de otras zonas en Honduras con contaminación natural en fuentes actuales o potenciales de suministro, por un lado, y la actuación fragmentada de las instituciones del Gobierno Central en la atención de los casos que se detecten a futuro. Es indispensable contar con normas específicas que permitan profundizar en los niveles aceptables en función de la salud humana y del medio ambiente, incluida la gestión de los recursos naturales inherentes a las fuentes de suministro y de depósito sanitario de aguas servidas, para lograr una mejor actuación institucional.

5.8.2.2-Riesgos Por Eventos Extremos Hidrometeorológicos y Otros Desastres Naturales

La gestión de riesgos se orienta a la prevención, alerta temprana, alarma y mitigación de daños ante la presencia de fenómenos extremos hidrometeorológicos y otros desastres naturales. La experiencia del Huracán Mitch, con su secuela de daños a obras, instalaciones y equipamientos del sector en las distintas localidades y municipios, debe capitalizarse sólidamente en la planeación, estudio, diseño y construcción de obras de agua potable y saneamiento, incluyendo sus instalaciones y equipamiento, así como en la administración de los sistemas y prestación de los servicios.

En el proceso de elaboración de estudios y proyectos, construcción de obras, programación y control de la ejecución de proyectos para cumplir los planes de inversión de los prestadores de servicios de APS, es fundamental incorporar en forma protagónica la gestión de riesgos. En tal sentido, gradualmente han caído en el olvido las lecciones aprendidas en tiempos recientes, situación que debe revertirse en forma ordenada, para lo cual, el PEMAPS incorpora en capítulos posteriores las disposiciones, propuestas y proyectos para tal efecto.

En ese contexto, no se ha profundizado lo suficiente en materia de conocimiento pleno del riesgo sanitario y no se han establecido normas y especificaciones para atender dichos riesgos de las etapas tempranas de los estudios y proyectos. Debe reconocerse que se han hecho esfuerzos para mitigar los impactos negativos de grandes fenómenos Hidrometeorológicos pero aún son insuficientes especialmente en poblaciones medianas y pequeñas, así como en el medio rural. Esos esfuerzos son encomiables, empero, insuficientes ante el riesgo de otros eventos extremos a los cuales está expuesto el sector.

En materia de desarrollo de los servicios, es crucial considerar estratégicamente la capitalización de las experiencias exitosas en la protección de las obras, equipamiento e instalaciones ante la presencia de desastres naturales. La cultura de protección, especialmente en materia operativa debe fortalecerse y profundizarse.

Las Juntas de Agua en el medio rural y periurbano deben ser la columna vertebral para la mitigación de riesgos con la correspondiente asistencia institucional del Gobierno Nacional, que es necesaria desde etapas tempranas a partir de la creación de nuevas

juntas de agua y en el reforzamiento de las que ya operan. También es crucial la actuación conjunta y armónica durante la etapa correspondiente a la elaboración de estudios, proyectos y construcción, para finalmente aplicarse sistemáticamente en la etapa de prestación de los servicios.

Resulta indispensable aplicar un principio de división de las actividades con una articulación básica a nivel nacional y el establecimiento de normas específicas para la gestión de riesgos.

En suma, el sector cuenta con incuestionables fortalezas determinadas en la existencia de instituciones a nivel local y nacional que pueden y deben actuar en forma planificada, con una política de estado sólida en materia de gestión de riesgos derivados de eventos extremos hidrometeorológicos y de otros posibles desastres naturales. La existencia de las instituciones es fundamental, lo cual distingue a Honduras de otros países en la región centroamericana. En contraste, la falta de coordinación también constituye un desafío, para lograr una actuación más sólida y permanente. También es fundamental orquestar el desarrollo de normas que se apliquen y que sean evaluadas sistemáticamente. En tal sentido, el PEMAPS ofrece en capítulos posteriores algunas recomendaciones o propuestas, así como proyectos específicos para atender este nicho crítico para el Sector APS.

5.8.3-Gestión Ambiental

La gestión ambiental relativa a las fuentes de suministro y descarga de efluentes, es una temática ampliamente incomprendida y por lo tanto desatendida en la región. Honduras no es la excepción, pues el grado de deterioro ambiental es elevado y representa enormes riesgos para la continuidad y utilidad de las fuentes actuales y potenciales de suministro.

Tópicos críticos en materia de Ambiente y servicios de agua potable y saneamiento

Los tópicos más importantes en materia de problemática ambiental vis a vis el sector APS pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. La cultura del agua es subdesarrollada y por lo tanto la visión gubernamental y social acerca del agua, su gestión y protección, son muy reducidas. Esto se verifica por el grado de atención que le brinda el Estado al sector en materia de presupuesto e importancia relativa en la agenda política;
2. Existe una baja comprensión de la población en materia de los mecanismos que generan el ciclo hidrológico y la disponibilidad del agua en corrientes superficiales y aguas subterráneas;
3. Normalmente, el agua es concebida **sólo** como un bien social. La concepción como bien ambiental es incompleta y difusa. Mientras tanto, la concepción como bien económico también es incompleta, por lo que la población normalmente no está dispuesta a pagar los costos ambientales por acceder al agua, y junto con ello, existe resistencia al pago de los servicios de agua potable y saneamiento, al

nivel del costo real, incluyendo como costo, la propia gestión de fuentes de suministro y la gestión de los vertidos de las aguas servidas;

4. La gestión ambiental es incipiente per se y la gestión de cuencas no obtiene el grado de atención práctica que se requiere, no sólo de la cabeza del sector (SERNA) sino del aparato gubernamental del gobierno nacional y de las municipalidades (aunque existen algunas excepciones en las unidades de manejo ambiental a esta escala, en municipios con mejores condiciones de desarrollo);
5. Las concesiones y licencias para el aprovechamiento de los recursos hídricos son prácticamente inexistentes; cuando las hay, están fundamentadas en criterios que no necesariamente consideran la disponibilidad real, el balance hídrico en cantidad y calidad y los impactos que se ocasionan con dichos actos de autoridad;
6. Los criterios para aplicar cánones y otros cobros por el aprovechamiento del agua son incipientes, si bien están previstos de alguna manera en el marco jurídico vigente;
7. La protección de fuentes de suministro a poblaciones para garantizar el acceso a agua segura en cantidad suficiente es deficiente o nula (según las zonas del país que se analicen);
8. No hay claridad en las competencias y responsabilidades para la fijación y vigilancia en el cumplimiento puntual de normas de Recursos Naturales y Ambiente para efluentes que se vierten a cuerpos receptores (corrientes y cuerpos estancos de agua), por la carencia de criterios que se apliquen en la práctica para tales fines;
9. Las experiencias pasadas indican el grave riesgo de sólo focalizar el **aprovechamiento económico** en la explotación de los recursos naturales, con efectos nocivos en el medio ambiente.

Tópicos positivos en materia de gestión ambiental en relación con el sector APS

1. Comienza a concebirse paulatinamente la conciencia de realizar una gestión integrada de los recursos hídricos, a partir de considerar la cuenca hidrográfica como la unidad de planificación, lo que se evidencia en los esfuerzos por integrar Comités de Cuenca en las principales cuencas en el territorio hondureño;
2. Se ha ido creando una conciencia en distintos niveles de que el acceso a agua de calidad razonable constituye un parámetro crítico en la materia sanitaria preventiva y que la reducción de padecimientos de origen hídrico, se logra con una adecuada disposición de las excretas, en respeto de las fuentes receptoras de descargas de efluentes;
3. La Ley Marco aborda el tema de gestión ambiental de fuentes ya que señala que la prestación de los servicios de APS debe regirse bajo principios de respeto ambiental y participación ciudadana. El propio artículo 2 de la Ley mencionada establece en su inciso 3 que es objetivo de la ley establecer el marco de gestión ambiental, tanto para la protección y preservación de las fuentes de agua, como para el saneamiento y el manejo de descargas de efluentes. También señala en el

inciso 6 de ese mismo artículo que la ley Marco establece la integración de responsabilidades de la gestión ambiental para todos los operadores para contribuir a la preservación del recurso. En adición, en el artículo 6 señala que la gestión ambiental se refiere a los planes para proteger y preservar el ambiente; y que la gestión ambiental establece la obligación inexcusable y asociada de los prestadores de servicios de realizar tareas de protección ambiental en las secciones y recorrido de las cuencas de donde toman el recurso y realizan vertidos.

4. El ERSAPS cuenta con responsabilidades para hacer cumplir el marco jurídico ambiental y para crear normas que bajo la óptica de APS contribuyan a la mejor gestión del ambiente. A mayor abundamiento, el Artículo 24 de la Ley Marco señala que para el cumplimiento de las normas de calidad requeridas en los servicios de APS, el Ente Regulador velará porque los prestadores desarrollen proyectos de protección ambiental en las áreas de cuencas, subcuencas y microcuencas que comprendan los acuíferos o fuentes de agua superficiales o del subsuelo y donde se realicen los vertidos de efluentes.
5. Por su parte, las municipalidades también están obligadas a contribuir a la gestión ambiental, ya que el artículo 29 de la Ley Marco establece que éstas, como titulares del servicio, deben facilitar las actividades de los prestadores, realizando las acciones necesarias para apoyar las tareas de ejecución de obras y proyectos de gestión ambiental a cargo de éstos. En tal sentido, los operadores manejarán obligatoriamente programas promocionales sobre protección ambiental y de uso racional del agua. El artículo 31 establece con claridad que los prestadores de servicio considerarán como una de sus actividades prioritarias, las acciones de preservación de las fuentes de agua en cuencas, subcuencas y microcuencas, para lograr la existencia del recurso agua, su sostenibilidad e incremento. También señala que por lo tanto, los prestadores formarán parte de los consejos de cuencas, subcuencas y microcuencas, para que participen en aquellas unidades de gestión;
6. Finalmente, el Artículo 34 señala que los regímenes tarifarios deberán cumplir con los objetivos ambientales.

***Síntesis de Tópicos críticos Sobre Gestión Ambiental en
relación con el sector APS***

- ▶ Escasa planificación del espacio urbano y rural y reducción de impactos a los ecosistemas inherentes a los recursos hídricos;
- ▶ Deficiente aplicación del marco jurídico ambiental que no impide la degradación de aguas superficiales y subterráneas al no tratarse los efluentes urbanos e industriales (incluyendo industria extractiva, como la minería);
- ▶ Roles difusos de SERNA y SECSALUD en materia de control de vertidos;
- ▶ Normas de vertidos a cuerpos receptores que no incluyen la gestión de cuencas;
- ▶ Escasez de fuentes de agua y contaminación de éstas, debido a:
 - Severa erosión de suelos
 - Deforestación
 - Prácticas inapropiadas de manejo de suelos y agua
 - Extracciones mineras y de hidrocarburos sin control ambiental
 - Contaminación compleja derivada de desechos tóxicos y peligrosos
 - Alta contaminación por descarga de efluentes domésticos sin tratamiento
 - Desarrollo urbano y territorial sin planificación
 - Desorden en los permisos y concesiones que afectan cuerpos de agua
 - Carencia de sistemas de control para atenuar impactos ambientales

5.8.4-Otros Ejes Transversales

5.8.4.1-Rol de las Mujeres

La mujer desempeña una labor esencial en el suministro de agua a las comunidades, especialmente en el medio rural. Es ella (con los niños también) quien carga el agua para uso diario desde fuentes, en ocasiones, realmente lejanas. Aún en las ciudades de mayor envergadura se perciben, junto con la problemática de suministro de agua a la población, especialmente aquella marginada y en pobreza extrema (zonas peri urbanas, zonas con indigentes, zonas con asentamientos irregulares recientes), que con alta probabilidad provenga del flujo migratorio rural urbano. En esos parajes el agua debe ser extraída de pozos o arroyos y normalmente es acarreada por mujeres y por niños desde lugares vecinos o es comprada directamente a camiones a precios excesivos. Especialmente en las comunidades rurales se le reconoce su labor, si bien, la condición de menor jerarquía de la mujer en el tejido social hondureño, en ocasiones empaña su esfuerzo cotidiano.

El papel de la mujer se vigila a través del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), si bien el grado de penetración social de dicho instituto es limitado vis a vis las dimensiones de los desafíos que confrontan las mujeres que forman parte de grupos marginados. Empero, deben reconocerse los esfuerzos institucionales y de los grupos o comités vecinales, en los cuales se instalan juntas de mujeres organizadas para lograr el cumplimiento de lo dispuesto en la ley en materia de derechos de la mujer y en apoyo al desarrollo de destrezas y para la producción artesanal. En aguda paradoja, la Ley Marco no menciona una sola vez a las mujeres y su papel en el suministro de agua a las familias marginadas.

En el grupo social femenino debe incidirse fuertemente en materia sanitaria y ambiental, para lograr los grandes cambios que se requieren de tal modo que sea posible incorporar en la cultura familiar la necesidad de hervir el agua, de lavar los alimentos y utensilios de cocina y para instruirle sobre la contaminación del agua, de alimentos, manejo de excretas, etc.

Evidentemente no es un problema sectorial únicamente y la mayor valoración de la mujer es una necesidad que debe afrontar toda la sociedad Hondureña. El sector APS puede cumplir su papel, adoptando posturas y promoviendo proyectos que tengan la perspectiva de género de forma a contribuir con las iniciativas que buscan una sociedad más justa, con equidad de género.

5.8.4.2-Grupos Indígenas y Otros Grupos Marginados o Minorías

En Honduras habitan ocho etnias culturalmente diferenciadas: lencas, pech, garífunas, chortis, tawahkas, tolupanes o xicaques, misquitos y la población negra (angloparlante). Hacia 1993 la población indígena ascendía a 253.790 personas (5,97% de la población total). Las zonas habitadas por la población indígena son marginadas en su mayoría. La desnutrición es un problema generalizado entre los indígenas, y afecta a 95% de la población menor de 14 años. De cada 100 defunciones, 68 son ocasionadas por padecimientos infectocontagiosas. La esperanza de vida realmente es impactante ya que se estima en 36 años para los hombres y 43 años para las mujeres. Los servicios asistenciales son modestos relativamente; en adición, la cobertura de inmunización en 12 municipios fronterizos con El Salvador es en promedio de 60,3%.

El análisis del PEMAPS ha encontrado las siguientes necesidades, que son válidas para indígenas y otros grupos marginados (inmigrantes, incluida la población negra antigua residente y los inmigrantes de los pasados 120 años):

- ▶ Definición de una política de los servicios de APS para atender los pueblos indígenas; Trabajar en saneamiento básico en forma integrada, incluyendo, además de los servicios de APS, a los aspectos de residuos sólidos, control de vectores y la vivienda.
- ▶ Caracterización de modelos tradicionales de manejo adecuado de los servicios de agua potable y especialmente de la disposición de excretas, así como de cultura de agua limpia para el consumo humano;
- ▶ Incorporación de TOMs y TASs para atender las zonas indígenas y elevar los niveles de calidad y sustentabilidad de los servicios;
- ▶ Apertura de espacios para el acceso a tecnologías autóctonas para el mejoramiento de los servicios;
- ▶ Facilitación de procesos de autogestión de los pueblos indígenas orientada a los servicios de APS;

Las líneas estratégicas que se han identificado son:

- ▶ Abordaje de medidas sanitarias mediante cambios culturales en relación con el uso de cloro como desinfectante, además de la cultura de hervir el agua y lavar los alimentos.

En tal sentido, es indispensable brindar un gran énfasis a las acciones de educación sanitaria y ambiental.

- ▶ Desarrollar las actividades participativas.
- ▶ Creación de cuerpos técnicos entre los indígenas para la gestión de los sistemas APS.
- ▶ Definición y concertación de respuestas locales de atención primaria de salud, incluidas de manera protagónica las necesidades de agua y saneamiento.

La temática indígena tiene pocas referencias en los trabajos y estudios del sector APS. Empero, se registra claramente que las zonas con cierta proporción de población indígena (Vg. Intibucá, Lempira, etc.) están consideradas entre las que cuentan con menores índices de desarrollo y de acceso a servicios básicos, incluyendo centros de salud y acceso al agua potable y saneamiento. SANAA ha realizado algunos esfuerzos encomiables, al igual que cooperantes y algunas municipalidades. Empero, estas áreas geográficas son las que mayormente requieren de atención del sector APS (y allende éste) De hecho, la población considerada minoría marginada en las áreas peri urbanas, son en frecuentes ocasiones provenientes de las áreas económicamente más deprimidas con importante proporción de población indígena.

La Organización Panamericana de la Salud promovió recientemente en la región de Centroamérica un proyecto destinado a la mejoría de las condiciones sanitarias de la población indígena. Dicho proyecto fue desarrollado por los países de la región y cuenta con elementos básicos esenciales a ser considerados en las políticas sectoriales con manuales y otros documentos que permiten una base sólida para el desarrollo de proyectos especiales.

5.9-Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) en el ámbito del sector APS, constituye una herramienta analítica transversal, basada en el estado del arte del sector, que facilita la sistematización y precisión del diagnóstico para apoyar los procesos de planificación y de toma de decisiones en relación con un marco lógico sustentado en objetivos y políticas públicas y estrategias.

Tanto las **fortalezas** (*elementos positivos*) como las **debilidades** (*elementos negativos*) son de naturaleza interna, propias del sector, y normalmente por ello es posible actuar directamente para aprovecharlas o potenciarlas (*en el caso de las fortalezas*) y prevenirlas, mitigarlas o resolverlas (*en el caso de las debilidades*).

Por su parte, las **oportunidades** y las **amenazas** son de naturaleza externa, por lo que cuando privan enfoques al interior de un sector, en general resulta difícil poder modificarlas, sin contar con elementos y apoyos de carácter exógeno.

En forma específica, las **fortalezas** que se abordan en este subcapítulo representan capacidades especiales disponibles en el sector, y que le permiten evolucionar, modernizarse, transformarse o mejorarse (*y también permite comparar el sector de una región con otro, o de un país con otro*). Entre las fortalezas del sector destacan los recursos disponibles, las capacidades instaladas institucionales, operativas, financieras,

humanas, tecnológicas, etc.; de márgenes de maniobra y habilidades para confrontar problemas y conflictos, apoyos internos, proyectos y acciones que se desarrollan en forma positiva o con resultados alentadores.

Las **oportunidades** están representadas por factores positivos presentes en forma externa al sector que abren espacios de acción y participación favorables, que pueden aprovecharse para acelerar procesos, incorporar actores, convalidar programas y actuaciones, establecer alianzas, y otros aspectos positivos que puedan traducirse en ventajas para el sector. Destacan como oportunidades las decisiones y apoyos del Gobierno Nacional en materia de Modernización, el TLC para Centroamérica y República Dominicana, el apoyo de países amigos para reducir la deuda externa, etc.

En contraste, las **debilidades** constituyen factores desfavorables que limitan al sector desde su interior, impiden su desarrollo, o que condicionan el éxito de proyectos y programas. Entre otras, destacan como debilidades la falta de recursos humanos suficientes y la limitación en su capacitación y experiencia, las limitaciones presupuestales, la burocracia, los grupos de interés en el seno del sector, el mantenimiento inadecuado de obras, instalaciones y equipos, la fallas en la medición, facturación y recaudación, los problemas derivados de la cultura inadecuada en relación con el pago de los servicios prestados, entre otros. . Finalmente las **amenazas** son situaciones que provienen exógenamente al sector, y que y que ponen en riesgo la sustentabilidad del sector, como la lenta evolución del ingreso per cápita, los bajos índices de escolaridad, la carencia de buenas vías de comunicación que dificultan el acceso a determinadas localidades, etc.

El análisis resultante se presenta en tres fases:

1. Análisis FODA-Aspectos Generales;
2. Aspectos Relevantes Derivados del Análisis FODA;
3. Tópicos Económico-Financieros.

5.9.1-Primera Fase: Análisis FODA del Sector. Aspectos Generales

Los elementos esenciales **exteriores** (oportunidades y amenazas) e **interiores** (fortalezas y debilidades) del sector APS en condiciones actuales, se presentan en la **Tabla 5.14** a continuación.

El análisis, en suma, permite concluir que existen condiciones propicias sobre las cuales es conveniente destinar la mayor parte de los esfuerzos para transformar a la vez que fortalecer al sector APS. En contraste, es fundamental neutralizar los efectos nocivos de las amenazas y debilidades detectadas, por lo cual deben destinarse atención y recursos para tal efecto.

Tabla 5. 12-Análisis FODA del Sector. Aspectos Generales

Positivo	Negativo
Exterior	
Oportunidades	Amenazas
1. La Voluntad de transformar al Estado Hondureño (Modernización del Estado) 2. La Descentralización del Gobierno Nacional, El Desarrollo Local 3. La Existencia del FHIS 4. Deuda Pública Externa manejable 5. Las Estrategias de Desarrollo, Reducción de la Pobreza, Libre Comercio 6. Otras Leyes: Ordenamiento Territorial, General de Aguas 7. El Crecimiento Económico Paulatino	1. Cambio político próximo 2. Desconocimiento de la sociedad sobre la modernización 3. Bajo conocimiento de los Municipios 4. Deficiente comunicación entre Sectores 5. Énfasis en dónde llegar y no cómo llegar 6. Desarrollo espacial desequilibrado 7. Degradación ambiental considerable
Interior	
Fortalezas	Debilidades
1. La Ley Marco Sectorial y su Reglamento 2. La Existencia del CONASA y del ERSAPS 3. La Capacidad Instalada en el SANAA 4. La Presencia de las JAS 5. La Presencia de varios tipos de prestadores 6. La mayoría de los sistemas operan descentralizadamente 7. El Impulso y apoyo que proporcionan Donantes, Cooperantes, BID y Banco Mundial 8. La existencia de la Mesa Sectorial 9. Iniciativas locales importantes en marcha y que están siendo exitosas 10. La elaboración del PEMAPS	1. No hay Políticas Públicas del Sector 2. Difícil puesta en marcha de la Institucionalidad 3. Fuentes financieras insuficientes y baja capacidad de ejecución 4. Baja cultura de pago 5. Desatención a las disposiciones de la Ley Marco 6. Atraso en la creación y transformación de prestadores 7. Resistencia al cambio 8. Ha decrecido el número de TOM y TAS

5.9.2-Segunda Fase. Los Detalles Relevantes Derivados del Análisis FODA del Sector

La siguiente matriz FODA, que se presenta en la **Tabla 5.15**, se fundamenta en el principio siguiente: el PEMAPS persigue convertir las **Amenazas** en **Oportunidades** y las **Debilidades** en **Fortalezas**.

Tabla 5. 13-Matriz FODA del Sector Bajo Óptica Detallada

Positivo	Negativo
<u>EXTERIOR</u>	
Oportunidades	Amenazas
Voluntad política y Apoyo político de Alto nivel para impulsar los cambios expresada en el Plan de Gobierno, la ERP, y en el proceso de modernización del Estado	Cambios políticos en nueva administración y apoyos inconstantes
Apoyo social amplio	Desconocimiento de una parte de la sociedad sobre la transformación del Estado y baja participación social en esos procesos
Transformación del Estado en desarrollo	Baja celeridad en los cambios institucionales y estructurales debido a oposición de grupos de interés y falta de coordinación interinstitucional
Procesos de Descentralización en varios frentes	Bajo conocimiento de los municipios sobre los alcances de la descentralización
Sectores concertados razonablemente	Deficiente comunicación y coordinación entre sectores
ERP	Estrategia se ha orientado más a definir objetivos y metas que a precisar los procesos, instrumentos y recursos para lograrlos
Apoyos de donantes y bancos	Profusión de apoyos insuficientemente orquestados y congruentes
Buena evolución económica	Amenazas por lentitud en cambios estructurales en la economía Hondureña para su apertura al exterior
Aceptables Capacidades administrativas de municipalidades	Criterios centralistas de Alcaldes y Corporaciones que impiden el surgimiento ágil de esquemas de mayor eficiencia, alta gerencia y economías de escala
Imagen de cumplimiento de la palabra del Poder Ejecutivo en los últimos años	Puntos pendientes en la agenda de compromisos Presidenciales que difícilmente serán cumplidos por el tiempo y recursos disponibles
Inversión extranjera en maquila y otras fuentes de empleo y generación de riqueza	Gran volatilidad en la inversión extranjera en maquila, que genera en ocasiones tensiones sociales y políticas
Moneda doméstica estable por espacios prolongados frente a las principales divisas	El tratado de libre comercio puede poner en riesgo la estabilidad monetaria
Niveles de endeudamiento (público y privado) todavía manejables	Riesgo de contraer nuevamente créditos en demasía que incrementen la deuda pública sin haberse realizado la reforma del estado
Nuevas capacidades y organización ante eventos extremos	Riesgos latentes ante la presencia de eventos hidrometeorológicos extremos
Estabilidad económica en los últimos cuatro años con crecimiento y sin afectar el déficit público	Vaivenes de la economía mundial
Solidez del sistema partidista Hondureño	Cambio de administración presidencial y de los alcaldes

Positivo	Negativo
Mejores niveles de compenetración entre equipos de gobierno y actores de la sociedad	Fuerzas domésticas (dentro del gobierno y en la sociedad) contrarias a la transformación de Honduras y a la Descentralización
Avances en la planificación familiar	Todavía es muy elevada la tasa de crecimiento demográfico
Índices alentadores en el combate a la pobreza extrema	Niveles de pobreza e ineficiente mecanismo de distribución de la riqueza
Distribución espacial de la población para colonizar el territorio nacional	Comunidades rurales sumamente dispersas que elevan considerablemente los costos de servicios públicos básicos
La migración ha ofrecido la posibilidad de mejores niveles de bienestar social y crecimiento económico	Migración rural – urbana ha crecido dramáticamente en los últimos lustros
Está en desarrollo una nueva normatividad para vincular la gestión del agua con el ambiente	Depredación del ambiente y ecosistemas frágiles que afectan a las fuentes de suministro de AP
Despegue económico considerable de la región Norte	Desarrollo espacial desequilibrado (<i>Vg. norte mucho más desarrollado que oriente y sur</i>)

Positivo	Negativo
<u>INTERIOR</u>	
Fortalezas	Debilidades
Institucionalidad nueva	Poca experiencia en la instrumentación y operación de nuevas instituciones y sus competencias
Existe pleno interés del gobierno nacional en apoyar la descentralización por medio de la Comisión Presidencial para la Modernización de Estado	La continuidad del liderazgo de CPME depende de la evolución de las elecciones Presidenciales
Se ha definido el rol de CONASA como vértice para la generación de las políticas públicas del sector APS	No hay Políticas Públicas en materia de APS
Se han creado reglamentos internos para adecuar CONASA y ERSAPS a las necesidades del sector	Difícil puesta en marcha de institucionalidad
Múltiples propuestas de mejoras sectoriales provenientes del Gobierno Central y de la sociedad	Se carece de opciones para contar con operadores capaces de instrumentar las mejoras institucionales y estructurales del sector APS y del Sistema APS
Se ha avanzado en definir las necesidades del sector a través de esfuerzos cada vez más serios de planeación, programación y presupuesto	Recursos presupuestales escasos; sin cumplir con mandato de la Ley
Se han asumido metas ambiciosas para atender los rezagos del sector	Coberturas aún bajas, especialmente en alcantarillado, y en general, en el medio rural
Apoyos sociales y creciente participación de las comunidades en la prestación de los servicios	Sociedad que apoya pero desconoce el estado que guarda el sector y los frenos existentes
La mayoría de sistemas opera descentralizadamente	Las municipalidades y las comunidades luchan por contar con servicios pero carecen de conocimientos, organización, normativa, recursos y apoyos suficientes de índole técnica, operativa, contable, jurídica y sanitario – ambiental

Positivo	Negativo
El sector genera nuevos recursos para su financiamiento	Apoyos presupuestales insuficientes
Planes realizados con apoyos financieros externos (BM, BID, etc.)	Antigua planificación defectuosa o ausente
Créditos y donaciones en mano, buenas expectativas a futuro; Recursos financieros amplios sobre la mesa para suplementar las acciones en el sector	Se carece de una coordinación de los recursos y programas que provienen de donantes, cooperantes y bancos
Marco jurídico nuevo y concreto	Existen contradicciones, vacíos y pasajes de la Ley Marco que deben aclararse o enmendarse, especialmente en materia institucional del sector
Ley Marco da solidez al sector y permite su transformación; La legislación vigente permite la participación privada y protege los derechos de usuarios y prestadores	Se han dejado pasar fechas clave para el cumplimiento de la Ley Marco
Mesa Sectorial de Negociaciones	Muchos actores participan de buena fe pero no siempre con los mejores elementos de juicio a su alcance
Grupos de gente capaz, con experiencia y de buena voluntad impulsan los cambios del sector	Riesgo de recentralización
Buena capacidad de recursos humanos a nivel nacional	Carencias de recursos humanos en cantidad y capacitación suficientes para hacerle frente a la municipalización del sector
El SANAA ha actuado como ente rector técnico desde su creación en 1961 y dispone de información sobre el Sector y profesionales con capacidad y experiencia en planificación, diseño y construcción de instalaciones y operación de servicios.	○ Existe formidable oposición al interior del SANAA para permitir la adopción de una nueva forma institucional acorde con sus nuevas funciones y competencias y con el mandato de la Ley Marco de ceder los espacios operativos y constructivos a los municipios y localidades ○ Existe personal excedente en proporción importante e indeseable, lo cual ha afectado severamente las finanzas del SANAA y causado graves distorsiones en el sector ○ La información que posee SANAA en muchos casos es difícil conseguirla para los actores externos, se guarda celosamente y representa un bastión de poder y coerción para la descentralización
Operación desconcentrada arraigada (con regionales de SANAA)	Estructura administrativa repetitiva en cada regional, lo que eleva costos de operación, induce ineficiencias y deseconomías de escala
Experiencia en el sector, muy rica a nivel descentralizado	La municipalización no conllevará un fortalecimiento del sector si no se toman decisiones cruciales en materia de descentralización de recursos y apoyos
Hay soluciones institucionales exitosas: Puerto Cortés, Choluteca, San Pedro Sula, Catacamas y las Juntas Administradoras de Agua Potable.	Existen riesgos de falla en caso de falta de continuidad con los cambios administrativos próximos en todo el país.

Positivo	Negativo
Avance en el número y distribución geográfica de Juntas Administradoras (Existen en el área rural 4,300 Juntas de usuarios que operan los servicios con el esfuerzo de la comunidad y el apoyo de USAID, SANAA y la Secretaría de Salud); Existe una activa participación de la comunidad en la construcción y operación de los servicios a nivel rural	El modelo de juntas de agua se ha desgastado y no se hacen esfuerzos por apuntalarlo, robustecerlo y modernizarlo, a la luz de los cambios que acaecen en Honduras
TOMs y TASs, gran aportación de Honduras a la lógica operativa y administrativa de sistemas rurales y periurbanos de APS	Existe un número decreciente de TOMs y TASs porque no se han hecho provisiones financieras, técnicas e institucionales para su sustentabilidad, recuperación de números existentes antaño y capacitación sistemática y certificada de nuevos técnicos para confrontar los desafíos del sector
Existe voluntad de participación del sector privado nacional y hay oportunidad de generar un mercado de servicios para empresarios nacionales; hay oportunidades interesantes para el nacimiento y fortalecimiento de PYMES y otros nichos de oportunidad para el sector privado y social	Hay oposición por desconocimiento y por información sesgada y nociva, acerca de las posibilidades de realizar inversiones y negocios en el sector APS, generar empleos y riqueza, además de contribuir a racionalizar el empleo de recursos para confrontar los desafíos del sector a nivel municipal y local.
Existen ricos foros de análisis, debate y encuentro de experiencias vía RRASCA, RAS-HON y FOCARD	Se carece de instrumentos formales e incentivos para facilitar el empleo de las experiencias compartidas vía trabajo en red
Avances encomiables en la cobertura de servicios en las comunidades rurales, a través de modelos de gestión, apoyos institucionales vía FHIS y SANAA y la participación de USAID	El déficit de servicios se ubica en la población rural dispersa y en las zonas urbanas marginadas que constituyen más de la mitad de la población del país.
Se han logrado mezclas de recursos y programas intersectoriales para atender las necesidades del medio rural y algunas zonas peri urbanas (como en Tegucigalpa)	Es necesario establecer una política de financiamiento sostenible que contemple, en especial, la falta de capacidad de pago de la población rural y urbana marginal.
Se ha avanzado en las propuestas de disposiciones para enriquecer el Proyecto de Ley General de Aguas para sustentar la gestión de fuentes de suministro de AP y el vertido de efluentes sin contaminar los cuerpos de agua receptores	Existe una paulatina escasez y contaminación de las fuentes de agua en todo el país y no se dispone de una planificación del recurso hídrico por cuenca.
Paulatinamente se ha fortalecido la situación económico- financiera del sector con las Políticas y Estrategias adoptadas por el Gobierno Central con incidencia positiva en el Sector APS	Existen importantes limitaciones económicas y financieras que pueden resumirse en: la limitada capacidad de pago de una porción importante de la población; debilidad de las finanzas públicas del Estado para con el sector; la falta de un ordenamiento tarifario; la existencia de tarifas inferiores a los costos, lo cual impide alcanzar un equilibrio financiero; la dependencia de los apoyos y donaciones de instituciones de países amigos e instituciones multilaterales de fomento y crédito que si bien ayudan a la cobertura no crean la cultura de pago entre los usuarios; y la carencia de una política de subsidios que apoye a los usuarios menos favorecidos económica y socialmente

El análisis Delphi del FODA con calificandos y ponderandos fijados por la Consultoría, al comparar el peso específico (adimensional) de factores positivos (oportunidades y fortalezas) con factores negativos (amenazas y debilidades), arrojan un índice ligeramente positivo. Ejercicios similares en los países centroamericanos, en general, arrojan índices normalmente negativos o cercanos a cero.

5.9.3-Tercera Fase. Tópicos Económico-Financieros

Debilidades

- ▶ *Baja posibilidad de mayores transferencias del Gobierno Central dadas las obligaciones en materia de déficit fiscal y la alta carga tributaria, si se la compara con el entorno regional. Además, la lucha contra la pobreza insume un elevado gasto social y los recursos del sector con este propósito corresponden al SANAA en alta proporción. En suma, toda estrategia económico-financiera basada en un incremento sustantivo de las transferencias, tendrá elevada probabilidad de fracaso. Tarifas bajas que impiden una generación interna de fondos adecuada y ausencia de programas y criterios para enfrentar este problema. La estrategia económico-financiera debe modificar la estructura tarifaria en forma consensuada, así como los niveles tarifarios, planes de transición y política de subsidios adecuada.*
- ▶ *Restricciones para el desarrollo del sector de no profundizarse en los cambios dispuestos en el nuevo marco jurídico, que incluye el tópico económico- financiero en un sentido amplio (estructuras tarifarias, prácticas comerciales, políticas focalizadas de subsidios, instrumentos de financiamiento, etc.)*
- ▶ *Baja calidad de los servicios prestados, lo cual implica una importante restricción para la política tarifaria (mayor tarifa a condición de mejores servicios previos); paradójicamente, los pobres pagan mayores tarifas en la relación costo /calidad.*
- ▶ *Baja eficiencia en la prestación de los servicios, lo que conlleva costos excesivos para la calidad prestada. Sus consecuencias son notorias en parámetros como empleados por cada 1.000 conexiones, costos de electricidad e insumos. La mejora en la eficiencia contribuye a fortalecer la generación interna de fondos.*
- ▶ *Bajo nivel de ejecución presupuestaria de los proyectos acordados, lo que refuerza la necesidad de contar con una herramienta especializada que refuerce el cumplimiento de los objetivos del PEMAPS en tiempo y forma.*
- ▶ *Carencia de una planificación local consolidada que posibilite fijar prioridades acordes con las metas sectoriales y del país. El crecimiento de las ciudades junto con las migraciones rurales (rural – rural / rural – centro urbano) generan costos diferenciales de inversión y servicios;*
- ▶ *Inadecuada interacción entre el Desarrollo Local y la dinámica del sector APS.*

- ▶ *Elevadas necesidades financieras derivadas de las ambiciosas metas de mejoras acordadas;*
- ▶ *Ausencia de un Plan Financiero* (la señal más clara es la existencia de una importante brecha financiera en las metas sectoriales o las metas de la ERP) debido al énfasis en determinar los objetivos y metas por alcanzar en relación con los procesos, instrumentos y recursos para alcanzarlos.
- ▶ *Requerimientos financieros de corto plazo claves para el desarrollo del Plan, sin solución*, particularmente respecto a los pasivos laborales.

Amenazas

- ▶ *Bajos ingresos familiares y ampliación de la brecha entre los que más ganan frente a aquellos de menores ingresos.*
- ▶ *Fuerte dependencia de contar con recursos de organismos multilaterales e internacionales de crédito y apoyos de otros donantes y cooperantes.*

Fortalezas

- ▶ *Posibilidad de que los Municipios cofinancien inversiones en APS, de cumplirse el compromiso de transferir el 5% de los recursos del Gobierno Central para inversiones municipales. Ello no sería una solución para el PEMAPS si se lo analiza integralmente, pero si posibilita que el Municipio tenga un grado de libertad adicional (inclusive adicional a los acuerdos directos que puedan pactar con los donantes y otros cooperantes) en la toma de decisiones, tal como lo establece la Ley Marco.*

Oportunidades:

- ▶ *La reducción de la deuda pública en montos cercanos a 1,400 millones de dólares, despresuriza las necesidades de servicio de la deuda y su amortización. La aplicación de los recursos liberados es hoy debatida en relación con su posible empleo. Sin duda, el sector APS podría aprovechar la posible oferta de recursos adicionales que podrían acelerar los procesos de transformación y mejoramiento del sector;*
- ▶ *La economía está gradualmente creciendo, si bien las bondades macroeconómicas que reportan las estadísticas internacionales en cuanto al desempeño de Honduras, aún no repercuten en forma sensible en las economías familiares;*
- ▶ *La reducción de la pobreza ha significado una estrategia con efectos positivos que ya se constatan en las grandes cifras nacionales. Se espera que este mejoramiento tenga repercusiones positivas hacia el interior del Sector APS.*

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

6.0–LOS PROYECTOS DEL PEMAPS

Para lograr la modernización del Sector y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de agua y saneamiento en el país, es necesario concretar acciones que induzcan los cambios en diversas áreas. Se requiere la consolidación de Instituciones creadas recientemente y la transformación del SANAA, para que nuevas funciones empiecen a operar en el Sector, igualmente se hace necesario un nuevo marco regulatorio, el fortalecimiento de los gobiernos y prestadores locales, el empleo de nuevos modelos de gestión que traigan mayor eficiencia y calidad en los servicios, así también es importante el desarrollo de bases técnicas y tecnológicas para el desarrollo de infraestructura y la prestación de los servicios, así como la formación del recurso humano que tendrá la responsabilidad de llevar adelante las tareas cotidianas de gerencia, administración, planificación, comercialización, operación, mantenimiento, asistencia técnica y muchas otras. El PEMAPS busca producir los cambios necesarios para crear condiciones en el Sector APS que permita un desempeño general a un nivel más elevado en forma sostenible. Sin una transformación como lo establece la Ley Marco, sería muy difícil, sino imposible responder efectivamente a las necesidades crecientes de la población hondureña. En este capítulo presentamos los proyectos propuestos a través de los cuales se producirán esos cambios fundamentales.

El Plan fija metas específicas para cada proyecto con el propósito que en conjunto todas las necesidades de cambio sean satisfechas por los proyectos. Por la naturaleza misma de un proyecto, este entrega un producto en un tiempo determinado, no pretende realizar una función que en el Sector tiene características permanentes. Por lo tanto los proyectos producen cambios institucionales, crean capacidad de gestión en las instituciones y en las personas, proporcionan bases técnicas y tecnológicas, organizan y sistematizan el trabajo y en algunos casos acompañan a los gestores en el inicio de sus nuevas funciones hasta la consolidación; pero los proyectos no realizan funciones que corresponden a las instituciones o actores que tiene la responsabilidad de desempeñar esas tareas en forma cotidiana. Visto de esta manera la implementación del PEMAPS producirá los cambios y mejoras necesarios en un tiempo determinado, para que a partir de ese punto, el Sector continúe funcionando bajo una nueva modalidad en forma autosostenible.

En este documento se proponen 19 proyectos cada uno de los cuales puede ser ubicado en una de las siguientes categorías:

- ▶ Completar la consolidación de los entes rectores (CONASA y ERSAPS) y la transformación del ente técnico de soporte (nuevo SANAA).
- ▶ Transferir los sistemas del SANAA a las Municipalidades
- ▶ Crear un mecanismo de financiamiento para el Sector
- ▶ Fortalecer las capacidades municipales y de los prestadores municipales

- ▶ Elaborar los instrumentos que permitan a las municipalidades constituir prestadores dentro de un marco de gestión indirecta, eficiente, efectiva, transparente y con participación comunitaria.
- ▶ Dotar al Sector de un marco normativo técnico que estandarice y mejore los niveles de calidad técnico
- ▶ Dotar al Sector de un arreglo para la formación de los recursos humanos
- ▶ Desarrollar una capacidad para el estudio analítico de la calidad del agua y un sistema de soporte nacional que pueda hacer efectiva una práctica rutinaria la verificación contra normas que buscan mejorar la protección de la salud pública y el mejoramiento de la calidad del producto suministrado.

Todas estas categorías al igual que todos los proyectos considerados en el PEMAPS son importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley Marco del Sector, que se traducen en una modernización del Sector para mejorar su desempeño en cuanto a cobertura y calidad de los servicios en forma sostenible. No obstante lo anterior, es importante destacar algunos componentes del Plan que son particularmente importantes para lograr el éxito de la Reforma.

- ▶ El primer componente es la transferencia de los sistemas del SANAA a las municipalidades, pues al realizar esto, se estará logrando la descentralización de los servicios, permitiendo que las políticas sectoriales sean efectivamente aplicadas en la práctica, tanto por los prestadores de servicio como por los entes normativos y reguladores, de una manera uniforme en todo el territorio nacional. Por lo tanto, esta es una puerta muy importante para alcanzar una reforma sectorial exitosa.
- ▶ El segundo componente crucial es la creación de un mecanismo de financiamiento sectorial, que pueda captar y canalizar recursos financieros en forma ágil y efectiva. Por una parte, el mecanismo proporcionará los incentivos para el cumplimiento de las políticas sectoriales, pero también facilitará a las municipalidades que puedan por sí mismas desarrollar la infraestructura sanitaria que se requiera para ampliar la cobertura de los servicios, y existe un elemento adicional sumamente importante que es el financiamiento que podrá otorgarse a los prestadores medianos y pequeños para que logren consolidarse, adquiriendo el equipamiento y la tecnología necesaria que les permita tener la capacidad para mejorar la prestación de sus servicios, especialmente en los primeros años de operación. Los recursos financieros que sean puestos a disposición facilitarán la consolidación de los prestadores y el mejoramiento de los servicios.
- ▶ Por último, mencionaremos como componente fundamental, la creación de capacidad en las municipalidades, mediante la creación de prestadores de servicios bajo el esquema de gestión indirecta. El PEMAPS busca apoyar a las municipalidades en la adopción de modelos de gestión adecuados y la constitución de prestadores, en un

marco de funcionamiento que permita la aplicación de principios empresariales para mejorar los servicios, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas en forma abierta, la participación comunitaria, la separación de funciones entre el titular y el prestador, la intangibilidad de los fondos, la cobertura de los costos, entre otros principios fundamentales para el mejoramiento del desempeño. El PEMAPS no pretende participar en la creación de todos los prestadores en el país, pero será un elemento catalizador y al final de su implementación habrá facilitado la constitución de un número importante de prestadores que se encontrarán operando bajo los nuevos esquemas empresariales y habrá abierto el camino para que el resto de municipalidades puedan participar de estos nuevos esquemas de gestión.

Los proyectos considerados en el Plan de Modernización del Sector son los Siguietes:

Tabla 6.1 - Proyectos del PEMAPS

Código	Proyecto
1	Reingeniería del SANAA
2	Consolidación del CONASA
3	Consolidación del ERSAPS
4	Transferencia del Acueducto y el Alcantarillado de Tegucigalpa a la Municipalidad
5	Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA
6	Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales del SANAA
7	Asistencia para Acueductos Rurales
8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales
9	Inversiones en Ampliaciones y Mejoras
10	Modelos de Gestión de Servicios
11	Modelos Empresariales Estandarizados
12	Desarrollo de Normas Técnicas
13	Arreglos para Formación de Recursos Humanos
14	Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua
15	Estrategia de Socialización de la Modernización Sectorial
16	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
17	Coordinación para la Implementación del PEMAPS
18	Creación de Oportunidades de Mercadeo
19	PYMES como alternativa en el Prestación de Servicios

En las secciones subsiguientes de este capítulo se presenta una descripción de los proyectos del Plan y de igual manera, en el Anexo, se presentan los perfiles de proyecto correspondientes.

6.1–Programas para la Modernización del Sector

Antes de presentar una descripción de los proyectos que integran el PEMAPS debe mencionarse que la estrategia para la modernización y el desarrollo de las instituciones

del Sector está relacionada conceptualmente con la creación de tres programas que en conjunto abarcan los 19 proyectos del PEMAPS. Los programas corresponden al desarrollo de tres áreas de atención en el proceso de transformación hacia la modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento: a) el desarrollo del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, b) el desarrollo de la prestación de los servicios y c) el desarrollo del mercado en agua potable y saneamiento.

El sistema de Agua Potable y saneamiento comprende diversos actores que participan en el Sector con diferentes funciones: el CONASA con funciones normativas y de planificación sectorial, el ERSAPS con funciones de regulación y control de la prestación de los servicios, el SANAA como ente técnico para desarrollar tecnologías y brindar asistencia a otras organizaciones, las municipalidades, las juntas administradoras rurales, el intermediario financiero, los prestadores de servicios y el recurso humano.

El desarrollo de la prestación de los servicios en el enfoque conceptual del Plan lo representan los modelos de gestión que sean aplicables en el país que ordenen la funciones administrativas y operativas para mejorar los servicios, así también incluye la introducción de tecnologías para el gerenciamiento empresarial de los servicios, las normas técnicas y el control de la calidad del agua.

La tercera área de interés es el desarrollo de un mercado que abra las puertas a la participación de sector privado, entendiéndose en este concepto a las empresas medianas y pequeñas así como a individuos que puedan proporcionar diversos servicios de acuerdo con diversos tipos de contratos. En este caso tendríamos contratistas de las municipalidades (prestadores de servicio, ejecutores de proyectos, consultores, etc.), subcontratistas de prestadores municipales y contratistas individuales. El país cuenta actualmente con oferta de recursos en determinadas áreas, como son las de consultoría y construcción de infraestructura, que rápidamente pueden adaptarse a la transformación de las instituciones del sector; sin embargo, existe una deficiencia en la oferta en otras áreas, como prestación de servicios en diferentes modalidades que irían desde un prestador de servicios de tareas específicas hasta una empresa que asuma las funciones gerenciales, administrativas, comerciales, de operación y mantenimiento de los sistemas. Estas figuras han existido en forma muy reducida en las comunidades de tamaño pequeño y mediano, pero la nueva Ley Marco crea la figura del prestador, pero al no haber existido una demanda como la que generará la transformación en el Sector, se torna indispensable la promoción de un nuevo mercado de trabajo que promueva la creación de un nivel adecuado de oferta de servicios que puedan satisfacer los requerimientos del Sector.

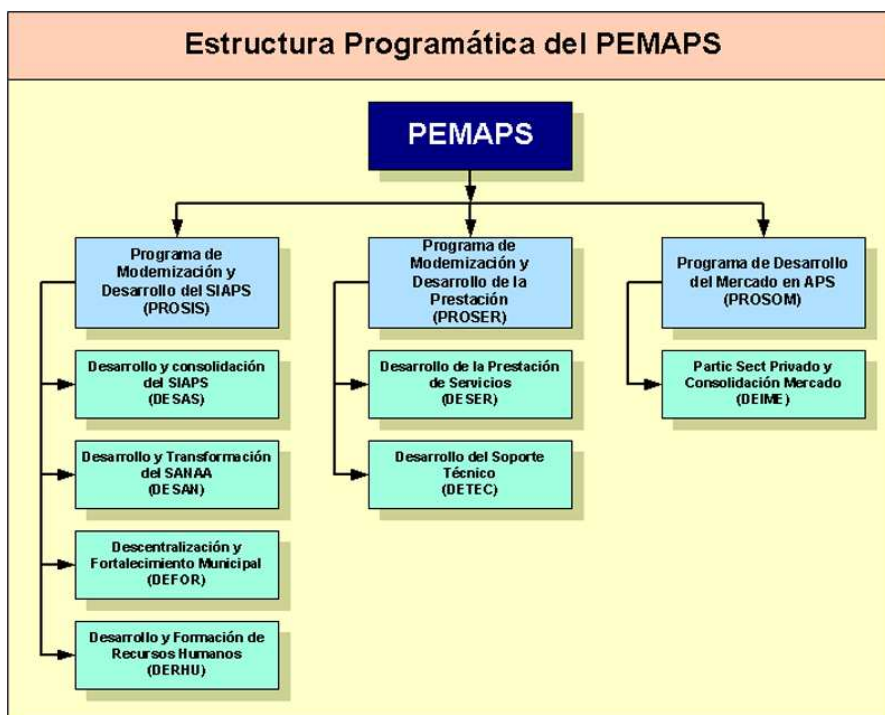
En conclusión el PEMAPS contempla tres programas de modernización y desarrollo:

- (1) **PROSIS: Programa de Modernización y Desarrollo del Sistema de Agua Potable y Saneamiento.** Este obedece al objetivo de consolidar el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, desarrollar y transformar el SANAA, promover el desarrollo y la consolidación de la descentralización sectorial y el fortalecimiento municipal, y promover el desarrollo de recursos humanos. Este programa contiene cuatro subprogramas y trece proyectos.

- (2) **PROSER: Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.** Este Programa se orienta a promover el fortalecimiento de modelos de gestión y una oferta tecnológica para el mejoramiento de la prestación de los servicios con el objetivo de aumentar los niveles de calidad y sostenibilidad. Este programa consta de dos subprogramas y cuatro proyectos.
- (3) **PROSOM: Programa de Modernización y Desarrollo del Mercado en Agua Potable y Saneamiento.** Su objetivo fundamental es la promoción de la participación del sector privado a nivel individual y de pequeña y mediana empresa que constituya una oferta de servicios que logre satisfacer la demanda del sector bajo el nuevo ordenamiento que establece la Ley Marco. El Programa consta de un subprograma y dos proyectos.

En la *Figura 6-1* se presenta en forma conceptual la organización de los programas y subprogramas del PEMAPS.

Figura 6.1 - Estructura Programática del PEMAPS



En el *Cuadro 6-2* se muestra la estructura de organización temática del PEMAP y los proyectos que lo conforman.

Cuadro 6.2 – Resumen de Proyectos del PEMAPS por Área Temática

Modernización y Desarrollo del Sistema de Agua Potable y Saneamiento	Modernización y Desarrollo de la Prestación de Servicios	Modernización y Desarrollo del Mercado en Agua Potable y Saneamiento
PROSIS	PROSER	PROSOM
(DESAS) Desarrollo de Sistema APS 1. Consolidación del CONASA (código 2) 2. Consolidación del ERSAPS (código 3) 3. Inversiones en Ampliaciones y Mejoras (código 9) 4. Estrategia de Socialización para la Modernización del Sector (código 15) 5. Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (código 16) 6. Coordinación para la Implementación del PEMAPS (Código 17).	(DESER) Prestación de los Servicios 1. Elaboración de Modelos de Gestión (código 10) 2. Elaboración de Modelos Empresariales Estandarizados (código 11) También ver Proyecto 4 (código 8) en PROSIS/DEFOR, donde se incluyen actividades para fortalecer la prestación de servicios.	(DEIME) Incentivos y Mecanismos para la Participación del Sector Privado y Consolidación del Mercado 1. Desarrollo Oportunidades de Mercado (código 18) 2. Participación del Sector Privado – PYMESS (código 19)
(DESAN) SANAA 1. Reingeniería del SANAA (código 1) 2. Asistencia para Acueductos Rurales (código 7)	(DETEC) Soporte Técnico 1. Normas Técnicas para el Sector (código 12) 2. Control de la Calidad del Agua (código 14)	
(DEFOR) Descentralización y Fortalecimiento Municipal 1. Transferencia del Acueducto de Tegucigalpa (código 4) 2. Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (código 5) 3. Transferencia de Acueductos Suburbanos y Rurales del SANAA (código 6) 4. Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (código 8)		
(DERHU) Recursos Humanos 1. Arreglo para la Formación de los Recursos Humanos (código 13)		

6.2 – Programa de Modernización del SIAPS (PROSIS)

Este Programa tiene como propósito la modernización de los órganos centrales del Sistema Hondureño de APS, la creación y transformación de otros organismos, las acciones de estructuración de los órganos rector y regulador, bien como la transformación del SANAA, como órgano técnico. Trata igualmente del Desarrollo y Consolidación de la Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal y del Desarrollo y Formación de Recursos Humanos. También se incluyen proyectos relativos a los aspectos económico-financieros, la creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, además de las interrelaciones que debe tener el órgano central del sistema, con referencia a los organismos internos al sector, otros sectores en el país e internacionalmente.

El Programa consta de cuatro subprogramas:

- (1) Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (DESAS).
- (2) Desarrollo y Transformación del SANAA (DESAN).
- (3) Desarrollo del Proceso de Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal (DEFOR).
- (4) Desarrollo y Formación de los Recursos Humanos DERHU).

6.2.1–Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (DESAS)

El Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (SIAPS), definido por la Ley Marco de APS, involucra todas las funciones de los diferentes organismos y el rol de la sociedad en cuanto a Agua Potable y Saneamiento. Para su desarrollo hay necesidad de consolidar algunos órganos y crear otros. Este subprograma está dividido en 7 proyectos destinados al ordenamiento institucional, coordinación y concertación de acciones entre los diversos órganos.

Los perfiles de proyectos que el PEMAPS presenta en el Anexo son resultantes de la necesidad impuesta por la Ley Marco para el desarrollo de las funciones de los diferentes organismos, previéndose la evolución del sistema, la creación de mecanismo financiero de soporte y la transformación del SANAA con sus funciones de Secretaría Técnica del CONASA.

La *Figura 6.2* muestra las relaciones entre los diferentes actores que integran el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento.

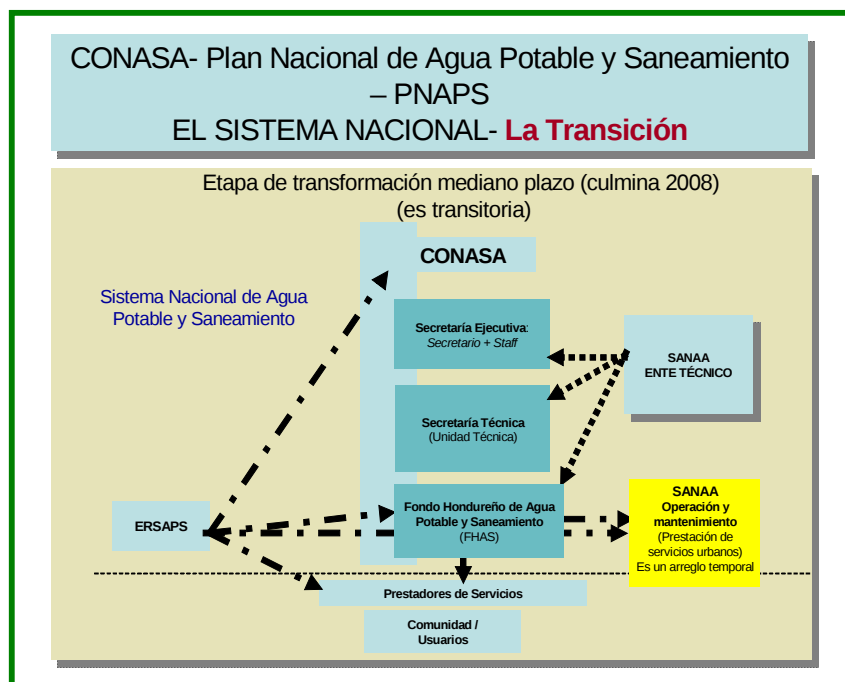
Para la consolidación del SIAPS es necesario el desarrollo de varios proyectos vinculados a subprogramas anteriormente indicados. El subprograma está constituido por los siguientes proyectos:

- (a) Consolidación del CONASA
- (b) Consolidación del ERSAPS

- (c) Inversiones en Ampliaciones y Mejoras
- (d) Estrategia para la Socialización para la Modernización del Sector
- (e) Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
- (f) Coordinación para la Implementación del PEMAPS

Entre otras, las siguientes acciones son necesarias para la sostenibilidad del sistema y la consolidación de sus entes:

Figura 6.2 – Relaciones entre los Entes del SIAPS



- (1) **Consolidación del CONASA (Código 2).** Proyecto para lograr la conformación del Consejo, dotándolo de los instrumentos operativos que permitan el arranque del Ente en sus funciones, tal como estipula la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento.

El Proyecto se divide en dos componentes fundamentales. a) La consolidación del consejo y b) la provisión de instrumentos y mecanismos sectoriales.

El primero busca la consolidación del Consejo, mediante la integración de todos sus miembros, debidamente acreditados, con el reconocimiento en todas las esferas del Gobierno de la República así como los diversos entes que participan de las actividades en Sector.

El segundo componente se orienta hacia la creación de instrumentos y mecanismos de soporte para el CONASA, que le permitan funcionar con la agilidad y la orientación que requiere el Sector. Estos instrumentos y mecanismos incluyen: su Reglamento Interno, la Oficialización del Plan Estratégico de Modernización del

Sector Agua Potable y Saneamiento, la Emisión de una Política Sectorial, la constitución del Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento y la Consolidación de la Secretaría Técnica del CONASA (SANAA).

- (2) **Consolidación del ERSAPS (Código 3).** Proyecto para fortalecer al Ente Regulador, dotándolo de los instrumentos institucionales complementarios, en sincronía con un fortalecimiento de la estructura a nivel municipal que permita en el corto plazo el ejercicio de las funciones operativas de supervisión y regulación en forma eficiente, en armonía con las estipulaciones de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento.

El Proyecto identifica actividades necesarias para la consolidación del Ente Regulador, sin embargo, algunas de ellas se encuentran en proceso de ejecución y otras actividades han sido incluidas en otros proyectos del PEMAPS. Estas actividades han sido incluidas en la lista de actividades como referencia y por razones de orden, pero al no ser ejecutadas por el Proyecto, estas actividades son identificadas con un costo cero.

Las actividades a realizar en el Proyecto son:

- a) Implementar el Registro Nacional de Prestadores
- b) Desarrollo de los Instrumentos Regulatorios Faltantes
- c) Emisión de Dictámenes Iniciales durante la Etapa I de Implementación

- (3) **Inversiones en Ampliaciones y Mejoras (Código 9).** Proyecto para la obtención de acuerdos entre el Gobierno y las Agencias de Cooperación y Financiamiento Internacional, para agilizar la ejecución de proyectos en proceso y la incorporación de componentes de fortalecimiento de las municipalidades y sus prestadores, siguiendo la orientación dictada por la Ley Marco del Sector, las normas regulatorias del ERSAPS y la política en materia de Agua Potable y Saneamiento del Sector.

El proyecto busca que se refleje enfáticamente en los Programas y Proyectos de inversión, que estos incluyen el ingrediente de la modernización tanto en la ejecución de obras como en la prestación de servicios, previendo recursos para el fortalecimiento de las municipalidades y sus prestadores

A través del Proyecto se contratarán consultores que realizarán evaluaciones de los proyectos en ejecución y nuevos proyectos, para poder coordinar con los entes de financiamiento y obtener acuerdos que permitan la inclusión del componente de modernización del sector en los programas y proyectos de inversión.

- (4) **Estrategia para la Socialización para la Modernización del Sector (Código 15).** Proyecto orientado a la implementación de una estrategia de socialización del proceso de modernización de agua y saneamiento en Honduras, instrumentado a través del Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), mediante la ejecución de un conjunto de acciones de

divulgación y socialización de las políticas y estrategias del PEMAPS entre diferentes audiencias del sector público y privado, así como de la sociedad civil hondureña.

El objetivo primordial del Proyecto es conseguir el respaldo al proceso de modernización del sector de agua y saneamiento, instrumentado a través del PEMAPS, de parte de las instituciones públicas y privadas del sector, así como de los usuarios del servicio, con el fin de ganar aliados y facilitar la implementación de las acciones que integran los proyectos resultantes del PEMAPS.

Desde una *dimensión temporal*, la estrategia considerará una primera etapa de lanzamiento del PEMAPS, seguida por una etapa de corto plazo o inmediata, asociada a las acciones de socialización referidas al lanzamiento del PEMAPS una vez lograda su aprobación a nivel gubernamental, y dirigida a los actores relevantes del sector (municipios, sindicato del SANAA, Juntas de Agua, ONG, etc.), para luego desarrollar una estrategia de mediano plazo, dirigida al sostenimiento de las acciones promovidas por el PEMAPS y su socialización en las principales ciudades que serán susceptibles del traspaso de sistemas.

Desde una *dimensión institucional*, la estrategia de lanzamiento y de corto plazo, será liderada por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), reforzada en sus capacidades y recursos para la implementación, mientras que en el mediano plazo la conducción será tomada por CONASA (en coordinación con ERSAPS y SANAA) una vez que se haya logrado su consolidación institucional.

- (5) **Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (Código 16).** El Proyecto creará un Ente que canalice el financiamiento para inversiones de diversa índole en el Sector Agua Potable y Saneamiento, que pueda responder en forma ágil y efectiva a las necesidades de recursos del Sector.

La importancia del FHAS como mecanismo financiero es crucial en la consolidación de la reforma sectorial, debido a que por una parte permitirá que las municipalidades y juntas de agua puedan acceder a recursos financieros para mejorar los servicios de agua y saneamiento bajo un esquema de prestación indirecta de los servicios a través de Prestadores constituidos como Empresas, permitiendo que converjan los esfuerzos en ampliación de cobertura y mejoramiento en la eficiencia de la prestación de los servicios con la disponibilidad oportuna de recursos financieros. Por otra parte, creará condiciones para el desarrollo de las pequeñas empresas prestadoras que podrán ir fortaleciéndose paulatinamente mediante el acceso a recursos que les permitan atender los requerimientos de mejoramiento de sus capacidades para proveer servicios. De igual forma, en el nivel rural, el fondo podrá buscar la creación de condiciones para el desarrollo gradual de un enfoque empresarial en las organizaciones comunitarias que adopten nuevos esquemas de trabajo y administración.

El FHAS operará en cuatro áreas de intervención:

(a) Coordinación con los Cooperantes

El Fondo coordinará con las agencias de financiamiento y cooperación internacional, para coordinar los esfuerzos y los términos de ejecución de las inversiones, de forma tal que las acciones que se produzcan bajo estos financiamientos, apoyen las políticas sectoriales y la reforma que propicia la Ley Marco.

(b) Obtención de Recursos Financieros

El FHAS identificará los requerimientos de recursos para diferentes destinos, preparará las solicitudes de financiamiento, participará en el proceso de negociación de los contratos de crédito, así como en las acciones requeridas para la obtención de la aprobación del Poder Legislativo.

(c) Canalización de los Recursos

El Ente tendrá la responsabilidad de establecer, en forma coordinada y consensuada, los criterios y parámetros para la mezcla de recursos para la aplicación de subsidios y para incentivar el cumplimiento de las políticas sectoriales por parte de los beneficiarios de los financiamientos (municipalidades, prestadores, organizaciones comunitarias). También establecerá los mecanismos financieros para la administración de los recursos, tendrá la potestad de aprobar los proyectos a ser financiados sobre la base de un análisis y los dictámenes técnicos del SANAA. Finalmente, el Fondo establecerá los criterios y mecanismos para la recuperación de la cartera de préstamos.

(d) Servicios Complementarios

Una actividad adicional que el FHAS será la realización de adquisiciones consolidadas, para lo cual podrá coordinar con el SANAA la instrumentación de los procesos de licitación para la adquisición de bienes y servicios.

- (6) **Coordinación para la Implementación del PEMAPS (Código 17).** El Proyecto consiste en la creación de una Gerencia de Coordinación que lleve a cabo el gerenciamiento para la implementación del PEMAPS, identificando fuentes de financiamiento, formulando en detalle los proyectos, coordinando la negociación de los contratos de financiamiento, estableciendo mecanismos de ejecución, coordinando la ejecución de los proyectos y la rendición de cuentas.

6.2.2 – Desarrollo y Transformación del SANAA (DESAN)

El SANAA es un ente esencial para el Sector y por lo tanto esta fortaleza que tiene el país debe conservarse; sin embargo, es imprescindible realizar una transformación a la

institución. Este hecho ha sido reconocido por el Estado, y la Ley Marco del Sector estipula que la institución debe ser sometida a tal proceso de cambio.

Bajo el nuevo orden en el Sector APS, el SANAA deja de ser operador de sistemas, para convertirse un ente eminentemente técnico de apoyo tanto a las instituciones rectoras del Sector, como a las municipalidades, los prestadores municipales y las Juntas de Agua tanto rurales como peri urbanas. Las nuevas funciones del SANAA están estipuladas en la Ley Marco y su Reglamento, pero es necesario realizar un análisis de las condiciones actuales y las capacidades que se requiere que tenga en el futuro, para luego efectuar diseño de la nueva organización y un plan para realizar los cambios en forma ordenada con el propósito de aumentar su capacidad en el corto plazo.

El subprograma DESAN tiene como objetivo realizar los cambios necesarios para convertir al SANAA en el organismo técnico que pueda responder efectivamente a las necesidades de apoyo técnico del sector y que sea la institución en la rama técnica a nivel nacional.

Por otra parte, el subprograma busca reforzar los mecanismos de apoyo institucional para el área rural, creando políticas e instrumentos de gestión, y establecer los mecanismos de información que faciliten la planificación sectorial de los servicios en las áreas rurales.

El subprograma consta de dos proyectos: a) Reingeniería del SANAA. y b) Asistencia para Acueductos Rurales.

- (1) **Reingeniería del SANAA (código 1).** Proyecto que llevará a cabo la reestructuración del SANAA con el propósito de adecuarlo a las nuevas funciones que establece la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003), mediante la contratación de una firma especializada en operaciones de reingeniería.

El proyecto se desarrollará en dos etapas. La primera consiste en la elaboración de los elementos básicos que deben ser atendidos en el proceso de reingeniería, seguido del diseño de los cambios requeridos para la transformación. La segunda etapa corresponde a la implementación de los diseños propuestos y aprobados, de acuerdo con un programa de trabajo detallado.

El proyecto se ha concebido en su ejecución mediante una gerencia de proyecto y un comité de reingeniería que esté conformado por personal seleccionado. En un inicio se contratará un consultor experto que evalúe las condiciones presentes y aspectos básicos de la reingeniería. Para la fase de diseño e implementación se tendrá la participación de una firma de consultoría especializada en este tipo de reformas institucionales.

- (2) **Asistencia para Acueductos Rurales (Código 7).** Este proyecto proporcionará herramientas que ayudarán a las comunidades rurales a formar juntas de agua con normas de organización y participación acordes con los principios establecidos en la Ley marco y en la política sectorial, así también brindará los elementos que

fortalezcan las capacidades tanto del SANAA como de las municipalidades y mancomunidades, para brindar asistencia técnica, supervisión y cooperación con las juntas de agua y las comunidades rurales, en la formación y fortalecimiento de sus organizaciones, el mejoramiento de la gestión de los servicios, la protección de las cuencas y el mejoramiento de la calidad del agua. Adicionalmente el Proyecto creará un nuevo sistema de información de acueductos rurales y proporcionará los instrumentos para la promoción del fortalecimiento de los servicios rurales a través de asociaciones de juntas de agua.

El Proyecto tiene tres componentes: a) el desarrollo de instrumentos y el mejoramiento de la información, b) el fortalecimiento institucional para el apoyo y asistencia de las comunidades y las juntas de agua y c) el diseño e implementación de dos programas para el mejoramiento de la calidad del agua y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias a través de Asociaciones.

6.2.3–Desarrollo del Proceso de Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal (DEFOR)

El Subprograma de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, tiene varios objetivos. Uno de ellos es lograr la descentralización de los servicios de la totalidad de los sistemas que administra el SANAA, en cumplimiento con el mandato de la Ley Marco. Los sistemas tienen que pasar en propiedad a las municipalidades, pero se espera que las municipalidades adopten algún modelo de prestación indirecta de los servicios, esto es, que las municipalidades conservando la titularidad de los servicios, hagan uso de un prestador que realice las tareas operativas. Por lo tanto, el segundo objetivo del proyecto es el de fortalecer a las municipalidades en su nuevo rol de titulares y contratantes de los servicios de gestión de los sistemas de agua y saneamiento. Por último el subprograma busca fortalecer a los prestadores municipales, sean estas empresas municipales, de carácter mixto o empresas privadas, con el fin de asegurar que estos cuenten con las herramientas tecnológicas que les permitan mejorar el desempeño de la gestión aumentando los niveles de eficiencia y calidad de los servicios, aplicando criterios empresariales sanos, siguiendo los principios establecidos en la Ley y en las disposiciones que establezca el Ente Regulador.

El subprograma consta de cuatro proyectos:

- a) Transferencia de los sistemas de agua y agua residual de Tegucigalpa
- b) Transferencia de acueductos urbanos de SANAA
- c) Transferencia de acueductos semiurbanos y rurales del SANAA
- d) Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales

A continuación se presenta una descripción resumida de cada uno de los proyectos del subprograma. En el Anexo se podrá encontrar mayor información sobre los proyectos.

- (1) **Transferencia de los Sistemas Agua y Alcantarillado de Tegucigalpa (código 4).**
Proyecto para la transferencia de los sistemas de agua potable y agua residual de

Tegucigalpa del SANAA a la Municipalidad del Distrito Central, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003) y sin causar impactos negativos a los usuarios de los sistemas.

Se creará una Gerencia de Proyecto, que será asistida por expertos internacionales y profesionales nacionales del SANAA y la Municipalidad, y tendrán la responsabilidad de analizar, diseñar y ejecutar el proceso de transferencia. Se ha considerado un período de gestión interina en el cual el SANAA actuará como Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario.

El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$20,000,000

- (2) **Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5).** Corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua del SANAA a las municipalidades, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. En este Proyecto se incluyen las siguientes localidades: a) El Progreso, b) La Ceiba, c) Danlí, d) Juticalpa e) Comayagua, f) Siguatepeque, g) La Paz/Cane, h) La Entrada e i) La Esperanza/Intibucá.

El proceso de transferencia considera la firma en un inicio de un convenio de transferencia con cada municipalidad y luego un convenio de gestión interina a través del cual el SANAA vendrá a actuar en forma interina como el Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario.

El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$11,500,000.

- (3) **Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales del SANAA (Código 6).** El Proyecto corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua semiurbanos y 13 rurales del SANAA a las municipalidades, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento.

Localidades Semiurbanas: a) San Marcos de Colón, b) Copán Ruinas, c) Amapala, d) Yuscarán, e) Teupasenti, f) Santa María del Real, g) San Nicolás (Sta. Bárbara), h) El Paraíso (Copán).

Localidades Rurales: a) San Antonio de Flores, b) El Banquito, c) Namasigüe, d) Júcaro Galán e) Aramecina, f) Alianza, g) Pavana, h) El Aceituno, i) Guarizama, j) Concordia k) Cerro Grande y La Cañada, l) San Francisco de Ojuera y m) Nueva Celilac.

El proceso de transferencia considera la firma en un inicio de un convenio de transferencia con cada municipalidad y luego un convenio de gestión interina a través del cual el SANAA vendrá a actuar en forma interina como el Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario.

El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$1,320,000.

- (4) **Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8).** Proyecto para el fortalecimiento de las capacidades operativas tanto de la Municipalidad como de su Prestador de Servicios Municipales.

El Proyecto parte del establecimiento de la base que proporciona una política municipal en lo referente al desarrollo y la prestación de servicios, junto con la adopción de un modelo de gestión y los correspondientes estatutos de constitución del Prestador y el contrato de Prestación. El proyecto sigue un proceso evolutivo que constituye al prestador, seguido de un trabajo de fortalecimiento de las funciones del Prestador y de la Municipalidad para desempeñar con eficiencia, los roles que establece la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento.

El proyecto trabajará en 25 localidades y para la implementación se creará una gerencia de proyecto y el empleo de consultores con amplia experiencia en diversas disciplinas que acompañarán a cada municipalidad en cada etapa del proceso desde la formulación de las políticas municipales, la creación del ente prestador, hasta el desarrollo institucional y operativo.

6.2.4–Desarrollo y Formación de los Recursos Humanos (DERHU).

El proceso de modernización que permitirá alcanzar mejores niveles de cobertura y eficiencia en la prestación de servicios con calidad, implica una serie de cambios que resultan en la definición de políticas sectoriales claras, disposiciones y regulaciones en cuanto a la prestación de los servicios, normas técnicas y el uso de nuevas herramientas tecnológicas, técnicas y legales que deben ser conocidas, entendidas y aprendidas por las personas que diversas áreas desempeñan tareas específicas, sean de gerencia, administración, servicio comercial, operación, mantenimiento, diseño, planificación física y financiera, control y regulación. Lo anterior nos lleva a indicar la gran importancia que tiene la formación de los recursos humanos. La inversión en nueva infraestructura, la creación de nuevas instituciones, la reingeniería del SANAA, la creación de prestadores y demás acciones de modernización, no producirán los resultados esperados si no se garantiza una adecuada capacitación y formación de los recursos humanos. El PEMAPS contempla este subprograma para atender ese elemento clave en la modernización de los servicios de agua y saneamiento en el país.

El Subprograma tiene un solo proyecto que abarcará un amplio espectro de opciones para atender las necesidades de formación en el Sector. A continuación se describe el enfoque propuesto.

Arreglo para la Formación de los Recursos Humanos (Código 13). Proyecto para el diseño del Programa de Capacitación y Formación de Recursos Humanos del Sector Agua Potable y Saneamiento y la implementación de una primera etapa inicial. A través del Proyecto se busca crear los mecanismos de capacitación para dotar al Sector de Recursos Humanos de una preparación para áreas de desarrollo de infraestructura y prestación de los servicios en acuerdo con las normas y políticas del proceso de modernización del sector.

El Proyecto se llevará a cabo por medio de un contrato con una o varias instituciones académicas para que diseñe y ponga en marcha un programa permanente de formación de recursos humanos sectoriales. El trabajo de este contratista será supervisado por un comité integrado por ERSAPS, SANAA y UNAH.

El programa estaría orientado a los siguientes grupos:

- a) El personal de los prestadores municipales en las áreas de gerencia, servicios comerciales, administración, finanzas, operación y mantenimiento.
- b) El personal de las unidades de supervisión y control municipal.
- c) El personal técnico que brinda asistencia a los prestadores comunitarios (juntas de agua rurales y periurbanos).
- d) Consultores que prestan servicio de asistencia técnica a los gobiernos y prestadores municipales (en estudios, diseño, supervisión, elaboración de dictámenes, etc.).

6.3–Programa de Modernización de la Prestación de los Servicios (PROSER)

El Programa PROSER desarrollará los instrumentos que sean base para la modernización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y contribuyan a lograr un mejor desempeño de los prestadores. Esta base se inicia con el diseño de modelos de gestión y sus instrumentos (estatutos de constitución, reglamentos internos, manuales, etc.). Posteriormente, se elaborarán todos los mecanismos e instrumentos tecnológicos que apoyarán las actividades del Prestador para ordenar su trabajo y hacerlo más eficiente. Esto incluye, normas de trabajo, procedimientos, manuales, guías, sistemas de archivo, sistemas de información, sistemas computarizados, sistemas de registro y control, etc. en las áreas de gerencia, administración, contabilidad, finanzas, operación, mantenimiento, comercialización, planificación etc. También incluye el desarrollo básico en el área normativa, en temas como materiales, construcción, procesos, calidad del agua, medición, equipamiento, instrumentación, información, documentación, etc. Finalmente, el Programa contempla un proyecto para el fortalecimiento de la calidad del agua, a través de la capacidad analítica en procesos de producción, el monitoreo de la calidad en los sistemas de distribución así como el fortalecimiento de la capacidad analítica para la supervisión de la calidad.

El Programa consta de dos subprogramas:

- (1) Desarrollo de la Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (DESER).
- (2) Desarrollo del Soporte Técnico Sectorial (DETEC).

6.3.1 – Desarrollo de la Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (DESER)

El Subprograma de Desarrollo de la Prestación de Servicios tiene dos proyectos que dan forma a los esquemas de prestación indirecta de tipo municipal. El Primer proyecto desarrolla los modelos de gestión y sus instrumentos para una variedad de opciones de las cuales las municipalidades pueden escoger. El Segundo proyecto tiene como fin la elaboración de todos los modelos empresariales estandarizados que estarán a disposición para ser implantados inicialmente a través del Proyecto Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores, para asegurar que la gestión de los servicios se realice con tecnología y recursos adecuados que permita que la calidad de los servicios y el desempeño de los prestadores y su gestión se eleve en el corto plazo. Posteriormente, los modelos empresariales será implantados en las municipalidades restantes por el ERSAPS y el SANAA. Los proyectos considerados se resumen a continuación:

- (1) **Elaboración de Modelos de Gestión para Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Código 10).** El proyecto elaborará diversos modelos para la gestión de los servicios de agua y saneamiento en el país, que sean aplicables a comunidades urbanas de diversos tamaños poblacionales, que resulten seleccionados después de un análisis detallado de fortalezas y debilidades, así como las características propias de cada opción, considerando las lecciones aprendidas en el país y en la región latinoamericana.

Los productos que el Proyecto generará, permitirá contar con las mejores opciones de modelos de gestión para entornos urbanos en el país, cuya aplicación sea práctica y asegure una organización ligera y ágil que cuente con independencia en la gestión indirecta y con participación de la comunidad en los altos niveles de decisión y supervisión que aseguren la transparencia de la gestión de los servicios y la aplicación de principios empresariales sanos, orientados hacia la eficiencia en el servicio, la atención de los usuarios y la sostenibilidad.

Para la ejecución del Proyecto, se constituirá una Gerencia de Proyecto y un Comité Directivo integrado por representantes de alto nivel de AMHON, SANAA y ERSAPS. Se contratará una firma consultora internacional especializada.

El trabajo de consultoría considerará una revisión y análisis de los modelos utilizados en el país y las experiencias exitosas en países de Latinoamérica. Se hará una caracterización del universo de servicios urbanos. Posteriormente se evaluarán opciones de modelos de gestión y se procederá a la elaboración de una propuesta de

modelos, considerando con suma atención al diseño de los instrumentos como: los estatutos de constitución del Ente Prestador, el Reglamento Interno, el Contrato de Prestación, el Reglamento para Auditorías y Supervisión, etc. La etapa final consistirá en la socialización de los modelos aprobados.

- (2) **Elaboración de Modelos Empresariales Estandarizados (Código 11).** El Proyecto preparará los modelos empresariales estandarizados que serán compatibles con las características de los servicios municipales de agua y saneamiento en el país. Estos modelos empresariales corresponden a las áreas de operación y mantenimiento, sistema comercial, administración, finanzas, planeación e información. Los modelos incluyen normas, procedimientos, formularios, guías, manuales, reglamentos, guías de evaluación e implementación, software, especificaciones para el hardware y presupuestos. Las herramientas que serán elaboradas se destinan principalmente a fortalecer la gestión de los prestadores, pero también se han considerado algunas que serán aplicadas en las municipalidades.

El Proyecto permitirá disponer de herramientas tecnológicas estandarizadas que sean fácilmente adaptadas e implantadas en las municipalidades y los prestadores municipales, para aumentar la eficiencia en la gestión de los servicios, desarrollar las funciones de la municipalidad que requieren de un soporte tecnológico específico y para facilitar la aplicación de la regulación y control (por ejemplo, la contabilidad regulatoria).

Para la ejecución del Proyecto, se constituirá una Gerencia de Proyecto que será responsable de la contratación de las consultorías necesarias y de la supervisión de las mismas. El trabajo de preparación y el diseño y validación de los modelos se efectuará a través de la consultoría contratada.

El trabajo a desarrollar considera la revisión y evaluación previa de modelos existentes en el país, la tecnología empleada, el establecimiento de bases de diseño, el diseño de los modelos con todas sus herramientas asociadas y su correspondiente prueba de validación.

6.3.2 – Desarrollo del Soporte Técnico Sectorial (DETEC)

El Subprograma desarrollará una base normativa para diversas áreas de trabajo en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento. El conjunto de normas básicas son fundamentales para establecer los estándares de calidad que deben ser cumplidos por las municipalidades, comunidades rurales y peris urbanas, los prestadores y todas las personas que realizan trabajos relacionados con el agua y saneamiento o con la prestación de algún tipo de servicios. Las normas ayudarán a la producción de obras de infraestructura con mejor calidad y en términos físicos de integridad y durabilidad, así como de un adecuado funcionamiento. Las normas técnicas abarcarán las áreas de operaciones, de mantenimiento, de acción en situaciones de emergencia, etc. El desarrollo posterior a las normas básicas (iniciales), será una función permanente del SANAA como ente técnico de apoyo y de desarrollo tecnológico para el Sector.

Por otra parte, el subprograma también fortalecerá la capacidad analítica y tecnológica de los responsables de vigilar y controlar la calidad del agua para consumo humano y la calidad del agua residual que se descarga al medio ambiente.

- (1) **Desarrollo de Normas Técnicas (Código 12).** El proyecto revisará la normativa existente en el país en materia de agua y saneamiento, efectuará un análisis para determinar la prioridad de uso y elaborará la normativa básica para aplicación prioritaria (inmediata), con las indicaciones para el desarrollo gradual acorde con la mejor tecnología disponible en el país. Las normatividad que el Proyecto contemplará, incluyen los criterios de diseño, las normas técnicas y las especificaciones. Las normas adoptadas vendrán a ser el soporte para las acciones que los entes que participan el Sector aplicarán para asegurar diseños adecuados, construcción de obras con buenos procedimientos de ejecución y supervisión que mejore la calidad de las estructuras y reduzca su vulnerabilidad y así como una estandarización a nivel nacional; así como para su implementación en forma gradual y flexible.

Se contratará una firma de consultoría que tendrá la responsabilidad contractual de hacer una evaluación de marco normativo en el país, un análisis de la demanda sectorial de normas, su prioridad y la gradualidad de aplicación. Posteriormente, firma consultora elaborará un paquete de normas básicas para el Sector y la guía para el desarrollo progresivo de normas con un plan de ejecución.

La firma consultora tendrá un equipo de profesionales de contraparte contratado e integrado por profesionales con experiencia en diversas áreas que acompañen el trabajo y brinden el insumo del conocimiento local. Las normas aprobadas serán oficializadas y su conocimiento y aplicabilidad será difundido ampliamente, facilitando el acceso público libre a todos los interesados en adquirir esta información para uso en sus actividades en el Sector.

- (2) **Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua (Código 14).** Proyecto para fortalecer la capacidad analítica y tecnológica de los entes responsables de ejercer la vigilancia y el control de la calidad del agua para consumo humano y los vertidos de agua residual. El Proyecto permitirá contar con la capacidad institucional y tecnológica en el nivel local, regional y nacional, para hacer aplicable las normas de calidad del agua para consumo humano y de agua residual, y para ejercer la vigilancia y el control a través de programas con carácter permanente y sostenible.

El Proyecto contratará un experto internacional para que prepare una propuesta para el fortalecimiento de la capacidad de las Municipalidades, del SANAA, la Secretaria de Salud y otros entes, para llevar a cabo programas de vigilancia de la calidad del agua y del agua residual de acuerdo con las normas nacionales, para proteger la salud pública y para controlar los procesos de tratamiento de potabilización y depuración. Para lograr este objetivo, el consultor realizará previamente dos análisis. El primer análisis es para determinar la necesidad

(demanda) de servicios para cumplir con los parámetros que imponen los programas de monitoreo de calidad y de los procesos de producción y tratamiento. El segundo análisis es para determinar la capacidad instalada que tienen las instituciones nacionales y los prestadores municipales para realizar análisis cualitativos y cuantitativos del agua potable y el agua residual. El estudio del consultor propondrá El fortalecimiento en etapas, para un desarrollo gradual y progresivo en base a modelos de laboratorios de campo y de oficina, así como programas de vigilancia y control. En la última etapa del Proyecto se realizarán acciones de fortalecimiento para una primera etapa identificada por el Consultor en su propuesta. Este fortalecimiento incluirá equipamiento y capacitación tanto del personal de laboratorio como del personal de campo.

6.4–Programa de Modernización y Desarrollo del Mercado del APS (PROSOM)

Hasta el momento actual, la prestación de los servicios en el país ha sido generalmente llevada a cabo por las municipalidades o por el SANAA, ambos aplicando modelos de gestión directa utilizando la estructura organizativa de sus propias instituciones. Este esquema va a ser transformado a uno donde el titular es la municipalidad, pero la prestación de los servicios se realizará por medio de un Prestador que podrá ser una empresa municipal, una empresa mixta o una empresa privada. Adicionalmente, se visualiza la participación de empresas o individuos que proporcionarán servicios específicos (suministro de bienes y servicios, estudio, diseño o la ejecución de obras, etc.), y que actuarán como contratistas de la municipalidad o subcontratistas de los prestadores. Ejemplos de estas actividades, pueden mencionarse el suministro de materiales, la lectura de medidores, acciones bajo contratos de mantenimiento, realización de conexiones domiciliarias, etc.

Las transformaciones que se producirán en el sector crearán una demanda por estos servicios, desafortunadamente, el concepto tradicional de gestión ha sido el de una administración directa del gobierno local o central, lo que ha resultado prácticamente en la inexistencia de una oferta efectiva para atender los nuevos requerimientos que demanda la gestión bajo mayores niveles de eficiencia. Por lo tanto, se torna indispensable la creación de un mercado que incentive a las municipalidades a hacer uso de recursos externos para aumentar la eficiencia, reducir costos y mantener ligeras las estructuras institucionales; y por otra parte, se hace necesario promocionar entre los candidatos potenciales, aquellas oportunidades de trabajo y de negocios que surgen bajo el nuevo ordenamiento en el Sector.

El Programa PROSOM busca desarrollar oportunidades de mercado, por una parte, presentando a las municipalidades o prestadores, las opciones y beneficios que obtendrán de una base de proveedores de bienes y servicios calificados. Por otra parte, se busca presentar a los proveedores de bienes y servicios las nuevas oportunidades de negocio que se abren frente a ellos, bajo normas de calidad y regulaciones establecidas para el Sector. Adicionalmente, el Programa buscará identificar nuevas opciones o modelos no convencionales para la participación del Sector Privado que estimulen un aumento en la eficiencia de los servicios y en el desempeño del Sector en su conjunto.

El Programa consiste de dos proyectos con objetivos específicos:

- (1) **Desarrollo de Oportunidades de Mercado (Código 18).** Proyecto para crear la capacidad institucional en el SANAA (Secretaría Técnica del CONASA) que permita identificar oportunidades existentes y potenciales de negocio en el desarrollo de infraestructura y la gestión de los servicios y facilite la participación social y del sector privado (individuos u organizaciones) en el desarrollo de actividades de apoyo y de ejecución en proyectos y en la prestación de los servicios. El Proyecto permitirá implementar un sistema que permita la identificación, promoción y desarrollo de oportunidades de negocio de terceras partes que apoyen la ejecución de tareas específicas en la prestación de servicios o en el desarrollo de proyectos de infraestructura.

El Proyecto creará una Unidad de Negocios en el SANAA que realice la investigación permanente de los mercados tanto en demanda de trabajo (necesidades de los servicios municipales) como en la oferta de trabajo (individuos u organizaciones), a través de un sistema de información y comunicación que sea accesible al público y a las municipalidades. El mecanismo organizará la oferta de la comunidad internacional y cooperantes así como de las municipalidades, involucrará los medios de comunicación y directamente identificará las oportunidades de mercado.

El mecanismo funcionará tomando en cuenta los siguientes elementos de apoyo: a) el marco normativo del sector cuyo inicio será desarrollado con el Proyecto de Normas (código 12), b) el desarrollo de un sistema de certificación de competencias laborales, c) la creación de incentivos para los oferentes, d) la promoción del intercambio de conocimientos, e) la publicidad y divulgación de las demandas de servicios y f) la creación de bancos de proveedores certificados. Las certificaciones en lo referente a prestación del servicio, serán otorgadas por el ERSAPS.

El Proyecto contratará los servicios de un experto internacional y un consultor nacional de contraparte que tendrán la responsabilidad de diseñar e instrumentar la unidad de negocios en el SANAA, brindarán capacitación en el trabajo y acompañarán en las fases iniciales de identificación, promoción y difusión de oportunidades. Posteriormente evaluarán y retroalimentarán los procesos de promoción y realizarán experiencias piloto para validar los instrumentos desarrollados

- (2) **Participación del Sector Privado y los PYMES (Código 19).** Proyecto para el diseño de modelos de organización y gestión de pequeñas y medianas empresas de servicios para los entornos urbanos en el país, incluyendo el marco jurídico y los instrumentos de contratación y de gestión complementarios, incluyendo el diseño de modelos modernos de contrato con municipalidades o prestadores municipales o privados, para personas individuales o pequeñas empresas proveedoras de bienes o servicios, y guías para desarrollar procesos de contratación y supervisión.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

7.0-LAS PROPUESTAS DEL PEMAPS

El presente capítulo tiene como propósito recoger las propuestas que se han vertido en la construcción del PEMAPS y que no pudieren haber quedado referidas en el andamiaje de los capítulos sustantivos (5, 6, 8, 9 y en los Perfiles de Proyecto que consta del Anexo, puesto que se han construido bajo la óptica formal y ortodoxa de programas y subprogramas (como se requiere para integrar un plan estratégico como el PEMAPS). Empero, las propuestas de detalle que se incorporan en el presente capítulo constituyen un acervo de orientaciones y señalamientos, sugerencias y elementos programáticos diversos, que son fundamentales para extraer el mayor beneficio a la obra completa en términos documentales e intelectuales, que representa el PEMAPS.

Por otra parte, con las propuestas concatenadas con los perfiles de proyectos contenidos en el Anexo a través del mecanismo de fichas específicas por cada caso, es posible contar con sustento que en varias ocasiones podrá explicar los razonamientos que han generado las fichas de proyecto.

La presentación de las propuestas se fundamenta en:

1. Los Productos Intermedios del PEMAPS
2. La estructura programática del PEMAPS, que está constituida por TRES programas y por OCHO subprogramas, conforme a la siguiente Tabla 7.1.
3. Las fichas de proyecto del PEMAPS

Tabla 7. 1-Estructura Programática del PEMAPS

Programa	Subprograma
Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (PROSIS)	01 DESAS Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (SIAPS) Incluyendo CONASA y ERSAPS
	02 DESAN Desarrollo y Transformación del SANAA
	03 DEFOR Desarrollo y Consolidación del Proceso de Descentralización Sectorial y de Fortalecimiento Municipal
	04 DERHU Desarrollo y Formación de Recursos Humanos
Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de APS (PROSER)	05 DESER Desarrollo de la Prestación de los Servicios de APS
	06 DETEC Desarrollo del Soporte Tecnológico Sectorial y de Acciones para la Minimización de la Vulnerabilidad Sectorial a Desastres
Programa de Modernización y Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en APS (PROSOM)	07 DEIME Desarrollo de Incentivos y Mecanismos para la Participación del Sector Privado y Consolidación del Mercado

7.1 - Propuestas en Materia de Desarrollo de los Servicios

El presente Subcapítulo fundamentalmente se vincula con el Programa PROSER si bien en sus contenidos toca a los otros dos Programas del PEMAPS.

7.1.1-Principales Acciones y Medios Esenciales para Contar con Servicios de APS

- ▶ Tener una visión general sobre políticas y estrategias para el desarrollo ordenado del sector en los diferentes campos de actuación de los responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento;
- ▶ Contar con diferentes alternativas de opciones de gestión de los servicios de agua y saneamiento que puedan utilizar los responsables de su prestación, los cuales deberán considerar la participación privada, la sociedad civil y otros actores como elementos de apoyo a la gestión municipal en esta materia;
- ▶ Contar con guías de descentralización de la prestación de los servicios;
- ▶ Tener mecanismos de apoyo técnico para fortalecer el desarrollo del ciclo de proyecto;
- ▶ Contar con una estrategia financiera que permita optimizar el uso de los recursos disponibles en el gobierno, así como en el sector privado, organismos bilaterales y multilaterales y cooperantes;
- ▶ Definir mecanismos y procedimientos de análisis para calificar el tipo y forma de subsidios en aquellos casos que sean necesarios para garantizar la prestación de servicios en forma sostenida a la población de más bajos ingresos;
- ▶ Tener una estrategia de fortalecimiento institucional de los responsables del sector en las áreas de planificación, regulación y control y en la prestación de los servicios;
- ▶ Definir los mecanismos de interrelación entre las actuaciones necesarias para la prestación de los servicios de agua y saneamiento y la gestión de los recursos hídricos y las de ordenamiento territorial;
- ▶ Definir mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en los ámbitos de planificación, ejecución y gestión de la prestación de los servicios.

7.1.2-Fortalecimiento del CONASA

Al CONASA como responsable de las políticas y planificación estratégica del Sector, se le debe dedicar un esfuerzo importante de organización, partiendo de su nivel superior como Consejo integrado a un nivel ministerial, con representación de los usuarios, juntas de agua y municipalidades y debe ser dotado por el Gobierno por los recursos físicos y financieros necesarios para garantizar el desempeño de sus obligaciones de acuerdo a su mandato de creación.

En este sentido se deben fortalecer y definir con mayor precisión las siguientes instancias de actuación operativa:

- ▶ El Consejo propiamente dicho

- ▶ Su Secretaría Ejecutiva
- ▶ La Secretaría Técnica y
- ▶ Su Ente Técnico

En suma, el desarrollo de los Servicios no se puede lograr sin no se cuenta con un marco institucional fuerte, en este sentido deben tener dedicación plena y acelerada los trabajos de organización del CONASA (su Ente Técnico y su Secretaría Técnica-reingeniería del SANAA), el ERSAPS y las Municipalidades.

7.1.3-Aprovechamiento de Experiencias Exitosas

Como principio básico estratégico debe partirse de utilizar experiencias exitosas desde el punto de vista de la prestación de los servicios y también bajo una óptica técnica, de participación comunitaria, apoyo institucional, y participación del sector privado y de la pequeña y mediana empresa.

Es importante el perfeccionamiento de las experiencias exitosas para superar problemas de sostenibilidad derivados de la vulnerabilidad política. Tal es el caso de empresas municipales como la Empresa Mixta de Puerto Cortés, la Empresa Municipal de Catacamas y la Concesión de San Pedro Sula. Las dos primeras constituyen modelos de gestión exitosos que utilizan las municipalidades que están desconcentrando la prestación de los servicios y el caso de concesión de San Pedro Sula, por el impacto negativo que se tendría en futuras participaciones del sector privado si la misma fracasara.

7.1.4-Aprovechar Fortalezas y Superar Debilidades

Los Gobiernos Locales y las Juntas de Agua y Saneamiento deben aprovechar sus fortalezas para garantizar la sostenibilidad de los servicios y superar sus debilidades mediante nuevos esquemas de organización y apoyo, basados en la Ley Marco y consecuentemente en CONASA / SANAA (con las transformaciones que experimentará a la luz de su Reingeniería en el rol crucial de asistencia técnica).

7.1.5-Necesidad de Adecuación del SANAA a la Luz de la Reforma del Sector

Se deberá considerar en la reingeniería del SANAA la descentralización de la asistencia técnica a las municipalidades y a las juntas de agua y saneamiento, aprovechando la capacidad instalada y el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional de la Secretaría Técnica que actualmente proporciona el BM y otras instituciones. Resulta importante considerar en este proceso la participación conjunta con el FHIS.

7.1.6-Sostenibilidad de la Infraestructura Urbana y Rural

Honduras cuenta con infraestructura urbana y rural que requiere de programas de ampliaciones y mejoras para que alcance los niveles de cobertura y renovación física que

les permita llegar a todos los núcleos poblacionales que demandan la prestación de los servicios.

Honduras necesita que se cuente con apoyo técnico institucional al interior de los prestadores para mantener su capacidad de gestión y vigilancia adecuadas provenientes del gobierno local y central conforme con el marco jurídico.

7.1.7-Mejoramiento de los Servicios a Nivel Rural

En el área rural, las Juntas de Agua y Saneamiento deben continuar siendo la base de la prestación del servicio en armonía con lo dispuesto por la Ley Marco. Por ello, la reingeniería del SANAA y el fortalecimiento institucional de las municipalidades necesita tener **alta prioridad estratégica**. En tal sentido, los TOM y a los TAS, son vitales como instrumentos de apoyo técnico que requieren las municipalidades conjuntamente con la asistencia técnica que brindará el SANAA una vez hecha su reingeniería.

En el área rural dispersa la prestación de los servicios descansa en el núcleo familiar y su mejoramiento debe considerar esquemas de participación familiar en este tipo de actividad, como son: **a)** Escuela y Casa Saludable de UNICEF, **b)** La Curricula Escolar para desarrollar la cultura de la gestión integrada de los recursos hídricos con actividades ambientales y de protección y manejo de microcuencas, **c)** Acciones a través de las Asociaciones de Juntas de Agua y Saneamiento (del municipio, departamentales y/o nacionales) dirigidas al núcleo familiar, **d)** Acciones a través de las futuras Regionales del SANAA en trabajos de coordinación con las JAS utilizando la organización de los TOM y TAS, los COMAS y ONGs; y **e)** Los trabajos financiados a través del FHIS con participación municipal y comunitaria y con el apoyo del SANAA, en su rol de Secretaría Técnica del CONASA.

7.1.8-Apoyo a Zonas Marginadas

Es necesario sistematizar la aplicación de tecnología apropiada y los esquemas de participación comunitaria desarrollada para los barrios marginados, para garantizar el acceso sostenido a servicios. La gestión debe apoyarse en lo posible en la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y otros esquemas de participación de la comunidad organizada.

Asimismo, son indispensables los mecanismos y criterios de selección para aplicación de subsidios a la población sin capacidad de pago, ya sea dirigida a la inversión o como complemento al valor de la factura.

7.1.9-Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sector

Los Programas de Modernización y Desarrollo Institucional del Sector, a ser instituidos en el CONASA, con la implantación del PEMAPS, son fundamentales como mecanismos a través de los cuales se integran las acciones de: **a)** asistencia y cooperación técnica, **b)** modernización del sector, **c)** coordinación y concertación, **d)** desarrollo de recursos

humanos, e) valoración de los servicios, y f) desarrollo de los operadores y proveedores, entre los rubros más relevantes.

7.1.10-Políticas y Estrategias Financieras

Para lograr la reorganización del Sector de APS es necesario contar con políticas y estrategias financieras claramente establecidas a través de CONASA y formar parte del PEMAPS. En este sentido el Gobierno deberá establecer, negociar e instrumentar acorde con la racionalización y renegociación de costos y establecimiento de tarifas, considerando la magnitud de las necesidades financieras y la capacidad de repago o prestación a fondo perdido. Deberán establecerse criterios para fijar prioridades en función de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) que garanticen el desarrollo de programas sostenibles y la participación ordenada en armonía con las prioridades de los donantes y otras fuentes de financiamiento.

7.1.11-Creación de la Facilidad Financiera para el Sector

Es prioritaria la creación de un Fondo de Recursos Sectorial que permita focalizar los recursos de los cooperantes, los bancos y las multilaterales en función de las prioridades establecidas en el PEMAPS, considerando los compromisos contraídos por el Gobierno y los Cooperantes a partir de la Declaración de Zamorano II, así como varios acuerdos posteriores a la institucionalización de CONASA.

Es fundamental el establecimiento de principios y procedimientos que permitan que las donaciones y aportes subsidiados se concentren en los segmentos de máxima vulnerabilidad social por lo que el FHIS después de su reingeniería tiene una activa participación como agente administrador en la asignación de estos recursos.

7.1.12-Definición de Políticas y Alternativas Tarifarias

Es necesario establecer sistemas definidos y probados para el establecimiento e implantación de tarifas con claridad en los procedimientos para determinar el origen y magnitud de los costos inherentes por los servicios.

Es necesario el establecimiento de políticas que permitan reformular las estructuras y niveles tarifarios para lograr incrementos en el flujo neto de caja de los prestadores a ser destinado a inversiones.

Estas políticas y alternativas tarifarias deben orientarse a lograr eficiencia y equidad en los aspectos comerciales y tarifarios.

7.1.13-Propuesta para el Pago del Pasivo Laboral

Para cubrir el pasivo laboral, se proponen las siguientes consideraciones:

1. Para el caso de la Metrópoli se puede considerar que se financie con un préstamo preferencial a largo plazo con paripasu a definir al formalizar el financiamiento;

2. Para el resto de las ciudades en Honduras y para las áreas rurales, el Gobierno vía presupuesto debe financiar el pago de pasivo laboral tal como se lo dispone la Ley Marco.

7.1.14-Estructuración de una Cartera de Proyectos

Existe la necesidad de crear una cartera de proyectos para aquellos estratos poblacionales sin programas de inversión definidos, como lo es el grupo comprendido entre 2000 y 7000 habitantes, así como otros grupos a identificar. Esta cartera deberá contener proyectos que incorporen a la pequeña y mediana empresa en apoyo al ciclo de proyectos y mecanismos de generación de escala e incentivos que estimulen su participación y la de otros interesados en el Sector. La cartera deberá también incluir núcleos urbanos y rurales que son actualmente elegibles a préstamos disponibles y que son sujetos a descentralización y desconcentración y otros grupos elegibles dentro de los recursos de la cooperación internacional y organismos bilaterales. Dentro de la cartera deberá incluirse como parte integral de los mismos los recursos necesarios para fortalecer los componentes de planificación, regulación y control y la prestación de los servicios.

7.1.15-Situación Esperada de los Servicios

Como resultado de la reforma del Sector, la prestación sostenible de los servicios con base en la atención de procesos dirigidos a la satisfacción de los usuarios y bajo un marco de gestión integrada del agua, bosque y ambiente, deben satisfacer, pero no limitarse a, los siguientes indicadores:

- ▶ Calidad de agua potable de acuerdo a la normativa nacional
- ▶ Presiones de acuerdo con las establecidas en la normativa nacional
- ▶ Continuidad del servicio de agua de 24 horas todos los días del año
- ▶ Calidad de atención a los usuarios
- ▶ Prestación del servicio con reclamos mínimos
- ▶ Tiempo de respuestas a reclamos o consultas de acuerdo a lo establecido en los reglamentos de servicios
- ▶ Cobertura de medición del 100% para garantizar equidad en el cobro
- ▶ Calidad de efluentes de conformidad a la normativa nacional
- ▶ Sostenibilidad financiera y social

7.1.16-PYMES

La participación de las Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios (PYMES) debe ser considerada como una estrategia en la búsqueda de la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento y de apoyo a la gestión de los prestadores de servicios en áreas urbanas, periurbanas y rurales.

Para implementar la participación de las PYMES en apoyo a la prestación de los servicios, será necesario desarrollar capacidades partiendo de la consolidación de procesos exitosos existentes en el país a través de las Juntas de Agua y Saneamiento y

otras asociaciones comunitarias, que servirán de base para consolidar un programa estratégico de desarrollo de capacidades que motiven la participación de nuevos agentes en el negocio del agua, esto conlleva el desarrollo de las siguientes actividades:

- ▶ Seminarios informativos;
- ▶ Análisis y diseño de cursos cortos a nivel de Diplomado para desarrollar capacidades gerenciales con énfasis en conocimientos legales, técnicos financieros y contables, administración de indicadores de gestión, mercadeo y comercialización de servicios y manejo comunitario, entre otros;
- ▶ Promover la integración de la oferta de capacitación y asistencia existente;
- ▶ Integrar a los miembros de la Mesa Sectorial y otros grupos organizados del Sector en los procesos de capacitación y promoción dirigidos a la creación de un pensamiento empresarial;
- ▶ Organizar una base de información que contenga las características del personal capacitado en el ámbito técnico-operacional, gerencial y otros que puedan complementar con su participación la integración de las PYMES a la prestación de los servicios.

Para consolidar la estrategia de participación de PYMES en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento es conveniente el desarrollo de un **Proyecto de Validación y Consolidación** de nuevos esquemas de participación en la prestación de servicios que permita primero consolidar los procesos exitosos, para renovar y enriquecer estos esquemas con nuevos aportes de participación comunitaria a través de la Pequeña y Mediana Empresa, para este propósito se desarrollarían, entre otras, las siguientes actividades:

- ▶ Análisis del mercado;
- ▶ Investigación de la voluntad política de los tomadores de decisión con relación a su participación en el Proyecto;
- ▶ Análisis financiero y técnico del negocio;
- ▶ Selección de las alternativas de Modelos de Gestión el que mejor aplica en función de los resultados de las actividades previas para socializarlo con los responsables del Sector: CONASA, Municipalidades y SANAA;
- ▶ Socialización del Proyecto con la comunidad y la sociedad;
- ▶ Publicación de los acuerdos Municipales autorizando el desarrollo del Proyecto.

Las PYMES pueden participar en el negocio del agua y saneamiento como cooperativas, empresas de suministro de bienes y servicios y Juntas de Agua y Saneamiento. Estas últimas considerando su transformación de un giro de participación voluntaria a esquemas empresariales a estudiar.

7.1.17-Mejoramiento en la Eficiencia Administrativa

El fortalecimiento de los procesos de prestación de servicios requiere de la intervención integrada de los diferentes actores del Sector para desarrollar políticas y estrategias, planes de inversión, normas, especificaciones, procedimientos, mecanismos de control y seguimiento, así como indicadores de gestión acordes con los escenarios en que ocurre la prestación de los servicios.

En el mejoramiento de la Eficiencia Administrativa es importante fortalecer las instituciones de asistencia técnica que se brinda a los prestadores, el desarrollo de programas de capacitación formal y en servicio, la instrumentación de mecanismos de asistencia institucional para el desarrollo de los prestadores, así como la puesta en marcha de mecanismos de vigilancia de la gestión y de programas dirigidos a fortalecer los procesos con una clara orientación a la satisfacción del usuario con servicios de calidad.

Para las municipalidades pequeñas se recomienda se unan en mancomunidades u otros esquemas de organización existentes para facilitar la asistencia técnica dirigida a fortalecer la gestión operativa y administrativa de los prestadores de servicio por parte de la Secretaría Técnica, Cooperantes, escuelas de capacitación, programas especiales de actualización dirigidos al fortalecimiento del personal de estas empresas.

La asistencia técnica que reciban las municipalidades y las empresas prestadoras de servicios deberán formalizarse a través de contratos o convenios que definan claramente las responsabilidades de las partes, los alcances del trabajo, los tiempos de ejecución, costos, programas de trabajos y los recursos necesarios para realizar la asistencia técnica.

Se recomienda que los programas de inversión para ampliaciones y mejoras de sistemas, incluyan un componente de desarrollo institucional para mejorar las prácticas administrativas, de operación, de contabilidad y procedimientos del sistema comercial.

Por otra parte, es conveniente capacitar al personal de la Secretaría Técnica y otros organismos de apoyo para asistir a las municipalidades y prestadores de servicio a través de cursos formales y/o en servicio, de institutos de formación profesional, para que cuenten dentro de su organización con cuadros con suficiente capacidad para apoyar la gestión municipal, de las empresas prestadoras de servicio y de las Juntas de Agua y Saneamiento.

7.1.18-Planificación

Es esencial:

- ▶ Contar con políticas, estrategias y planes nacionales de agua y saneamiento por parte de CONASA;
- ▶ Fortalecer la Secretaría Técnica, en materia de planificación, que es la responsable de acuerdo a la Ley de asistir a las municipalidades y Juntas de Agua y Saneamiento en la prestación de los servicios;
- ▶ Fortalecer a través de programas de capacitación al personal de las empresas prestadoras de servicios, desarrollar programas de capacitación y actualización en planificación para sus profesionales, certificar la capacidad de las empresas de ingeniería dedicadas al desarrollo de infraestructura y planes de inversión de sistemas;
- ▶ Definir procedimientos de apoyo a la planificación física y financiera de las municipalidades y empresas de agua y saneamiento pequeñas;

- ▶ Capacitar el personal de las unidades de planificación, a través de programas de educación formal y en servicio. Desarrollar planes maestros que le permitan implementar programas de inversión en el corto, mediano y largo plazos, desarrollar proyecciones financieras y estimar tarifas;
- ▶ Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento en el cumplimiento de los planes y establecer el sistema de información para la toma de decisiones oportunas;
- ▶ Incluir dentro de sus políticas la participación comunitaria en los programas de inversión, uso de tecnología de bajo costo, recursos financieros a fondo perdido con el propósito de obtener tarifas acordes a la capacidad y voluntad de pago de los usuarios.

7.1.19-Planeación Física – Ingeniería

Es preferible que sea contratada o realizada a través de la Secretaría Técnica, directa o indirectamente o por empresas especializadas. En este tipo de actividad, contratada por los prestadores, ellos deben contar con un personal mínimo para elaborar Términos de Referencia, contratar, supervisar, programar, controlar y dar seguimiento a los contratos, así como, para cubrir necesidades mínimas de asistencia para la operación y mantenimiento de los sistemas agua y alcantarillado.

Las Empresas Prestadoras de Servicios deben dedicarse a su labor de prestación del servicio y su ingeniería debe estar relacionada en apoyo a esta responsabilidad. En lo posible, la ingeniería deberá ser realizada por personal de la Secretaría Técnica, por empresas, profesionales de ingeniería o especialidades afines que trabajan en ingeniería sanitaria, salvo que se demuestre lo contrario.

Posiblemente en empresas de mayor envergadura pueda justificarse un departamento de ingeniería para realizar la supervisión de la construcción de sus obras, construcción de nuevas colonias que serán recibidas por las empresas y estudios y diseños necesarios para la planificación física, pero se recomienda que se considere la posibilidad de contratar empresas de ingeniería.

Tanto las empresas prestadoras de servicios como las instituciones y organismos de apoyo y las empresas dedicadas a trabajos de ingeniería sanitaria, como diseño y construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, plantas de tratamiento y depuradoras y obras relacionadas deben contar con normas y procedimientos nacionales establecidos por CONASA e instrumentados a través de su Secretaría Técnica.

7.1.20-Desarrollo de Normas y Manuales en Desarrollo Institucional

En el desarrollo de las normas y especificaciones deberá incorporar criterios de diseño que mitiguen los riesgos a infraestructura sanitaria como consecuencia de los desastres naturales.

- ▶ Desarrollar criterios y normas nacionales de **diseño** para uso de los prestadores de servicios, de empresas y profesionales de ingeniería dedicadas al diseño, construcción y supervisión de obras de ingeniería sanitaria;
- ▶ Desarrollar normas y especificaciones nacionales de **construcción** para uso de los prestadores de servicios y de empresas de ingeniería y profesionales dedicadas al diseño, construcción y supervisión de obras de ingeniería sanitaria;
- ▶ Desarrollar manuales de **supervisión** para uso de los prestadores de servicios y de empresas de ingeniería dedicadas al diseño, construcción y supervisión de obras de ingeniería sanitaria;
- ▶ Desarrollo de normas, criterios de diseño y especificaciones de construcción aplicables a **tecnologías no convencionales** que permitan abaratar los costos de construcción y faciliten el acceso al agua y saneamiento a la población de más bajos recursos.

7.1.21-Mejoramiento Tarifario

En atención de los requerimientos establecidos por la Ley en esta materia, se recomiendan las siguientes acciones:

1. Desarrollar a lo interno de la empresa procedimientos que permitan oportunamente y con las consultas del caso la actualización de las tarifas, calificar cuando proceda, la franja de la población sujeta a subsidios, determinar estrategias para bajar los costos de inversión para que las mismas estén dentro de los rangos de capacidad y voluntad de pago de la población;
2. Identificar indicadores de eficacia y eficiencia en los costos de operación y en las inversiones para tener costos óptimos de prestación de servicios optimizados;
3. Estructurar tarifas que incentiven el ahorro y uso eficiente del agua, procedimientos claros para definir los rangos de consumo en una estructura escalonada de la tarifa, en los cuales se tendrá un trato preferencial para los clientes más pobres y de castigo para los usos suntuarios;
4. Cuando los costos de la prestación del servicio, de sus programas de inversión y costos de capital no puedan ser cubiertos a través de la tarifa, se deberá definir quien y como se cubrirán.;
5. Procedimientos para acordar con la participación ciudadana los valores de inversión y de tarifas tendrán que fijarse, lo anterior para establecer criterios transparentes en el cálculo de tarifas;
6. Alternativas de recuperación de costos por medios distintos a las tarifas para bajar los valores de las mismas deben ser incluidas; Entre otras, pueden considerarse: a) cobros por servicios de revisión de planos y supervisión de construcción, b) tasas por desarrollo de urbanizaciones, c) contribución por mejoras y d) Otras modalidades de recuperación de costos. Todo debe ir dentro de un plan de desarrollo empresarial de los servicios, donde exista un componente de inversión para el mejoramiento de los servicios y la recuperación de los costos.

7.1.22-Mejoramiento de la Gestión Comercial

Se recomienda establecer el fortalecimiento de los siguientes componentes del sistema comercial a través de programas de capacitación formal y en servicio:

- ▶ **Catastro de Clientes;**
- ▶ **Medición de consumos.** Establecer un programa de instalación de medidores en las empresas prestadoras de servicios con metas de cobertura al 100% (incluye macromedición) en plazos a definir conforme al perfil de aquellas;
- ▶ **Adquisición de micromedidores**
Realizar compras conjuntas de micromedidores entre empresas prestadoras de servicios para aprovechar economías de escala;
- ▶ **Capacitación**
Capacitar al personal del área de medición a través de cursos cortos, talleres, en servicio, pasantías. Esta capacitación debe dirigirse a todo el personal, con contenidos a diseñar de acuerdo a evaluaciones previas del mismo;
- ▶ **Mantenimiento, calibración y reparación de medidores**
Establecer talleres regionales (in situ o contratados) para reparar, calibrar y revisar medidores;
- ▶ **Políticas de medición**
Deberán establecerse políticas de medición: a) considerando criterios técnicos, sociales y económicos-financieros; b) metodologías y procesos de administración para la adquisición, instalación y control; c) de mantenimiento preventivo y correctivo de la medición y d) determinación de los consumos, lectura y crítica de los mismos y el análisis de su comportamiento para su clasificación por tipos de consumidores;
- ▶ **Facturación y cobranza**
Dotar de “software” y computadoras/periféricos a las unidades de cobranza del sistema comercial; la adquisición o arrendamiento de equipos y software se hará con apoyo en estudios especiales de necesidades;
- ▶ **Control de pagos y consumos**
Mejorar las técnicas de registro, de revisión y de control de pagos, de consumos para optimizar los procesos y acceso a todos los usuarios en función del catastro de clientes;
- ▶ **Atención al Cliente**
Mejorar las unidades de atención al cliente creando un ambiente de atención personalizada, con personal capacitado y con espíritu de servicio. Esta mejoría debe elevar la capacidad de respuesta al reclamo comercial;
- ▶ **Control de calidad del proceso de facturación**
Mejorar la supervisión y control de la facturación y cobranza, en estrecha colaboración con las actividades de comercialización, para mantener los estándares de recaudación y de minimización de emisión de facturas incorrectas debe realizarse en forma permanente con el doble propósito: el beneficio de la empresa y la satisfacción del cliente;
- ▶ **Gestión y satisfacción de clientes**

Para mejorar las políticas e imagen de los prestadores de servicios, así como la captación de nuevos clientes para poder ampliar los niveles de cobertura será necesario: a) Trabajar en optimización de las tarifas para el cobro de los servicios bajo criterios de eficiencia económica, equidad social y autonomía financiera, y consideración de subsidios directos para poder cubrir los costos de la prestación del servicio y llegar a los sectores más pobres, b) Desarrollar reglamentos y los contratos de servicios orientados a garantizarle al usuario servicios de calidad, así como a definirle sus responsabilidades para que se garantice la prestación de los servicios con calidad;

► **Comunicación Social y Educación Sanitaria**

- Desarrollar programas de comunicación social que incluyan educación y promoción del uso eficiente y equitativo del agua, salud e higiene, valoración del agua y el servicio, valoración de la participación de población en la vigilancia de la prestación del servicio y en la implementación de prácticas y hábitos de consumo sanos. En este sentido deberán integrarse a los programas experiencias exitosas de Escuela y Casa Saludable de UNICEF, de Viviendas Saludables de la OPS, de trabajos de ONGs, de participación de la Sociedad Civil y complementarse con programas de ambiente y protección de fuentes y Gestión Integrada del Recurso Hídrico;

► **Registro de la Información**

Se recomienda que la información que utiliza el sistema comercial se desagregue de la siguiente forma: una dirigida a los clientes y la otra dirigida a la toma de decisiones comerciales. Tomando en cuenta lo anterior, será necesario contar con políticas empresariales que consideren este aspecto dentro de sus rutinas de trabajo de atención al cliente y dentro de las rutinas de trabajo de la gestión comercial. En este último caso significa contar con instrumentos y procedimientos simples y claramente definidos que le permitan al Sistema de Información de las Empresas captar, analizar y distribuirla a los funcionarios de las empresas responsables de las tomas de decisiones. Deberá incluir Indicadores de Gestión que permitan calificar el desempeño de la gestión comercial de la empresa y las acciones correctivas del caso para mantener los objetivos y metas establecidas en las políticas nacionales, locales y empresariales, debiendo incluir entre ellos, pero no limitarse a los siguientes: a) Valores de agua no contabilizada, b) Valores facturados medidos y asignados, b) Inflación para indexación de la tarifa, c) Mora para la toma oportuna de acciones que garanticen el pago, d) Coberturas de medición y porcentajes de medición efectiva, e) Número de reclamos y tiempos de atención;

► **Gestión y satisfacción de clientes**

Para ello se requiere: a) Trabajar en optimización de las tarifas para el cobro de los servicios bajo criterios de eficiencia económica, equidad social y autonomía financiera, y consideración de subsidios directos para poder cubrir los costos de la prestación del servicio y llegar a los sectores más pobres, b) Desarrollar reglamentos y los contratos de servicios orientados a garantizarle al usuario servicios de calidad, así como a definirle sus responsabilidades para que se garantice la prestación de los servicios con calidad.

7.1.23-Gestión Administrativa de Apoyo

La sostenibilidad de una gestión administrativa de apoyo eficiente debe sustentarse en: a) Definición de políticas empresariales y procedimientos de trabajo en materia de personal, de adquisición de bienes y servicios, de manejo de inventarios, manejo de la flota vehicular, seguridad industrial, b) Programas de capacitación y actualización del personal de la empresa, c) Programas de renovación de su infraestructura y recursos de funcionamiento, d) Políticas de evaluación y control de la gestión.

A través de CONASA, de su Secretaría Técnica y de empresas y profesionales especializados en aspectos administrativos de apoyo a la gestión de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, de capacitación y de promoción y desarrollo se deberá:

1. Desarrollar programas y capacitaciones del personal de las diferentes áreas de trabajo del Sistema Administrativo de Apoyo orientadas a:
 - Políticas y disposiciones del Estado en materia laboral
 - Adquisición de bienes y servicios
 - Métodos y técnicas de comunicación social
 - Manejo del Recurso Humano
 - Manejo de los recursos físicos y materiales
 - Elaboración de manuales de procedimientos
2. Desarrollar manuales de procedimientos y clasificación y evaluación de puestos y salarios, para manejo y mantenimiento del parque vehicular, manejo de los recursos materiales (inventarios, equipo y herramientas);
3. Desarrollar programas de socialización que incorporen experiencias como la Escuela y Casa Saludable de UNICEF y Vivienda Saludable de la OPS, procedimientos para apoyar la gestión en esta materia y la promoción de empresas con doble propósito: a) La creación de cultura de pago y b) la creación de hábitos de uso racional del agua, vía la valoración de prestación de los servicios.

7.1.24-Gestión Financiera de Apoyo

La GFA de una empresa requiere de personal debidamente capacitado, de políticas Sectoriales y Empresariales claramente definidas, de procedimientos y manuales de trabajo para cada uno de los campos de actuación, sistemas de supervisión y seguimiento y un sistema de información con Indicadores de Gestión que permitan medir los resultados y tomar acciones correctivas operativas, de planificación y estratégicas. También requiere de recursos humanos, de equipo y materiales para desarrollar las funciones establecidas dentro de las políticas generales de las empresas, Gobiernos Locales y Gobierno Central.

Las políticas, normas, criterios, procedimientos y prácticas en materia de GFA deben diseñarse para cada uno de los campos de actuación de la prestación del servicio en función de la escala y diferenciando lo Urbano de lo Rural, este trabajo desde el punto de

vista de políticas y normativo corresponde a CONASA, las políticas particulares serán responsabilidad de las Municipalidades y desde el punto de vista operativo de los responsables de las Empresas Prestadoras de Servicios.

Los esfuerzos dirigidos al logro de la sostenibilidad de la GFA, se sugiere, se orienten de la siguiente forma: a) Programas de capacitación dirigidos a las Municipalidades y a los Prestadores de Servicios a través de La Secretaría Técnica (entiéndase SANAA fortalecido), de empresas especializadas o profesionales independientes con experiencia en este campo, del sistema educativo formal, de pasantías, institutos de formación profesional y otros a identificar, en las siguientes áreas de trabajo:

- a. Planificación Financiera;
- b. Diseño y cálculo de tarifas;
- c. Organización y procedimientos financieros que incluyan lo siguiente: Organización, en rutinas y tareas del área financiera (presupuesto, contabilidad, administración de los recursos financieros, administración de deuda, manejo y administración de contratos, activos y pasivos);
- d. Sistemas de información y establecimiento de indicadores de gestión. Indicadores financieros de apoyo (se requieren indicadores que permitan tomar acciones correctivas oportunas para mantener el cumplimiento de las metas de autosuficiencia financiera).

7.1.25-Políticas y Técnicas Empresariales de Operación y Mantenimiento

Las empresas de agua deben contar con:

- Políticas, normas y procedimientos de mantenimiento;
- Técnicas de mantenimiento de obras de ingeniería sanitaria, civil, eléctrica o electrónica;
- Políticas de capacitación en operación y mantenimiento;
- Conocimiento amplio de las instalaciones y equipos que conforman los sistemas de sus características particulares y condiciones de operación;
- Manuales, Procedimientos y Programas Especiales para O&M

Complementando las consideraciones anteriores, los Operadores, municipales o privados deberán contar programas y acciones en Operación y Mantenimiento. Ver **Tabla 7.2.**

Tabla 7. 1-Programas y Acciones en Operación y Mantenimiento

Operación:	Mantenimiento:
▪ Manuales y procedimientos para Operación y Mantenimiento ▪ Programa de Control de Pérdidas y Reducción de Agua No Contabilizada ▪ Programas de Pitometría para Optimización de la Operación ▪ Supervisión de la operación ▪ Programas de Capacitación	▪ Programa de mantenimiento preventivo y correctivo ▪ Planes de contingencia ▪ Criterios y metodología de Supervisión de los trabajos ▪ Sistema de información e Indicadores ▪ Programas de capacitación

7.1.26-Mantenimiento

Programas de Mantenimiento Preventivo y Correctivo: Se requieren políticas empresariales de preparación de planes anuales de trabajos de mantenimiento para cada uno de los componentes de los sistemas, ejecutados con el personal de la empresa o contratado con terceros.

Planes de Contingencias: Debido a que el país en forma recurrente es golpeado por huracanes y sequías, y por zona sísmica, se requieren acciones orientadas a la elaboración de planes de contingencia para garantizar una respuesta adecuada a la continuidad del servicio o a la atención inmediata bajo las condiciones existentes después de un desastre en estrecha colaboración con las autoridades civiles, comités de emergencias y la población. Estos esfuerzos deben ser complementados por la normativa nacional e institucional considerando criterios de diseño, construcción y operativos que mitiguen el impacto de daños sobre la infraestructura y la prestación de los servicios.

Supervisión de los Trabajos de Operación y Mantenimiento: Las empresas deben contar con personal dedicado a la supervisar las acciones de los responsables de operar y mantener los sistemas, así como de los contratos que se tengan con empresas privadas o profesionales, para garantizar su ejecución de conformidad con las prácticas y alcances de trabajo definidos.

Programas de Capacitación: Estos programas se pueden desarrollar utilizando la infraestructura educativa formal, con capacitaciones en servicio, grupos especializados en formación y desarrollo de personal, con apoyo de organismos internacionales. Las empresas por su parte deben contar con programas de actualización en forma permanente para tener actualizado a su personal en los campos de sus responsabilidades.

Indicadores de la gestión de mantenimiento : Relacionados con el número de intervenciones programadas vs realizadas, relación de la programación correctiva y la programada, tiempos de respuesta después de la comunicación de la falla en forma tal que los responsables puedan tomar las acciones correctivas oportunamente desde el punto de vista administrativo y de planificación del trabajo.

7.1.27-Sistema de Información al Interior de los Prestadores de Servicios

Con el propósito de garantizar la calidad deseable de prestación de servicio de agua potable y saneamiento, las empresas prestadoras deben contar con un Sistema de Información que les permita determinar que la gestión se hace dentro del marco de estándares establecidos en función del bienestar del usuario y con la generación de recursos para sustentar el costo de los planes empresariales que con estos fines a hecho la empresa y a su vez informar a los Entes Contralores del Estado y a la población beneficiada con el servicio.

Parte importante del sistema de información son los Indicadores de Gestión, como elemento de medición que permite comparar los resultados deseables con los reales para la toma oportuna de decisiones para el alcance de los objetivos de las políticas nacionales, municipales y empresariales.

7.1.28-Sistema de Información Sectorial

El Sistema de Información del Sector se recomienda se localice en SANAA/CONASA. Debe organizarse para que la captación de los datos relacionados con la prestación de los servicios sea fácil y se haga a través de los diferentes responsables que intervienen en las actividades del Sector, incluido dentro de sus responsabilidades rutinarias, sin crear burocracia.

7.1.29-Capacidad de Supervisión y Control de las Municipalidades

Dentro de los programas de desarrollo institucional se incluirán aspectos relacionados con prácticas de supervisión y control dirigidos a mejorar su capacidad en esta materia, con enfoques de vigilancia dirigidos a mantener la calidad de los servicios por parte de las empresas operadoras, así como, la atención al usuario.

De igual forma se deberán fijar mecanismos para que conjuntamente con SANAA (entiéndase Secretaría Técnica), responsable de asistir a las municipalidades en materia de agua y saneamiento, se establezcan procedimientos de supervisión conjunta o procedimientos para contratar, en el caso que aplique, empresas de ingeniería o ingenieros individuales para realizar trabajos de supervisión y control. Otro mecanismo estratégico para fortalecer la capacidad municipal en supervisión es la participación ciudadana en coordinación con los comités de agua y saneamiento municipales.

7.1.30-Capacidad de Asistencia de la Secretaría Técnica a los Prestadores

La responsabilidad de Coordinación debe recaer, a nivel superior, en la Unidad de Reforma Sectorial, localizada dentro de CPME, la cual debe crearse urgentemente.

En el nivel operativo se requiere la definición de Políticas Estratégicas y Normas para el Sector en Grupos de Trabajo ya creados para desarrollar PEMAPS, la organización de CONASA y la Reingeniería del SANAA, con quienes se deben elaborar el Plan de Trabajo y el alcance de sus responsabilidades con relación al mismo para la asignación de presupuesto, y control y seguimiento de las actividades a ejecutar.

La capacidad de asistencia de la Secretaría Técnica a las Municipalidades y JAS requiere para su logro de acciones paralelas de asistencias técnicas para desarrollar a otros actores del Sector: a) ERSAPS, que ya cuenta con asistencia del BID y que tiene que ser coordinada con las actividades de Asistencia Técnica al CONASA, su Secretaría Técnica y con las Municipalidades; y b) A las Municipalidades, que cuentan con Asistencia

Técnica y de inversión por parte del BID, de USAID, CE, Cooperantes y otras fuentes de asistencia presentes en el Sector.

7.1.31-Organización para la Transformación

La organización es fundamental para llevar a cabo la reforma del Sector de APS. La organización incluye a la Comisión Presidencial del Estado como **coordinador temporal** del proceso de transformación del Sector, únicamente mientras se logra fortalecer la organización y la capacidad operativa de CONASA, ERSAPS, del SANAA después de su reingeniería, y de las Regionales de Apoyo. Esta participación transitoria como Coordinador General del proceso de transformación, a través de un especialista sectorial de agua y saneamiento, no debe exceder el año 2008 y preferiblemente antes, si se ha logrado organizar y fortalecer las instituciones antes mencionadas.

La CPME debe contar con un Ingeniero Sectorial responsable de coordinar y supervisar el cumplimiento de los planes de trabajo compromisos contraídos para la descentralización, desconcentración y fortalecimiento del Sector de acuerdo al mandato de su Ley Marco.

Dentro de SANAA se crearán tres Grupos de Trabajo: uno responsable de la transferencia del acueducto de Tegucigalpa, otro del traspaso de los acueductos urbanos y rurales, y otro de su reingeniería. Adicionalmente, CONASA a través de su Secretaría Técnica, en esta fase de la organización del Sector, debería realizar todas aquellas actividades relacionadas con la elaboración de Normas, Especificaciones, manuales y otros documentos necesarios para el correcto desempeño de los diferentes actores involucrados en la prestación de los servicios

Por otra parte, en las Municipalidades deben organizarse Grupos de Trabajo responsables de la desconcentración de los sistemas, de las actividades necesarias para la descentralización y del fortalecimiento institucional de los responsables del Sector.

7.1.32-Gestión de Riesgos

En tal sentido, en materia de planificación de la gestión de riesgos resulta aconsejable que esta actividad sea contratada o realizada a través de la Secretaría Técnica de CONASA, directa o indirectamente o por empresas especializadas en la ingeniería de gestión de riesgos en el sector, contratadas por los prestadores y contar con un personal mínimo con experiencia en gestión de riesgos y con capacidad para elaborar Términos de Referencia, contratar, supervisar, programar, controlar y dar seguimiento a los contratos, así como, para cubrir necesidades mínimas de asistencia para despejar dudas y reorientar los trabajos contratados en materia de gestión de riesgos.

Los entes prestadores de servicios deben dedicarse específicamente a la aplicación de las medidas recomendadas para la gestión de riesgos en la prestación del servicio y su ingeniería en la materia debe orientarse en apoyo a esta responsabilidad.

Posiblemente en ciertos entes prestadores en función de sus dimensiones se justifique la existencia de un departamento de ingeniería de gestión de riesgos a los sistemas APS, que

participe en la elaboración de los proyectos del prestador, en la supervisión de la construcción de sus obras y en verificar la aplicación puntual los controles preventivos que hubieren sido recomendados en materia de gestión de riesgos. En esta última materia, no debe descartarse el apoyo vía PYMES para atender las áreas de especialidad de gestión de riesgos en estudios, proyectos, construcción y supervisión de la operación de sistemas y prestación de los servicios.

Con base en las aseveraciones anteriores, resulta también indispensable que exista en forma permanente un departamento de ingeniería de gestión de riesgos a los sistemas de APS, que se ubique en cada una de las regionales de apoyo que el PEMAPS propone como parte de la solución para atender en forma sistemática las necesidades de los prestadores de servicios, incluyendo una área específica de orientación para las municipalidades que pueda actuar de manera preventiva y con capacidades instaladas suficientes en personal, equipos y recursos tecnológicos y financieros para confrontar los posibles riesgos que pudieran derivarse de situaciones de emergencia.

ERSAPS debe emitir un acervo específico de normas y procedimientos nacionales para la gestión de riesgos. En consecuencia, en materia de desarrollo de Normas y Manuales relativas al **Desarrollo Institucional** debe incluirse la elaboración y aplicación puntual y sin excepción de las normas y especificaciones que se deberán aplicar a los criterios de diseño con el propósito de mitigar los riesgos a infraestructura de suministro de agua potable, alcantarillado y sistemas de tratamiento como consecuencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos y otros los desastres naturales.

7.2 Modelos de Gestión, Participación del Sector Privado y PYMES

El Subcapítulo 7.2 se vincula en especial con el Programa PROSOM (Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en APS) En algunos casos, tiene vinculación con los dos programas restantes del PEMAPS.

7.2.1-Acciones y Medios Esenciales para la Transformación

Para lograr la transformación del sector es necesario desarrollar un conjunto de acciones y contar con medios que propicien el cambio hacia un proceso de prestación de servicios de agua y saneamiento con calidad. Destacan las siguientes acciones:

- ▶ Contar con una visión general sobre políticas y estrategias para el desarrollo ordenado del sector en los diferentes campos de actuación de los responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento;
- ▶ Contar con diferentes alternativas de modelos de gestión para la prestación de los servicios de agua y saneamiento que puedan utilizar los responsables de su prestación, los cuales deberán considerar la participación privada, la sociedad civil y otros actores como elementos de apoyo a la gestión municipal en esta materia, incluyendo diferentes formas y arreglos;
- ▶ Contar con guías de descentralización de la prestación de los servicios;

- ▶ Tener mecanismos de apoyo técnico para fortalecer el desarrollo del ciclo de proyecto;
- ▶ Contar con una estrategia financiera que permita optimizar el uso de los recursos disponibles en el gobierno, así como en el sector privado, organismos bilaterales y multilaterales y cooperantes;
- ▶ Definir mecanismos y procedimientos de análisis para calificar el tipo y forma de subsidios en aquellos casos que sean necesarios para garantizar la prestación de servicios en forma sostenida a la población de más bajos ingresos;
- ▶ Tener una estrategia de fortalecimiento institucional de los responsables del sector en las áreas de planificación, regulación y control y en la prestación de los servicios;
- ▶ Definir los mecanismos de interrelación entre las actuaciones necesarias para la prestación de los servicios de agua y saneamiento y la gestión de los recursos hídricos y las de ordenamiento territorial;
- ▶ Definir mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en los ámbitos de planificación, ejecución y gestión de la prestación de los servicios.

7.2.2-Legitimación Social del Modelo de Gestión

El Modelo de Gestión elegido debe contar, desde el principio, con legitimidad social, adoptándose por convencimiento y decisión de la Comunidad, y no por imposición. De hecho, en Honduras, se requiere de la participación activa conforme a la Ley Marco. Es más, una vez adoptada la decisión de cambio y elegido el Modelo de Gestión, cualquier decisión sobre la materia deberá adoptarse previa consulta a la Comunidad, y no solo por la Autoridad Municipal de turno.

7.2.3-Propuestas de Modelos de Gestión

Es necesario considerar que el modelo de gestión que se adopte, las prácticas empresariales y de desempeño jugarán un papel importante en la toma de decisiones por parte de las municipalidades y la comunidad, obviamente en el marco de los lineamientos que el ERSAPS ha promulgado.

Para conducir y acompañar el proceso de descentralización y municipalización de los servicios se considera prioritario que el ERSAPS adelante las siguientes acciones:

- ▶ Fortalecer el ordenamiento y la gobernabilidad en la gestión de los servicios, propiciando la participación ciudadana en la conducción del proceso (ordenamiento y gobernabilidad en la gestión), así como en la solución de conflictos.
- ▶ Promover la participación de los ciudadanos, por medio de las Juntas Administradoras de Agua y otras formas organizativas de la comunidad, en la prestación de los servicios, ejecución de obras y en la expansión de los sistemas de agua y saneamiento.
- ▶ Establecer mecanismos para la prestación de los servicios en el área rural, que operen con eficiencia y cumplan con los objetivos de la Ley.
- ▶ Promover la operación eficiente de los sistemas de agua potable, obras de saneamiento y uso eficiente por parte de los usuarios.

- ▶ Promover la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento.
- ▶ Asegurar la calidad del agua y su potabilidad, garantizando que su consumo sea saludable para las personas.
- ▶ Establecer el marco de gestión ambiental, tanto para la protección y preservación de las fuentes de agua, como para el saneamiento y el manejo de descargas de efluentes.
- ▶ Establecer la integración de responsabilidades de la gestión ambiental y de la operación de la infraestructura de los servicios de agua potable y saneamiento.
- ▶ Establecer los criterios para la valoración de los servicios, los esquemas tarifarios y mecanismos de compensación y solidaridad social.
- ▶ Establecer las condiciones de regulación y control técnico de la actividad de quienes construyen u operan sistemas de agua potable y saneamiento.

Es pertinente y necesario conocer, definir y explicitar el problema que se quiere solucionar, para buscar y determinar el modelo que responda efectivamente a cerrar las brechas existentes.

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.

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. Otra alternativa válida 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.

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; los municipios carecen de la organización y recursos necesarios para administrar contratos complejos con el sector privado, una opción viable para algunos municipios 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 para incorporar capital privado de manera paulatina. El portafolio de modelos va desde contratos de servicios hasta contratos de concesión. Es recomendable revisar y conocer estas experiencias, considerando las experiencias ya implantadas y aprendiendo las lecciones y caminos recorridos en América Latina.

7.2.4-Estrategias de Modelos de Gestión, PSP y PYMES

- ▶ Implementar un sistema de información integrado que facilite la planeación y la toma de decisión acertada de las inversiones y acciones. **Proyecto DESAS.**
- ▶ Implementar una política financiera que incentive la inversión, bajo premisas de eficiencia económica, y de gestión de los entes prestadores, involucrando nuevos y eficientes modelos de prestación que propendan por las economías de escala y la racionalización de costos. **Proyecto DEIME.**
- ▶ Desarrollar modelos de gestión que garanticen la sostenibilidad de las inversiones, realizando la administración y los mantenimientos correctivos y preventivos de la infraestructura construida, y propender por la ampliación de la existente. **Proyecto DESER.**
- ▶ Apoyar a las Municipalidades en la organización para asumir las funciones y responsabilidades en la prestación de los servicios. Proyecto DEFOR.
- ▶ Promover los modelos de Juntas de Agua para mercados rurales y urbanos hasta de mediano tamaño, los modelos de participación comunitaria de base solidaria, fortalecer los modelos de empresas municipales con estructuras de dirección que garanticen la participación transparente de la comunidad, promover los modelos de empresas de capital mixto, en especial para mercados mancomunados de tamaños mayores a 40.000 habitantes, y proponer nuevos modelos acorde con el tamaño de la población, infraestructura existe, participación de la comunidad, niveles tarifarios, recursos para el financiamiento de obras, tales como el constructor operador. **Proyecto DESOC**
- ▶ Dar a conocer los resultados de las experiencias propias de Honduras y los modelos adoptados, tales como el Modelo FUNDEMUN, las empresas de Economía Mixta (Puerto Cotes), las empresas municipales, las Concesiones (San Pedro de Sula) y las Juntas de Agua.
- ▶ Permitir que terceros participen en la oferta de servicios que puedan ser más eficientes que los entregados por la institucionalidad que exista, ya sea empresa municipal, Junta de Aguas, etc.
- ▶ Explorar alternativas empresariales que fortalezcan la gestión de las comunidades, con modelos de gestión de base comunitaria más sólidos y estructurados que respondan a los retos establecidos a los entes prestadores. **Proyecto DESER.**
- ▶ Aplicar tarifas que cubran al menos los costos de operación y mantenimiento.
- ▶ Establecer mecanismos eficientes para la asignación de recursos para financiar las expansiones y rehabilitaciones de los sistemas. **Proyecto DEIME.**
- ▶ Generar capacidades en los municipios para que la comunidad pueda participar activa y efectivamente. **Proyectos DEIME y DESOC**
- ▶ Organizar y entregar un portafolio de asistencia técnica y capacitación para que las Juntas de Agua y demás comunidades organizadas se adecuen a los requerimientos de la Ley, la Regulación expedida y por expedir por ERSAPS, y la normativa que expida CONASA.
- ▶ Generar una oferta de formación pertinente y acorde con la demanda, es decir con los requerimientos de los entes prestadores y Juntas de Agua. **Proyecto DEHRU.**
- ▶ Utilizar las Mancomunidades existentes y las potenciales a constituir, para adoptar el modelo de gestión y el ente prestador exigido en la Ley Marco.

- ▶ Desarrollar incentivos para promover y potenciar la prestación de los servicios que logren economías de escala, como servicios conjuntos por medio de las Mancomunidades. **Proyectos DESER y DEIME**
- ▶ Divulgar las formas y ofertas que se pueden obtener de terceros para mejorar la gestión, entregando mediante contratos o convenios actividades que se encuentran en el mercado a precios que favorecen el resultado de la gestión, tales como : lectura de medidores, facturación, gestión de cartera incluyendo la suspensión y corte del servicio, operación de plantas y equipos especializados, control de calidad de agua, instalación de medidores, vigilancia y aseo, mantenimiento electromecánico, entre otros. **Guías de Modelos de Gestión**
- ▶ Organizar la oferta de asistencia técnica y capacitación acorde con los resultados, con miras a establecer un portafolio acorde con las necesidades y las expectativas y posibilidades de la comunidad internacional y cooperantes que apoyan al sector. **Proyecto DERHU**
- ▶ Fortalecer los programas de asistencia técnica y capacitación, la continuidad y el fortalecimiento de los TOM y los TAS. **Proyecto DERHU**
- ▶ Promover la implantación de modelos de gestión eficientes, incluyendo la generación de mercados más amplios. **Proyecto DEIME**
- ▶ Involucrar a actores, tales como la Mesa Sectorial, el Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras en la articulación e integración de ofertas de capacitación dirigidas a crear pensamiento empresarial en el sector, a fortalecer el marco normativo técnico y generar capacidades y conocimiento. **Proyectos DESAS.**
- ▶ Integrar la difusión de la Ley y su Reglamento a las acciones de comunicación y capacitación de las municipalidades, realizadas por el Ministerio de Justicia, la AHMON, y los programas especiales apoyados por la cooperación internacional para fortalecer la descentralización. **Proyecto DESOC**
- ▶ Involucrar a las Asociaciones organizadas de Juntas de Agua, para canalizar la información hacia sus asociados. **Proyecto DESOC.**
- ▶ Establecer una Unidad de Negocios en CONASA que promueva el **Programa de Modernización y Desarrollo Institucional, Proyecto de Desarrollo de Modelos de Gestión, Incentivos y Mecanismos para la Participación del Sector Privado y Consolidación del Mercado**, a partir de la consolidación de procesos exitosos existentes de Juntas de Agua y otras asociaciones comunitarias, incluyendo nuevas oportunidades a partir de la Guías que se incluyen en el PEMAPS para apoyar el desarrollo de nuevos modelos de gestión, participación comunitaria y privada, y PYMESS. **Proyecto DEIME**
- ▶ Organizar la oferta de la comunidad internacional y cooperantes, a partir de la definición de los modelos a impulsar y promover -- y a las necesidades conexas a cubrir-- tales como socialización, formación, capacitación, asistencia técnica integral a proyectos demostrativos etc. **Proyecto DESAS.**
- ▶ Involucrar a los medios de comunicación en el desarrollo de las estrategias para superar los desafíos del sector.
- ▶ Desarrollar proyectos demostrativos o piloto.
- ▶ Trabajar para lograr el posicionamiento del sector dentro de la agenda de los temas económicos y de desarrollo el gobierno. **Proyecto DESAS.**

- ▶ Establecer un Plan de acción de corto plazo que impacte a la opinión y permita abrir espacios, consolide procesos que permitan entregar resultados efectivos. **Proyecto DESAS**
- ▶ Involucrar a los medios de comunicación en la agenda del sector **Proyecto DESAS**

7.2.5-Cambio del Modelo de Gestión

Para ofrecer alternativas en la constitución de Entes Prestadores, de acuerdo con el mandato de la Ley Marco, es deseable considerar los lineamientos de la ERP que implica el apoyo al desarrollo de la competitividad del país y la generación de Oportunidades. En consecuencia, la participación de PYMESS debe ser considerada como una estrategia de apoyo a la gestión de los prestadores de servicios en áreas urbanas, periurbanas y rurales, para lograr la sostenibilidad de la prestación eficiente de los servicios a su cargo.

Como punto de partida para generar un mercado y para desarrollar una estrategia, es necesario considerar que el país tiene un alto grado de organización comunitaria a través de las Juntas de Agua y Saneamiento locales, de municipio, departamentales y nacional; en que hay integración de las municipalidades a través de mancomunidades, comités de agua municipales, organizaciones regionales como el Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integrado Local (COCEPRADIL). Esta oportunidad debe considerarse para consolidar las experiencias exitosas, buscar su replicabilidad e innovar en materia de participación de las PYMESS.

Para implementar la participación de las PYMESS en apoyo a la prestación de los servicios, será necesario desarrollar capacidades partiendo de la consolidación de procesos exitosos actualmente existentes en el país a través de las Juntas de Agua y Saneamiento y otras asociaciones comunitarias, que servirán de base para consolidar un programa estratégico de desarrollo de capacidades que motiven la participación de nuevos agentes en el negocio del agua.

Para consolidar la estrategia de participación de PYMESS en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento es conveniente el desarrollo de un **Proyecto de Validación y Consolidación** de nuevos esquemas de participación en la prestación de servicios que permita primero consolidar los procesos exitosos, para renovar y enriquecer estos esquemas con nuevos aportes de participación comunitaria a través de la Pequeña y Mediana Empresa, para este propósito se requieren, al menos, las siguientes actividades:

- ▶ Análisis del mercado.
- ▶ Investigación de la voluntad política de los tomadores de decisión con relación a su participación en el Proyecto
- ▶ Análisis financiero y técnico del negocio
- ▶ Selección de las alternativas de Modelos de Gestión el que mejor aplica en función de los resultados de las actividades previas para socializarlo con los responsables del Sector: CONASA, MUNICIPALIDADES Y SANAA
- ▶ Socialización del Proyecto con la comunidad y la sociedad
- ▶ Publicación de los acuerdos Municipales autorizando el desarrollo del Proyecto

7.2.6-Vinculación de Entes Prestadores

Cualquier modelo que se implemente, debe responder a la Ley Marco, para mejorar la cobertura, calidad y continuidad de los servicios, vía los siguientes objetivos específicos:

1. Minimizar el clientelismo y la injerencia politiquera en empresa prestadora.
2. Lograr un esquema auto sostenible de prestación del servicio.
3. Obtener una mejor atención a los usuarios por parte de las empresas.
4. Establecer una administración estable y gerencial del servicio.
5. Definir metas para el mejoramiento del servicio en el mediano plazo.
6. Racionalizar los costos de administración y operación.
7. Utilizar de manera eficiente la infraestructura existente.
8. Maximizar los recursos recaudados por tarifas para realizar inversiones.
9. Implementar planes de inversión en infraestructura de costo mínimo.
10. Obtener algo de capital de riesgo para inversión o para superar el déficit inicial de caja

7.2.7-Enfoque Participativo del Proceso

Para cambiar el Modelo de Gestión en pequeños y medianos municipios, no existen recetas. Cada Municipio es un caso, que debe ser atendido, analizado y desarrollado según las condiciones sociales, técnicas, financieras, políticas y culturales que la caracterizan.

El principio a tomar en cuenta es: El Modelo de Gestión que se acuerde deberá ser adaptado y adecuado para que los usuarios de esa localidad tengan un buen servicio de agua y saneamiento sino en el corto plazo, por lo menos en el mediano plazo. El Modelo de Gestión no se debe imponer, sino que debe surgir por consenso, o por decisión mayoritaria de los usuarios, convencidos de que es la mejor manera de tener servicios de calidad.

Conviene tener en cuenta lecciones, experiencias y condiciones probadas en otros países, las cuales ayudarán a tomar las decisiones más adecuadas. Estas lecciones, sin las cuales será muy difícil adoptar un nuevo Modelo de Gestión, son:

- a) La sensibilización y la promoción.
- b) Elaboración de un diagnóstico participativo y un Plan de Acción para la eficiente prestación de los servicios.
- c) El cálculo de las tarifas de equilibrio
- d) La evaluación de los distintos Modelos de Gestión y la elección del más conveniente.

El proceso que conduzca a la decisión sobre si se adopta o no el nuevo Modelo de Gestión, es conveniente que esté precedido por una amplia difusión de los costos y beneficios de dicho cambio, para que la población tome una decisión conciente de sus implicancias.

El nuevo Modelo de Gestión debe ser socialmente sostenible, en el sentido que su adopción debe tener el conocimiento, la aceptación y la conformidad de la Comunidad.

El nuevo modelo debe también ser financieramente sostenible: las tarifas a cobrar deben permitir la recuperación de los costos involucrados en la prestación del servicio para garantizar la sostenibilidad del servicio a lo largo del tiempo.

Sin embargo, el cálculo de tales tarifas debe considerar condiciones de eficiencia que impidan el traslado de las ineficiencias del Operador a los usuarios. Este es un principio fundamental de la regulación tarifaria de los monopolios de servicios públicos.

7.2.8-Sensibilización de la Población Hacia el Cambio

Para impulsar el cambio del modelo de gestión es necesario realizar un intenso programa de sensibilización, orientado a que la población tome en cuenta y valore las consecuencias de no contar con adecuados servicios de saneamiento, y reflexione acerca de la posibilidad de superar dicha situación si se opta por adoptar un Modelo de Gestión que permita contar con un servicio de buena calidad.

7.2.9-La Decisión del Cambio y la Selección del Modelo de Gestión

El proceso para la elección del Modelo de Gestión debe hacerse de manera ordenada y secuencial, a fin de garantizar la solidez y legitimidad del acuerdo.

1. Tomar la decisión sobre si cambia o no el modelo de gestión existente (la prestación de los servicios a cargo del Municipio), para que la prestación de los servicios esté a cargo de un ente prestador calificado que pueda alcanzar mayor eficiencia en la gestión, y al mismo tiempo que asuma los riesgos implicados en la prestación del servicio. Dicha decisión se adopta considerando los resultados del diagnóstico, así como las alternativas de solución.
2. Una vez adoptada la decisión del cambio, el segundo paso consiste en definir el “tipo” o “modelo de gestión” que resulta más conveniente para la comunidad, tomando en cuenta la problemática de los servicios, la experiencia y capacidad de gestión del municipio, la disponibilidad de recursos financieros, las características socio-económicas de la población, su idiosincrasia y su capacidad de organización, entre otros factores.
3. En este momento se presentará a los representantes de la comunidad las diferentes opciones disponibles en materia de prestación del servicio, con las implicancias que cada opción supone: niveles de calidad del servicio, opciones tarifarias, modelos de gestión alternativos y opciones de supervisión.

7.2.10-Instrumentación del Cambio de Prestador de los Servicios.

► **La Formalización del Ente Prestador u Operador**

Una vez seleccionado el prestador u operador, se debe formalizar su participación mediante la suscripción del Contrato que establezca sus compromisos, obligaciones y derechos. El contenido del contrato corresponderá al Modelo de Gestión elegido con participación de la Comunidad.

► **La elección de la Unidad de Supervisión**

La Comunidad participa en la supervisión que desarrolla, encargada de verificar el cumplimiento de los compromisos contractuales adquiridos por el prestador u operador, especialmente en los aspectos relacionados a la calidad del servicio y atención de reclamos.

Por ello se debe asegurar que la selección de los integrantes de dicha entidad sea transparente y se realice con base en criterios que permitan contar con representantes sensatos y de alta credibilidad ante la población. Las referencias sobre su elección se encuentran en la “Guía de Socialización”.

► **La transferencia de los servicios**

Sin que sea parte formal del traspaso de servicios, puede considerarse la transferencia de personal que estuvo trabajando en la prestación previa de los servicios, cuyo concurso puede ser de interés para el prestador por la experiencia y los conocimientos que posea.

► **La capacitación al Municipio.**

Debe tenerse en cuenta que ni el Municipio ni la Comunidad han tenido experiencia alguna como supervisores del cumplimiento de un Contrato como el que será suscrito. Para superar tal deficiencia, será necesario desarrollar una labor de capacitación que les permita a estas entidades cumplir cabalmente con la función asignada.

7.2.11-Factores de Éxito

El éxito de la promoción del cambio del Modelo de Gestión se resume en los siguientes factores claves:

1. **Población plenamente convencida de la necesidad del cambio.** El proceso de sensibilización debe desarrollarse con creatividad y persistencia, hasta alcanzar ese objetivo. Si la población no está convencida de la conveniencia del cambio, no hay que forzarlo.
2. **Un buen diagnóstico de los servicios de agua y saneamiento** Sin un diagnóstico serio, no se podrá conocer el verdadero nivel de demanda, ni se podrá dimensionar adecuadamente los sistemas, y programar las inversiones a ser ejecutadas.
3. **Un buen Plan de Acción para la eficiente prestación de los servicios.** Se debe elaborar con la mayor seriedad y solvencia, con el propósito de encontrar “la

solución de ingeniería más eficiente” para la consecución de las Metas de Calidad y Cobertura del Servicio planteadas para varios escenarios. De lo bien que se haya elaborado el Plan depende, en gran medida, la magnitud y la oportunidad en que deben ejecutarse las inversiones, así como –en general- la magnitud de los costos que deberán ser cubiertos por las tarifas.

4. **Población dispuesta a pagar las tarifas resultantes.** Si dicha premisa no se cumple no existen garantías para que el cambio de modelo conlleve una mejora sustantiva y sostenible del servicio, requiriéndose el reforzamiento de las actividades de sensibilización.
5. **La población ha sido educada para hacer un uso adecuado del servicio.** Es fundamental entrenar a la población para que, una vez disponible, haga uso efectivo de los servicios.
6. **Apoyo para la construcción de infraestructura sanitaria en sus domicilios.** Este tema se relaciona al anterior y es crucial pues el servicio no será usado a plenitud si las familias no desarrollan o amplían instalaciones sanitarias al interior de sus domicilios. Es indispensable que el Municipio consiga apoyo financiero para tal fin.
7. **Se ha elegido el Modelo de Gestión que se adecua a la situación de la localidad.**
La elección del Modelo de Gestión debe orientarse a resolver los problemas específicos de la localidad y, de ninguna manera, a imponer uno u otro Modelo de Gestión.
8. **El ente prestador - PYMESS ha sido seleccionado con participación de la Comunidad** La utilización de criterios adecuados para la selección del Operador Calificado es tan importante como la transparencia con que se desarrolle dicho proceso, cosa que se logra con el establecimiento y difusión de los criterios de selección, una convocatoria abierta y la participación de representantes de la Comunidad en dicho proceso.
9. **El contrato ha sido bien diseñado** Se debe tener en cuenta que el Contrato va a ser **el instrumento** de regulación, por lo que en él debe ponerse todo lo que se desea conseguir, y dejar de ponerse todo lo que es improbable que pueda cumplirse.
10. **El Operador cumple satisfactoriamente sus compromisos** Esta es una condición gravitante para el éxito del cambio. Si el operador empieza a incumplir sus compromisos, se pondrá en entredicho todo el esquema de cambio.
11. **El usuario paga sus cuentas oportunamente** El usuario debe haber comprendido que es con su pago puntual y oportuno que el sistema puede seguir funcionando.
12. **La Unidad de Supervisión cumple su papel y rinde cuentas regularmente** Se debe evitar que el Operador incumpla sus compromisos y con ello dar a la población una imagen de que al Operador no se le deja “suelto” y continuamente se le está supervisando. Con dicho supuesto, se podrá exigir a los usuarios el pago oportuno de sus aportes.
13. **El Municipio consigue fondos para la ampliación de los sistemas** Este es un supuesto crucial, particularmente en el caso que el supuesto central en cuanto a la

ejecución de inversiones, sea que el Municipio conseguirá los fondos para tal fin. El Contrato debiera considerar esa posibilidad.

- 14. Existe comunicación permanente entre el Municipio, Comunidad y el ente prestador** Se refiere a la necesidad de no solo mantener “abiertos los canales de comunicación”, sino más bien mantener viva la comunicación entre estas tres partes, para discutir la mejor solución que se pudiera encontrar a eventuales dificultades que seguramente se presentarán en el proceso.

7.2.12-Instrumentación del PEMAPS en Relación con Modelos de Gestión

Se propone incluir dentro de las estrategias de la Política Sectorial y del PEMAPS, la implantación de una Unidad para dirigir la instrumentación del PEMAPS y sus proyectos. Para los fines de modelos de gestión, el objetivo es proponer alternativas de modelos de gestión que involucren nuevos actores en la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento en Honduras como una alternativa para lograr los objetivos de la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, su Reglamento y el Plan Nacional correspondiente al sector. Por las implicaciones y connotaciones interdisciplinarias e interinstitucionales que su desarrollo tiene, se plantea la necesidad de incorporarlo al **Programa de Modernización y Desarrollo Institucional**.

7.2.13-Pasos a Seguir para los Proyectos de Consolidación y Validación (Pilotos)

- ▶ Acuerdos Políticos para promover y facilitar los cambios
- ▶ Análisis de mercado y potenciales interesados
- ▶ Desarrollo de modelos financieros y revisión de las estructuras tarifarias
- ▶ Establecimiento de un grupo de trabajo o definición de un programa específico encargado de la promoción de PYMESS, al cual se refiere el Programa, indicado en el numeral 6.1 de este documento.
- ▶ Determinación de las condiciones de implementación, ventajas y desventajas
- ▶ Comunicación, sensibilización y difusión
- ▶ Desarrollo de proyectos de capacitación y asistencia

Las acciones para lograr la puesta en marcha de proyectos demostrativos se deben dirigir a:

- ▶ Promoción e identificación de posibles municipios y/o empresas interesados para implantar nuevos modelos de gestión, propuestos.
- ▶ Identificación de fuentes de financiamiento para asignar al desarrollo de proyectos de demostración.
- ▶ Inicio de desarrollo de proyectos de demostración, promovidos y apoyados integralmente desde el gobierno central.
- ▶ Implantación de una Unidad de Coordinación del Proyecto, en el ámbito del CONASA y su brazo técnico el SANAA, como tutor de la política sectorial y responsable de las gestiones de Asistencia Técnica y Capacitación

- ▶ Preparación de pliegos de condiciones técnicas, tarifarias, legales, de calidad, de cumplimiento de indicadores, de supervisión y determinación de costos, para la contratación de servicios privados integrales o de subcontratación de actividades.
- ▶ Coordinación de acciones con CONASA, ERSAPS, Municipalidades. En caso de tratarse de municipios bajo la administración de SANAA, este deberá participar.

Criterios de elegibilidad. Se propone trabajar sobre la identificación y propuesta de criterios de elegibilidad que permitan focalizar las acciones del gobierno y la gestión del SANAA. Estos criterios van dirigidos a incentivar a las Empresas hacia logros progresivos en la gestión, a la viabilidad empresarial y la suficiencia financiera y en consecuencia para el acceso a los recursos concesionales y a los subsidios a la inversión.

7.2.14-Propuesta para el Arranque de Proyectos de Consolidación y Validación

- ▶ Que hayan suscrito entre el CONASA y el Municipio un **Acuerdo General de Voluntades y Compromisos (Convenio de Asistencia Técnica)** entre el CONASA, SANAA y la Municipalidad para acordar los mecanismos de coordinación y participación que apoyen la organización y los compromisos entre los actores, de tal manera que se logre un nivel adecuado de interlocución, seguimiento y en especial compromiso de las partes involucradas.
- ▶ Que se haya suscrito entre el SANAA y el municipio un convenio de traspaso donde se establezcan los compromisos de las partes para el diseño, y puesta en marcha del modelo de gestión escogido, en el cual se establezca el compromiso del SANAA de prestar la asistencia técnica especializada para lograr los objetivos del proceso, y a que los municipios y empresas participen en el proceso y se comprometan a adoptar las recomendaciones que surjan de los estudios realizados.
- ▶ Una vez acordado el esquema de gestión, incluyendo las alternativas de vinculación PYMESS, los municipios deberán presentar los Acuerdos Municipales y las consultas respectivas.
- ▶ Los contratos deben establecer un esquema tarifario estable, definido de acuerdo con la capacidad de pago y condiciones socioeconómicas de los usuarios; un plan de metas e indicadores de gestión, calidad y cobertura de los servicios; un esquema de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, y un adecuado sistema de supervisión, sanciones e incentivos y las demás que establece el Reglamento de la Ley Marco.
- ▶ Establecer niveles máximos de subsidio por conexión de agua y saneamiento por rangos de población, condicionados a subsidiar a los niveles de población pobre.

7.2.15-Esquema Operativo de los Proyectos de Consolidación y Validación

A partir de la firma del Convenio de Asistencia Técnica, se da inicio a la estructuración técnica, financiera y legal de los procesos. El concepto desarrollado para la estructuración de cada proyecto se fundamenta en las proyecciones de flujos de caja a partir de criterios

de eficiencia, y con unos niveles tarifarios definidos de acuerdo a la capacidad de pago de la población. Para cada proyecto se establecen estándares de calidad y cobertura de los servicios anuales, los cuales deben ser alcanzados por los operadores adjudicatarios mediante la ejecución de su propuesta de Plan de Inversiones. Deben establecerse metas específicas de mejoramiento de los servicios para los grupos más pobres. El trabajo de estructuración se podría dividir en fases compatibles y consecuentes a las fases establecidas el SANAA en la estrategia para el traspaso de los sistemas. Las fases propuestas son:

Fase I: Promoción del Programa

Fase II: Etapa de Preparación, debate y consenso: Diagnóstico técnico, financiero, socio- económico, institucional, ambiental, legal y social del proyecto. Determinación del Plan de Inversiones de Referencia, sensibilización de los resultados del Modelo Financiero.

Fase III: Etapa de gestación y diseño: Selección de la alternativa y condiciones de servicio.

Fase IV: Etapa de Estructuración del negocio: Modelación financiera y estructuración definitiva del esquema. Elaboración de los documentos legales.

Fase V: Etapa de Puesta en Marcha: Constitución de la PYMESS, suscripción del Contrato de Servicios y Asesoría durante la fase inicial de operación.

Fase VI: Etapa de Operación sostenible. Cambio de Administración y Operación.

Para la determinación de los proyectos demostrativos se tendrá en cuenta la información y análisis contenidos en la “**Estrategias para la descentralización del Sector de Agua Potable y Saneamiento de Honduras**”, el cual hace parte del PEMAPS y se presenta en documento independiente.

Durante todas las fases, es pertinente tener en cuenta algunas prácticas en el desarrollo e implementación de los proyectos a fin de lograr la sostenibilidad de los modelos:

- ▶ Buenos procesos para evitar la renegociación de tarifas
- ▶ Programas de conexión a sectores sociales
- ▶ Compromiso del gobierno para pagar pasivos por servicios de agua
- ▶ Eficaz énfasis en manejo de los recursos humanos y actitud hacia el cambio
- ▶ Competencia entre oferentes sobre la base de parámetros simples
- ▶ Tarifas cercanas al cubrimiento de costos antes de entrada de PYMESS
- ▶ Sistemas tarifarios con estructuras por centros de costos
- ▶ Mecanismos de financiamiento por servicio de deuda y capital.
- ▶ Adoptar un modelo financiero
- ▶ Establecer metas y niveles de desempeño

- ▶ Asociación con comunidad para extender los servicios a vecindarios de bajos ingresos.

7.3-Estrategia Económico-Financiera

Las propuestas económico financieras son básicas para los tres programas del PEMAPS y por tanto, deberá visualizarse el presente subcapítulo con las consideraciones de que apunta tanto hacia el Sistema Nacional de APS , como a la prestación de los servicios a nivel detallado bajo la óptica local o municipal, a la vez que toca la temática de oportunidades de negocios y apertura de espacios de participación del sector social y de la inversión privada en el desarrollo del sector rumbo a su transformación plena y operación sustentable.

7.3.1-Evadir Conflictos

- ▶ Estructurar instrumentos económicos financieros lo suficientemente poderosos para limitar la recurrencia y virulencia de dichas controversias paralizantes tales como conflictos regulatorios que incluyen cuestiones económicas – tarifarias.
- ▶ Para superar un “equilibrio de bajo nivel⁴⁵” necesariamente deben enfrentarse los problemas de una eficiencia global en la operación, así como los aspectos relacionados a reglas eficientes de regulación, régimen tarifario adecuado, subsidios equitativos y eficientes, y medidas indirectas de competencia, entre los más relevantes.

7.3.2-Elementos Económico-Financieros Vitales para la Elaboración del PEMAPS

- ▶ la productividad en la asignación del gasto público, sus fuentes de financiamiento y a los mecanismos de control (con la excepción de lo establecido en el memorandum de entendimiento con el FMI en relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza);
- ▶ La posibilidad de incrementar la rentabilidad social de la inversión pública (en términos generales y en APS en particular) mediante una mejor selección de proyectos. Este es uno de los grandes desafíos técnicos que enfrenta CONASA;
- ▶ La introducción de mecanismos vinculados con la competencia indirecta (competencia por comparación a la manera de la regulación inglesa⁴⁶ o a través de técnicas de benchmarking) en el sector, con el objeto de implantar incentivos a la eficiencia y generar pautas de acción empresariales;
- ▶ El mejoramiento y refocalización en el manejo de subsidios; en tal sentido, revisar los programas subsidiados a la oferta para que compitan entre si en forma adecuada.

⁴⁵ Spiller, P. y Savedoff, W. “Agua Perdida”. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000

⁴⁶ Yardsticks Competition

7.3.3-Propuesta de Acciones Económico-Financieras para Uniformizar el Sector

Desde el ERSAPS, con el apoyo suplementario del CONASA, se debe avanzar en acciones que le den uniformidad al sector, dentro del marco de un programa de asistencia técnica, tales como:

- ▶ Elementos de Contabilidad Regulatoria (incluye valorización de los activos no amortizados a precios de mercado)⁴⁷
- ▶ Reglamento General de Tarifas
- ▶ Reglamento de Calidad.
- ▶ Reglamento de Agua en Bloque
- ▶ Reglamento de Subsidios
- ▶ Bases para estudios de eficiencia comparada
- ▶ Reglamentación de Instituciones para la participación de los usuarios

Para elaborar las reglas anteriores, se debe conocer la opinión de los demandantes en materias claves (encuestas de usuarios) y la percepción de los operadores acerca de lo que cree que esperan los usuarios de los sistemas (encuesta de prestadores). Dichas encuestas son periódicas (no reemplazan, en el caso de los prestadores el envío de información regulatoria en formatos prefijados)

7.3.4-Focalización del Desarrollo Institucional en Términos Económico-Financieros

El desarrollo de las instituciones del sector, desde el punto de vista económico-financiero, se divide en tres módulos, de la mayor importancia en el desarrollo de PEMAPS:

1. Planificación y Regulación central.
2. Apoyo central al proceso de administración local.
3. Competencia local en el modelo de prestación elegido, compromiso con las metas y objetivos adoptados y responsabilidad en la consecuente operación de los servicios.

7.3.5-Fases de Desarrollo de los Sistemas de APS de Honduras

- i Reestructuración del sistema. Se caracteriza por la transferencia de servicios del SANAA y su reingeniería. Por el rol del SANAA como ente técnico y prestador de transición⁴⁸ y por la capacitación integral de sus miembros a las nuevas

⁴⁷ En el sentido básico que tenía la CR, esto es no sólo lograr uniformidad en planes de cuentas, criterios contables de imputación de gastos e ingresos, etc. sino poseer la capacidad entre costos eficientes y aquellos exclusivamente contables que están excluido de la regulación (y por lo tanto de su transferencia a las tarifas)

⁴⁸ El Ente Técnico debería no sólo ser prestador en la transición sino operador de última instancia (símil con alguna de las funciones de muchos Bancos Centrales). Ello le permite al

- funciones. El CONASA (Secretaría Ejecutiva y Secretaría Técnica – parte del SANAA reestructurado) establece espacios de diálogo, evalúa fuentes de financiamiento, canalizándolas directamente, planifica el sector y los servicios y propone inversiones obligatorias. En esta fase debe existir una fuerte capacitación para ejercer nuevas funciones. El ERSAPS propicia un incremento tarifario de emergencia (ni obligatorio ni general) y genera la primera metodología en la materia.
- ii Consolidación del sistema. Se potencia el FHAS (*Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento*) para el financiamiento de prestadores de “empresas municipales”, mientras que el FHIS hace lo propio en el ámbito periurbano y rural. Asimismo, gradualmente se modifican las fuentes de financiamiento y se acelera el proceso de inversión. El principal incentivo del sistema es asegurar apoyo financiero a los prestadores que cumplen con los objetivos (*reemplaza como incentivo al clásico procedimiento de sanciones⁴⁹, en líneas generales inadecuado para la realidad hondureña*)
 - iii Desarrollo del sistema para apuntar hacia las mejoras de eficiencia y solidaridad, con mayor desconcentración del poder de decisión. En esta fase se profundiza en los reglamentos institucionales y se asegura la sustentabilidad económica – financiera del sistema.

7.3.6-Propuestas para Construir la Estrategia Económico-Financiera del PEMAPS, e Incidir en el Equilibrio Macroeconómico y en el Desarrollo Local

El desarrollo del PEMAPS requiere de evaluar el potencial del sector para generar recursos financieros de distinta índole, lo que incluye generación interna de caja de los prestadores, aportes de los presupuestos públicos (nacionales o municipales), financiamientos privados, financiamiento de instituciones de crédito internacional y cooperantes (donantes) y crear elementos para ordenarlos y posibilitar su uso oportuno y eficiente.

Para ello se deben revisar las realidades tarifarias, en cuanto a estructura, niveles, modalidades de cobranza y otras prácticas comerciales, y proponer estrategias tarifarias orientadas a fomentar el incremento de la inversión con recursos propios para promover la calidad y expansión de los servicios (*con especial énfasis en la cobertura de usuarios pobres, para lo cual es componente crucial el sistema de subsidios a recomendar*). Lo anterior conlleva un fuerte cambio de la mentalidad que aún, en parte, se observa en el sector.⁵⁰

titular del servicio una alternativa de intervención para un operador público sea intervenido y reemplazado transitoriamente.

⁴⁹ Las normas inclusive presentan problemas de diseño, al establecer un monto máximo en Lempiras pero no fijar mecanismos objetivos de actualización.

⁵⁰ Se mantiene viva, en diversos estamentos, la particular idea que los prestatarios no deben poseer “fines de lucro”, por lo cual la tarifa media sólo debe cubrir los costos operativos directos. Ello se contrapone con la Ley Marco y su reglamento

La piedra angular para sustentar las principales políticas públicas es el control del déficit público, lo cual, con base en el acuerdo con el FMI, ha permitido al país acceder a un respetable porcentaje de reducción de la deuda externa. En consecuencia, se recomienda que toda **política económica financiera para el sector APS respete dicha restricción**.

Surgen dos elementos que convergen al control del déficit público: (1) el Desarrollo Local (DL) y (2) la ERP. La ERP está planteada como objetivo cuantificable mientras que la DL consiste en el desarrollo de los medios institucionales y operacionales de la transformación (*descentralización y fortalecimiento municipal*). La transversalidad armónica entre el DL y los instrumentos económicos financieros del PEMAPS es condición necesaria para lograr las metas de la ERP (y el resto de las metas sectoriales).

Se previene a los ejecutores del PEMAPS que no es esperable que los servicios de APS sean económica y financieramente sustentables, cuando el resto de las prestaciones municipales están en un equilibrio de bajo nivel.

Se recomienda crear un vínculo institucional efectivo entre el proceso de descentralización de los servicios de APS (cuyo proceso comprende tanto el traspaso de servicios hoy al cargo del SANAA, como también el fortalecimiento de la totalidad de municipalidades y operadores que la Ley Marco establece) con los responsables de llevar adelante el desarrollo local (Ministerio de Gobernación y Justicia /PRODDEL – Programa de Descentralización y Desarrollo Local) con el apoyo financiero del FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social) y el FHAS (Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento).

La identificación de la situación financiera municipal es elemento esencial para evaluar el potencial del sector para generar recursos financieros y estructurar modalidades específicas de actuación.

La transferencia del 5% de los ingresos fiscales a los municipios para apoyar inversiones, debe seguir siendo una de las acciones significativas para que el Desarrollo Local se solidifique⁵¹.

Dado que los Municipios presentan características muy heterogéneas, y por lo tanto no disponen de la misma potencialidad para mejorar sus niveles de movilización de recursos propios, lo cual implica una restricción temporal para el desarrollo local, se recomienda que se prevean estrategias especiales con óptica municipal y supramunicipal (mancomunidades, participaciones especiales en materia de transferencias, etc.)⁵².

⁵¹ La ley establece que las municipalidades pueden asignar hasta el 5% de sus transferencias fiscales para gastos en servicios sociales e infraestructura. Las transferencias se estructuran a través de un monto fijo por municipalidad y una cápita por población

⁵² Es interesante señalar que sólo 41 municipios cumplen con las condiciones impuestas en el artículo 15 de la Ley de Municipalidades que exige un mínimo de 30.000 habitantes y de 40 km² para crear un municipio nuevo. De fijarnos dicha meta para la creación de unidades de prestación en mancomunidades, los 298 municipios se reducirían en alrededor de 140 unidades.

Se requiere contar con incentivos que establezcan una relación entre el esfuerzo local propio y el mayor beneficio que se deriva de ese esfuerzo; este tópico es imprescindible en el sector APS para muchos municipios, la mayoría de los cuales ya tiene los servicios de APS bajo su responsabilidad. Los incentivos deben provenir tanto de la institucionalidad que surja de la transformación del sector APS, así como de la propia estrategia financiera del PEMAPS.

Las acciones específicas de Desarrollo Local y de estrategia en APS deben estar coordinadas y promovidas institucionalmente bajo ópticas convergentes y con armonía surgida del trabajo de transversalidad entre sectores e instituciones que convergen en el sector. Con ello se contribuirá a hacer eficientes la aplicación de los recursos involucrados en los servicios y el desarrollo de instituciones robustas de planeamiento regional y control, en el ámbito municipal.

Dadas las monumentales necesidades financieras del sector APS, las instituciones vinculadas al sector (lo que incluye a las prestadoras que los municipios crearán) deben tener una capacidad de ejecución que, en lo global, actualmente no poseen. Esta falta de recursos específicos (y por consiguiente aportes financieros para el desarrollo técnico e institucional) es creciente cuanto más débil es el municipio.

Para que el PEMAPS sea financiable, luego de alcanzar las metas respectivas para PPAEs (*Países Pobres Altamente Endeudados – HIPC, conforme a sus siglas en Inglés*), debe depender menos de los recursos internacionales (banca de fomento y donantes).

7.3.7-Orientaciones para Financiar Elementos Críticos del Sector APS

- ▶ ERSAPS: fundamentalmente a través de la tasa que la normativa prevé.
- ▶ CONASA (Secretaría Técnica y Ejecutiva): fundamentalmente vía una tasa en función de la utilización del FHAS como contraprestación a las tareas que realiza para con el sector APS.
- ▶ SANAA (Ente Técnico): A través de la remuneración de sus servicios que preste como apoyo técnico y como contraprestación a la operación de sistemas durante la etapa de transición. La financiación sería análoga luego de su transformación.
- ▶ Las prestaciones laborales y las contingencias: en cuanto a las prestaciones laborales dependen del criterio de si el personal que constituya al SANAA como Ente Técnico (si esa fuese la opción) les corresponde o no las mismas y como se manejará el lapso de interdicción. Deben tomarse previsiones para las contingencias. Como contrapartida el SANAA debería extremar las acciones para la recuperación de la deuda en mora que sus usuarios mantienen con la institución. Lo recuperado podría ser aplicado a la cobertura de las contingencias que se efectivicen y al pago parcial de las prestaciones laborales. Toda deuda de los usuarios no recuperada al momento de la transferencia pasa al patrimonio de los futuros operadores. Pese a los elevados montos de la deuda de usuarios (y de la previsión para incobrables), lo que debiera haber sido una cuestión central para mejorar la estructura de financiamiento, existe un reconocimiento generalizado que la deuda no es confiable como también lo es la relación usuario /deuda registrada.

- *El proceso de traspaso*: desde el punto de vista del gobierno central (y del SANAA) en cuanto a los recursos involucrados y bajo óptica económico financiera *que debe conciliarse con los enfoques político, técnico y social*, convendría transferir primero los servicios deficitarios operacionalmente. Los operadores deficitarios verían incrementar sus tarifas, pero en la Generación interna de Caja (GIC) no se produciría un efecto de importancia. La transferencia implica la creación de operadores eficientes (ello con referencia a los costos laborales y a la relación empleados /conexión). La mayor ganancia en cuanto a la GIC se logra transfiriendo primero los grandes prestadores (relativamente equilibrados⁵³)

7.3.8-Aspectos Cuantitativos en Materia Tarifaria

Enfoques críticos para establecer estrategias en la Primera Fase:

- El ERSAPS (en su función reguladora) y el CONASA (como apoyo del Ente en su función planificadora y de concertación) deben propiciar la implantación de estructuras tarifarias generales, en lo que varíe fundamentalmente sean los niveles de precios. Esto es que el precio de agua potable y su relación con el alcantarillado serían distintos para cada municipio como así también los precios de los restantes servicios. Todo lo demás, salvo excepciones, debería ser igual, esto es las estructuras tarifarias tendrían las mismas características, la cantidad de conceptos regulados facturables deberían ser los mismos (servicios especiales tales como medidores, etc.), de existir conceptos no regulados la norma a aplicar debería mantener similitud, así como las penalidades a aplicar en caso de mora en el pago y otros aspectos que constituyen el centro de la política tarifaria (por ejemplo subsidios y participación de los usuarios en el financiamiento de expansiones). Esto le da transparencia al sistema y permite la comparación no sesgada. Dada que la obligatoriedad podría ser cuestionada, lo que hay que realizar es un gran esfuerzo de difusión y concertación entre los distintos actores.
- La adecuada segmentación del mercado es una de las cuestiones más urgentes a encarar si el objetivo es tratar de manera similar a los parecidos. Existen cinco tipos de instrumentos. El primer elemento es la información que determina la segmentación (por ejemplo tamaño del mercado, servicios prestados y cuenca /subcuenca). El segundo elemento es la información necesaria para el objetivo planteado (por ejemplo el cumplimiento de los formatos de metodología ERSAPS (que se dicte) para dar cumplimiento a un proceso de modificación tarifaria), la información de control (por ejemplo de la disposición tarifaria), la información de las causas (ex ante) (los hechos físicos que se querían resolver – por ejemplo aumentar la continuidad del servicio en un x%) y los efectos (ex post) de la disposición tarifaria (y los hechos ex post, esto es el grado de cumplimiento de los objetivos).

Se deben evitar algunos subsidios tarifarios cruzados de carácter netamente regresivo. La tarifa, en el Distrito Metropolitano, se incrementa un 25 % cuando se otorga el servicio

⁵³ Recordar que a través del Distrito Metropolitano se financia la parte central (administrativa /técnica) del SANAA y que existen subsidios de diverso origen que se aplican directa o indirectamente a balancear las finanzas deficitarias del SANAA.

de alcantarillado⁵⁴. Difícilmente refleje el valor presente unitario de los costos de largo plazo (operativos y de capital). Cuando sucede lo anterior hay un subsidio adicional de los usuarios únicamente de los servicios de agua, en beneficio poco justo de los usuarios de agua potable y saneamiento. Pero como los usuarios únicamente de agua potable son los más pobres, ello tiene efectos de características netamente regresivas (se mejoraría la equidad reduciendo la tarifa de agua e incrementando el porcentual de alcantarillado, sin modificar el nivel de ingresos del operador. La mejora de equidad puede darse en un contexto de incremento tarifario, aumentando de manera más que proporcional la tarifa de agua potable que el porcentual de alcantarillado, de manera tal que ambos queden alineados en relación de sus costos de largo plazo. El tener una política de incrementos a través de argumentos sólidos disminuye la potencialidad del probable conflicto).

7.3.9- Factores Singulares en Relación con el Equilibrio en las Tarifas

- ▶ Decisión política para mantener las estrategias a lo largo del tiempo, disipando las desconfianzas hacia la municipalización y privatización.
- ▶ Estrategias de servicios, comerciales, tarifarias, de inversión y financiamiento coordinadas.
 - General: Además las mejoras generalizadas que se puedan disponer, en una primera etapa debería centralizarse el esfuerzo en algunas ciudades de los distintos tipos de mercado. La elección depende de una serie de cuestiones (sanitarias, disposición al pago, aceptación participativa de una serie de condiciones);
 - Servicios: Los estratos bajos sin conexión son los más castigados en la relación calidad /cantidad /precio. Es allí donde se deben enfocar esfuerzos, a excepción que por las inversiones involucradas haya que buscar “óptimos secundarios”. Otro tema es contar con agua segura (desinfección /libre de sustancias contaminantes). En cuanto a la continuidad, normalmente, dada la experiencia en otros países de América Latina e información indirecta acerca de Honduras, en las localidades con un servicio de red discontinuo existe una muy alta “disposición al pago por la mejora en la calidad”. Los pobres, al recibir el peor servicio, son los que usualmente muestran una mayor disposición a pagar. Dada la existencia de tanques de reserva domiciliarios, la mayor diferencia debería encontrarse entre un servicio continuo y uno que no lo es. La diferencia entre un servicio diario continuo y un servicio diario de 8 hr. es menos marcada. Para las ciudades

⁵⁴ La forma en definir y considerar los “servicios” es la tradicional. Cuando se presta agua potable se habla de **un servicio** y cuando se habla de agua y alcantarillado se habla de **dos servicios**. En realidad se debería pensar que hay un único servicio que, desde un punto de vista cualitativo, consiste en captar, tratar el agua hasta lograr el grado de potabilidad normado, distribuirla manteniendo los atributos de potabilidad, coleccionar lo utilizado y tratar las aguas negras de forma tal de devolver al cuerpo receptor líquidos compatibles con la calidad establecida, disponiendo de idéntica manera con los barros generados. Cuando no se cumple con dicho ciclo se debería hablar de servicios parciales, de distintos grados. Lo anterior tiene consecuencias económicas. Cuantitativamente no haber demanda insatisfecha involuntaria.

grandes y medianas el tema es ir estableciéndose metas de mejoras paulatinas promedio.

- Comerciales: allí donde se cuente con condiciones de prestación adecuada comprobada incorporar la micromedición, luego de los estudios pertinentes que, en el marco de una operación eficiente, se puedan inferir beneficios (menores tarifas de equilibrio futuros, lo que incluye inversión en capacidad diferida⁵⁵). Dado los valores de consumo que actualmente se consignan a los usuarios medidos (poco compatibles con las restricciones de consumos observadas y la experiencia internacional en general) una micromedición eficiente⁵⁶ otorga un grado de libertad al usuario que no tiene en un sistema de cuota fija y la posibilidad de ajuste de su factura a través de racionamiento voluntario. El resto de las cuestiones se ajustarán a la normativa general.
- Incrementos tarifarios pautados y acordados contra meta cumplida.
- Programas de inversión cortos e intensivos.
- Financiamiento a través del FHAS: Período de gracia mínimo a partir del momento en que la meta esté cumplida y se aplique el incremento tarifario,

7.3.10-Tarifas de Bloques Crecientes

Para tarifas de bloques crecientes debe tenerse en cuenta:

- ▶ En el mundo existe una multitud de estructuras tarifarias vigentes.
- ▶ Existe una relativa preferencia hacia los bloques crecientes en el sector residencial (tarifas no uniforme compuesta por un cargo fijo y más de un bloque de consumo con precios creciente a medida que se avanza en la escala de consumo) y para el sector no residencial tarifas en dos partes compuesta por un cargo fijo y un precio único con prescindencia del nivel de consumo.
- ▶ Desde el punto de vista de la teoría existen serios reparos a la existencia de “cargos fijos con derecho a consumo”, desde el punto de vista de la eficiencia e inclusive desde el punto de vista de la equidad.
- ▶ Cuando se estructuran tarifas crecientes debe tenerse en cuenta:
 - Para el sector residencial: la distribución de la cantidad de habitantes por hogar (si el tramo subsidiado para consumo esenciales se estructura en función de la densidad promedio existen problemas si la dispersión de la función distribución es de importancia, pues en muchos casos se estaría subsidiando consumos que no se

⁵⁵ Se ha observado reticencias para incorporar Costos Incrementales de Largo Plazo, lo que implica tener en cuenta la inversión futura. Los valores tarifarios serían corregidos luego por subsidios cruzados. Al pensarse en inversión fuertemente subsidiada, se está fijando una restricción para el desarrollo de la micromedición, ya que uno de los dos objetivos básicos es evitar o diferir voluntariamente costos operativos e inversiones. Esta forma de pensar lleva a la sobreinversión (si hay recursos) o al racionamiento compulsivo.

⁵⁶ Mantener un sistema medido eficiente no es tarea menor. Los medidores tienden a sobreconsumir si su “vida útil” ha vencido, o no existe una adecuada continuidad del servicio. Submidan ante problemas de calidad de agua, instalación defectuosa o modificación de su horizontalidad o ante la existencia de tanques de reservas. A su vez es vulnerable ante la posibilidad de fraude. Es un proceso periódico relativamente complejo (lectura /mantenimiento /calibración / facturación). Es una actividad apta para ser mercerizada.

desean subsidiar y en otros se estaría penalizando consumos que se quisieran subsidiar)

- Para el sector no residencial: las tarifas en bloques crecientes de elevada pendiente o que parte claramente de niveles muy superiores al Costo Incremental de Largo Plazo fomentan el fraude, robo de agua y prácticas de elusión tarifaria. Los usuarios que debieran ser los que generan fondos para el subsidio cruzado escapan del sistema (con lo que se eleva el valor de la tarifa de aquellos usuarios que debieran ser subsidiados) pero no escapan del consumo (ni de agua potable ni de saneamiento), con lo que se refuerza el efecto anterior. Estos hechos suceden, inclusive, para alguno de los principales prestadores de América Latina.

7.3.11-Bases de la Propuesta de Estrategia Económico-Financiera

- ▶ Poder financiar los programas del PEMAPS sin generar presiones sobre el déficit público, nudo central de la política del Gobierno de Honduras⁵⁷. Para ello se pretende:
- ▶ Mejorar la generación interna de caja de los operadores con destino a financiar inversiones, para lo cual deben poseer:
 - Capacidades para cerrar la brecha de los costos operativos. Reducir los costos operativos unitarios en todos los sistemas, a la calidad actual. Ello incluye no sólo plantearse modelos operacionales sino cuales serían los indicadores de eficiencia razonables (por ejemplo entre que límites de empleados por cada mil conexiones se ha de trabajar) y tratar de corregir las distorsiones en el precio reglado de algunos insumos.
 - Capacidades para financiar acciones complementarias a las metas oficialmente establecidas y que son un prerequisite para obtener aquellas (mejoras comerciales). Incrementar los ingresos aplicando las mejores prácticas compatibles con el desarrollo tecnológico de los prestadores.
 - Capacidades para reformular los Regímenes Tarifarios (nivel y estructura)
 - Capacidades para mejorar la infraestructura y operatividad del sector en otros aspectos críticos, los que se irán constituyendo en metas propias del sector una vez que se vayan cumpliendo las primeras (por ejemplo mejoras sustantivas en la continuidad y en la calidad física del bien, más allá de la desinfección).
- ▶ Mejorar el grado de cumplimiento en lo referente a la ejecución presupuestaria, con lo que se logra posicionarse mejor para la futura puja redistributiva en el presupuesto nacional, sin afectar el nivel del déficit sino manteniendo o ganando posiciones frente a otros sectores, en función del grado de eficacia presupuestaria que se demuestre. Tal

⁵⁷ Plantearse una brecha financiera, para el logro de las metas al 2015, del orden del 0,8% del PBI implica (dados los compromisos asumidos) que ella no podrá ser cubierta con déficit fiscal. De no ser cubierta con déficit deberá existir una puja distributiva en cuanto a gastos en el presupuesto o mayor presión impositiva. De cubrirse con una mezcla de incrementos de aportes públicos y créditos de la banca internacional, donde estos últimos sean los predominantes, no es sencillo que un único sector capte dichos montos, sin considerar el problema de largo plazo que generan la presión del pago de intereses y de la devolución del capital, por más blandos que sean en cuanto a tasa de interés y años de gracia. Por otra parte el aporte de los donantes, siempre indispensable, compite con distintos usos y destinos.

como lo afirmamos en el punto anterior hay puntos blancos y negros en esta cuestión, aunque, lamentablemente, prevalecen estos últimos.

- ▶ Desarrollar nuevos instrumentos de financiamiento. Aparte del mecanismo de los aportes financieros reembolsables (y no reembolsables) del modelo chileno – que se da por conocido – se ha tratado de hallar otros mecanismos de financiamiento. Lo importante es que el operador se enfrente a un menú amplio de opciones financieras, lo que las vuelve más competitivas.
- ▶ En materia de Desarrollo Local, promover fuertes lazos de apoyo del ERSAPS y del SANAA reestructurado (como brazo operativo) para generar en los municipios calidad institucional en la operación del sector y en materia de planeamiento de primer nivel y control, como así también promover estructuras operacionales con mayor escala, actuando conjuntamente con las Juntas de Agua Periurbanas. Generar un ámbito institucional conformado por ambas instituciones y el PRODDEL del Ministerio de Gobernación y Justicia. Para fortalecer a los municipios en la operación de sistemas APS se requiere dirigir hacia las instituciones mencionadas en primer término importantes recursos económicos, los que, parcialmente, serían financiados con recursos de los municipios (como contraprestación de servicios) o del gobierno central.

Por otra parte (y posiblemente en menor escala) los municipios podrían co-financiar a sus operadores municipales. Además, con el apoyo del CONASA (como consejo intergubernamental con participación de juntas y usuarios) y para municipios con un grado de desarrollo cierto, podrían instrumentarse mecanismos financieros especiales, a los que nos referiremos oportunamente.

Cuanto más avance el DL (cuantitativa y cualitativamente) mayores son las posibilidades que los municipios se conviertan en fuente de financiamiento; lo que a la postre le otorgará un mayor grado de libertad frente al CONASA y al ERSAPS, mientras que ejerce una función adicional de descomprimir las presiones sobre el déficit del sector público. Todo esto es una meta a más largo plazo, pero absolutamente necesaria para llegar a fases más elevadas de desarrollo sectorial.

- ▶ Generar recursos para financiar instituciones (en especial CONASA y ERSAPS) solventes, sustentables y, por lo menos en los aspectos financieros, independientes del poder político. El Distrito Metropolitano dejará de financiar, tal como sucede actualmente, funciones del poder central que hoy recaen en el SANAA ni financiará a esta institución cuando se reestructure (a excepción que haga uso de sus servicios). Los recursos económicos para el desenvolvimiento del CONASA y el ERSAPS deben estar ligados a sus actividades y actuar a manera de incentivo (cuanto más eficaces son estos organismos, más se le facilita el acceso a su financiamiento, sin depender de partidas presupuestarias del erario nacional)

7.3.12-Propuestas Contenidas en las Estrategias Básicas para la Transformación

Financieras:

▶ En la primera fase:

- Un acuerdo de largo plazo con los cooperantes que asegure un mínimo de fondos disponibles a ser aplicados al PEMAPS
- Formalizar el FHAS mejorando simultáneamente la ejecución presupuestaria.
- Darle sustentabilidad financiera a las instituciones creadas por la Ley Marco.
- Definir el alcance del pago de las prestaciones sociales y estructurar el cronograma definitivo de transferencia de los servicios, para poder perfilar sus requerimientos financieros

▶ En la segunda fase:

- Desarrollar nuevos procedimientos de financiamiento para ser utilizados por los operadores.
- Intensificar las acciones que posibiliten mayor GIC de los operadores.
- Desarrollar instrumentos para crear incentivos para la concreción de mancomunidades cuando no existe una fuerza extra sectorial que las aglutine.

▶ En la tercera fase:

- Se ha entrado en la sustentabilidad financiera del PEMAPS.

Tarifarias

▶ En la primera fase

- Clasificación de los operadores en función del mercado que le atañe. La pertenencia se define en función de distintas variables: la cuenca a la que pertenecen, tamaño poblacional, el grado de desarrollo local, la vulnerabilidad a enfermedades de origen hídricas, y /o al IDH, las cuestiones sociales vinculadas con el servicio, la tipología de la prestación (servicios que se prestan, tecnologías, etc.) y del prestador.
- Compromiso de incremento tarifario inmediato (no obligatorio) para cubrir, como mínimo, los costos operativos al nivel de eficiencia actual. Como resultado de aplicación de este acuerdo ninguna tarifa podría disminuir.
- Generación de la primera metodología de tarifas por parte del ERSAPS, basada en los costos contables del operador y en su programa de inversiones.
- Propiciar tarifas, por parte del ERSAPS, tendientes a:
 - o Mejorar sensiblemente la GIC
 - o Eliminación de subsidios fuertemente regresivos, en especial los generados por la falta de armonía entre la tarifa de agua y la de alcantarillado con referencia a los costos operativos y de capital de cada uno de dichos servicios.

▶ En la segunda fase

- Dictado del Reglamento General de Tarifas, en el que detallan principios y criterios y se establecen las condiciones de equilibrio, la oportunidad y tipo de

- modificación tarifaria, los cronogramas y procedimientos detallados para proceder a una revisión, establecimiento de las categorías de usuarios, de los procedimientos de equilibrar las prestaciones medidas y no medidas (prestación medida: consumo efectivo por precio más cargo fijo en función costos administrativos más costo de la instalación, lectura, mantenimiento y recambio de los micromedidores; prestación no medida: consumo presunto por precio más cargo fijo, donde el consumo presunto es el consumo efectivo promedio de clientes en condiciones similares más la estimación econométrica del mayor gasto en agua por su condición de no medido). Establecer conceptos a facturar regulados, no regulados y de regulación condicional.
- Expedir el Reglamento de Contabilidad Regulatoria.
 - Elaboración de las bases de la metodología de comparación de eficiencia.
 - Generación de la segunda metodología de tarifas.
 - Propiciar tarifas, por parte del ERSAPS, tendientes a:
 - Mejorar la GIC
 - Introducir elementos de eficiencia económica
 - Mejora en la focalización de los subsidios. Obligatoriedad que todo subsidio tarifario cruzado sea explícito como manera darle valor al servicio.
 - Dictado Reglamento de Agua en Bloque (y alcantarillado en bloque) por el cual se crean incentivos para que las Juntas periurbanas se agrupen.

► En la tercera fase

- Dictado de un Reglamento de Descuentos automáticos por fallas en la calidad. El objetivo no es establecer penalidades (las que se establecen en función de la conducta del prestador y de los incentivos que posea el prestador a la disminución no socialmente eficiente de costos) sino establecer una señal por la cual el usuario toma conocimiento automáticamente que ha existido una falla en la calidad en alguna de las etapas de los servicios que se proveen. La variación del descuento sólo indica la importancia relativa que se le asigna a cada tipo de falla.
- Dictado del Reglamento General de Subsidios. Establecimiento del Fondo de Subsidio Municipal.

7.3.13-Instrumentos de la Estrategia Económico-Financiera

El FHAS (Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento) como Alternativa Instrumental Se basa en lo dispuesto la Ley Marco, especialmente en relación con el rol de CONASA en la transformación del sector. Para compatibilizar las atribuciones y responsabilidades de CONASA se requiere dotarle con un instrumento que le permita inducir o incentivar al resto de los sectores, al cumplimiento efectivo de las políticas, estrategias y objetivos fijados. Dada la permanente necesidad de asistencia financiera que caracteriza a los prestadores del servicio y en el ámbito de las atribuciones que las normas vigentes le confieren al CONASA, se considera indispensable contar con un instrumento eficaz en términos financieros, por ello se propone crear el **Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS)**, administrado por CONASA, lo

cual le permitiría⁵⁸ orientar los recursos financieros dentro del sector y lograr una mayor eficacia en el uso de los mismos por parte de los responsables y/o ejecutantes directos de los proyectos.

El objetivo básico del FHAS es contribuir al financiamiento parcial o total de los proyectos de inversión que, conforme a criterios objetivos de priorización, fueran seleccionados por el propio CONASA, bajo la condición que no exista superposición con el área de competencia del FHIS (periurbano y rural) o de programas específicos.

Las contribuciones podrían adoptar la forma de subsidio total o parcial de la tasa de interés con devolución del capital o del capital y una tasa de interés subsidiada y finalmente subsidio parcial o total del capital e intereses con imputación asignación a FHAS perdido. Este ordenamiento creciente de los subsidios tiene como objeto, por un lado, evitar que todos los recursos del FHAS sean insumidos por pocos proyectos y por otro involucrar con recursos propios, en la medida de lo posible, a aquellas comunidades que se beneficien con la realización de los proyectos de manera que se sientan comprometidos para los mismos se materialicen de la manera prevista.

Dado el objeto del FHAS y a fin de maximizar el beneficio para la comunidad de los recursos que se canalicen a través del mismo requiere establecer una **cartera de proyectos** que se adecue a los criterios y objetivos definidos en función de las políticas fijadas por el propio CONASA.

La manera más adecuada de asegurar que los proyectos se concreten es involucrando en la su presentación a los interesados. Ello implica que la mayor parte de los recursos debiera destinarse a financiar proyectos presentados por los propios prestadores cualquiera fuera su naturaleza. En consecuencia, se debe establecer criterios objetivos para realizar ranking de proyectos con la respectiva asignación de recursos del FHAS, en función de dichos criterios⁵⁹. De esta manera se minimizan los efectos negativos de las interferencias políticas en la asignación de los recursos del Fondo.

Para evitar la ineficacia de la inversión en infraestructura financiada con recursos gubernamentales debida a la fluctuación de los recursos presupuestarios que se destinan para la misma, es conveniente la proyección plurianual de recursos (trienales o quinquenales) con afectación de los mismos por el total del valor de las inversiones que implique cada proyecto cuando la realización del mismo implique un plazo mayor al año. De esta manera se evita que cada año se repita el proceso de discusión para conseguir recursos para obras ya en marcha.

Para hacerle frente a eventuales disminuciones de los recursos del FHAS se debe prever la constitución de una reserva de liquidez, manteniendo indisponible por ejemplo el 5% de los recursos anuales recaudados durante los primeros 5 años. En la medida que dichas

⁵⁸ Además del objetivo obvio de fomentar el desarrollo del servicio en aquellas zonas con mayores carencias del mismo.

⁵⁹ Tasa de retorno social, valor presente neto, grado de vulnerabilidad social, etc.

reservas se utilicen deben ser repuestas no bien la recaudación de recursos del FHAS se normalice.

Los actos y contratos que se desarrollen en el cumplimiento del cometido del FHAS así como los rendimientos que se obtengan de las colocaciones financieras del patrimonio del FHAS no deben ser gravados.

A fin de evitar fluctuaciones en el flujo de recursos que contribuyen al FHAS es conveniente que los aportes anuales del Estado Nacional se determinen como una proporción de uno o varios de los recursos que el mismo recaude.

También podrán definirse como recursos del FHAS la proporción del valor de cada proyecto que se decida que el Municipio debe financiar con recursos propios. En este caso, cada Municipio deberá ceder a favor del FHAS los derechos que le correspondieren a percibir recursos nacionales coparticipados, hasta la suma que en cada caso corresponda. El depositario del FHAS a su vez estará habilitado a gestionar ante el organismo que corresponda la acreditación automática de los citados recursos en sus propias cuentas bancarias. Este mecanismo está destinado a evitar que los proyectos se interrumpan por la falta de decisión política para determinar el nivel de tarifas o la realización de aportes directos del Municipio que el proyecto requiere.

Además pueden formar parte del patrimonio del FHAS la proporción que en su oportunidad se decida, de la recaudación por derechos del uso del agua que en el futuro se pudiera cobrar a los prestadores del servicio de agua potable.

Se podrán incorporar como patrimonio del FHAS, los recursos aportados por donantes o cooperantes para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento y que no estén direccionados hacia municipios o instituciones específicas. Respecto a aquellas donaciones que si estén específicamente asignadas, se considera conveniente para el cumplimiento adecuado del rol de planificador del CONASA, que también formen parte del FHAS, sin perjuicio de que este organismo asuma la responsabilidad plena que dichos recursos se asignen totalmente al beneficiario definido originalmente.

Finalmente podrían integrar el patrimonio del FHAS los recursos que para la realización de proyectos específicos eventualmente la SEFIN decidiera asignar.

El FHAS debería constituirse en una entidad financiera, preferentemente en aquella que tenga la responsabilidad de ser el agente financiero del Estado Nacional, es decir donde se deposite el producido de la recaudación de impuestos y administre las cuentas bancarias de la nación. A los efectos del FHAS esta institución debería cubrir una suerte de rol de Agente Fiduciario o Depositario que custodie, administre y libere los recursos del FHAS conforme a las indicaciones que reciba del CONASA o quien este designe. Como contrapartida de esta actividad, la entidad designada para cumplir este rol percibirá una remuneración equivalente a los gastos que le demande el cumplimiento del mismo.

Para maximizar el rendimiento de los recursos que conforman el patrimonio del FHAS, el Depositario podrá efectuar colocaciones financieras en las formas e instituciones que las normas determinen.

Más allá de los aportes eventuales de donantes o cooperantes que contribuyan al FHAS, el responsable de proveer una corriente regular de recursos para conformar el patrimonio del FHAS será el Estado Nacional o quien este designe (ejemplo: Secretaría de Finanzas), en este sentido el Estado Nacional cumpliría el rol de Fiduciante o Depositante Obligado, debiendo hacerse cargo de depositar periódicamente los recursos con que se prevea nutrir el FHAS.

El control del grado de avance y cumplimiento de las obras financiadas por el FHAS será realizado por el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) quien emitirá un reporte sobre la base del cual el CONASA indicará al administrador del FHAS que efectúe el pago al responsable de la ejecución del proyecto. Igualmente, el Ente Técnico (SANAA transformado) será de gran importancia en el acompañamiento de las obras y en el cumplimiento de las especificaciones técnicas respectivas, garantizando calidad.

Puesto que son responsables del servicio de agua potable y saneamiento, los beneficiarios del FHAS deberían ser los titulares del mismo. Obviamente también en la medida que dicha responsabilidad se puede transferir a los entes u organismos que tengan la responsabilidad directa de la prestación del servicio, así podrá ocurrir con la condición de beneficiario⁶⁰

El rol de controlador responsable o supervisor global del FHAS será desempeñado por el CONASA, lo cual implica que tendrá que definir, en acuerdo con los municipios, los proyectos que serán financiados por el FHAS y la eventual contrapartida de recursos con que contribuirán los municipios al financiamiento del proyecto. Además, este organismo sobre la base de los informes de avance que reciba del ERSAPS tendrá la facultad de indicar al depositario la liberación de FHAS a favor del beneficiario.

Como una compensación por los gastos incurridos en el desempeño de sus funciones, el CONASA podrá recibir un parte (fija o proporcional) del FHAS, cuyo valor se determinará periódicamente y se incluirá en el presupuesto anual del organismo.

7.3.14-Instrumentos No Financieros. Fondo de Subsidio Municipal

Como meta se propone el siguiente esquema para el funcionamiento del Fondo de Subsidio Municipal:

1. Tipos de Subsidios.

Subsidios Directos a la Oferta. Están conformados por todo aporte, directo o indirectos, canalizado o no a través de Fondos Específicos, destinadas a obras y efectuado por el Gobierno Central, el Municipio, Entidades Multilaterales de Crédito o Donantes destinado a financiar o co-financiar gastos e inversiones necesarias para el desarrollo de

⁶⁰ Los terceros a quienes se cedan responsabilidades y derechos deberán constituir finanzas o garantías a favor de los titulares del servicio puesto que en definitiva estos son los responsables finales del servicio.

los servicios y en el que el recupero de lo aportado y sus intereses no se efectúa a precios de mercado. La proporción financiada por dichos fondos no formarán parte de la base tarifaria del prestador, en cuanto al valor del subsidio, por lo que el no recibirá remuneración alguna por ellos, a excepción que se tratase de aportes financieros reembolsables. De darse esta eventualidad, el aportante podrá decidir a quien o quienes el prestador ha de reembolsar los fondos.

Subsidios a la Demanda. Los subsidios a la demanda se canalizarán a través de dos modalidades: *Decisiones especiales.* Exenciones o rebajas específicas directamente financiadas por los municipios a través de sus recursos tributarios generales. El Municipio mediante Resolución, determinará el beneficiario, las condiciones del beneficio y obligaciones que aquel se compromete. Es condición que las mencionadas disposiciones, con prescindencia de toda otra circunstancia, ofrezcan una garantía de pago que aseguren sus ingresos. El Municipio puede hacer caducar el beneficio, de pleno derecho y en virtud de los criterios de oportunidad, mérito y /o conveniencia. Con carácter de excepción el ERSAPS puede proponer al Municipio actividades a subsidiar, siempre que previamente ofrezca las garantías de pago pertinentes. El Municipio podrá aceptar o rechazar las recomendaciones del Ente Regulador. *Fondo de Subsidios.* El Fondo de Subsidios admite dos destinos: (i) Exenciones taxativamente previstas al momento de la entrada en vigencia del Fondo a financiar por los usuarios y /o terceros aportantes al Fondo. Posee el carácter de subsidio explícito; y (ii) Subsidio Tarifarios cruzados y explícitos para solventar a usuarios residenciales cuando ello sea necesario para atender a objetivos sanitarios vinculados directamente con la prestación, originados en restricciones vinculadas con la capacidad de pago, en los términos de las siguientes normas.

La Administración del Fondo de Subsidios estará encabezada por el Municipio, sujeto a los mismos controles que la normativa general vigente establece y lo que pudiese determinar el ERSAPS en la materia. El Fondo de Subsidios formulará sus propios reglamentos internos, los que en ningún caso deberán entrar en contradicción con las normas del presente Régimen y del Reglamento “ad hoc” a dictarse.

7.3.15-Estructuración de la Estrategia Financiera

- 1°. Las inversiones programadas para los próximos años deberían contener lo inicialmente estructurado más los retrasos que se han acumulado durante el período 2002 – 2004.
- 2°. Por otra parte las necesidad de financiamiento efectivo imputable al sector sería más importante pues:
 - a. Hay que financiar gastos e inversiones de las nuevas instituciones (CONASA, ERSAPS, SANAA reestructurado, lo que debe incluir, además, el desarrollo de los nuevos operadores que la Ley Marco contempla) no incluidas en las metas sectoriales (sólo el 1,5% es el total destinado en las metas sectoriales al fortalecimiento de todas las instituciones participantes);
 - b. Debe hacerse frente a la totalidad de costos que implica la reingeniería del SANAA lo que incluye el pasivo laboral y lo que pudiese corresponder de las contingencias a las que se refiere la nota 11 al balance cerrado el 31 de

- diciembre del 2003 (con informe del auditor de en mayo 2004), por la cual se reconoce que el SANAA estaba enfrentando demandas de indemnización del orden de los 13 millones de dólares de capital;
- c. Diversos prestadores están prestando el servicio sin cubrir, con recursos propios, sus costos operativos.
 - d. El sector es dependiente en grado extremo al financiamiento externo, en especial a las donaciones de los cooperantes. El 90% de las inversiones presupuestadas para el SANAA se vinculan con el financiamiento externo (préstamos más donaciones), siendo un caso único tanto en términos internos como internacionales.
- 3°. El sector no puede compensar la brecha vía recursos del gobierno central pues crearía presión sobre los niveles de déficit comprometidos por el sector público.
 - 4°. La única posibilidad de sustentabilidad en la materia pasa por la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Los efectos máximos de la nueva sustentabilidad se observarán en el último quinquenio del período que va hasta el 2015, mientras que las mayores necesidades de inversión recaen en el próximo quinquenio.
 - 5°. La solución del problema pasa por el uso del crédito, ya que las previsiones de los efectos de la totalidad de fuentes de financiamiento, en términos de valor presente, son similares a las necesidades de financiamiento, medidas de igual manera.
 - 6°. Si el primer desembolso es dependiente del cumplimiento de obligaciones queda por definir como se financian las primeras obligaciones.
 - 7°. La estrategia de financiamiento propuesta reconoce las siguientes fuentes, cuyo comportamiento esperado es:
 - a. Incrementar fuertemente la Generación Interna de Fondo
 - b. Desarrollar nuevas fuentes y/o potenciar y/o reestructurar preexistentes
 - i. Impulsar el financiamiento municipal – a través de recursos propios o coparticipados – de los nuevos prestadores.
 - ii. Reestructurar la contribución de mejoras que realizan los futuros usuarios por la creación de un sistema de Aportes Financieros Reembolsables y No Reembolsables.
 - iii. Potenciar los emprendimientos de interés social, donde los usuarios o futuros usuarios aportan, fundamentalmente, mano de obra.
 - iv. Subasta pública de acciones para aquellas localidades que adopten un modelo similar al imperante en Puerto Cortés.
 - v. Aportes de contratistas e inversionistas en emprendimientos tipo B.O.T. incluyendo el desarrollo de PYMES.
 - c. Aumentar, levemente, los aportes del Gobierno Central y, en contrapartida, asumir el pago de los intereses y del capital de los futuros préstamos.
 - d. Mantener el financiamiento internacional (banca de fomento internacional y/o regional más donaciones) en los niveles actuales
 - 8°. Varias de las acciones que se mencionan en 8.b. dependen de la existencia de un adecuado desarrollo de la Generación Interna de Fondos, como manera de dar certidumbre al reintegro de las obligaciones. A su vez, la Generación Interna de Fondos depende del accionar coordinado de tres tipos de acciones:

- a. Mejoras en la operación de los servicios y en la eficiencia en el uso de los recursos.
- b. Mejoras en el accionar comercial,
- c. Incremento de Tarifas

Tanto las mejoras en eficiencia operativa como comercial tienen amplias posibilidades de posibilitar ganancias de importancia mejoras de importancia en la Generación Interna de Fondos. La certificación de procedimientos operativos y comerciales puede ser un factor coadyuvante para la irreversibilidad de la mejora obtenida. Debe tenerse en cuenta que si el proceso de reingeniería del SANAA se hace eficientemente el total de costos futuros del sector disminuiría sensiblemente.

En vista de la experiencia internacional (incluyendo la Latinoamericana) podrían aumentar sostenidamente si se cumple con la condición de la mejora del servicio, el conocimiento de su costo real, las mejoras en términos de equidad y la estructuración de un sistema de subsidios eficientes. Por encima de cubrir los costos operativos las mejoras tarifarias son dependientes de mejoras previas en la calidad de los servicios.

- 9°. Además de los instrumentos que están íntimamente ligados al desarrollo de una determinada fuente (como la B.O.T. a los aportes de contratistas e inversionistas) debería promoverse instrumentos indirectos como ser la calificación del riesgo por entidades especializadas, tal como sucede con prestadoras municipales o estatales en América Latina.
- 10°. Pero los instrumentos básicos de la estrategia de financiamiento son el Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS) y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Ambos Fondos actuarán en ámbitos en principio distintos (reserva de ámbitos: el FHIS en el rural, pequeñas localidades y áreas periurbanas o donde el componente social en otras áreas sea determinante pero dependiente de la presencia de servicios sanitarios; en el resto el FHAS) pero coordinando y acordando participaciones específicas en el ámbito previamente no reservado, cuando las condiciones operativas así lo requieran.
- 11°. El FHAS es un instrumento de financiamiento a los prestadores y de apoyo a la planificación y regulación encarnadas en el CONASA y el ERSAPS (fue abordado anteriormente en las propuestas correspondientes)
- 12°. El CONASA como administrador del FHAS no sólo desarrolla el fortalecimiento de la coordinación con los donantes y otros prestararios, incluyendo la creación de un marco multi-anual para la planificación. Dentro del FHAS, el ERSAPS opera como certificador de riesgo. Ambos deberían impulsar y financiar acciones de modernización, transparencia, participación, fortalecimiento de auditorías internas y externas y mejoras en el sistema de adquisiciones.
- 13°. Los municipios y prestadores poseen la libertad de asumir compromisos financieros por fuera de los recursos aportados por los Fondos, ya sea para afrontar erogaciones adicionales o aplicar menores niveles tarifarios que los recomendados.
- 14°. El desarrollo de la estrategia económica – financiera, incluyendo los aspectos tarifarios está íntimamente ligada a una aceptable caracterización de los mercados.

- 15°. La mayoría de los tipos de mercados habrá una significativa cantidad de operadores, mientras que en otros la cantidad será reducida. Para los primeros el criterio de eficiencia se vincula con la “competencia por comparación” mientras que para los segundos se utilizarán modelos basados en “benchmarking” y criterios análogos.
- 16°. Deberían existir revisiones periódicas y no periódicas. Las no periódicas están relacionadas con hechos vinculados a caso fortuito o fuerza mayor, aplicándose exclusivamente al operador u operadores involucrados en dicha causal y, exclusivamente por el efecto de dichos hechos.
- 17°. Los principios y criterios para la estructuración las metodologías tarifarias serán
- *eficiencia económica,*
 - *neutralidad,*
 - *redistribución y solidaridad,*
 - *suficiencia financiera,*
 - *simplicidad y transparencia,*
 - *Integralidad tarifaria*
 - *Prestación Integral*

La solución de conflictos y recomendaciones tarifarias dependerá de la prelación de esos principios y criterios. Ese orden variará en función de la tipología de mercado.

- 18°. El ERSAPS determinará la metodología, criterios y requisitos que deberán cumplir los operadores y municipios para la elevación de toda información vinculada con las Revisiones Quinquenales y las Revisiones por Fuerza Mayor.
- 19°. Las recomendaciones que efectuará el ERSAPS para cada prestador carecerán de fuerza ejecutiva, hasta que el Municipio, dentro de los plazos máximos e improrrogables que las normas determinen, ratifiquen o modifiquen dichas recomendaciones para los prestadores que se encuentran en su área de competencia.
- 20°. El ERSAPS tratará que los Municipios alcanzados adhieran al hecho que en las facturas correspondientes de los prestadores alcanzados por esta disposición consignen el valor económico de la prestación a través de las tarifas de eficiencia económica y el consumo asignado (real o presunto) asignado a cada usuario, con el objeto que conozcan el costo económico de la prestación y puedan observar, de comparar con la tarifa que efectivamente deban pagar, su carácter de subsidiado o subsidiante y el valor de dicho monto.
- 21°. El tamaño de Municipio consignado en la primera parte del 21°, podrá ser reducido por el ERSAPS, en función de la evaluación técnica que realice ante de expedir las metodologías previas a cada Revisión Quinquenal.
- 22°. Al costo total se le deducirá el valor presente de los subsidios a la oferta que pudieran haber sido otorgados a cada prestador mediante un procedimiento similar al determinado en la última parte del punto 21°, se obtendrán los precios efectivos sin subsidios cruzados a la demanda. El monto máximo de subsidios a la oferta lo establecerá el ERSAPS, en función de la tipología de mercado donde opera cada prestador.

- 23°. El ERSAPS recomendará el esquema de subsidios cruzados, los que responderán a discriminaciones de primer o segundo grado, con cargos fijos sin derecho a consumo libres, lo que permite establecer el sistema de subsidios cruzados.

7.4 Descentralización y Fortalecimiento Municipal

El presente subcapítulo es de naturaleza transversal. Este carácter hace que tenga incidencia en los tres Programas del PEMAPS, es decir, Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (PROSIS), Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de APS (PROSER), y Programa de Modernización y Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en APS (PROSOM).

7.4.1-Planteamientos Iniciales

La publicación de la Ley Marco y su Reglamento proveen bases sólidas para reformar y modernizar el sector APS en Honduras, construido sobre un *ambiente facilitador* más robusto, con *roles institucionales* y los consiguientes *arreglos institucionales* mejor concebidos, vertebrados y gestionados, para hacerle frente a la problemática y desafíos del sector, y con procesos, mecanismos e instrumentos mejor definidos para el éxito de las políticas, estrategias, planes, programas, metodologías, dispositivos, proyectos, decisiones y actuaciones que deberán ponerse en práctica en los próximos años.

La evaluación de las condiciones prevalecientes en Honduras en materia de los sistemas, servicios, marco jurídico e instituciones vinculadas con el sector APS, versus los otros seis países de Centroamérica, permiten aseverar que en Honduras existen las condiciones más favorables para introducir reformas en el sector .

7.4.2-Characterización de la Descentralización

- ▶ la reducción del papel del Estado para abrir paso a la gestión subnacional, municipal y local;
- ▶ El desplazamiento gradual de funciones, atribuciones y responsabilidades del Estado (de ejecución y operación a supervisión, fomento y regulación);
- ▶ la descentralización o traslado de funciones, recursos y responsabilidades hacia gobiernos locales;
- ▶ el empleo de instrumentos económicos para regular y mejorar la prestación de los servicios;
- ▶ la incorporación social en la prestación de servicios, con la creación de oportunidades y empleo, así como al mejorar tales servicios;
- ▶ la incorporación gradual del sector privado y los usuarios en la gestión y el aprovechamiento del agua; y
- ▶ la propensión hacia la gestión integrada de las fuentes de suministro y del agua a nivel de cuencas.

7.4.3-Evolución Gradual de la Descentralización

Los procesos de descentralización no ocurren en forma vertiginosa, su evolución está pletórica de oposiciones y obstáculos, como consecuencia natural derivada de la aversión al cambio y los intereses entronizados. Mientras maduran las reformas y mejora el desempeño económico, el subsector APS presentará un panorama de asignaturas pendientes, que especialmente afectan a los sectores sociales con menores niveles de ingreso, educación y de otros parámetros de bienestar

7.4.4-Conclusiones y Propuestas en Relación con la Experiencia de Descentralización en Otros Países

La descentralización del Estado es un proceso complejo en sus raíces, naturaleza, dimensiones, alcances y posibles resultados.

Puede ser el resultado de una política de Estado (*de arriba hacia abajo*) como parte de los procesos de modernización y reducción del Estado, pero también puede responder a necesidades e incluso demandas de las fuerzas vivas locales o municipales, e inclusive a nivel nacional. También puede derivarse de los procesos de apertura democrática participativa o ser resultado indirecto de la globalización de países y regiones.

Las dimensiones de la descentralización pueden abarcar todos los temas de la vida nacional o bien focalizarse a ciertos nichos de necesidades o de oportunidades.

La descentralización puede ser gradual y detenerse hasta el nivel de instancias subnacionales, o ser aplicada en procesos de corta duración y tener efectos o estar focalizada a nivel local.

Los resultados de la descentralización son realmente mixtos al realizar un análisis a nivel del orbe. Los procesos de descentralización bien planificados, madurados y conducidos, con recursos suficientes, con apoyos políticos, institucionales y jurídicos, con la definición e instrumentación de políticas claras y con objetivos y metas realistas, han tenido resultados muy satisfactorios. En contraste, los procesos mal conducidos, obstaculizados, poco planeados y con escaso apoyo político, sin recursos suficientes y con metas poco realistas, normalmente han fracasado y enviado mensajes confusos a la colectividad mundial.

A través de las necesidades de descentralización, los estados se ven presionados a ceder parte de su poder en favor de instancias de la administración pública más cercanas de los ciudadanos.

Íntimamente vinculado con los desafíos de la descentralización, aparece ***el reto de la gobernabilidad democrática***, entendida como legitimidad, eficacia, inclusión del máximo de actores posible o deseable y la capacidad de reconocer y solucionar los conflictos sociales en forma vertebrada y plural. Ello incluye crear capacidades administrativas

(especialmente institucionales), pero también políticas públicas y mecanismos para asegurar su cumplimiento.

Debe reformarse la dimensión socio-territorial del Estado, con su consiguiente descentralización para lograr una mejor repartición de las funciones y tareas operativas con una reducción razonable de la envergadura del propio Estado, cuidando que ello no se traduzca en un debilitamiento institucional y de los principios de autoridad y de rectoría política, económica, educativa, de salud y bienestar. La reforma de la dimensión socio-territorial del Estado requiere de arrojarse en procesos que garanticen mayor eficiencia y eficacia desde los primeros pasos, un mayor desarrollo democrático, especialmente en materia participativa, y una equitativa y realista distribución de actuaciones y responsabilidades entre Gobierno y Sociedad. Lo anterior conllevaría la construcción de una gobernabilidad más sólida sustentada en una descentralización vigorosa y cuidadosa. Así, la discusión de principios de la descentralización se convierte en una discusión de las formas primarias para gestarla, instrumentarla y mantenerla.

7.4.5-Aspectos Políticos Intrínsecos al Sector APS en Honduras. Gobierno Nacional y Municipios

El agua potable y saneamiento son elementos del contexto político del país. El gobierno central está claramente posicionado en cuanto al estado del arte y la necesidad de descentralizar. Esta tesitura varía en algún grado cuando se transita del nivel de la Presidencia y los más elevados niveles de decisión del Gobierno Nacional, y se llega a los niveles técnico – políticos de la institucionalidad central, ya que en estos no priva tan claramente el interés y el grado de compenetración en las necesidades de descentralización. *Por ello, precisamente en los niveles técnico - políticos se deberá trabajar fuertemente para lograr su transformación, reducir sus dimensiones y costos para el país y plantear nuevos horizontes de trabajo, a la luz de la Ley Marco y el resto del acervo jurídico que rige al Sector APS.*

Las condiciones políticas y el posicionamiento de otras instancias de gobierno nacional no son desfavorables a la transformación del sector. *Aún deben armonizarse las posiciones políticas en relación con las respuestas concretas para brindar apoyo financiero a los requerimientos que se desprenden de la tarea descentralizadora.* Fuera de esta condición de importancia significativa, *el panorama entre las instancias de gobierno nacional luce alentador para avanzar en los procesos y actuaciones en dirección a la descentralización.*

En contraste, en términos políticos, en las municipalidades existe desinformación que se manifiesta en desinterés o inclusive en aprehensión. Esto puede *revertirse eficazmente con una política sólida y permanente de información y de diálogo del gobierno nacional con las municipalidades.* Especialmente es importante para resolver los casos de traspaso de sistemas y para instrumentar el fortalecimiento municipal. ***El PEMAPS propone la necesidad de adoptar una política sólida y vertebrada de descentralización que incorpore en forma protagónica y sistemática la información y diálogo del gobierno nacional con las municipalidades.***

7.4.6- Propuesta de Subprograma de Fortalecimiento Municipal Ante la Situación Institucional del Sector APS

Dada la relativa fragilidad de la gestión municipal en materia de APS, entre las tareas urgentes por desarrollar en materia de descentralización, es indispensable articular un robusto ***Subprograma de Fortalecimiento Municipal*** que permita en forma sistemática y sustentable brindar los apoyos que se requieren para informar, capacitar y fortalecer a las autoridades en materia de las responsabilidades inherentes a la administración de los sistemas y a la prestación de los servicios. El fortalecimiento municipal, cuya esencia es la municipalización plena y sustentable de sistemas y servicios, tiene como propósito contribuir a sustentar y mejorar la administración de sistemas y prestación de servicios para las 298 municipalidades. Igualmente, el subprograma de fortalecimiento municipal deberá apoyar en forma permanente y suficiente las necesidades que se deriven del nuevo ente prestador de los servicios, desde su gestación, instrumentación, desarrollo y operación.

7.4.7-Bases: Transformación del Sector APS

Las directrices básicas para definir las formas y fondo de la transformación, parten de elementos aparentemente simples, pero cuya repercusión y costos – no sólo económicos – pueden llegar a proporciones de enorme envergadura:

(a) *La tarea central deberá continuar siendo por algunos años más, la ampliación de la cobertura y por tanto de la oferta de los servicios, con grados de complejidad y costos unitarios cada vez mayores debido a la dispersión de la población, incluyendo las zonas periurbanas que hoy día representan uno de los más grandes desafíos que confronta el sector.*

(b) *En forma complementaria, y nacida de la proporción de población rural en relación con la total (todavía mayor del 50%), la atención del Estado Hondureño debe dedicar tiempo de calidad y recursos suficientes para hacerle frente a la necesidad de reducir brechas del sector en el medio rural, particularmente en las zonas más castigadas por economías desfavorables y acceso a mínimos de bienestar social. Honduras ha logrado avances y resultados encomiables, y ha logrado articular programas que realmente atacan la problemática de raíz. Aún así, lo que se desarrolla actualmente en materia de inversiones, obras y apoyos, resulta insuficiente para el tamaño del desafío por vencer.*

(c) *La política pública del sector debe ofrecer elementos suficientes para responder al crecimiento de áreas urbanas, que gradualmente se transforma en un fenómeno mixto, en parte resultado del crecimiento natural y por otra parte, reflejando los efectos de la migración rural – urbana que gradualmente puede detectarse en los patrones de crecimiento de las manchas urbanas y del número de conexiones de agua, que son superiores al efecto que podría esperarse por el incremento resultante del número de nacimientos netos versus el número de decesos en la misma unidad de tiempo. Si bien existen algunas economías de escala, lo cierto es que los grandes proyectos de captación y de conducción, cada vez más complejos y con mayores repercusiones a nivel local,*

alcanzan costos nivelados por metro cúbico que resultan de difícil amortización a través de las tarifas que podrían establecerse en ciudades con perfiles diferenciales tan grandes, en términos de coeficiente de Ginni (*en el que 0 indica una igualdad perfecta y 1 la desigualdad perfecta entre ricos y pobres*), por ejemplo, como los que presenta especialmente el área metropolitana de Tegucigalpa.

(d) *Honduras debe comprometer una parte de sus esfuerzos en mejorar los servicios, de tal manera que haya mejores condiciones en materia de calidad del agua servida, presiones, oportunidad y continuidad, entre otros factores que han sido debidamente analizados y aún oficializados como visión del Estado al quedar incorporados a los contenidos de la Ley Marco.* En este espacio también existen márgenes de acción para ensayar e instrumentar distintos modelos de gestión (*que no es novedad en el caso Hondureño, por la amplia gama de intentos, algunos exitosos, por diversificar las formas de gestión de los servicios en el contexto de las realidades*) y también para gestar y aprovechar una gran variedad de oportunidades de negocios y, por ende, de generación de empleo y de actividad económica en los sectores social y privado. En este mismo rubro de mejoramiento de los servicios existen espacios para la transformación de la percepción política y social sobre el seguimiento real, incluyendo auditorías ciudadanas y sistemas de rendición pública de cuentas, de las acciones públicas para corregir o mejorar los rumbos del sector. Igualmente se presentan condiciones potencialmente propicias para avanzar en el estudio y aplicación concreta de métodos, procesos e instrumentos para aclarar los orígenes y eficientizar los costos que conlleva la prestación de los servicios respectivos.

(e) En el orden de ideas anterior, con base en los planteamientos y compromisos asumidos por el Estado Hondureño y la evaluación de los procesos históricos en relación con los efectos del Centralismo en el Sector APS en Honduras y en países de la región, ***es oportuno e incluso urgente impulsar la descentralización y el mejor funcionamiento del aparato gubernamental en relación con el sector.***

(f) *Para solidificarse, el Sector APS requiere que la población de Honduras conozca lo suficiente acerca de los sistemas y servicios que se prestan, sus costos, dificultades para brindarse, beneficios que acarreen y papel destacado que desempeñan los usuarios y la sociedad en general en el desarrollo y mejoramiento del sector.* Lo anterior implica, más allá de las buenas intenciones y del discurso vacío, la creación de nueva cultura para el Sector que se internalice en el Gobierno y Sociedad, incluyendo el sector privado.

7.4.8-Estructura del Sector Previa a la Descentralización

El Plano Político de CONASA juega un papel crucial en el proceso de descentralización. Por ello, ***la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece la necesidad de fortalecer la integración, operación y financiación del CONASA en etapas tempranas, para impulsar el proceso de descentralización, para lo cual deberán gestionarse los apoyos políticos y sociales que se requieran.***

Dado que SANAA está en etapa de transición y que la Ley Marco ordena su transformación para cumplir con sus nuevos y distintos roles en relación con la situación

actual, por un lado, y que el Servicio Autónomo juega un rol también esencial en la marcha del CONASA, ***es esencial perseverar en la reingeniería del SANAA y en la definición clara, aceptación amplia e instrumentación, de los cambios que deba experimentar. La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece revisar, robustecer y llevar a la práctica la Reingeniería del SANAA en etapas tempranas y con la gradualidad que los procesos de transformación del Sector APS requieran.***

El ERSAPS cuenta con independencia funcional, técnica y administrativa, para desempeñar mejor su función de regular y controlar la prestación de los servicios de APS en Honduras. El Ente debe establecer los mecanismos de control de carácter general y *aplicación local* en relación con los servicios que se presten. *Ciertamente, la descentralización requiere apoyarse sólidamente en el rol del ERSAPS, para lograr el fortalecimiento de los municipios y la asunción de compromisos y responsabilidades por parte del sector social y de la iniciativa privada.* Por ello, ***la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que se determinen jurídica, política, técnica y operativamente con toda precisión las actuaciones del Ente Regulador Nacional – acorde con lo dispuesto en la Ley Marco y su Reglamento – en los procesos de traspaso de sistemas del SANAA hacia las municipalidades, así como en los procesos de fortalecimiento municipal, incluyendo la temática rural y periurbana.***

El SANAA es vital hoy, durante y después de la transformación del sector. Por ello, la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal recomienda que el proceso de transformación del SANAA, necesario para cumplir con la Ley Marco y parte fundamental para concretar el traspaso de sistemas y la descentralización del sector, debe iniciar mandatoriamente en etapas tempranas, desde el año 2005, conjuntamente con la adecuación que deberá realizarse a su estructura, integración y procesos operativo - administrativos también a la brevedad posible, para facilitar el traspaso de sistemas y acueductos a favor de las Municipalidades que correspondan.

En materia de Juntas de Agua y Saneamiento, PEMAPS propone atender fundamentalmente:

1. mejoramiento en procesos administrativos, incluyendo la determinación y pago de los costos por la prestación de los servicios;
2. el mantenimiento y rehabilitación de sistemas (*obras, instalaciones, equipamiento*);
3. garantizar la entrega de agua debidamente potabilizada;
4. avanzar en los esquemas para la disposición de aguas servidas;
5. avanzar en los modelos de prestación de servicios en el medio rural en términos de ingeniería de proyectos, diseños acordes con dicho medio y sistemas organizativos sustentables;
6. determinar la estrategia para acercar apoyos necesarios en forma transitoria, esporádica o permanente para distintas realidades existentes entre las juntas administradoras;
7. determinar el papel que el SANAA debe desarrollar para apoyar las juntas administradoras;

8. resolver las necesidades de normatividad que se requieran para apoyar y fortalecer a las juntas de agua en materia operativa, comercial, financiera, administrativa, jurídica y de gestión ambiental;
9. determinar la conveniencia de fusionar juntas administradoras bajo criterios de economías de escala para su mejor operación y sustentabilidad, o bien, en ciertos casos, su incorporación en nuevas empresas que se creen a nivel municipal, así como la reingeniería de procesos, la conveniencia de brindar apoyos vía tercerías o outsourcers, la conveniencia de reponer procesos de apoyo técnico que brindaban los TAS y los TOM, la creación de pymes para atender el tramo completo de control en la prestación de los servicios o para apoyar ciertos procesos (quizás como outsourcers), y revisar las condiciones de negocios que permitan mejorar los servicios en determinadas zonas a mejor costo.

7.4.9-Calidad del Servicio

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que antes de emprender propiamente la descentralización es importante tomar conciencia de la calidad actual de los servicios vis a vis indicadores específicos y partir de ese punto para su mejoramiento gradual, con base en mejores arreglos operativos del sector, inversiones importantes, recursos humanos capaces y apoyos de otra índole (políticos, informáticos, etc.) que surgirán a medida que la descentralización comience a rendir sus frutos, al unísono con otros factores clave en la transformación del sector.

La calidad de los servicios requiere un apuntalamiento sólido dentro del proceso de descentralización. En tal sentido, se requieren acciones de envergadura considerable con el propósito de *eleva los niveles de cobertura*, por un lado, y de *calidad del servicio*, por el otro. Por tanto, el Sector debe fortalecerse financieramente para hacerle frente a inversiones de gran magnitud, las cuales deberán enfocarse tanto a ampliar los servicios a las colectividades, como a trabajar fuertemente en revertir el rezago en el mantenimiento básico y en las mejoras en la prestación de los servicios. Es común diferir u omitir los trabajos en materia de alcantarillado y saneamiento de efluentes.

Por tanto, la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que, sin descuidar la atención de las necesidades de ampliar y mejorar los servicios de agua potable a las ciudades, poblaciones y medio rural, se otorgue una atención especial a la ampliación del alcantarillado y saneamiento, así como al mejoramiento de tales servicios, con el propósito de elevar los actuales indicadores que son modestos o mediocres, con efectos en la salud y productividad de la población, en fuentes de abastecimiento y en el medio ambiente. Igualmente, para los fines de la descentralización del sector, es fundamental contar con apoyos robustos para fomentar la transformación institucional, incluidos los programas clásicos de desarrollo en la materia.

7.4.10-Activos y Otros Recursos

Los activos del SANAA se encuentran en estado regular, con algunos rezagos en mantenimiento y reemplazo periódico, ***que la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal recomienda sean atendidos, tal y como lo dispone la Ley Marco, previamente a realizar el traspaso de los sistemas.***

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que las deficiencias que presenta el estado actual de los recursos informáticos y de recursos materiales diversos al cargo del SANAA, también deben corregirse previamente al traspaso de sistemas. Por lo tanto, Los costos de las adecuaciones y correcciones que se requieren en activos y otros recursos deben valorizarse con oportunidad para apoyar el proceso de traspaso de tal forma que no se transfieran pasivos de esta índole hacia las Municipalidades. Tales razones apoyan la realización temprana de inventarios y censos de información acerca del estado que guardan, para apoyar la valorización de los gastos e inversiones necesarias.

Los temas por atender en el *mejoramiento de los servicios vis a vis la descentralización del sector* son diversos y extensos. Van desde el desarrollo de las instituciones, especialmente en el ámbito municipal y rural (Vg. *fortalecer Juntas de Agua, patronatos y DIMAS; desconcentrar y mayoritariamente descentralizar las empresas o entes prestadores existentes; apuntalar, mejorar o sustituir los modelos de gestión; y contrarrestar la desinformación de las corporaciones municipales, de los usuarios y de la sociedad*), hasta la calidad de los servicios prestados (*continuidad, presiones, la calidad del agua servida y el estado de deterioro de los sistemas – inoperancia de dosificadores de cloro, válvulas y medidores en mal estado, fugas en las redes de distribución, deficiencias electromecánicas en los equipos del sistema, etc. –*)

7.4.11-Experiencia y Capacidad de Planificación y Programación

La escasa experiencia en planeación exitosa en el sector APS, fundamenta las siguientes propuestas en la materia. Como conclusión del proceso de planeación realizado durante 14 meses, se considera indispensable que:

1. El PEMAPS sea revisado, mejorado y aprobado por las más altas autoridades del Gobierno de Honduras, como un instrumento convalidado que bajo el liderazgo del CONASA efectivamente:
 - i. oriente el desarrollo y destino del sector,
 - ii. se ponga en práctica en forma coordinada y concertada,
 - iii. cuente con los apoyos políticos, financieros, sociales y económicos suficientes,
 - iv. constituya el sustento para realizar en forma integral la descentralización plena del sector – más allá del sólo traspaso de sistemas del SANAA a las municipalidades –
 - v. establezca condiciones apropiadas para construir los acuerdos de voluntades que impulsen los cambios necesarios,

- vi. dispare procesos hoy día inéditos – incluida la participación pública permanente, de la mano con la participación privada --,
 - vii. permita la realización ordenada y congruente de obras,
 - viii. posibilite la realización de las prácticas de mantenimiento programado y sistemático,
 - ix. ordene la situación de costos del agua y tarifas en el marco de la actuación del ERSAPS,
 - x. permita el fortalecimiento de todas las municipalidades de Honduras en materia de sistemas y servicios de APS,
 - xi. posibilite el desarrollo de una cultura del agua potable y saneamiento en la población y en las autoridades nacionales y locales,
 - xii. facilite el fortalecimiento de los equipos humanos para que cuenten con capacidad suficiente para confrontar los desafíos del sector a nivel nacional y local, y
 - xiii. sistematice el intercambio de experiencias y de elementos de trabajo para elevar las coberturas y calidad de los servicios en sintonía con la Ley Marco y su Reglamento, con las Políticas del Gobierno Central, y con los compromisos asumidos por Honduras en foros internacionales en materia de APS.
2. Se establezca en CONASA el Sistema Nacional de Planeación, con base en las disposiciones de la Ley Marco y su Reglamento, con apoyo en sendo Decreto Presidencial que establezca la necesidad del Estado Hondureño de contar con dicho sistema nacional, como condición indispensable para hacerle frente en forma decidida y sistemática, a los grandes rezagos del sector y a las necesidades futuras, para confrontar la elevación de coberturas y calidad de los servicios a toda la población en tiempos razonables y con costos racionales;
 3. Se articule el Subprograma Nacional de Descentralización del Sector APS, como parte del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, el cual permitirá en los años siguientes conducir en forma ordenada y eficiente, los procesos necesarios con el debido seguimiento para lograr los objetivos de dicho programa en forma oportuna y sin retrocesos;
 4. Se fortalezca en forma temprana y con los apoyos necesarios, la capacidad de planeación de sistemas y servicios de APS en todas las municipalidades del país, con base en el respeto al ámbito municipal y a sus particularidades, como parte del Subprograma de Fortalecimiento Municipal del PEMAPS.

7.4.12-Capacidad Comercial, Administrativa y Económico-Financiera

El Sector a nivel nacional cuenta con experiencia variada en materia comercial, de administración de los sistemas y de sus capacidades financieras. La experiencia se ha aglutinado en un grupo relativamente reducido de personal capaz que hoy resulta insuficiente ante las dimensiones que ha cobrado el sector y las expectativas a futuro.

La Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal del PEMAPS establece que el personal del SANAA que se capacite en las esferas de trabajo comercial, administrativo, económico y financiero, forme parte de los equipos de colaboradores que se integrarán en los Centros Regionales de Apoyo que la Estrategia referida ha

recomendado que el SANAA cree para cumplir con los mandatos de la Ley Marco y su Reglamento, en relación con las tareas futuras asignadas al Servicio Autónomo una vez que haya concluido la etapa de traslado de los sistemas a las municipalidades que correspondan. En forma suplementaria, podría considerarse que una fracción de los capacitados pudiere prestar directamente servicios a las municipalidades como parte de su equipo administrativo – en el ente prestador correspondiente – o como parte de los arreglos que este documento – producto intermedio y el propio PEMAPS plantean para la creación de empresas prestadoras de diversos servicios que son necesarios en el tren de actividades propias de los entes prestadores, bajo una tónica de sector descentralizado plenamente.

Las capacidades de las municipalidades en general – existen algunas excepciones aisladas – es muy reducida en las materias que se abordan en el presente apartado. Es por ello que la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal del PEMAPS establece una capacitación programada para atender las necesidades municipales, probablemente no a través de esquemas individuales que resultarían tardados para un universo de 298 municipios, sino a través mayoritariamente – si bien no únicamente – en centros de capacitación permanente que se establecerán en los Centros Regionales de Apoyo que suplirán a las actuales Regionales de SANAA, que se financien con recursos multipartitas – recursos presupuestales del nivel nacional, regidos por criterios de CONASA, ERSAPS y SANAA; recursos de donantes, cooperantes; recursos de empréstitos internacionales; recursos de la iniciativa privada y de la sociedad y pagos que realicen las municipalidades para la capacitación de su personal –. La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece también que se realice una consultoría especializada para diseñar la orientación y contenidos de los programas de capacitación que se han estipulado.

7.4.13-Apoyo Financiero al Sector

La inversión sectorial se financia en más del 50% con fondos provenientes de donaciones. Esto se traduce una elevada fragilidad del sector para atender el crecimiento de la cobertura de los servicios. Conforme Honduras siga creciendo, los fondos de ayuda del exterior irán menguando y por ello es crucial avanzar en el desarrollo financiero del sector para diseñar mecanismos e instrumentos financieros que permitan sustituir la reducción de recursos de apoyo y prepararse en forma planificada a los tiempos en los cuales las donaciones y apoyos hayan cesado. Por lo tanto, *la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal del PEMAPS a través de la estrategia de descentralización estipula la necesidad de realizar el diseño ad hoc y la puesta en marcha de esquemas operativo-financieros que permitan incrementar la caja de los entes prestadores a nivel municipal y local, así como el diseño y consecución de fuentes optativas de financiamiento que permitan en forma sustentable nutrir con suficientes recursos las actuaciones de ampliación de cobertura, mantenimiento, rehabilitación y reemplazo de activos. La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal también establece que CONASA se estructure para ser el centro nacional de gestión de fondos para los sistemas intermunicipales, municipales y locales. También se requiere la integración del Fondo Nacional del Sector APS, que se puede constituir en el ámbito y al amparo de entidades y dependencias existentes – Vg. el*

FHIS –, con apoyo en un Fideicomiso que podría operar en forma regional, que integre los recursos que el Gobierno Nacional destine al sector, los recursos provenientes de donaciones nacionales e internacionales, y otros recursos que pudieren conseguirse a través de la aplicación de mecanismos e instrumentos financieros diseñados ex profeso.

7.4.14-Elementos Iniciales Acerca de Descentralización, Fortalecimiento Municipal, Modelos de Gestión y Oportunidades de Negocios. Principales Desafíos

Los servicios de agua potable y saneamiento pueden caracterizarse, entre otros tópicos cruciales del sector, *en materia del grado de descentralización que guardan*. En tal sentido, el PEMAPS se sustenta en el análisis de los alcances y limitaciones de los siguientes elementos básicos en la descentralización:

- 1) la voluntad política de descentralizar (en varios niveles jerárquicos y órdenes de gobierno) y la naturaleza de los tiempos políticos que afectan las formas y procesos de descentralización;
- 2) La existencia, solidez, pertinencia y grado de cumplimiento de las políticas públicas del sector agua potable y saneamiento, y si estuvieren ausentes o difusas, su definición clara, concertación, aprobación y emisión, para sustentar al sector;
- 3) la existencia, instrumentación, orientación y grado de cumplimiento de las estrategias del sector agua potable y saneamiento;
- 4) la existencia previa e instrumentación, en su caso, de planes o esquemas directores nacionales, subnacionales y locales en materia de agua potable y saneamiento, con enfoque participativo, con asunción de compromisos sociales, políticos y financieros, así como con procesos de integración de abajo hacia arriba;
- 5) La solidez y aplicación del marco jurídico (Ley Marco y su Reglamento, así como algunos otros ordenamientos que afectan al sector);
- 6) los roles institucionales formales (en el papel) e informales (en la práctica), así como las vinculaciones entre instituciones públicas, sociedad e instrumentos jurídicos – es decir, lo que comúnmente se denomina como arreglos institucionales --;
- 7) la verdadera transferencia de facultades, responsabilidades, activos (obras, instalaciones, equipamientos, entre otros), mecanismos, procesos, metodologías, criterios, instrumentos, recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de otra índole, en favor de las municipalidades (bajo una política pública de descentralización del sector de Agua Potable y Saneamiento, de la cual se derive una estrategia clara de descentralización que especifique cómo, cuándo, dónde, porqué, con qué y para qué descentralizar, probablemente en horizontes que comprendan más allá del cumplimiento de lo que ordena la Ley Marco, con profundo respeto al ámbito de las municipalidades y

con realismo financiero, organizacional, operativo, administrativo, jurídico e informático);

8) los objetivos y metas del sector agua potable y saneamiento;

9) los programas de inversiones para el sector a nivel urbano y rural, integrados de abajo hacia arriba, en congruencia con las capacidades financieras, sociales, políticas y administrativas en los órdenes local, municipal, regional (intermunicipal – Vg las mancomunidades – o Departamental o por cuenca hidrográfica) y nacional;

10) la valoración del agua; los costos y precios del agua; las fuentes financieras y en general, las economías y finanzas del agua potable y saneamiento;

11) el grado de coordinación existente entre los organismos competentes, en especial las municipalidades, los mecanismos y actividades económicas y financieras relacionados con los proyectos de agua potable y saneamiento; en forma análoga, el grado de coordinación entre los entes subnacionales (las regionales de SANAA) y nacionales (los arreglos pre-existentes a la Ley Marco adicionados con los nuevos actores institucionales, cuyas tareas apenas comienzan y que confrontan serias inercias por vencer y desafíos enormes no sólo en mantener o ampliar los niveles de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, sino en la mejoría en la prestación de los servicios respectivos -- calidad, suficiencia, oportunidad, continuidad, etc. --) En tal sentido, el grado de coordinación forma parte del análisis de los arreglos institucionales que el PEMAPS también aborda en forma especial;

12) el nivel de concertaciones que están siendo establecidas entre entes gubernamentales de los distintos órdenes y las organizaciones sociales directa o indirectamente vinculadas con los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo las entidades de carácter privado; al igual que en el punto anterior, el nivel de concertaciones también forma parte del análisis de los arreglos institucionales;

13) la evaluación preliminar de los avances y obstáculos en la descentralización, de los riesgos y oportunidades que se avizoran para lograr una verdadera municipalización de los sistemas y servicios;

14) la evaluación de la gestión social de servicios de agua potable y saneamiento, así como de los nichos de oportunidad para continuar, mejorar y ampliar la participación social en dichos servicios, en el nivel rural y urbano (no sólo periurbano), hasta alcanzar cuando sea aconsejable el empoderamiento de la sociedad civil en relación con sistemas y servicios, y con ello contribuir a alcanzar un nuevo nivel de equilibrio en el sector para avanzar a una mejor gobernabilidad en esta materia;

15) la evaluación de la gestión privada de los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo los diversos modelos de gestión que ya se han ensayado o explorado, con distintos grados de éxito, incluyendo concesiones, empresas mixtas (participación público - privada), Pymes prestadoras integrales de los servicios y Pymes en procesos inherentes

a la prestación de los servicios, incluyendo las oportunidades de negocios vía outsourcing (tercerías o tercerización);

16) los avances en materia de indicadores de gestión y su impacto en el mejoramiento de los servicios prestados;

17) el estado del arte en materia de tecnología y capacitación de recursos humanos;

18) la conservación de las fuentes de abastecimiento, incluyendo los recursos naturales y ambiente en las que ocurren;

19) la informática de agua potable y saneamiento: avances, obstáculos, difusión y socialización;

20) la participación moderna de los medios de comunicación para mejorar el nivel de conocimiento y entendimiento sobre el sector agua potable y saneamiento, así como de casos específicos; y

21) el grado de participación social en el sector – que ha sido abordado en algunos de los veinte puntos anteriores –, incluyendo la asunción de compromisos y la aportación de recursos.

7.4.15-Bases de la Descentralización

1. La descentralización ya comenzó. De hecho hay muchos sitios y municipalidades que no fueron recentralizados en la última oleada de centralismo previa a 1961. Otras decenas de municipalidades han sido objeto de descentralización de sus sistemas / acueductos que operaba SANAA, particularmente desde la vigencia de la Ley de Municipalidades.

2. La descentralización es política, geográfica, institucional, administrativa, financiera e incluso de toma de decisiones en los distintos ámbitos y órdenes institucionales

3. La descentralización puede ser de gestión, de regulación, de control, o meramente de operación (en términos filosóficos, la descentralización va aún más allá en términos de la naturaleza, rol y proceso de cambio del Estado Moderno, con condiciones de equilibrio distintos entre la naturaleza, rol y devenir que se espera de las sociedades en forma organizada e individual)

4. La descentralización no se logra simplemente por decreto y su principal insumo es la suma de voluntades; sus principales recursos son la paciencia y la tolerancia, puesto que son procesos sociopolíticos y por tanto, son lentos.

5. Para descentralizar el sector agua potable y saneamiento, dentro de las directrices, estrategias y líneas de acción del PEMAPS, se ha diseñado la siguiente estrategia de descentralización del Sector Agua Potable y Saneamiento, que forma parte del PEMAPS:

a. Establecer una política pública sólida (debidamente socializada con antelación) en materia de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento; esta política estará en sintonía con las disposiciones y espíritu de la Ley Marco y con las necesidades del país;

b. Definir un mecanismo de gestación, puesta en marcha y seguimiento de las acciones de descentralización, con suficiente apoyo desde el nivel municipal y local, así como suficientemente socializado y concertado, con la coordinación necesaria entre las instituciones del gobierno nacional, de tal modo que exista un solo canal para impulsar los procesos necesarios;

c. Precisar los roles de CONASA, ERSAPS, SANAA y FHIS ex ante, durante y posteriores a la instrumentación de las acciones de descentralización; igualmente concluir con los programas ,inversiones en materia de proyecto y construcción que realiza directamente la Secretaría de Salud para que sean efectuadas por las municipalidades y sustentadas en Centros Regionales de Apoyo; particularmente, en el caso del SANAA, para lograr un mejor funcionamiento de los arreglos institucionales, es fundamental crear equilibrios sólidos, activos y con poder suficiente para trabajar al lado del Secretario Ejecutivo de CONASA (que es a la vez quien encabeza SANAA); este tema es crucial, sumamente delicado y requiere de una solución relativamente temprana;

d. Descentralizar los 33 sistemas todavía al cargo de SANAA en forma gradual y dirigida, otorgando prioridad a un sistema no demasiado complejo por cada Unidad Ejecutora Regional, luego de conseguir alianzas, negociar apoyos endógenos y exógenos – incluyendo recursos para disparar procesos --. Paulatinamente se prepararán escenarios apropiados (con alianzas, apoyos y recursos) para los demás casos. Bajo ningún motivo se iniciará en cada Regional la descentralización de sistemas a su cargo comenzando con el sistema más robusto y que le brinda mejores resultados en términos financieros. Las fechas fatales no deben prevalecer, empero, de acuerdo con la información existente y con el análisis realizado que se reporta en el presente manuscrito, existe margen de maniobra para concluir con todos los casos para 2008, siempre y cuando existan en forma plena y oportuna los tres elementos cruciales del traspaso de sistemas al cargo de SANAA:

- voluntad política invariable en los distintos niveles, así como acuerdos bien negociados y suscritos entre las partes,
- recursos financieros para su instrumentación especialmente para el pago de pasivos, incluyendo el laboral, y
- un plan de acción debidamente instrumentado e interiorizado entre los actores pertinentes, nacido de la presente Estrategia de Descentralización.

En consecuencia, este documento, entre otras recomendaciones y propuestas para lograr una descentralización integral del sector APS de Honduras, presenta una Estrategia de Traspaso de los 33 sistemas, en la inteligencia que el detalle

correspondiente al Acueducto Metropolitano AMDC - Tegucigalpa es atendido en forma especial por otros productos del mismo PEMAPS y por trabajos de consultoría ex profeso que se realiza con apoyos financieros externos a Honduras.

e. Atender Tegucigalpa como caso sui-generis. Es necesario realizar un diagnóstico analítico actualizado y preparar un plan maestro para la modernización del suministro a Tegucigalpa, dentro del cual se asienten las estrategias, programas, alianzas, apoyos y recursos para su descentralización, probablemente gradual, conforme ya lo han externado sectores de alto nivel Político en el Gobierno de Honduras.

f. Desarrollar e instrumentar en forma temprana un programa de reforma y desarrollo institucional, con base en la Ley Marco y su Reglamento. Este programa contaría al menos con cuatro vertientes en términos de sistemas de agua potable y saneamiento:

- i. Los 32 sistemas hoy al cargo de SANAA (sin considerar Tegucigalpa)
- ii. El caso Tegucigalpa
- iii. Los sistemas municipales que ya operan en forma descentralizada, dirimiendo los que conviene que cuenten con una empresa o ente prestador público y aquellos que son candidatos para modelos de gestión distintos, con participación de los sectores social y privado;
- iv. Los sistemas rurales, comprendidos o no en la AHJASA.

g. Definir una estrategia financiera con:

- (1) recursos nacionales y apoyos externos, incluyendo donaciones o recursos a fondo perdido y créditos;
- (2) procesos, mecanismos y puntos de verificación (checkpoints) para la aplicación oportuna, suficiente y transparente de los recursos financieros mencionados en el punto (1); y
- (3) procesos y mecanismos para cubrir en forma oportuna y plena la porción amortizable de los recursos citados en el punto 1.

h. Definir e instrumentar un programa derivado del plan para crear procesos y mecanismos de carácter permanente o semi-permanente para mantener y acrecentar voluntades, así como atender y mitigar (o resolver) las vulnerabilidades que surjan, así como los conflictos que se presenten antes, durante y después de las reformas que se realicen en el sector a nivel nacional, subnacional, municipal o local (este punto es vital)

i. Definir e instrumentar un programa de empoderamiento de la sociedad en materia de los servicios de agua potable y saneamiento, tanto para el nivel rural como para el urbano, de tal manera que se creen y refuercen los canales para que la sociedad participe en los debates y toma de decisiones, así como para que asuma roles de

corresponsabilidad en la ejecución de los programas y acciones derivadas del PEMAPS que se instrumenten.

j. Definir e instrumentar un programa de manejo de cuencas hidrológicas y acuíferos que sean fuentes de suministro actuales o potenciales para las poblaciones Hondureñas; este programa puede nutrirse de los ejercicios que BM está realizando en diversas localidades del orbe, para avanzar en la protección de fuentes, gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas y acuíferos y abordar la temática de pago de cánones ambientales (por “arrendamiento” para la extracción de agua; por “arrendamiento” por los vertidos; (ambos casos se derivan de costos de oportunidad y de necesidades de mantenimiento y recuperación hídrica); por “servicios ambientales de conservación”).

7.4.16-Política Pública General para Fines de la Descentralización y Fortalecimiento Municipal

Garantizar la operación del sector APS:

- a. en forma sustentable y de calidad
- b. bajo criterios que posibiliten la actuación armónica y articulada entre los niveles local, municipal, intermunicipal, regional y nacional,
- c. con una mejor distribución de roles, responsabilidades y tareas entre los niveles geográficos mencionados,
- d. con base en la determinación del rol protagónico que deben desempeñar los entes prestadores en la administración de sistemas y prestación de servicios a través de su funcionamiento eficiente y sustentable, bajo la óptica de propender a la municipalización y a la autonomía técnica, operativa, administrativa, comercial, económica, financiera y ambiental,
- e. con los apoyos necesarios sectoriales y extrasectoriales, nacionales e internacionales, y con acceso suficiente a tecnologías, metodologías, mejoramiento de capacidades y procesos, así como instrumentos y herramientas necesarias para la gestión del sector y sus partes,
- f. acorde con las asimetrías de desarrollo y capacidades del sector,
- g. que cuente con la participación ordenada, permanente y suficiente de las instituciones y actores del sector,
- h. con espacios amplios y propicios para la participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada,
- i. con la generación de recursos necesarios y con una oferta prístina de incentivos, y

- j. con el análisis y evaluación periódica de avances y resultados, así como con la documentación necesaria que recoja las experiencias y lecciones aprendidas, para difundirlas y socializarlas ampliamente con el fin de mejorar el funcionamiento del sector y contribuir al surgimiento de una nueva cultura del agua potable y saneamiento en Honduras, para que contribuya a la ampliación y mejoramiento de la oferta de agua potable y saneamiento básico y ambiental, para mejorar la calidad de vida de la población e incentivar el crecimiento y desarrollo económico, y para elevar la gobernabilidad sectorial y los patrones de democracia participativa, bajo los principios de calidad, eficiencia, equidad, solidaridad, regularidad, respeto ambiental y participación ciudadana.

El Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS) de Honduras forma parte de una estrategia de reforma institucional, desarrollo y mejoramiento de los servicios, a la vez que de un proceso gradual de empoderamiento de autoridades locales (principalmente municipalidades – incluyendo alcaldes, corporaciones municipales, juntas administradoras de los servicios de agua potable y saneamiento, otras organizaciones comunitarias con propósitos similares a las juntas y de los propios usuarios, incluyendo actores del sector privado --)

El PEMAPS se acompaña con el diseño y las bases de instrumentación de la ***Estrategia de Desarrollo para el Período 2004 -2008***; esta estrategia se derivará del análisis de la evolución histórica y estado del arte del sector agua potable y saneamiento.

La Estrategia de Descentralización del Sector APS y Fortalecimiento Municipal, del PEMAPS provee elementos para:

- (i) reforzar y mejorar la institucionalidad del sector en los órdenes de gobierno y en la participación social y del sector privado;
- (ii) Determinar las líneas generales para la descentralización de los servicios, de las atribuciones, del poder de decisión y de las capacidades instaladas o potenciales a favor de las municipalidades, agrupaciones de estas o incluso directamente en las localidades;
- (iii) Recomendar la ampliación y diversificación de tareas que permitan la detección y creación de oportunidades de negocios para el sector social y para la iniciativa privada, así como en forma específica la creación, fortalecimiento y participación de Pymes en tareas y nichos inherentes a la administración de los sistemas y a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en Honduras;
- (iv) Recomendar una estrategia para fomentar y fortalecer la participación y asunción de compromisos por parte de la sociedad, incluyendo el sector privado; y

Contribuir a la construcción gradual de los consensos y sinergias necesarias en los planos político, técnico, administrativo (*incluyendo aspectos comerciales y contables*),

financiero, informático y ambiental, con los actores principales en relación con la estrategia para reformar y modernizar el sector APS en Honduras.

El Sector APS requiere sustentarse en una Política Pública bien interiorizada en gobierno y sociedad, que se encuentre debidamente articulada con los grandes objetivos nacionales y sus medios, así como con las estrategias que impulsan la reforma del Estado y el cumplimiento de compromisos para con los habitantes de Honduras y con instituciones internacionales. La política pública del sector debe ser simultáneamente congruente y racional, acorde con las necesidades del país, en particular, con las asimetrías propias del subdesarrollo, la marginación, la pobreza, la dispersión demográfica y las condiciones contrastantes en relación con la disponibilidad de recursos naturales y la magnitud y diversidad de la oferta laboral y de la producción económica. La política pública del sector también debe, por tanto, estar en sintonía con las expectativas de desarrollo nacional, con los posibles efectos al contar con tratados de libre comercio y al recibir el impacto de la globalización que ocurre en el orbe.

La descentralización está orientada a fortalecer el sector APS de Honduras mediante el empoderamiento y fortalecimiento de los municipios y las localidades para confrontar con éxito y sustentabilidad la administración de los sistemas y la prestación de los servicios de APS

El objetivo de la descentralización es que el sector APS funcione eficientemente con:

- ▶ arreglos institucionales bien establecidos entre el nivel nacional, intermunicipal, municipal y local,
- ▶ con un marco normativo coherente y facilitador de procesos de abajo hacia arriba,
- ▶ con indicadores de gestión sobre el rendimiento y sustentabilidad de la administración de sistemas y prestación de los servicios a nivel rural, municipal e intermunicipal.

Con la descentralización se logrará contribuir a los procesos de democratización, al fortalecimiento de los municipios, al adelgazamiento del Estado, al mejoramiento en la aplicación de los recursos, incluyendo humanos, financiero, materiales y tecnológico – informáticos.

Los ahorros logrados con la descentralización se potenciarán con la elevación de los niveles de capacidad administrativa y de gestión de las autoridades locales y municipales, así como con una más nutrida participación de las fuerzas vivas.

Los espacios de oportunidad que se abrirán con la descentralización permitirán que la sociedad organizada y el sector privado puedan acceder a la realización de negocios simultáneamente a contribuir al mejoramiento de las coberturas de servicios y prestación de éstos.

7.4.17-Metas propuestas

Las principales metas son:

(1) al 2008

- a. Contar con una estrategia y política de descentralización consensuada y en plena marcha
- b. Contar con entes prestadores a nivel intermunicipal, municipal y local, que atiendan las necesidades del sector en las áreas con cobertura de APS
- c. Lograr que el sector opere en forma integrada los servicios de agua potable y saneamiento en todo el país de forma descentralizada
- d. Contar con todos los sistemas al cargo del SANAA operando sustentablemente a través de Entes Prestadores creados por las Municipalidades respectivas, con los apoyos nacionales y regionales necesarios para contribuir a su éxito
- e. Contar con procesos y normas para blindar la descentralización y reducir los riesgos de fracasos y recentralización
- f. Contar con un esquema organizacional en todos los niveles geográficos, bien articulado, con apoyo político, con recursos suficientes y en funcionamiento armonioso, que permita avanzar en los retos de ampliar la cobertura de los servicios y mejorar su calidad; en particular, contar con apoyos a nivel regional con capacidades y recursos, que permitan mejorar las condiciones de funcionamiento del sector en los niveles intermunicipal, municipal y local
- g. Contar con nuevos arreglos institucionales – incluyendo la reingeniería del SANAA, la reorientación del FHIS y la conclusión de los procesos que hasta 2005 realizaba la Secretaría de Salud en materia de proyectos y obras en el sector – y financieros, para transformar el sector en el encuentro de mejores condiciones en la administración de los sistemas y prestación de servicios.
- h. Iniciar el proceso de transformación del sector vía apoyos políticos y estratégicos, con recursos diversos, mecanismos, procesos e instrumentos, con la creación de oportunidades atractivas para la participación del sector social y a la iniciativa privada, así como en el encuentro de las mejores opciones de modelos de gestión que convenga adoptar para cada caso y contribuir a la mejor operación del sector.
- i. Haber diseñado y puesto en marcha los instrumentos financieros del sector, para integrar un Sistema Financiero del Agua Potable y Saneamiento
- j. Haber diseñado e instrumentado indicadores de gestión del sector en materia de descentralización, oportunidades y fortalecimiento municipal;

los sistemas para medir y evaluar dichos indicadores y para corregir desviaciones también estarán en marcha

- k. Haber diseñado, negociado con las partes, puesto en marcha y evaluado periódicamente el Proyecto Piloto del PEMAPS
- l. Avanzar en forma sólida y sustentada, al encuentro de modelos de gestión apropiados, con participación del sector social e iniciativa privada tanto en entes prestadores y en la creación de empresas, que se encarguen integralmente de los sistemas y servicios o bien participen en nichos específicos vía tercerización.

(2) Los objetivos y metas al 2015 son:

- a. contar con un Sector APS operando armónica y eficientemente en forma descentralizada, con una institucionalidad a nivel nacional esbelta y bien coordinada, con recursos suficientes, la mayor parte de los cuales provendrán del propio sector y en su mayoría de las propias localidades y municipios, y sustentada en políticas públicas y estrategias debidamente consensuadas y emitidas como disposiciones de observación obligada por los actores del sector en todos los niveles jerárquicos y geográficos,
- b. Fortalecer el espacio de actividades nacional en el plano estratégico,
- c. Fortalecer la planeación
- d. Fortalecer la coordinación, regulación y control,
- e. Transformar los apoyos en el nivel intermunicipal, municipal y local, y
- f. Concluir la transformación del sector, especialmente en materia de mejoramiento de la calidad de los servicios, mejor operatividad, eficiencia y control de costos, Sistema Financiero del Agua Potable y Saneamiento y autosustentabilidad del sector, capacitación de alto nivel, crear la red para intercambiar experiencias, documentos, mecanismos, procesos, metodologías e instrumentos, y acelerar los procesos de participación social e iniciativa privada en el desarrollo y transformación del sector.
- g. Concluir y evaluar el Proyecto Piloto para aprovechar experiencias y replicabilidad en beneficio del sector.

(3) En el 2025, el objetivo es

- a. contar con un sector APS con altos niveles de cobertura, con indicadores de gestión de alto valor, con sistemas y servicios modernizados y autosustentables, con fuerte actuación de la sociedad y de la iniciativa privada, y con rica experiencia en modelos de gestión urbanos y rurales.

La propuesta de descentralización incide en los siguientes objetivos:

- (i) Facilitar la ampliación de la cobertura de los servicios y brindar agua de calidad para su consumo.
- (ii) Contribuir al fortalecimiento del ordenamiento y la gobernabilidad en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, al transferir en forma histórica las funciones, competencias y responsabilidades a favor de las actuaciones locales – de gobierno y sociedad, con un fomento firme a la participación y corresponsabilidad ciudadana, en los procesos de debate, decisiones, desarrollo de proyectos y obras, y para la mejoría en general de los sistemas y de los servicios – , en consonancia con la protección ambiental de fuentes, cuencas y recursos naturales, así como para avanzar en la identificación y solución de conflictos.
- (iii) Facilitar el aterrizaje y aplicación de los nuevos mecanismos, procesos e instrumentos de regulación y control técnico en el sector, especialmente en sus esferas de operación, administración, financiamiento y sostenibilidad de los servicios en calidades aceptables.
- (iv) Contribuir a confrontar con éxito el desafío de los servicios a nivel rural, para que se alcancen niveles aceptables que gradualmente propendan a equilibrarse con aquellos niveles típicos en las zonas urbanas y a la vez cumplir con las disposiciones contenidas en la Ley Marco.
- (v) Acelerar los procesos de ensayo e instrumentación de modelos de gestión, que tiendan a la autosostenibilidad técnica, operativa, administrativa, comercial, financiera y ambiental, conforme a las condiciones prevalecientes y a la sana generación de oportunidades de desarrollo y de negocios en el ámbito del sector y en el marco geográfico y socioeconómico que ofrece Honduras.
- (vi) En particular, promover el fortalecimiento y expansión del modelo de gestión que ofrecen las Juntas Administradoras de Agua, con participación social y liderazgos locales, así como de otras formas de integración, estructura y organización comunitaria para el desarrollo y sustento de los sistemas, así como para la prestación de los servicios respectivos, incluyendo en estos rubros los proyectos, construcción de obras, su operación, mantenimiento y administración sustentable.
- (vii) Fortalecer las capacidades de las municipalidades y de las comunidades locales – urbanas, periurbanas y rurales, incluyendo zonas marginadas – para modificar desde sus fundamentos la operación sustentable del sector con intervención directa de los actores interesados, con mejores aparatos administrativos y financieros en el nivel municipal, con formas de organización y de desarrollo institucional que brindarán efectos benéficos para el sector y más allá de éste, para contribuir a que las municipalidades sean factor esencial de progreso, desarrollo y bienestar en el país.
- (viii) Crear las condiciones comerciales y financieras básicas para que gradualmente el sector cuente con más espacios de maniobra y propenda primero a cubrir mediante las tarifas de agua y los derechos de conexión, los costos asociados a la operación, administración y mantenimiento de los sistemas y de los servicios que

se prestan, bajo estándares de calidad y eficiencia, que permitan cumplir con los principios que animan el pensamiento ilustrado del sector APS y las disposiciones contenidas en la Ley Marco.

7.4.18-Descentralización y CONASA

La Estrategia de Descentralización articula los siguientes elementos de planificación en torno al CONASA (responsable de esta tarea crucial conforme al Artículo 8 de la Ley Marco):

- (1) la realización de un Plan Estratégico del Sector (el PEMAPS) y la detonación de sus tres programas y ocho subprogramas
- (2) El desarrollo de Programas Municipales de Desarrollo Institucional, Administración de Sistemas y Prestación de Servicios, con base en un proceso iterativo, bajo la óptica de fortalecer la actuación municipal y de los entes prestadores en estas materias. Los programas municipales no conllevan la realización de consultorías prolongadas o costosas, sino más bien se realizan con base en los elementos existentes, incluyendo recursos humanos, en el nivel nacional (especialmente en CONASA), regional (especialmente en Centros Regionales de Apoyo, que se proponen en esta Estrategia de Descentralización y que forman parte íntima del proceso de Reingeniería del SANAA) y municipal. Se trata de programas muy concretos, ejecutables (es decir, no son de naturaleza indicativa), concretos y sustentados financieramente. Se fundamentan en las políticas, objetivos y metas del sector y del propio municipio, en el marco lógico de actuaciones del sector APS en cada municipio, así como de las restricciones y externalidades. Los procesos más relevantes se enuncian en la siguiente Lámina.

7.4.19-Componentes Propuestas para Integrar la Estrategia de Descentralización

- La Estrategia de Descentralización del Sector se compone de dos elementos no disyuntivos:
 - (1) el traspaso de sistemas al cargo del SANAA (que corresponde a 33 sistemas en todo el país) y
 - (2) la descentralización plena del sector, con fuerte apoyo a todas las 298 municipalidades, tanto las que ya operan en forma descentralizada así como aquellas que reciban los sistemas traspasados. Es la municipalización del sector APS en materia operativa y ejecutiva

En consecuencia, la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que se transfieran las tareas técnico – operativas, administrativo – comerciales, y económico – financieras a las municipalidades, incluyendo recursos, metodologías, procesos, mecanismos e instrumentos.

7.4.20-Elementos Propuestos que Deben Permanecer a Nivel Central

Se propone que permanezcan a nivel central:

- ▶ La coordinación entre instituciones nacionales
- ▶ La coordinación de instituciones nacionales con instituciones municipales, incluyendo las empresas municipales, intermunicipales (incluye mancomunidades) y locales (incluye entes rurales)
- ▶ La coordinación con donantes, cooperantes e instituciones nacionales e internacionales bi y multilaterales
- ▶ La concertación con los actores clave de la sociedad y de los hombres de negocios e inversionistas a nivel nacional
- ▶ La concertación con juntas de agua y otros PYMES, sin con ello lesionar la autonomía municipal y sus facultades en términos de la Ley Marco y de la Constitución de Honduras

7.4.21-Elementos Propuestos para ser Descentralizados

En un proceso de consecuencia lógica, por tanto se descentralizan:

- ▶ La prestación de los servicios, lo cual incluye el dominio y el manejo pleno y soberano de:
 - Obras de infraestructura, instalaciones y equipamiento, tanto de acueductos como de obras de regulación, potabilización, medición, distribución, recolección, recirculación, rehúso, tratamiento de efluentes y otras acciones de saneamiento
 - Sistemas de medición: micro y macro
 - Sistemas de control de pérdidas físicas
 - Sistemas y procedimientos de operación de los servicios APS
 - Sistemas de gestión de fuentes de abastecimiento, incluyendo sus cuencas y acuíferos (conforme al marco jurídico vigente)
 - Sistemas Comerciales (lectura de medidores, facturación, cobranza, etc.)
 - Sistemas Contables (incluyendo activos, pasivos, etc.)
 - Sistemas Financieros
 - Sistema de Planificación de la Prestación de los Servicios (incluyendo mejoramiento, ampliación, gestión de la demanda de agua, atención de clientes, mitigación / solución de conflictos, desarrollo institucional, etc.)
 - Establecimiento de normas internas (de diversa índole conforme al marco jurídico vigente)
 - Establecimiento y aplicación de índices de gestión del servicio, toma de decisiones para la prestación de los servicios (salvo las reservadas a otras instancias en el marco jurídico vigente)

7.4.22-Propuestas para la Transferencia de Servicios a Municipalidades

- (i) identificar la situación institucional actual en el nivel municipal
- (ii) definir el curso de acción de la descentralización en relación con la naturaleza de los prestadores de servicios, para estimular la participación privada y de la comunidad (esquemas sociales y privados)
- (iii) identificar los elementos de asistencia técnica por parte del Gobierno Nacional (SANAA; CONASA y ERSAPS) y de política institucional vía CONASA
- (iv) proponer opciones para el traspaso gradual de servicios a instancias o entidades subnacionales
- (v) identificar un proyecto piloto para el traspaso de servicios y creación de una Unidad de Negocios; y
- (vi) definir una propuesta de fortalecimiento en áreas o tópicos específicos, donde fuere necesario, de las instituciones (niveles nacional y municipal) con una propuesta de roles para cada uno de ellos.

7.4.23-Propuesta de Atención de Procesos Cruciales en la Descentralización

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece atender puntualmente los siguientes procesos cruciales que deben cumplirse con la descentralización, para la transformación y operación eficiente y sustentable del sector APS de Honduras:

- ▶ Emitir la Política Pública de Descentralización del Sector, con sus dos vertientes: traspaso de sistemas y descentralización plena del sector para su operación a nivel intermunicipal, municipal y local.
- ▶ Empoderar a los municipios, de tal modo que cuenten con los apoyos, instrumentos, recursos y procesos para actuar con razonable autonomía de gestión en el sector.
- ▶ Desactivar bloqueos centrales potenciales, a través del encuentro de soluciones cuidadosamente diseñadas e instrumentadas bajo fundamentos políticos, financieros, técnicos y sociales, a los problemas que se presentarán al instrumentar la descentralización y con ello, tocar intereses personales, de grupo, nichos de autoridad y poder, así como la propia estructura y personalidad de instituciones, como es el caso del SANAA.
- ▶ Fortalecer la integración, recursos y apoyos para la operación sustentable y exitosa de CONASA, ERSAPS y de SANAA transformado a través de su reingeniería.
- ▶ Contar con una Unidad Nacional de Descentralización, con carácter permanente.
- ▶ Crear Centros Regionales de Apoyo a la operación intermunicipal, municipal y local, con recursos financieros, con equipos humanos de alta capacidad, con facilidades para brindar apoyos puntuales y para capacitar al personal del sector en los entes prestadores intermunicipales, municipales y locales, así como facilitar el acceso a información, experiencias, instrumentos, procesos y mecanismos que puedan ser útiles y compartidos entre los prestadores de servicios y en la esfera administrativo – política de las municipalidades, así como para auxiliar en los programas de orientación y educación social en materia de APS.

- ▶ Contar con Calendarios de actuaciones debidamente conciliados y realistas, considerando las siguientes etapas lógicas, políticas y cronológicas:
 - Abril, 2005 hasta diciembre 2005
 - 2006-2008
 - Actuaciones posteriores a 2008 y hasta 2015

7.4.24-Evaluación Ex ante de la Calidad de los Servicios Prestados

El PEMAPS recomienda antes de emprender la descentralización, evaluar la calidad de servicios vis a vis indicadores para su mejora gradual, con base en arreglos operativos del sector, inversiones, recursos humanos capaces y apoyos de otra índole (políticos, informáticos, etc.) que surgirán como frutos de la descentralización, junto con otros factores clave en la transformación del sector.

Para resolver el traspaso de sistemas y fortalecimiento municipal, el PEMAPS recomienda una política de descentralización que incorpore la información y diálogo del gobierno nacional con las municipalidades.

El PEMAPS recomienda que, sin descuidar la ampliación y mejorar los servicios, se otorgue atención especial a ampliar el alcantarillado y saneamiento, así como mejorar tales servicios, para elevar los indicadores mediocres, con efectos en salud, productividad, fuentes y cuencas. Igualmente, para los fines de la descentralización del sector, es fundamental contar con apoyos robustos para fomentar la transformación institucional, incluidos los programas clásicos de desarrollo en la materia.

1. El PEMAPS debe ser revisado, mejorado y aprobado por las más altas autoridades del Gobierno Hondureño, como instrumento convalidado que bajo el liderazgo del CONASA:
 - i. oriente el desarrollo y destino del sector,
 - ii. se ponga en práctica en forma coordinada y concertada,
 - iii. cuente con apoyos políticos, financieros, sociales y económicos suficientes,
 - iv. sustente la descentralización integral del sector – más allá del traspaso de sistemas –
 - v. establezca condiciones para construir acuerdos de voluntades que impulsen los cambios,
 - vi. dispare procesos inéditos – incluida participación pública de la mano con la participación privada -,
 - vii. permita la realización ordenada y congruente de obras,
 - viii. posibilite la realización de mantenimiento programado y sistemático,
 - ix. ordene costos del agua y tarifas en el marco de la actuación del ERSAPS,
 - x. permita fortalecer los municipios en materia de sistemas y servicios de APS,
 - xi. posibilite desarrollar una cultura de APS en la población y autoridades nacionales y locales,

- xii. facilite el fortalecimiento de los equipos humanos para confrontar los desafíos del sector, y
 - xiii. sistematice el intercambio de experiencias y de elementos de trabajo para elevar las coberturas y calidad de los servicios en sintonía con la Ley Marco y su Reglamento, con las Políticas del Gobierno Central, y con los compromisos asumidos por Honduras en foros internacionales en materia de APS.
2. Se establezca en CONASA el Sistema Nacional de Planeación, con base en la Ley Marco y su Reglamento, con apoyo en Decreto Presidencial que fije la necesidad del Estado de contar con ese sistema, como condición para atender los rezagos del sector y las necesidades futuras, para elevar coberturas y calidad de servicios en tiempos y costos razonables;
 3. Se articule el Programa Nacional de Descentralización del Sector APS, como parte del PEMAPS, para conducir ordenada y eficientemente, los procesos de descentralización;
 4. Se fortalezca temprano y con los apoyos necesarios, la capacidad de planeación de sistemas y servicios en todos los municipios (Subprograma de Fortalecimiento Municipal del Sector).

7.4.25-Descentralización de Recursos Humanos

Los recursos humanos del sector APS existentes en el nivel central, incluyendo a la Regional responsable del suministro de agua potable y servicio de alcantarillado del AMDC, dada su mejor capacidad y experiencia en general, en relación con los recursos humanos que colaboran con los entes prestadores de los servicios en los municipios en la actualidad, poseen un valor tal para el proceso de transformación y sustento del propio sector, que la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que sean distribuidos en cinco planos complementarios:

- (i) A nivel de los arreglos institucionales del sector APS en el nivel central, para nutrir con su capacidad y experiencia a CONASA y SANAA transformado, así como en apoyo del ERSAPS para actividades específicas y de duración definida en los términos que la Ley Marco le posibilita a éste. En este rubro deben ubicarse preferentemente los recursos humanos con capacidades y experiencias particularmente en:
 - a. desarrollo gerencial de alto nivel,
 - b. experiencia en materia de planificación y programación sectorial,
 - c. experiencia en evaluación general de proyectos,
 - d. experiencia en seguimiento de sistemas de proyectos y actuaciones múltiples,
 - e. experiencia en planeación financiera general,
 - f. desarrollo de instrumentos de informática especializada,
 - g. experiencia jurídica que pueda aprovecharse en defensa de intereses del sector a nivel nacional
- (ii) A nivel de los sistemas y acueductos que brindan los servicios de APS al AMDC (Tegucigalpa y su zona metropolitana) En este rubro se recomienda queden ubicados los expertos técnicos en materia de sistemas de alto grado de

complejidad en su contexto operativo – administrativo. Una buena parte de los recursos humanos verdaderamente capacitados con que cuenta la Regional que atiende al AMDC conforman este bloque de recursos humanos relativamente de fácil distinción para fines de su descentralización.

- (iii) A nivel de los Centros Regionales de Apoyo del Sector. En este rubro debe quedar ubicado el personal con mejor experiencia en diversas disciplinas y visión regional, que puedan cumplir con los propósitos de dichos centros. El PEMAPS anticipa que este bloque de recursos humanos estará compuesto por la integración de personal hoy día basado en Tegucigalpa y que cuenta con capacidades y experiencias suficientes para ser aprovechado en forma eficiente en las tareas de los Centros Regionales de Apoyo, complementado con personal que actualmente colabora en las distintas Regionales del SANAA y que cuentan con el perfil arriba descrito someramente.
- (iv) A nivel de entes prestadores intermunicipales preferentemente, ya que al aprovechar a recursos humanos de mejor capacitación y experiencia se puede ampliar el espectro de beneficios hacia varias municipalidades
- (v) A nivel de entes prestadores municipales, no sólo de aquellas municipalidades que serán objeto del traspaso de sistemas / acueductos, sino también de otros casos que requieran en mayor medida de este apoyo

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal también estipula que se desarrolle una Estrategia de Apoyo a la Descentralización de Recursos Humanos para que se atiendan adecuadamente las necesidades derivadas de cubrir el pasivo laboral, en su caso, apoyado en medidas financieras que ha enunciado la presente Estrategia de Descentralización, así como otras necesidades en materia de apoyo al traslado y reubicación del personal y sus familias, en su caso, accediendo en los casos necesarios al empleo de incentivos que faciliten el proceso y sirvan de estímulo a aquellos que emprendan una nueva vida laboral en apoyo a la transformación del sector.

7.4.26-Descentralización de Activos y Otros Recursos

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece descentralizar los activos y otros recursos en cuatro planos geográficos complementarios:

- (i) a nivel de los arreglos institucionales del sector APS en el nivel central, para apoyar el equipamiento y materiales de trabajo para CONASA, SANAA transformado y ERSAPS. En este rubro deben ubicarse preferentemente los activos y otros recursos propios de trabajos especializados y normalmente de oficina o gabinete. (Vg. equipos para análisis de imágenes de satélite y ortofotografía, servers digitales de gran capacidad, pantallas o displays para planos con características de alta resolución, algunos equipos de cómputo con sus periféricos – tales como scanners, impresoras especializadas para planos y documentos, sistemas de soporte y almacenamiento masivo de información digital, algunos vehículos, mobiliario de oficina, etc.) No se anticipa requerir de recursos materiales propios de áreas operativo – administrativas puesto que en el nivel central ya no se desarrollarán este tipo de actividades.

- (ii) a nivel de los sistemas y acueductos que brindan los servicios de APS al AMDC (Tegucigalpa y su zona metropolitana) En este rubro quedan comprendidos activos que representen equipamiento menos especializado de los ejemplificados en el rubro anterior y hasta cierto punto, ya que indudablemente también se requiere de un buen sustento en activos de carácter técnico de precisión y desde luego recursos materiales para fines operativo – administrativos. En ese sentido, será decisión del Gobierno de Honduras a través de CONASA, los criterios para favorecer más a los sistemas y entes prestadores de los servicios que estén menos desarrollados vis a vis la necesidad de mantener y afianzar los sistemas y acueductos de la ciudad capital del país. Una variable más que deberá evaluar CONASA está representada por el equipamiento de los Centros Regionales de Apoyo al Sector.
- (iii) A nivel de los Centros Regionales de Apoyo del Sector. En este rubro debe descentralizarse una parte de los activos especializados que estén más orientados a brindar apoyo a entes prestadores de servicios. Los recursos materiales de ciertos tipos tales como vehículos y equipos especializados para atención de servicios pueden quedar ubicados en los centros para brindar apoyo a varios entes prestadores de servicios. y expandir con ello los posibles beneficios que se deriven del empleo de activos y otros recursos.
- (iv) A nivel de entes prestadores intermunicipales preferentemente y de entes prestadores municipales

Indudablemente, los criterios detallados de la distribución de los activos y recursos materiales para casos operativo–administrativos, rebasan los alcances de este manuscrito y requieren de una atención pormenorizada y especializada. La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece enfáticamente que se desarrolle una Estrategia de Distribución de los Activos y Recursos Humanos con base en las anteriores propuestas de distribución geográfica, para que se realicen apropiadamente los trabajos de análisis y distribución de activos y recursos materiales en etapas tempranas; con ello se reducirán riesgos de enfrentamientos, fricciones y desgastes entre las distintas áreas.

7.4.27-Descentralización de la Planeación y Programación del Sector

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal estipula de manera protagónica la formación de recursos humanos en estas materias en un programa que debe realizarse en forma temprana desde el año 2005. Se estima que se requiere una fuerza de trabajo en principio a nivel regional (idealmente concluida hacia el comienzo del año 2007, en sintonía con otros calendarios que se proponen en este mismo documento – producto intermedio del PEMAPS) para gradualmente ir creando los recursos humanos capacitados en el nivel municipal. Para ello será necesario diseñar los contenidos y alcances de dicho programa así como los requerimientos presupuestales y calendario de actividades y metas en forma detallada, para que pueda instrumentarse. En forma complementaria, la propia estrategia establece como condición obligada que se

desarrolle una Estrategia de Fortalecimiento a las Actividades de Planeación y Programación con alcances suficientes para formar parte del Fortalecimiento Municipal en estas tareas estratégicas que brindarán beneficios vía el ahorro de recursos y mejor capacidad para la toma de decisiones.

7.4.28-Descentralización Comercial, Administrativa, Económica y Financiera

La Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que, dado que los recursos humanos, así como los procesos, mecanismos, metodologías, instrumentos y experiencias en la materia, en el nivel central, serían insuficientes para atender el espacio de trabajo de las 298 municipalidades, es conveniente que el proceso de su descentralización se haga en dos fases:

- (i) La primera corresponderá a crear capacidades suficientes en las materias a ser ubicadas en los Centros Regionales de Apoyo, en una etapa relativamente temprana; y
- (ii) En forma paralela ir creando los recursos humanos que puedan ser capaces de recibir con conocimiento de causa la transferencia ordenada y orquestada de los procesos, mecanismos, metodologías, instrumentos y experiencias para atender las necesidades intermunicipales, municipales y locales en materia comercial, administrativa, económica y financiera.

7.4.29-Apoyos Críticos para la Descentralización del Sector APS

Apoyos Políticos

La descentralización en cualquier sector en los países que ha alcanzado el éxito y lo han mantenido, depende crucialmente de un ***acto de voluntad política por descentralizar, lo suficientemente fuerte y claro, amplio y difundido***, que el mensaje de descentralización alcance los confines de la política del país en sus planos geográficos y en la división de poderes del Estado.

Ese apoyo político sustantivo de parte del Poder Ejecutivo en su más alto nivel – esto es, por boca y mensaje del Presidente de la República de Honduras --, es fundamental para lanzar el proceso de descentralización del sector sobre bases firmes y desactivando múltiples obstáculos desde el propio comienzo del proceso.

Por tanto, la Estrategia de Descentralización y de Fortalecimiento Municipal establece que para emprender el proceso de descentralización sobre carriles bien determinados, con fuerza y con soporte, en primer término se requiere de un mensaje claro y contundente por parte del Presidente dirigido simultáneamente a sus colaboradores en el gabinete con especial énfasis a SEFIN, Secretaría del Despacho de la Presidencia, Secretaría de Salud, CPME, CEDE, FHIS, CONASA, SANAA y ERSAPS, así como a los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), a las Municipalidades, y a los actores sociales y del sector privado.

El mensaje Presidencial estaría basado en un anuncio difundido en los medios masivos de comunicación y publicado en La Gaceta Oficial, acerca de la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional de emprender el proceso de descentralización, pidiendo el apoyo de sus conciudadanos, así como exigiendo a sus colaboradores de Gabinete su colaboración comprometida y la producción de resultados concretos que serán seguidos y evaluados periódicamente por la Unidad de Descentralización del Sector, que el propio Presidente de la República instalará para formalizar y unificar los esfuerzos necesarios con el propósito de obtener el éxito y crear sustentos suficientes para la operación permanente de los procesos y actuaciones que la propia descentralización dispere.

7.4.30-Estrategia y Política Pública de Descentralización para el Sector

En sincronía con el mensaje Presidencial para disparar y apoyar pública y políticamente la descentralización del sector, deberá para entonces haberse consensuado la estrategia de descentralización y la consecuente política pública de descentralización del sector, de tal forma que hayan sido publicadas en **La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras**, al amparo de un mecanismo legal tal, que adopten la naturaleza jurídica de disposiciones de observancia general para Gobierno y Sociedad.

El PEMAPS subraya que para los fines anteriores, es conveniente considerar que los elementos para consensuar, tanto en materia de la estrategia como de la política de descentralización del sector APS de Honduras, están contenidas en el presente documento – producto intermedio del PEMAPS, y se complementan con los contenidos de los documentos sobre los temas de Reingeniería del SANAA y Servicios, que también forman parte integral del propio Plan Nacional referido.

7.4.31-Propuesta de Incentivos para Impulsar la Descentralización del Sector

La descentralización se motoriza a través de incentivos diversos, los más importantes en relación con la estrategia de descentralización y fortalecimiento del sector son:

Incentivos para contar con la voluntad política de descentralizar.- el principal incentivo es explicar en forma concreta y con los mejores elementos de información la conveniencia de la descentralización como proceso de varios años y varias administraciones Presidenciales, que permitirá reducir dramáticamente el costo financiero, político y social que lleva a costas el gobierno nacional;

Incentivos para emitir la política pública del sector.- El incentivo es político, para lo cual se demostrará al más alto nivel gubernamental la conveniencia de adoptar un proceso de abajo hacia arriba para construir, debatir, aprobar y publica como norma de observancia general, la política pública del sector. El incentivo es claramente la contribución a la democracia participativa y una imagen transparente y sólida para la administración gubernamental por haber accedido a un proceso participativo, en beneficio del sector y del país;

Incentivos para desarrollar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de la estrategia de descentralización.- Si bien los destinatarios de las estrategias son los habitantes de Honduras, sin duda existe una clara ventaja para con el funcionamiento de la administración nacional y la reducción de costos de diversa índole. Esto deberá ser claramente tratado ante las altas esferas en un planteamiento de costos versus beneficios por contar con estrategias instrumentadas y bajo vigilancia en su cumplimiento;

Incentivos para cumplir con objetivos y metas del sector agua potable y saneamiento.- los frutos principales, que son las metas cumplidas son el aliciente o incentivo para que los objetivos y metas se difundan con amplitud y se evalúen en foros de sociedad y gobierno;

Incentivos para realizar e instrumentar planes nacionales, subnacionales y locales de APS, con enfoque participativo, compromisos sociales, políticos y financieros, y procesos de abajo hacia arriba.- los incentivos para el gobierno nacional son derivados de cumplir y hacer cumplir la ley (visión coercitiva) mientras que especialmente a nivel municipal, deben manejarse incentivos de apoyo financiero y técnico a cambio del apoyo de la municipalidad al proceso de creación y actualización de sus Planes Municipales;

Incentivos para la aplicación de la Ley Marco y su Reglamento.- Es indispensable prever premios fiscales y de otra índole para quienes cumplan con la Ley y sanciones ejemplares por incumplirla, por lo cual, dadas las lagunas en ambos sentidos en el actual marco jurídico, es fundamental enmendar la Ley Marco para incorporar con claridad el régimen de incentivos y sanciones suficientes para incentivar la aplicación de la Ley y su cumplimiento;

Incentivos para mejora los roles institucionales formales e informales.- El principal incentivo es el aumento de eficiencia, por lo cual deberán establecerse los indicadores de gestión necesarios y un sistema de benchmarking para que aquellos que estén por encima del valor de un parámetro en particular, reciban algún beneficio fiscal o en especie, particularmente a nivel local, municipal e intermunicipal;

Incentivos para estrechar la coordinación entre organismos.- Se estimulará con beneficios en especie (bonos de actuación, vacaciones, créditos para vivienda, etc.) a aquellos servidores públicos y trabajadores de entes prestadores que en forma práctica y comprobable contribuyan a la mejor coordinación entre organismos del sector;

Incentivos para la plena y expedita transferencia de facultades, responsabilidades, activos, mecanismos, procesos, tecnologías, metodologías, criterios, instrumentos, recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de otra índole, en favor de los municipios.- El gobierno nacional a través de CPME y CONASA elaborará un menú de elementos que deberán transferirse y premiará a los servidores públicos (especialmente del SANAA) por su voluntad de ceder espacios de control, conocimientos y apoyo documental e informático. Estos premios son cruciales para el éxito del proceso de traspaso de sistemas y de municipalización y agilizarán los procesos de transformación del sector;

Incentivos para lograr que los programas de inversiones para el sector a nivel urbano y rural se integren de abajo hacia arriba.- el principal incentivo será que sólo se dará curso a las propuestas de inversión que provengan de procesos de abajo hacia arriba;

Incentivos por el pago oportuno de tarifas.- se premiará el pago oportuno (o incluso anticipado) con descuentos cuya base financiera se estudiará vis a vis costos de administrar y ejecutar cartera vencida, así como ahorros financieros por pagos anticipados;

Incentivos para incorporar a la sociedad, inversionistas y empresariado al sector APS.- Se darán incentivos financieros y en especie a las municipalidades que incorporen a la sociedad, al capital privado y al empresariado en la ecuación de los sistemas y servicios. Es claro que los beneficios que permitirán el pago de tales incentivos se derivan mayoritariamente por la expectativa de elevación de eficiencias, de reducción de costos operativos y de liberar fondos para otras necesidades;

Incentivos para la conservación de las fuentes de abastecimiento y cuencas en las que ocurren.- el concepto de incentivo cobra fuerza en la gestión de fuentes y cuencas; la experiencia mundial señala que funciona mucho mejor un régimen de incentivos que uno de sanciones (si bien debe contarse con ambos) Los incentivos normalmente son en especie aunque serían bienvenidos los incentivos monetarios;

Incentivos para contar con informática de agua potable y saneamiento.- el gobierno nacional destinará recursos a las 298 municipalidades para sustentar en parte sus sistemas informáticos del sector, como incentivo para su diseño, instrumentación y actualización sistemática y permanente. El beneficio que recibe a cambio el gobierno nacional es enorme, al contar con elementos de juicio para constatar avances, obstáculos, y para toma de decisiones. Este incentivo NO debe constituir el medio principal de financiación de los sistemas de información municipal del sector;

Incentivos para la participación de medios de comunicación para mejorar el conocimiento y entendimiento del sector.- El gobierno central destinará recursos vía CONASA para incentivar a los medios a participar (con pago de anuncios, con la publicación de insertos y de tirajes especiales, con la emisión de programas especiales de radio y TV y con otras medidas complementarias) Estos gastos en medios de comunicación constituyen verdaderas inversiones con beneficios dobles (se difunde información y se cuenta con una posición favorable por parte de los propios medios)

7.4.32-Propuestas para el Traspaso de Sistemas del SANAA a Municipalidades

La estrategia de descentralización del PEMAPS propone las siguientes condiciones para la elegibilidad de una municipalidad en materia del traspaso de los sistemas que actualmente opera el SANAA:

- (i) Crear una Comisión Municipal de Traspaso, encargada del proceso pleno que deberá efectuarse para el traspaso de los sistemas y prestación de los servicios;
- (ii) Designar un funcionario que dependa de la Comisión Municipal de Traspaso; él es el enlace técnico con SANAA;
- (iii) Publicar su política municipal de APS;
- (iv) Crear un Ente Prestador de los Servicios;
- (v) Crear una Unidad de Supervisión con participación de la sociedad, para vigilar a los prestadores de servicios;
- (vi) Acordar con SANAA detalladamente el plan y proceso de transferencia;
- (vii) Acordar con SANAA la operación transitoria de sistemas mientras se da el traspaso; y
- (viii) Contar con recursos financieros para el plan de transferencia y un fondo de contingencia para cubrir los primeros 6 meses de operación⁶¹;
- (ix) Suscripción de contratos y convenios; y
- (x) Traspaso de los sistemas mediante acta notarial.

7.4.33-Fondo Nacional para Traspaso de Sistemas (FNTS) en el seno del FHAS

El FNTS tendrá como propósito apoyar financieramente el traspaso de los 33 sistemas hoy día a cargo del SANAA. Se estima que el fondo operará en total (no simultáneamente en espacio y tiempo) durante su vida útil un monto aproximado de 35.5 millones de Dólares para pasivo laboral y 9 millones de Dólares como fondos para preparar y ejecutar el traspaso de sistemas y efectuar la reingeniería del SANAA.

Los recursos, en términos financieros, además de sus diversos orígenes ya citados, tendrán distinta naturaleza para con su uso y las obligaciones que de tal uso se deriven. Son recursos que deben preverse en cuanto a su fondeo y su período de desembolso se estima aproximadamente tres años.

7.4.34-Recursos para el Pago del Pasivo Laboral

Los recursos para sufragar el pasivo laboral (*que no tienen porque desembolsarse en una sola presentación y para todos los casos laborales*) pueden tener carácter a fondo perdido o bien recuperarse en un 50% en términos reales durante un período de 30 años, si se decidiese agregar un cargo modesto de tan sólo 1% a la tarifa de agua potable y saneamiento, en las poblaciones de más de 7,000 habitantes que serán beneficiadas con el traspaso de los sistemas. Si ese sobre cobro del 1% de la tarifa se hiciere a toda la población de Honduras, se recuperaría el monto desembolsado para el pasivo laboral en un lapso similar al señalado.

Si bien el monto de recursos para cubrir el pasivo laboral es razonablemente fijo en términos reales, existen grandes opciones para manipular positivamente el flujo de caja

⁶¹ Este último punto debe tener un giro distinto para evitar que se convierta en cuello de botella de la descentralización o en pretexto para *no descentralizar* los sistemas. Los riesgos son claros

con criterios de bonos, de incentivos a los empleados, de pagos en especie (muy exitoso en otras latitudes), con pagos en certificados, pagarés o papel quirografario suscrito por el Gobierno Central (a través de la instancia o entidad que correspondiere) o algún otro instrumento versátil de los existentes en los mercados de deuda y mercados de dinero. En buena medida, se está al encuentro de un flujo de caja a modo – más extendido pero sin incurrir en elevados costos de amortización – para hacerle frente al repago de los fondos de traspaso y en la medida de lo posible tener vencimientos diferidos para su repago, con el propósito de ayudar al financiamiento de este adeudo. Los criterios financieros sobre el particular se manejan en otro apartado del presente documento.

7.4.35-Propuesta de Acciones para Encarrilar el Traspaso de Sistemas

El SANAA ya debería contar desde octubre, 2004 con una estrategia de traspaso, debidamente programada en el tiempo, para dar cumplimiento al Reglamento⁶². Esta tarea es urgente pero a la vez, por ser la base de una estructura de actividades, debe quedar realizada con elevada eficiencia.

Por lo tanto, el PEMAPS propone que dado que el ERSAPS debía haber sido informado de dicha estrategia y calendario; por tanto, para disparar este proceso crucial, ERSAPS deberá demandar que se le presenten en un lapso que no deberá rebasar el mes de abril de 2005, el documento oficial por cada una de las municipalidades que deberán ser receptoras del traspaso de los sistemas, que haya quedado debidamente suscrito por las partes (SANAA y la municipalidad correspondiente), el cual contenga en forma clara y precisa las estrategias, actuaciones, calendarios y recursos necesarios pactados con todas y cada una de las municipalidades que deberán ser receptoras del traspaso de sistemas.

La estrategia referida debe incluir el acuerdo con fecha determinada para la firma del contrato de prestación transitoria de los servicios por parte de SANAA para cumplir con la Ley. También debe incorporar las necesidades y compromisos de apoyo técnico y administrativo ex ante, durante y ex post al traspaso. ERSAPS deberá quedar en carácter de supervisor del cumplimiento de los documentos recomendados.

⁶² El Artículo 59 (*Transferencia de los Sistemas*) señala que: "...El SANAA deberá, dentro de los doce meses iniciales del plazo para la transferencia acordar con cada Municipalidad cuyo sistema de agua y/o saneamiento opere, la estrategia y el calendario para llevar a cabo la transferencia...:"

7.4.36-Etapas para el Traspaso de Sistemas

Las etapas están descritas en la **Tabla 7.3**.

Tabla 7. 3-Etapas para el Traspaso de Sistemas

Etapas	Propuesta
Primera	(Crucial desde el punto de vista político y administrativo) Explicación detallada a las municipalidades acerca de las razones, procesos, alcances y limitaciones, beneficios y costos inherentes al traspaso de sistemas que deberá realizar el SANAA con apoyo de CONASA, ERSAPS y auxilio experto externo que estos decidan. En esta fase se resolverán dudas y problemas de interpretación, alcances y limitaciones en el proceso de traspaso de sistemas. Durante esta fase se realizará el proceso de socialización de los temas referidos con Alcaldías, Corporaciones Municipales, responsables de servicios públicos y fuerzas vivas existentes en el municipio. Revisión general de obligaciones y derechos a los cuales aspiran las partes y en el análisis del acervo jurídico y documental preexistente a la elaboración del borrador de acuerdo entre las partes. Firma del Acuerdo General de Voluntades y Compromiso entre SANAA y la Municipalidad que corresponda. Los contenidos particulares que se anexarán a dicho <i>Acuerdo General</i> serán suscritos conforme se desarrollen las etapas subsecuentes.
Segunda	Suscripción de acuerdos básicos para construir sobre de estos, los acuerdos de mayor envergadura.
Tercera	Preparación y suscripción del contrato de prestación transitoria de los servicios del SANAA a la municipalidad
Cuarta	Determinación bilateral y desarrollo de los componentes y arreglos organizacionales, logísticos y operativos para lograr el traspaso del sistema,
Quinta	Elaboración de documentos, revisión del sistema a ser traspasado y realización de reparaciones, preparación del contrato del Ente Prestador, y evaluación de necesidades financieras para el traspaso y primera fase de operación descentralizada del sistema
Sexta	Traspaso del Sistema, selección de modelo de gestión, creación del Ente Prestador, y consecución de fondos de traspaso y para la primera fase de operación descentralizada del sistema
Séptima	Firma y certificación del traspaso e inicio de operación del sistema descentralizado

7.4.37-Resumen por Etapa de Instrumentación de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal

Dada la profusión de propuestas en las actividades de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, se presenta el siguiente resumen. Otras propuestas detalladas como el traspaso caso por caso de los sistemas hoy al cargo del SANAA, la creación de Regionales de Apoyo y las formas de actuar en los siguientes 4 años que se encuentran en el Producto Intermedio de **Descentralización y Fortalecimiento Municipal**. Ver **Tabla 7.4.**

Tabla 7. 4-Etapas de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal

Etapas	Responsable	Financiamiento
Etapas 1. Preparación y consenso de conceptos y elementos críticos de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal	CONASA con el apoyo del Grupo Consultor y de SANAA y ERSAPS; CPME se encargará de la supervisión superior	Banca Internacional o Cooperantes y recursos principalmente en especie de GOH vía CONASA, SANAA y ERSAPS
Etapas 2. Socialización de la propuesta de Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal	CONASA; Banco de Desarrollo prepara TOR	Financiamiento bipartita Gobierno de Honduras – Banca Internacional o Cooperantes, tanto en recursos financieros como en contrapartes en especie (in kind)
Etapas 3. Puesta en marcha de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal	CONASA; Banco de Desarrollo prepara TOR	Gobierno de Honduras y Banca Internacional o Cooperantes
Etapas 4. Acompañamiento y Supervisión de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal en el período 2006-2008	CONASA; se apoyará en el FHAS para fines financieros	Gobierno de Honduras, Banca Internacional o Cooperantes, apoyos de municipalidades, donantes y financieros
Etapas 5. Operación sustentable y evolución de la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal (2008-2015)	CONASA con apoyo en institucionalidad del Sector APS	Gobierno de Honduras con apoyo de Municipalidades, donantes y financieros

7.4.38-Recomendaciones Complementarias en Relación con la Descentralización

Capacitación.- El PEMAPS recomienda que el personal del SANAA que se capacite en las esferas de trabajo comercial, administrativo, económico y financiero, forme parte de los equipos de los Centros Regionales de Apoyo que el PEMAPS ha recomendado crear para cumplir con la Ley Marco y su Reglamento, en relación con las tareas futuras asignadas al SANAA al concluir el traspaso de sistemas. En forma suplementaria, una fracción de los capacitados pudiere prestar servicios a las municipalidades – en el ente prestador– o como parte de empresas prestadoras de diversos servicios que son necesarios en el tren de actividades de los entes prestadores, bajo una tónica de sector descentralizado plenamente.

El PEMAPS recomienda una capacitación programada para atender las necesidades municipales, no a través de esquemas individuales que resultarían tardados para atender 298 municipios, sino principalmente en centros de capacitación permanente que se establecerán en los Centros Regionales de Apoyo, financiados con recursos multipartitas – presupuesto nacional, regidos por criterios de CONASA, ERSAPS y SANAA marginal; recursos de donantes, cooperantes; recursos de créditos; recursos de la iniciativa privada y de la sociedad y pagos que realicen las municipalidades para la capacitación de su personal –. PEMAPS también recomienda que se realice una consultoría especializada para diseñar la orientación y contenidos de los programas de capacitación que se han recomendado.

Esquemas Financieros.- El PEMAPS a través de la estrategia de descentralización recomienda el diseño ad hoc y puesta en marcha de esquemas operativo-financieros que incrementen la caja de entes prestadores, así como el diseño y consecución de fuentes financieras que nutran con suficientes recursos la ampliación de cobertura, mantenimiento, rehabilitación y reemplazo de activos. El PEMAPS recomienda que CONASA sea el centro nacional de gestión de fondos para sistemas intermunicipales, municipales y locales. También se requiere la integración del Fondo Nacional del Sector APS, que se puede constituir en el ámbito y al amparo de entidades y dependencias existentes – Vg. FHIS –, con apoyo en un Fideicomiso con operación regional, que integre recursos del Gobierno Nacional al sector, los recursos de donaciones, y otros recursos (vía mecanismos e instrumentos financieros diseñados ex profeso).

Algunas recomendaciones sobre modelos intermunicipales El PEMAPS recomienda crear mancomunidades o u otras figuras asociativas de tres tipos: (i) entre municipios de envergadura modesta; (ii) entre municipios pequeños apoyados por una o dos municipalidades fuertes; y (iii) entre dos o más municipalidades con economías y poblaciones de mayores dimensiones.

7.4.39-Políticas Públicas, Estrategias y Acciones para Fortalecimiento Municipal en APS, con Participación Ciudadana

Las Políticas, Estrategias y Acciones están mencionadas en las **Tablas 7.5 y 7.6.**

Tabla 7. 2-Fundamentos de Política, Estrategias y Acciones

Fundamento de la Política	Estrategias	Acciones
La Secretaría de Gobernación y Justicia como líder de la política de participación ciudadana, promoverá ante las instituciones nacionales, internacionales, públicas, privadas o de cooperación, la participación comunitaria en los proyectos y acciones de agua y saneamiento.	La participación comunitaria es elemento esencial en los proyectos o acciones (préstamos, donaciones, asistencia de cooperación), encaminado a la inversión y gasto en materia de APS.	- o Hacer condición obligatoria la participación comunitaria en los proyectos de gobierno (nacional, intermunicipal o municipal) - o Negociar con cooperantes, donantes y financieros para que el desarrollo y promoción de sus proyectos del sector se incorpore la participación ciudadana - o Financiar la capacitación ciudadana en gestión de agua y saneamiento con base en (i) el FHAS,(ii) tarifas de agua y (iii) recursos de donación

Tabla 7. 3-Política: Municipalidades Impulsarán la Participación Comunitaria en APS

Fundamento de la Política	Estrategias	Acciones
El Estado apoyará a las municipalidades a establecer políticas de participación comunitaria (con el consiguiente fortalecimiento del marco jurídico) en el conocimiento pleno y tareas referentes a la gestión de los servicios de APS	Fortalecer la descentralización del sector APS hacia los 298 municipios de Honduras (más allá del traspaso de sistemas) con base en programas concretos y recursos que refuerzan la participación social y su corresponsabilidad en decisiones y ejecución de acciones. Apoyar la realización de proyectos piloto de participación comunitaria en las tareas de APS en municipios pequeños marginados.	- o Fortalecer la descentralización del Sector APS a través del modelo de mancomunidades y asociaciones de municipios. - o Incrementar el apoyo a las mancomunidades para descentralizar plenamente las acciones, como las que impulsa el FHIS, e insistir en la participación ciudadana en el seno mismo de las mancomunidades. - o Sistematizar la extracción de lecciones aprendidas de proyectos piloto exitosos para su réplica en otros municipios y mancomunidades.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

8.0-CONSIDERACIONES PARA ESTABLECER PRIORIDADES Y ETAPAS

La planificación por prioridades y etapas permite lograr una comprensión del conjunto, evitando caer en el análisis aislado de cada proyecto. En esta etapa se abandona lo individual para centrar la atención en el fenómeno global y las relaciones entre sus partes, priorizando acciones y estableciendo líneas de desarrollo de los programas en el tiempo perfectamente armonizadas.

Existe un plan de corto plazo que se formuló a partir de la “Reunión de Zamorano” realizada en Zamorano con participación de la CPME, SEFIN, CONASA, ERSAPS, SANAA, Banco Mundial, BID y Cooperantes. En términos prácticos se concentraba en el establecimiento de hitos fundamentales que mostrasen el sector APS, recogiendo las recomendaciones del Informe de Avance correspondiente al año 2004 de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza.

Como primer paso se propone una caracterización (preliminar) considerando una serie de variables referidas al grado de importancia que presenta cada proyecto dentro del programa; y a la relación del programa con el resto del conjunto, en términos de si las actividades que lo componen son fundamentales para la consecución de otras actividades de otros proyectos, o no, así como si conforman parte del camino crítico.

Por otra parte, cada proyecto consta de un conjunto de actividades a realizar en el tiempo. Dichas actividades están divididas en etapas que deben ir cumpliéndose de manera secuencial. Cada etapa involucra un período determinado de tiempo, que puede, o no, coincidir con las etapas del resto de los proyectos.

A partir de la reunión de abril del 2005 en Zamorano, surgió la necesidad de delinear acciones encaminadas a la puesta en acción del sector y sus instituciones. Debido a que la reunión se llevó a cabo con posterioridad al evento de Grupos de Interés, fue posible que los participantes tuvieran una visión del enfoque del PEMAPS, lo que permitió definir las acciones de Muy Corto Plazo que se deberían encarar.

- ▶ El Grupo Consultor propuso centrar las acciones de corto plazo en áreas temáticas definidas que se refieren a:
 - ▶ Consolidación del CONASA (ver Tablas 8.1 y 8.2)
 - ▶ Consolidación del ERSAPS (ver Tabla 8.3)
 - ▶ Reestructuración del SANAA (ver Tablas 8.4, 8.5 y 8.6)
 - ▶ Participación de Municipalidades, Prestadores y AMHON (ver Tablas 8.7 y 8.8)
 - ▶ Participación de la CPME (ver Tabla 8.9)

- Acciones de los Cooperantes, Mesa Sectorial e Iniciativa Privada (ver Tablas 8.10 y 8.11)

Las áreas temáticas se vinculaban con acciones a saber:

1. **Dotación Personal Clave**

- 1.1 Elegir Representantes en CONASA (ver Tabla 8.1)
 - (a) *Representes Usuarios*
 - (b) *Representante Juntas*
- 1.2 Contratar Personal
 - (a) *Secretario Ejecutivo Adjunto CONASA (ver Tabla 8.1 y Tabla 8.4)*
 - (b) *Coordinador de Gabinete CONASA (ver Tabla 8.1)*
 - (c) *Especialista Sectorial CPME (ver Tabla 8.1 y Tabla 8.9)*
 - (d) *Personal Operativo ERSAPS (ver Tabla 8.3)*
- 1.3 Asignar Personal Operativo
 - (a) *Secretaría Técnica CONASA (ver Tabla 8.2 y Tabla 8.4)*
 - (b) *Unidad de Asistencia Técnica Municipal SANAA (ver Tabla 8.5 y Tabla 8.7)*

2. **Socialización Ley y del PEMAPS**

- 2.1 Diseño campaña socialización (ver Tabla 8.1)
 - (a) *Crear un frente homogéneo dentro del Gobierno (ver Tabla 8.9)*
 - (b) *Establecer contenido y mecanismos de socialización (ver Tabla 8.9 y Tabla 8.12)*
- 2.2 Actividades de socialización (ver Tabla 8.1.)
 - (a) *Socialización pública de la Ley por CONASA (ver Tabla 8.2 y Tabla 8.7)*
 - (b) *Socialización con Juntas y Prestadores (Implementar Convenio RAS-HON – ERSAPS). (ver Tabla 8.3)*
 - (c) *Socializar con empleados de SANAA en todos los niveles (ver Tabla 8.6)*
 - (d) *Generar un flujo de información continuo y activo con las municipalidades (Acciones específicas dentro del PDI/PRODDEL) (ver Tabla 8.7)*
 - (e) *Socialización con los entes gubernamentales por CPME (ver Tabla 8.9 y Tabla 8.12)*
 - (f) *Socialización Ley y PEMAPS entre candidatos a elección nuevo gobierno (ver Tabla 8.7., Tabla 8.9 y Tabla 8.12)*

3. **Transferencia Sistemas**

- 3.1 Apoyo transferencias por ERSAPS. Sistemas y procedimientos. (ver Tabla 8.3)

- 3.2 Suscripción convenios de traspaso, acordar plan de transferencias, cuantificar pasivos laborales y negociar plan de financiamiento de pasivo por parte de SANAA y municipalidades. (ver Tabla 8.5).
- 3.3 Completar transferencia de dos sistemas en 2005 con apoyo de AMHON. (ver tablas 8.5 y 8.8).
- 3.4 Concertar un programa de apoyo para acompañar la transferencia de los servicios del SANAA por AMHON. (ver tablas 8.5 y 8.7)

4. **Fortalecimiento Gestión Municipal**

- 4.1 Contratación consultorías para diseño de instrumentos de regulación de ERSAPS (ver Tabla 8.3).
- 4.2 Implementar programas de fortalecimiento municipal por SANAA (ver Tabla 8.6.)
 - (a) *Diseñar mecanismo para fortalecer y apoyar a municipios que ya tienen servicios por parte de AMHON. (ver Tablas 8.6 y 8.7)*
 - (b) *Desarrollo y adopción de modelo único de asistencia técnica a prestadores (ver Tablas 8.3, 8.8 y 8.11)*
- 4.3 Integrar sistemas intermunicipales (prestadores interurbano/regionales). (Ver Tablas 8.6, 8.7 y 8.8.)

5. **Manejo Financiero**

- 5.1 Asignación Fondos Presupuesto 2006
 - (a) *Presupuesto operativo ERSAPS 2006 (ver Tabla 8.3)*
 - (b) *Presupuesto operativo CONASA 2006 (ver Tabla 8.2)*
- 5.2 Facilitación Inversiones
 - (a) *Estudio sobre restricciones para inversión y mecanismos para superarlas (ver Tabla 8.2)*
 - (b) *Asignación recursos para efectuar tareas necesarias para transferencia (coordinar cooperaciones técnicas vigentes). (ver Tabla 8.3)*
 - (c) *Definir manejo del financiamiento durante la transición (ver Tablas 8.2, 8.3 y 8.6)*
- 5.3. Plan de Inversiones
 - (a) *Diseño de cartera de inversiones (cesta de proyectos) (ver Tabla 8.2)*
 - (b) *Definir programa de transición (ver Tablas 8.3 y 8.6)*
 - (c) *Incluir acuerdos municipales para las nuevas inversiones (ver Tabla 8.6)*
 - (d) *Establecer compromiso de ordenamiento interno con disciplina para utilizar mecanismos apropiados de la institucionalidad por mesa sectorial y G-17. (ver Tabla 8.11)*

6. **Planificación Sectorial**

- 6.1 Oficialización PEMAPS (ver Tabla 8.2)
 - (a) *Emitir resolución de CONASA para aprobar y oficializar el PEMAPS (ver Tabla 8.2)*
 - (b) *Elaborar y aprobar Plan Estratégico CONASA 2006 – 2009 (ver Tabla 8.2)*
- 6.2 Plan Estratégico 2005
 - (a) *Concluir y presentar Plan Estratégico 2005 (ver Tablas 8.2 y 8.10)*
 - (b) *Darle seguimiento al Plan Estratégico 2005 (ver Tablas 8.3, 8.10 y 8.11)*
 - (c) *Ordenamiento de injerencias ministeriales en la estructura sectorial. (ver Tabla 8.9)*
 - (d) *Decidir el flujo grama básico del funcionamiento del sector (ver Tabla 8.9)*
 - (e) *Realizar actividades para incorporar a la mesa sectorial como observador crítico del proceso. (ver Tablas 8.9 y 8.11)*
- 6.3 Participación Iniciativa Privada
 - (a) *Incluir el sector APS en los diálogos multisectoriales con el sector privado. (ver Tablas 8.9 y 8.12)*
 - (b) *Formular y aprobar estrategias de incorporación de iniciativa privada en el sector de APS (ver Tablas 8.2 y 8.12)*

7. **Reingeniería SANAA**

- 7.1 Crear unidades independientes para la Secretaría Ejecutiva de CONASA y la unidad de apoyo a los prestadores (municipios y juntas). (ver Tablas 8.4 y 8.9).
- 7.2 Definir estrategia de transición para ejecutar proyecto en el área rural (ver Tabla 8.6.)
- 7.3 Relanzar el programa de sostenibilidad y apoyo técnico en el área rural (ver Tabla 8.6.)

8. **Compatibilizar Marco Jurídico**

- 8.1 Determinar la necesidad de introducir cambios al Reglamento / Ley Marco para acelerar la consolidación del CONASA. (ver Tablas 8.2 y 8.10)
- 8.2 Revisión de la Ley Constitutiva del SANAA (ver Tablas 8.4 y 8.10)

Tabla 8. 1-Consolidación CONASA. Acciones de Consolidación, Liderazgo y Socialización

Tareas	Acción	Responsable
Conducir el nombramiento de los miembros de CONASA	o Nombrar Secretario Ejecutivo Adjunto	CPME y Secretario Adjunto
Superar el déficit de liderazgo	o Nombrar un sectorialista dentro de CPME o Nombrar un coordinador de gabinete	Director CPME
Socializar la Ley	o Diseñar la campaña de socialización, con contenido y mecanismos o Crear un frente homogéneo dentro del Gobierno	Secretario Ejecutivo Adjunto y Coordinador de ERSAPS-Mesa Sectorial
	o Generar un flujo de información continuo y activo con las municipalidades	CONASA, CPME
	o Socializar con el público en general y con grupos de interés	CONASA, ERSAPS

Tabla 8. 2-Consolidación CONASA. Acciones de Puesta en Marcha del PEMAPS

Tareas	Acción	Responsable
Organizar y agilizar los desembolsos de las múltiples fuentes de financiamiento	o Estudiar restricciones y mecanismos para superarlas o Diseñar cartera de inversiones (cesta de proyectos) o Definir manejo del financiamiento durante la transición	CONASA, CPME
Aprobar y oficializar el PEMAPS	o Emitir resolución de CONASA	CONASA
Aprobar el Plan Estratégico del CONASA	o Elaborar plan estratégico (2006-2009) o Definir presupuesto operativo para el 2006 y lograr asignación de fondos en el presupuesto	Secretaría Ejecutiva del CONASA
Adelantar acciones de promoción para motivar al sector privado nacional e internacional	o Incluir en el Sector APS en los diálogos multisectoriales con el Sector Privado. o Aprobar estrategia de incorporación	CPME como apoyo al CONASA
Facilitar inversiones	o Realizar estudios sobre restricciones para inversión y sugerir mecanismos para superarlas	CONASA, SEFIN, SANAA

Tabla 8. 3-Consolidación del ERSAPS

Tareas	Acción	Responsable
Diseñar los instrumentos de regulación	- o Identificar instrumentos prioritarios - o Contratar consultorías	Directores ERSAPS
Consolidar y ampliar el financiamiento operativo de la institución en el corto plazo	- o Identificar fuentes de financiamiento - o Definir Presupuesto operativo para 2006 y lograr asignación de fondos	Directores ERSAPS
garantizar la sostenibilidad del proceso de socialización	o Implementar vía convenio RAS-HON / ERSAPS la socialización con juntas de agua y con operadores	Directores ERSAPS
Consolidar las áreas organizativas (supervisión y regulación)	o Nombrar personal operativo ERSAPS	Directores ERSAPS
Apoyar el traspaso de sistemas en los años 2007 y 2008.	o Elaborar procedimientos y vigilar el proceso	Directores ERSAPS

Tabla 8. 4-Primeras Acciones para la Reingeniería del SANAA

Tareas	Acción	Responsable
Revisar el diseño y aprobar la reingeniería en su Junta Directiva	o Integrar dos unidades independientes, una con dedicación exclusiva a la Secretaría Ejecutiva y la otra para brindar apoyo a las municipalidades	SANAA y CONASA
	o Nombrar un coordinador responsable de la transformación del SANAA	SANAA y CONASA
	o Nombrar un responsable de la Secretaría Técnica del CONSA	SANAA y CONASA
	o Iniciar la revisión de la Ley Constitutiva del SANAA para su adaptación a la Ley Marco y al nuevo sistema sectorial.	SANAA y CONASA

Tabla 8. 5-SANAA. Primeras Acciones para el Traspaso de Sistemas

Tareas	Acción	Responsable
Traspasar los sistemas de agua potable y agua residual	o Firmar los convenios de traspaso con las municipalidades con el plan de acción	SANAA, Municipalidades
	o Cumplir con los requerimientos de información conforme al Reglamento	SANAA, Municipalidades, AMHON, SEFIN. Cooperantes
	o Conseguir recursos de diversas fuentes para efectuar tareas necesarias para el traspaso	SANAA, Municipalidades, AMHON, SEFIN. Cooperantes
	o Coordinar cooperaciones técnicas vigentes	SANAA, Municipalidades, AMHON, SEFIN. Cooperantes, CONASA, Secretaría de Salud
	o Cuantificar los pasivos laborales	SANAA, Municipalidades, AMHON, SEFIN. Cooperantes
	o Diseñar y negociar el plan de financiamiento de los pasivos	SANAA, Municipalidades, AMHON, SEFIN. Cooperantes
	o Nombrar responsables de la Unidad de Traspaso	CPME, CONASA, SANAA, Municipalidades, Cooperantes
	o Completar el traspaso de sistemas	CPME, CONASA, SANAA, Municipalidades, Cooperantes

Tabla 8. 6-SANAA. Fortalecimiento de sus Prestaciones. Sostenibilidad Rural. Socialización.

Tareas	Acción	Responsable
Fortalecer las municipalidades y las áreas rurales	o Desarrollar programas de fortalecimiento municipal y apoyo rural o Solicitar financiamiento a la SEFIN o Direccional financiamientos existentes	SANAA, Cooperantes, Banca, AMHON y AHJASA
Avanzar en la sostenibilidad de los sistemas y servicios en el área rural	o Definir estrategia de transición para ejecutar proyectos en el área rural y para no paralizar acciones o Relanzar el Programa de Apoyo Técnico con refuerzo a TOM a través de las oficinas regionales del SANAA	SEFIN, FHIS, Cooperantes, SANAA
Socializar internamente la Ley y el PEMAPS	o Preparar un programa de socialización de la Ley y el PEMAPS con empleados a todos los niveles	SANAA
Definir y concretar nuevas inversiones	o Definir programa de inversiones durante la transición o Firmar acuerdos municipales para aprobar la realización de nuevas inversiones	COANSA, SEFIN, SANAA, CPME y Municipalidades

Tabla 8. 7-MUNICIPALIDAD, PRESTADORES Y AMHON. Acciones de Corto Plazo

Tareas	Acción	Responsable
Socializar la Ley y el PEMAPS	- o Incluir acciones específicas dentro del Programa de Desarrollo Institucional (PDI) / Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PDDL), entre otras, flujo de información continua y activa con las municipalidades. - o Actuar en conjunto con prestadores y juntas de agua.	PDDL, FHIS, SANAA, RAS-HON, apoyo Secretaría de Gobernación y Justicia, CONASA.
Avanzar en el fortalecimiento Municipal.	o Diseñar mecanismos para fortalecer y apoyar a los municipios que ya operan los servicios de agua y saneamiento (AHMON)	Municipios, CONASA, SANAA, AHMON, SEFIN y FHIS
	o Concertar un programa de apoyo para acompañar el traspaso de los servicios del SANAA a las municipalidades.	Municipios, CONASA, SANAA, AHMON, SEFIN y FHIS
	o Desarrollar y adoptar modelo para asistencia técnica a prestadores que unifique las acciones de cooperantes	Municipios, CONASA, SANAA, AHMON, SEFIN y FHIS

Tabla 8. 8-MUNICIPALIDADES, PRESTADORES Y AMHOM. Fortalecimiento y Transferencia

Tareas	Acción	Responsable
Integrar sistemas intermunicipales cuando se justifique (Prestadores Interurbanos/Regionales)	o Fomentar alianzas intermunicipales en la prestación de servicios (interurbanos y regionales).	Municipios, CONASA, AHMON, FHIS y Secretaría de Gobernación.
Completar la transferencia de sistemas de SANAA en 2008	- o Firmar convenios - o Constituir los comités municipales de traspaso.	Municipios seleccionados, CONASA, SANAA, SEFIN, Secretaría de Gobernación, ERSAPS.

Tabla 8. 9-INVOLUCRAMIENTO CPME. Apoyo Institucional. Primera Etapa

Tareas	Acción	Responsable
Seguir y dinamizar el proceso de transformación sectorial	o Nombrar un sectorialista dentro del la CPME	Director CPME
Concertar la estructura sectorial	- o Ordenar las intervenciones ministeriales en la estructura sectorial - o Definir el sistema del Sector, ponerlo en marcha con sus arreglos institucionales.	CONASA con apoyo de la CPME
Adelantar acciones de promoción para involucrar al sector privado local e internacional	o Incluir el Sector APS en los diálogos multisectoriales con el sector privado	CPME con apoyo de CONASA, Cámaras de Comercio y otras organizaciones afines.
Socializar la Ley y el PEMAPS con los entes gubernamentales	- o Promover la transformación del Sector conjuntamente con miembros del CONASA y demás áreas del Ejecutivo y Legislativo - o Coordinar acciones en la transición política.	CPME

Tabla 8. 10-INVOLUCRAMIENTO CPME. Segunda Etapa

Tareas	Acción	Responsable
Compatibilizar Marco Jurídico	o Determinar la necesidad de introducir cambios al reglamento / Ley para dinamizar la consolidación del CONASA	CPME, CONASA y SANAA
	o Crear el instrumento jurídico apropiado a las nuevas funciones del SANAA en el sistema	SANAA, CONASA, CPME y Secretaría de Gobernación
	o Revisar el marco jurídico restante relativo al Sector	SANAA, CONASA, CPME, SERNA, Secretaría de Salud, SOPTRAVI, Secretaría de Gobernación.
Completar el Plan Estratégico y realizar su seguimiento bimensual	o Distribuir el documento producto de la reunión (Zamorano), en un plazo de ocho días.	CPME, Sectorialista con apoyo de consultores
	o Recibir comentarios	
	o Conducir y presentar Plan Estratégico acordado	
	o Darle seguimiento al Plan Estratégico	

Tabla 8. 11- Acciones de Fortalecimiento y Coordinación

Tareas	Acción	Responsable
Promover y realizar reunión con secretario Pro Témpore G-17 / Mesa Sectorial	o Establecer compromiso de ordenamiento interno con disciplina para utilizar mecanismos apropiados de la institucionalidad	Mesa Sectorial
Coordinar las acciones dentro de las políticas sectoriales	o Fortalecer mecanismos inductores	Mesa Sectorial, CONASA, SANAA, FHIS y Cooperantes.
	o Contribuir al desarrollo de un modelo para asistencia técnica a prestadores que unifique las acciones de cooperantes.	Mesa Sectorial, CONASA, SANAA, FHIS y Cooperantes.
	o Coordinar sus actividades de cooperación técnica con Entes Nacionales.	Mesa Sectorial
Fortalecer rol Mesa Sectorial como observador crítico del proceso.	o Realizar actividades para lograr la transparencia del proceso.	Mesa Sectorial

Tabla 8. 12- Acciones de Socialización y Promoción

Tareas	Acción	Responsable
Socializar la Ley y el PEMAPS	o Socializar a través de una ONG con candidatos presidenciales y con el Congreso Nacional	ONG
Promover la participación de la iniciativa privada y social en el Sector	o Ampliar el diálogo con el Sector Privado y Social	CONASA, CPME, Cámaras de Comercio y Mesa Sectorial
	o Formular y aprobar estrategias de incorporación de la iniciativa privada y social en el Sector	CONASA, CPME, Cámaras de Comercio y Mesa Sectorial
	o Promover espacios de acción para la iniciativa privada a nivel municipal y local.	CONASA, CPME, Cámaras de Comercio y Mesa Sectorial

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

9.0-PROGRAMA DE EJECUCIÓN Y COSTOS DEL PEMAPS

En este capítulo se presentan tres elementos importantes del PEMAPS: a) el programa de ejecución, b) los costos asociados con la ejecución del Plan y c) el financiamiento del proceso de modernización.

El programa de ejecución contempla las actividades de los proyectos del PEMAPS, desarrolladas de acuerdo con un orden de precedencia que fue establecido para asegurar que el programa se ajusta a las condiciones esperadas y de acuerdo con los requerimientos de cada proyecto.

Los costos del PEMAPS han sido estimados durante la elaboración de los perfiles de cada uno de los proyectos del Plan. Esta información se encuentra detallada en el Anexo de este Informe.

Se propone un mecanismo de financiamiento para la ejecución del PEMAPS que abarque las contribuciones de bancos y cooperantes en un esfuerzo armonizado que busque cumplir con los objetivos del plan.

Un elemento adicional a los tres principales que mencionamos anteriormente, que ha sido incorporado en este capítulo, es la información referente al programa de inversión necesario para alcanzar las metas del Gobierno en su Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Esta información es referencial y permite completar el panorama de acción para el sector en los próximos años, que por una parte nos llevará a tener una mayor cobertura de los servicios (más población con acceso a los servicios); y por otra parte, mejorará la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, con una mejor calidad del producto, continuidad, costo y eficiencia.

9.1- El Programa de Ejecución del PEMAPS

Los proyectos identificados en el Capítulo 6 han sido programados para su ejecución a partir del año 2006. Para ello se ha empleado el método de La Ruta Crítica o CPM (por sus siglas en inglés), que se basa en el establecimiento de precedencias para cada una de las actividades de los proyectos y del programa de implementación, más la duración de cada actividad estimada en base a los recursos necesarios para su ejecución. El detalle de los recursos necesarios y las actividades de cada proyecto, se presentan en el Anexo.

En el diseño del Programa de Ejecución del PEMAPS se adoptaron los siguientes criterios orientadores:

- (1) La coordinación de la ejecución del Plan se hará a través de una Unidad Ejecutora/Coordinadora de todo el Programa. Por lo tanto, la primera acción es poner en funcionamiento esta oficina realizando dos actividades iniciales: a) Obtener el financiamiento para la creación de la Unidad y b) Constituir y poner en marcha la Unidad.
- (2) Una vez constituida la Unidad Coordinadora, esta se abocará como una de sus tareas principales, a la gestión de los recursos financieros para cada uno de los Proyectos del Plan. Otra tarea de gran prioridad será la de conducir los procesos de contratación de las consultorías que llevarán a cabo estudios y diseños de los proyectos y/o acompañarán en la implementación de determinadas actividades.
- (3) Una actividad particularmente importante será la obtención de fondos para ejecutar los proyectos de transferencia de los acueductos del SANAA a las municipalidades y la transformación institucional del mismo SANAA.

El Costo total de los Proyectos de transferencia de sistemas y de Reingeniería del SANAA, asciende a un valor estimado de 44.5 millones de Dólares. De esta suma total, 35.5 millones de Dólares corresponden al pago del pasivo laboral de los empleados, que representa cerca del 80 por ciento de costo total de los proyectos y será pagado en la etapa final de los proyectos.

Debe tomarse en cuenta que existe un plazo para poder efectuar la transferencia de los acueductos a las municipalidades, que ha sido establecido por la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003 que entró en vigencia el 08 de octubre de 2003). El artículo 48 de la Ley establece que el proceso de traspaso deberá estar terminado en un plazo de 5 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley. Esto fija como fecha límite para el traspaso, el 07 de octubre de 2008.

Por lo anterior, se deduce que los proyectos de transferencia de los sistemas de SANAA deben iniciarse lo antes posible.

La forma sugerida para desarrollar estos proyectos de transferencia y reingeniería, es separar los recursos financieros en dos partes: a) los recursos requeridos para realizar los estudios y diseños de los procesos de transferencia, la preparación para la transferencia y la ejecución de la transferencia, sin considerar el pasivo laboral y b) los recursos destinados exclusivamente al pago del pasivo laboral.

Los recursos para la ejecución de los proyectos de transferencia y reingeniería suman un valor de \$9 millones y los recursos para el cubrir el pasivo laboral equivalen a un total de \$35.5 millones.

La separación de recursos permitirá obtener con mayor facilidad los \$9 millones para iniciar lo antes posible la ejecución de los proyectos y así poder cumplir con el mandato de la Ley. Debido a que el pago del pasivo laboral se realizaría al final

de los proyectos, en una fecha cercana al límite del plazo otorgado por la Ley, se dispondría de un plazo mayor para obtener los \$35.5 millones que se requieren (alrededor de 2 años).

- (4) El Proyecto de Creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS), debe iniciarse lo más pronto posible a fin de lograr que el Fondo pueda apoyar con operaciones de financiamiento a las municipalidades y los prestadores, en la consolidación de las transformaciones en el Sector y en el desarrollo de los programas de inversión en infraestructura sanitaria.
- (5) El Proyecto “Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores” está orientado a promover y constituir prestadores de servicios, para luego fortalecer la capacidad de gestión. Este Proyecto se ejecutará en paralelo y en armonía con los proyectos de transferencia de los acueductos del SANAA. Esta sincronización es importante por dos razones. Primero, permite lograr un efecto de bloque en el inicio de operaciones de los prestadores de servicios. Segundo, la sincronización desfasa el Proyecto de Fortalecimiento de las Municipalidades y los Prestadores, proporcionando tiempo para que otros proyectos de base preparen los instrumentos que se requieren en el fortalecimiento local (modelos de gestión, modelos empresariales y normas técnicas).
- (6) Los proyectos para el diseño de modelos de gestión, elaboración de modelos empresariales y desarrollo de normas técnicas, deben iniciarse lo más pronto posible a fin de contar oportunamente con los instrumentos producto de esos trabajos.
- (7) Los proyectos de consolidación de CONASA y ERSAPS deben iniciarse cuanto antes a fin de contar en el corto plazo con ambas instituciones consolidadas y completamente operativas.
- (8) Los proyectos para la formación de recursos humanos, fortalecimiento de la capacidad para el control de la calidad del agua y el desarrollo de oportunidades de mercado, se ejecutarán en la última etapa del PEMAPS, cuando una parte de los prestadores ya hayan sido constituidos y se encuentren operando y otra parte se encuentre a punto de constituirse. Al iniciar estos proyectos en ese momento en el tiempo se logrará que ellos contribuyan con mayor efectividad en la consolidación y el fortalecimiento de los cambios sectoriales y en la prestación de los servicios a nivel local.

En la *Figura 9.1* se presenta un cronograma resumen del Programa de Implementación del PEMAPS a nivel de proyectos como actividades principales.

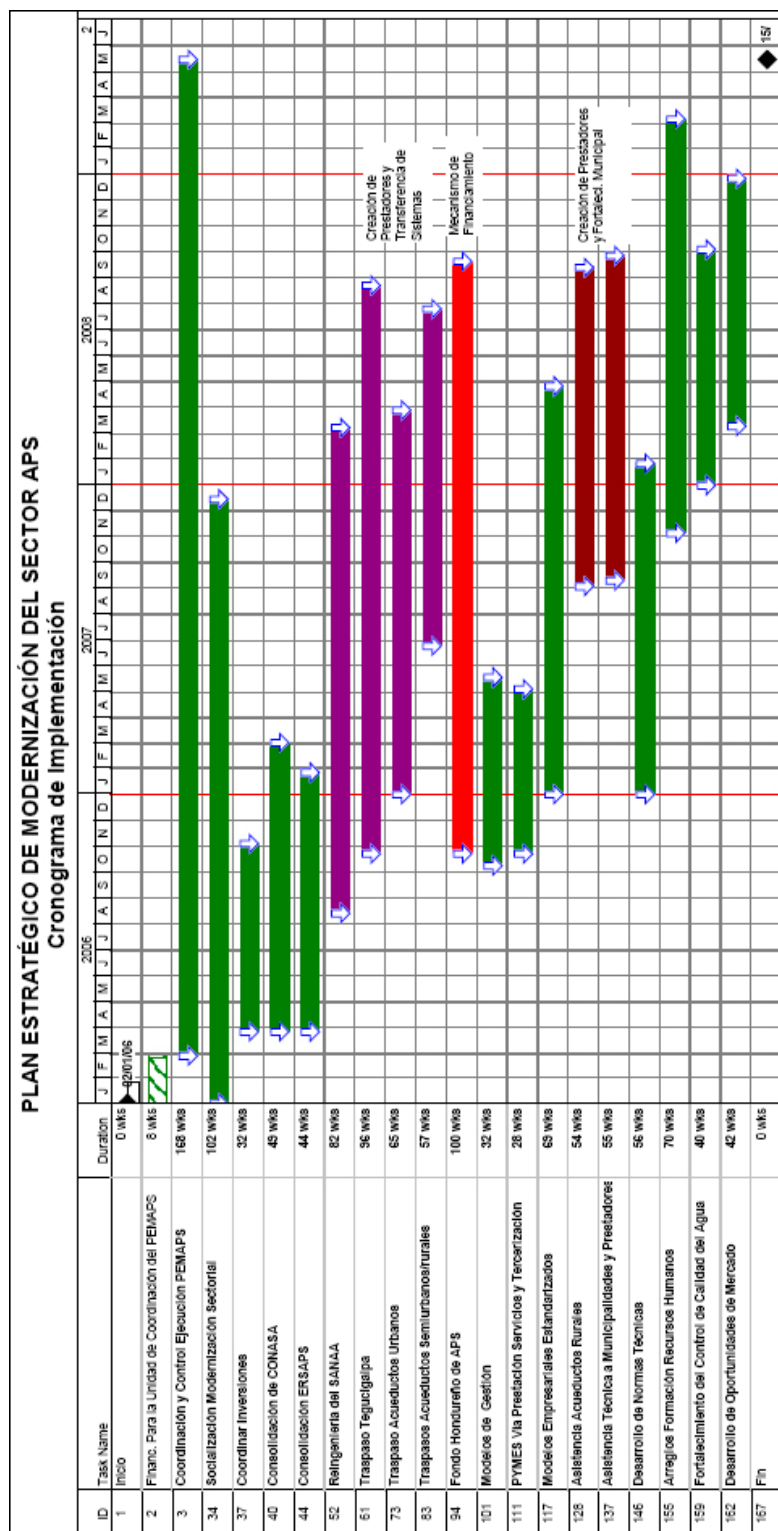


Figura 9.1: Programa de Ejecución del PEMAPS

Las fechas de inicio y culminación de los 19 proyectos programados que aparecen en la Figura 9.1, se presenta en el Cuadro 9.1.

Cuadro 9.1 – Fechas de Inicio y Terminación de los Proyectos del PEMAPS

Código	Proyecto	Fecha Inicio	Fecha Final
17	Coordinación y Control Ejecución PEMAPS	27/02/06	15/05/09
15	Socialización Modernización Sectorial	02/01/06	14/12/07
9	Coordinar Inversiones	27/03/06	03/11/06
2	Consolidación de CONASA	27/03/06	02/03/07
3	Consolidación ERSAPS	27/03/06	26/01/07
1	Reingeniería del SANAA	14/08/06	07/03/08
4	Traspaso Tegucigalpa	23/10/06	22/08/08
5	Traspaso Acueductos Urbanos	01/01/07	28/03/08
6	Traspasos Acueductos Semiurbanos/rurales	25/06/07	25/07/08
16	Fondo Hondureño de APS	23/10/06	19/09/08
10	Modelos de Gestión	09/10/06	18/05/07
19	PYMES Vía Prestación Servicios y Tercerización	23/10/06	04/05/07
11	Modelos Empresariales Estandarizados	01/01/07	25/04/08
7	Asistencia Acueductos Rurales	03/09/07	12/09/08
8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores	10/09/07	26/09/08
12	Desarrollo de Normas Técnicas	01/01/07	25/01/08
13	Arreglos Formación Recursos Humanos	05/11/07	06/03/09
14	Fortalecimiento del Control de Calidad del Agua	31/12/07	03/10/08
18	Desarrollo de Oportunidades de Mercado	10/03/08	26/12/08
	Cierre del PEMAPS	15/05/09	15/05/09

El Programa de Implementación que aparece en la *Figura 9.1* nos permite hacer las siguientes reflexiones.

- (1) Es prioritario lograr el financiamiento para los proyectos que deben iniciar en el año 2006 y aquellos que iniciarán a principios del 2007. La Unidad de Coordinación debe dar atención especial a esta actividad.

En el inicio de Programa será prioritario asegurar rápidamente el financiamiento de los siguientes componentes del Programa:

- ▶ La Unidad Coordinadora (\$0.51 millones)
- ▶ La socialización del PEMAPS (\$0.44 millones)
- ▶ La transferencia de sistemas y reingeniería del SANAA (\$9 millones)
- ▶ La consolidación de CONASA y ERSAPS (\$0.63 millones)
- ▶ Creación del FHAS (\$1.36 millones)
- ▶ Modelos de gestión y modelos empresariales (\$0.90 millones)

El financiamiento para el pago del pasivo laboral debe gestionarse desde el inicio del Programa ya que el proceso puede tomar mas tiempo que en los financiamientos para montos menores.

- (2) La Unidad de Coordinación del Programa deberá poner especial atención y cuidado en la preparación y desarrollo de los procesos de contratación de las consultorías que llevarán a cabo los proyectos. Para ello la Unidad Coordinadora podrá hacer uso no solo de su capacidad interna, sino que probablemente requiera de recursos profesionales externos (outsourcing), para preparar la documentación necesaria para las contrataciones y para que se lleve a cabo un acompañamiento en la selección de consultores y su contratación, que aseguren procesos transparentes que produzcan resultados efectivos en forma oportuna, con el fin de evitar atrasos en la ejecución de los proyectos del Programa. En este sentido, la modalidad de trabajo de la Unidad Coordinadora debe decidirse rápidamente, una vez que esta haya sido creada.
- (3) El Programa de Implementación nos muestra que es posible cumplir con el mandato de la Ley Marco y concluir la transferencia de los sistemas de agua del SANAA antes de octubre de 2008. Para lograr esto, es fundamental que los proyectos de transferencia de sistemas del SANAA se inicien en el segundo semestre del año 2006.
- (4) La programación nos muestra que el pago del pasivo laboral se realizaría entre los meses de marzo y agosto de 2008 (Ver *Figuras 9.3 y 9.4*). El tiempo disponible para el proceso de financiamiento hasta disponer de los fondos (\$35.5 millones), es de aproximadamente 2 años.

En las *Figuras 9.2 a 9.7* se presenta el programa detallado para la implementación del PEMAPS.

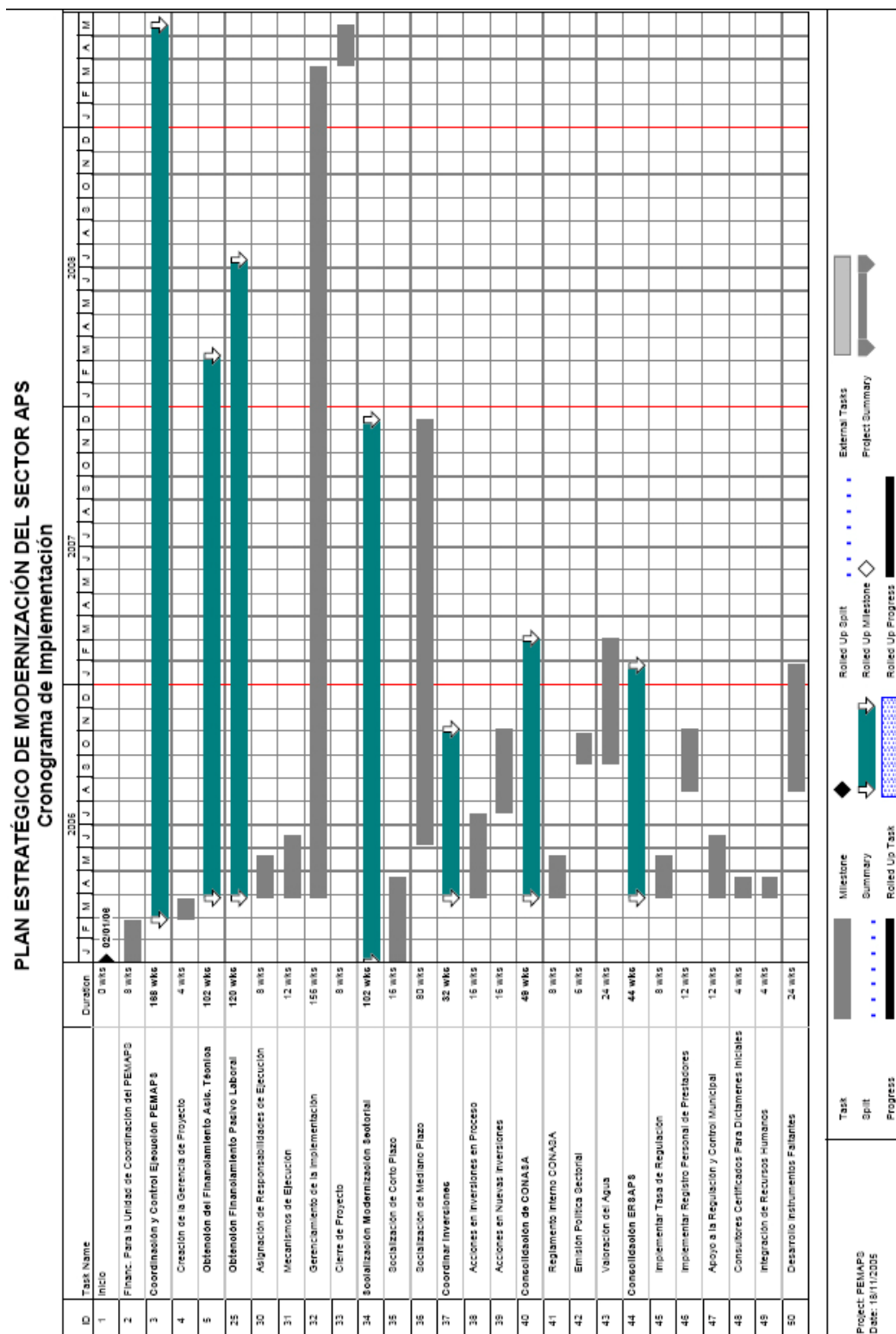


Figura 9.2: Programa Detallado de Ejecución (Página 1)

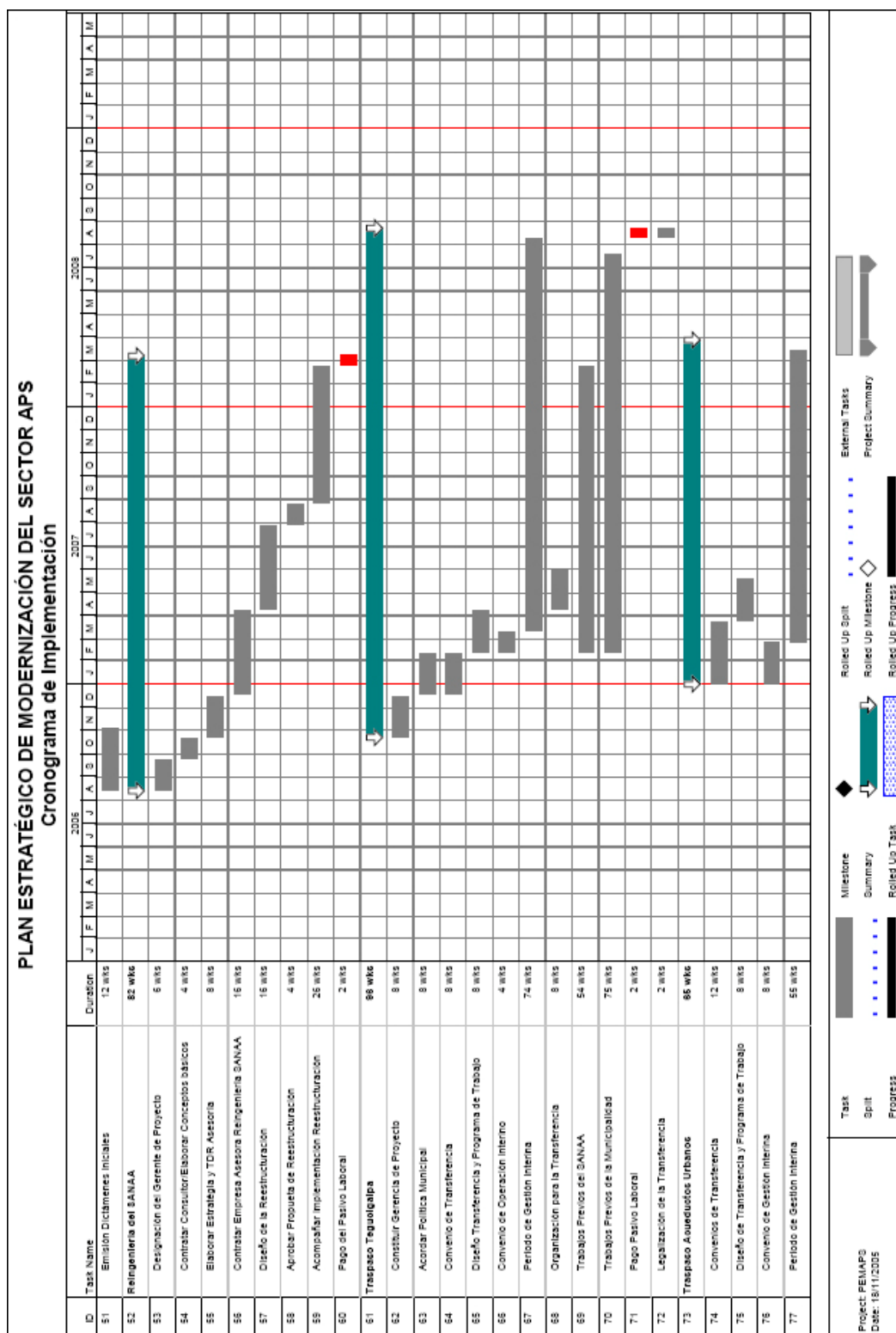
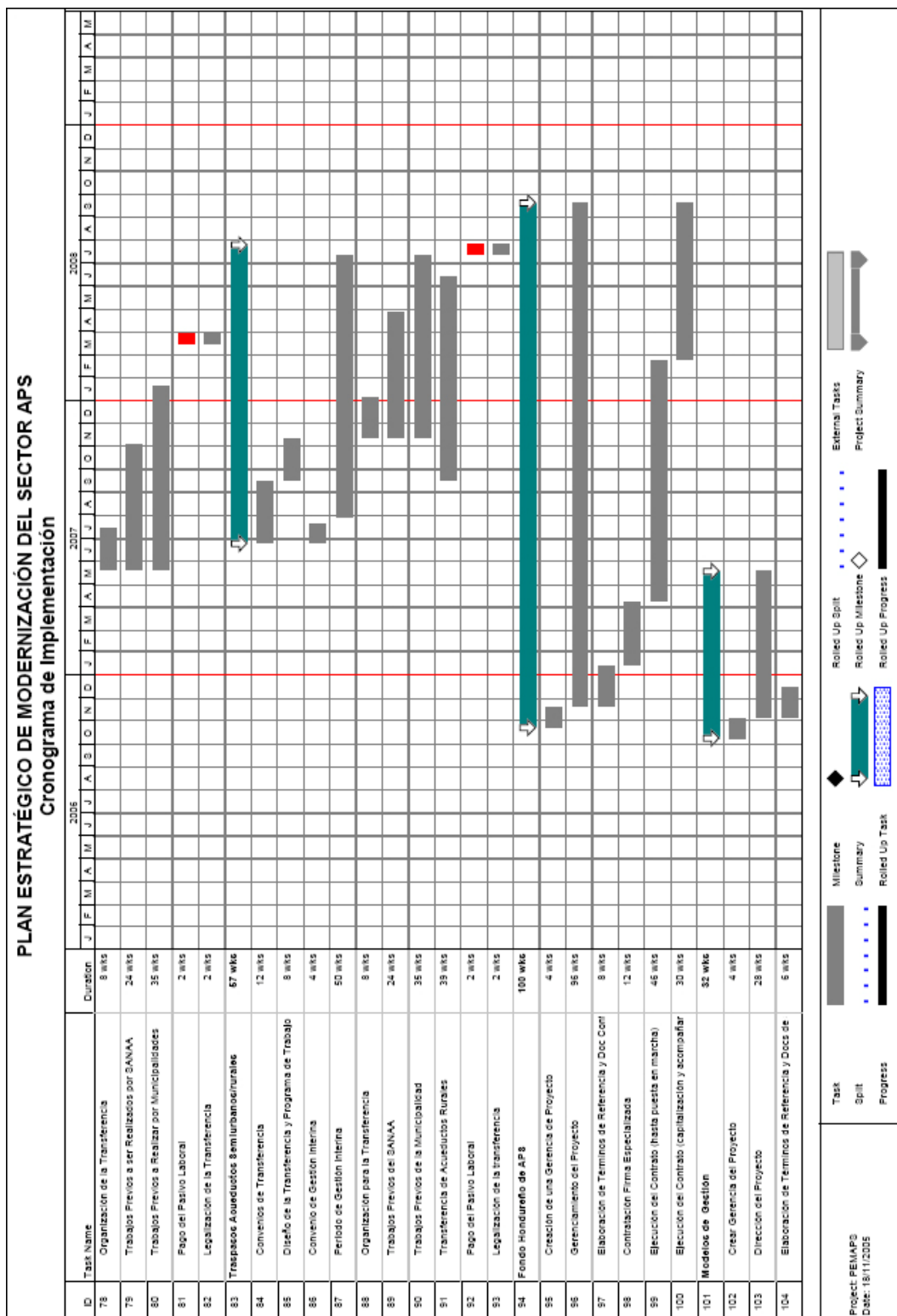


Figura 9.3: Programa Detallado de Ejecución (Página 2)



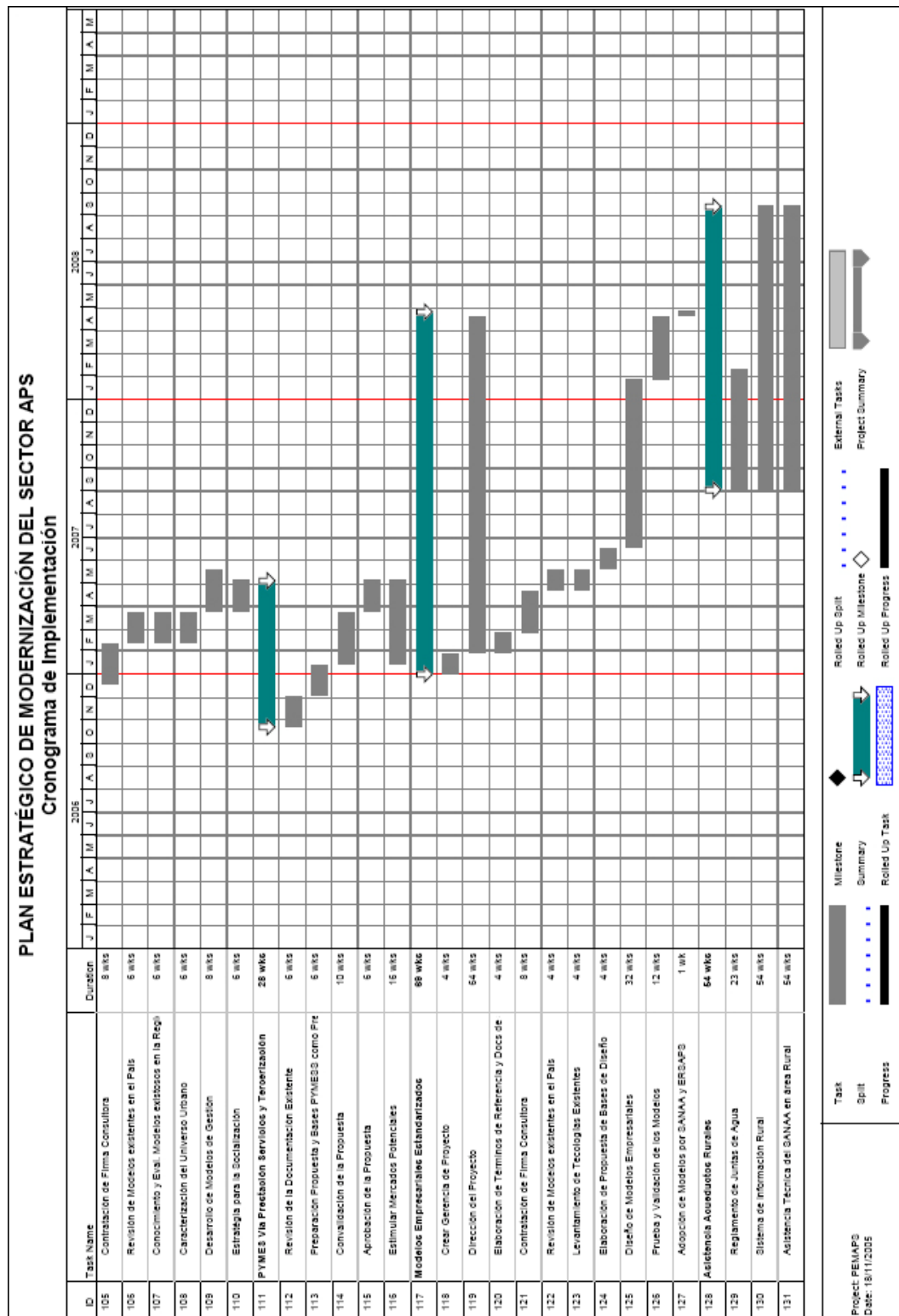
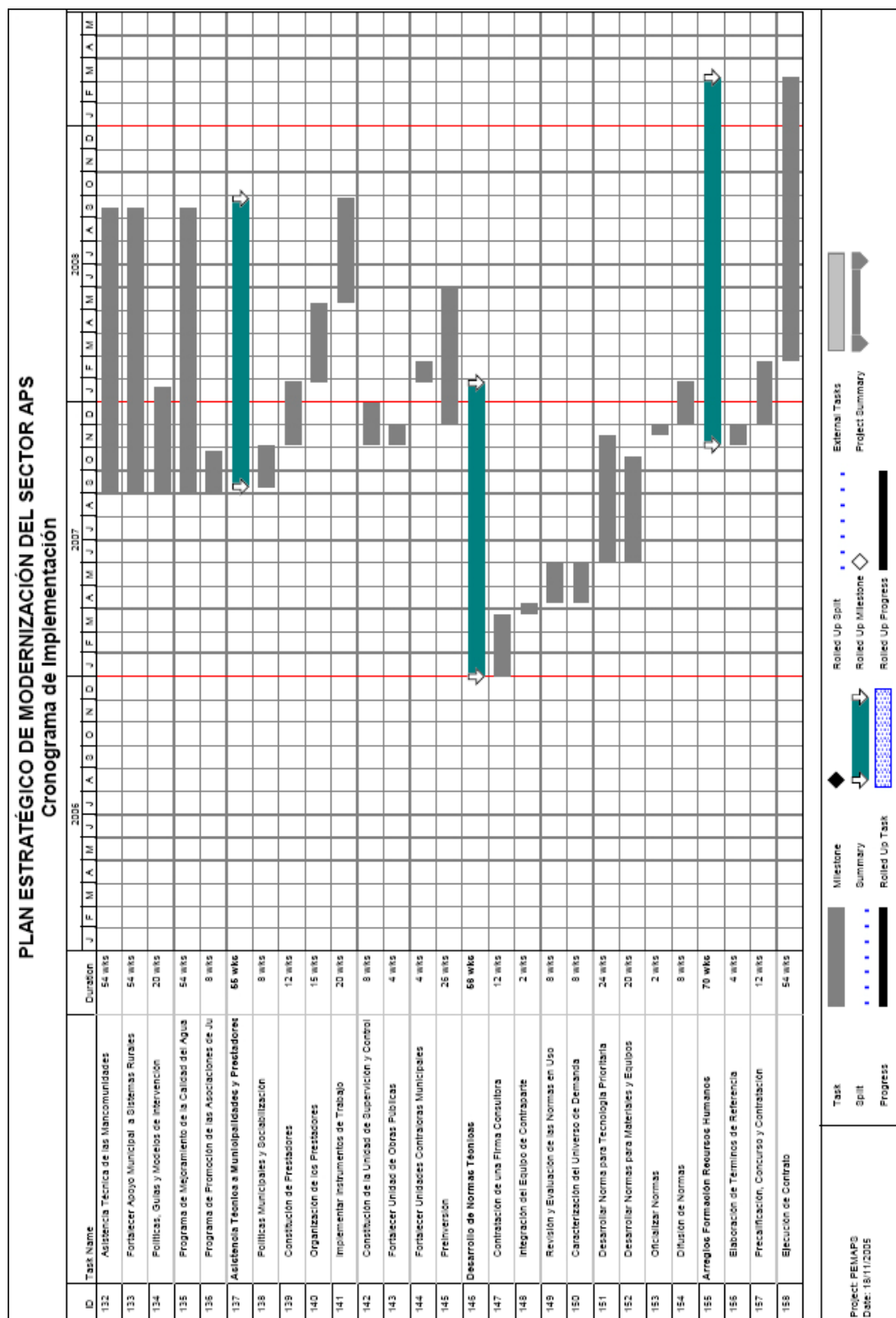


Figura 9.5: Programa Detallado de Ejecución (Página 4)



9.2 – Los Costos del PEMAPS

Durante el proceso de elaboración de cada perfil de proyecto del Plan, se estimaron los recursos necesarios y los costos asociados. En el *Cuadro 9.2* se resumen los costos por proyecto. Para obtener más información sobre la determinación de los costos, refiérase a las fichas de los perfiles de proyecto que aparecen en el Anexo de este informe.

Cuadro 9.2 – Costos del PEMAPS por Proyecto

No.	Código Proy.	Descripción	Costo Asist. Téc. (US\$)	Pasivo Laboral (US\$)	Costo Total Proyecto (US\$)
1	17	Coordinación y Control Ejecución	514,500	---	514,500
2	15	Socialización Modernización Sectorial	441,000	---	441,000
3	9	Coordinar Inversiones	48,000	---	48,000
4	2	Consolidación CONASA	142,000	---	142,000
5	3	Consolidación ERSAPS	489,000	---	489,000
6	1	Reingeniería del SANAA	1,249,000	2,700,000	3,949,000
7	4	Transferencia Sistemas Tegucigalpa SANAA	5,844,000	20,000,000	25,844,000
8	5	Transferencia Acueductos Urbanos SANAA	1,328,000	11,500,000	12,828,000
9	6	Transferencia Acueductos Semiurbanos y Rurales	560,000	1,320,000	1,880,000
10	16	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento	1,356,000	---	1,356,000
11	10	Modelos de Gestión de Servicios	338,000	---	338,000
12	19	PYMES como alternativa en el Prestación de Servicios	80,000	---	80,000
13	11	Modelos Empresariales Estandarizados	561,000	---	561,000
14	7	Asistencia a Acueductos Rurales	2,382,000	---	2,382,000
15	8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores	9,987,000	---	9,987,000
16	12	Desarrollo de Normas Técnicas	390,000	---	390,000
17	13	Arreglos para la Formación de Recursos Humanos	976,000	---	976,000
18	14	Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua	718,000	---	718,000
19	18	Desarrollo de Oportunidades de Mercado	182,000	---	182,000
TOTAL			27,585,500	35,520,000	63,105,500

La composición del costo total del programa se presenta en el Cuadro 9.3 en cuatro conceptos: a) Consultorías, b) Recursos Físicos, c) Recursos Financieros y d) Pasivo Laboral.

Cuadro 9.3 – Composición del Costo del PEMAPS

No.	Componente	Costo (millones US\$)	Porcentaje (%)
1	Consultorías y Talleres	18.2	29
2	Recursos Físicos	6.3	10
3	Recursos Financieros	3.1	5
4	Pasivo Laboral	35.5	56
	TOTAL	63.1	100

El costo total estimado del Programa de Implementación del PEMAPS es de \$63.1 millones, de los cuales \$35.5 millones corresponden al pasivo laboral (56.3%). El costo de la asistencia técnica es de \$27.6 millones (43.7%).

Estas sumas por proyecto serán desembolsadas de acuerdo con el progreso en la ejecución de cada proyecto, y acorde con la programación que ha sido presentada en la sección anterior. El flujo de desembolsos resultante, por semestre, para el total del Programa de implementación del PEMAPS se presenta en el Cuadro 9.4.

Cuadro 9.4 – Flujo de Desembolsos del Programa por Semestre

2006		2007		2008		2009
Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1
\$640,000	\$1,025,000	\$3,926,000	\$7,688,000	\$26,159,500	\$23,498,000	\$169,000

En el Cuadro se aprecia que los desembolsos se realizan desde el año 2006 hasta el primer semestre del año 2009. Las sumas más fuertes se desembolsan en el año 2008, que es cuando concluye la transferencia de los sistemas del SANAA a las municipalidades y debe pagarse el pasivo laboral.

Un análisis más detallado se muestra en la Figura 9.8. En esta figura se muestran los valores gastados por trimestre. El resultado indica que los desembolsos se incrementan en el año 2007, pero las sumas más fuertes serán desembolsadas en los tres primeros trimestres del año 2008, debido al pago del pasivo laboral.

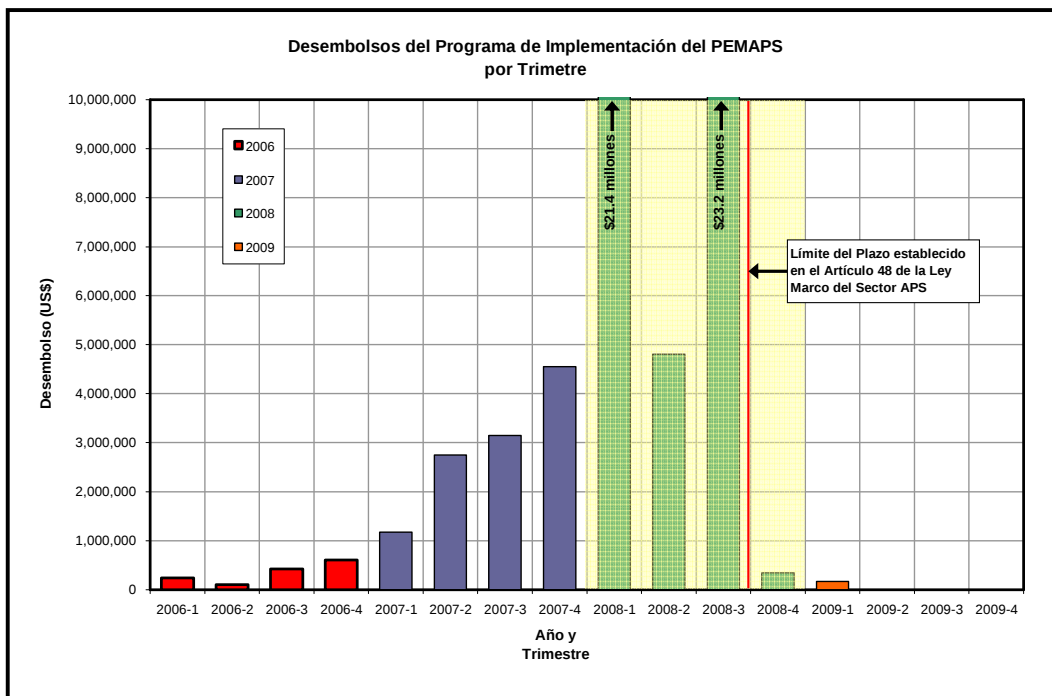


Figura 9.8 – Flujo de Desembolsos del Programa por Trimestre

9.3 – El Financiamiento del Proceso de Modernización Sectorial

Para el financiamiento del PEMAPS se prevé dos fuentes de recursos: a) los bancos, donantes y cooperantes y b) el Gobierno de la República.

- ▶ La participación de bancos y donantes comprende al Banco Mundial, BID, donantes y cooperantes que participan actualmente en el Sector, así como aquellos que se incorporen para tales fines, conforme a las negociaciones que al efecto realice el Estado, con apego a sus objetivos y políticas públicas.
- ▶ La participación del Gobierno de Honduras corresponde a los recursos de contrapartida indispensables para contar con el apoyo financiero internacional. En este componente debe precisarse los montos que puedan aportarse en especie y aquellos a sufragarse en términos monetarios, incluidos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos aprobado por el Congreso de la República.

Para contar con la participación de bancos y donantes, deben establecerse las bases que permitan armonizar las fuentes de recursos de las distintas procedencias. Esto significa la conciliación de los 19 proyectos del PEMAPS, sus objetivos, contenidos, flujos de caja y componentes de gasto de inversión y gasto corriente, con los objetivos que persiguen los bancos y donantes en sus respectivas agendas de actuación para Honduras.

Los fondos necesarios para poder implementar el PEMAPS podrán operarse bajo mecanismos innovadores de financiamiento, bajo el liderazgo del Gobierno de Honduras. Lo anterior podría significar la reorientación del apoyo que ofrecen los bancos y donantes hacia el Sector Agua Potable y Saneamiento. Un nuevo esquema de financiamiento tendría lugar bien sea a través de presupuestos sectoriales con destino inamovible (earmarked) o a través de cestas de fondos compuestos por aportaciones de diversos donantes de índole internacional que han participado o desean participar en el financiamiento del Sector, y de socios y contribuyentes locales de diversa índole, incluyendo el sector privado.

Esta modalidad de financiamiento se denomina SWAP (*por sus siglas en inglés, Sector Wide Approach*) y debe tener una estrecha coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la Comisión para la Modernización del Estado (CPME) y el FHAS (cuando haya sido constituido).

La idea sobre la que se basa el mecanismo SWAP es que todas las inversiones significativas en relación con el PEMAPS estarán canalizadas hacia los mismos objetivos a través de una estrategia consistente que el mismo Plan establece. En los primeros pasos para la instrumentación del SWAP, se cumplirán los requisitos de contar con un marco institucional nacional robusto y operativo, con suficiente capacidad de respuesta para atender con eficiencia en forma oportuna, los requerimientos que impone el PEMAPS.

Con el SWAP, los bancos y donantes podrán contribuir al desarrollo y éxito del Plan en forma consolidada en lugar de un desarrollo fracturado de proyectos específicos.

A través de esta propuesta, se incrementará la coordinación entre donantes y otras instituciones de apoyo (como el Banco Mundial y el BID), y se reducirán las posibilidades de traslapes y la duplicación de iniciativas que resulten en la atención de puntos de menor relevancia en relación con la estrategia del Plan, que al cumplirse cabal y oportunamente, posibilitará la multiplicación y diversificación de proyectos y operaciones de distinta envergadura en el Sector.

El SWAP también incrementa las posibilidades del Gobierno de la República para lograr un mejor funcionamiento del Sector en términos institucionales y en la reducción de cargas innecesarias derivadas de la necesidad de atender, dialogar y negociar con diversos cooperantes, los cuales aplican diferentes políticas, agendas objetivos y prácticas, particularmente para el manejo administrativo y financiero de las operaciones.

El beneficio más importante que arroja el SWAP estriba en que posibilita un uso más eficiente de fondos limitados provenientes de donantes y bancos, de presupuestos nacionales y de contribuciones de otra índole (ONG, usuarios, sector privado), con lo cual se maximiza la contribución global para lograr las metas del Sector, tanto las domésticas como aquellas derivadas de los compromisos internacionales asumidos por el país.

9.4 – Las Inversiones Sectoriales sobre la base de las Metas de la ERP

Para completar el panorama sobre el trabajo necesario para desarrollar el Sector Agua Potable y Saneamiento en los próximos años, es importante considerar las inversiones requeridas para alcanzar las metas establecidas por el Gobierno en la República en su *Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (ERP). En esta sección presentamos información resumida sobre las Inversiones Sectoriales necesarias para alcanzar las metas de la ERP.

En enero de 2005 el CONASA y la Mesa Sectorial del Agua publicaron un informe sobre la programación sectorial en inversiones⁶³, con un horizonte establecido en el año 2015. A continuación presentamos los conceptos más importantes sobre ese planteamiento:

En el año 2000 el Gobierno de la República adoptó un compromiso de largo plazo para reducir la pobreza en el país. La estrategia establece como meta a alcanzar, la cobertura del 95 por ciento en agua potable y saneamiento para el año 2015. La asignación de recursos se priorizó para el Sector Agua Potable y Saneamiento, enfocados en beneficiar con servicios principalmente a la población de escasos recursos que viven tanto en áreas rurales como urbano-marginales.

Las coberturas meta propuestas para el año 2015 son:

⁶³ Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. Sector Agua Potable y Saneamiento. Consejo Nacional Agua y Saneamiento y Mesa Sectorial del Agua. 25 de enero de 2005.

Cuadro 9.5 – Metas de Cobertura APS para el Año 2015

No.	Concepto	Cobertura en %		
		Rural	Urbana	Total
1	Cobertura en Agua Potable y Producción	95.0	95.0	95.0
2	Cobertura en Saneamiento	95.0	95.0	95.0
3	Depuración de Agua Residual	---	50.0	26.8

Las coberturas en Agua y Saneamiento, estimadas con información demográfica del año 2001 son:

Cuadro 9.6 – Cobertura Actual en Agua y Saneamiento (2001)

No.	Concepto	Cobertura en %		
		Rural	Urbana	Total
1	Cobertura en Agua Potable y Producción	70.9	91.3	79.5
2	Cobertura en Saneamiento	62.9	73.8	67.1
3	Depuración de Agua Residual	---	21.4	9.9

Fuente: Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. CONASA/Mesa Sectorial del Agua. Enero 2005.

Las metas de la ERP significan un incremento de 15.5 puntos porcentuales en cobertura en Agua Potable y 27.9 puntos porcentuales en saneamiento. Esto representa atender con nuevos servicios a una población equivalente de 3.2 millones de personas con agua potable y 3.3 millones de personas con saneamiento.

Las inversiones requeridas para alcanzar las metas de la ERP se aprecian en el *Cuadro 9.7*. Debemos indicar que en el cuadro se ha adicionado los \$63.1 millones del PEMAPS, el resto de la información proviene del informe de CONASA.

Cuadro 9.7 – Costos de Inversión para el Sector APS. Meta ERP 2015 (en US\$)

Concepto	Rural	Urbano	PEMAPS	Total
1-Agua Potable	54,794,000	567,346,000	----	622,140,000
2-Saneamiento	31,947,000	231,006,000	----	262,953,000
3-Depuración de Agua Residual	----	172,598,000	----	172,598,000
Sub-total	86,741,000	970,950,000	----	1,057,691,000
4-Inversiones Complementarias	133,020,000	288,190,000	----	421,210,000
5-PEMAPS	----	----	63,105,000	63,105,000
Sub-total	133,020,000	288,190,000	63,105,000	484,315,000
Total	219,761,000	1,259,140,000	63,105,000	1,542,006,000

Fuente: Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. CONASA/Mesa Sectorial del Agua. Enero 2005.

En el cuadro anterior los renglones 1, 2 y 3 corresponden a gastos de inversión en el desarrollo de nueva infraestructura sanitaria. El renglón 4 se refiere a inversiones que se detallan en el Cuadro 9.8; El renglón 5 presenta el costo total estimado del PEMAPS.

Cuadro 9.8 – Resumen de Inversiones Complementarias (US\$)

No.	Concepto	Costo (US\$)
1	Optimización de Redes de Agua Urbanas	81,700,000
2	Rehabilitación de Acueductos Rurales	67,500,000
3	Proyectos de Emergencia para Tegucigalpa	14,010,000
4	Expansión de la Capacidad de Producción de Agua Tegucigalpa	132,000,000
5	Conservación de Cuencas	56,000,000
6	Medidas de Mitigación Ambiental	70,000,000
	Total	421,210,000

Fuente: Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. CONASA/Mesa Sectorial del Agua. Enero 2005.

Al revisar el Cuadro 9.7, podemos apreciar que el Costo Total del Programa de Inversión con meta en el año 2015, asciende a la suma de \$1,542 millones, de los cuales \$63.1 millones son destinados a la ejecución del PEMAPS, representando un 4.1 por ciento del total a desembolsar.

Es importante recordar que la prioridad de las inversiones de acuerdo con la ERP es la atención de los grupos económicamente más necesitados; esto nos lleva a reflexionar que el primer nivel de prioridad en atención de servicios se encuentra en la población rural y la población urbano-marginal o población en barrios pobres. En el Cuadro 9.7 podemos ver que las inversiones del programa para el área rural suman \$86.7 millones. Desafortunadamente la información para el área urbana no está separada en servicios para la población en las zonas periurbanas y el resto de la población urbana, pero si estimamos que la magnitud de las inversiones en zonas periurbanas oscila entre \$14 millones y \$64 millones, parece razonable esperar que las inversiones prioritarias en servicios para la población mas pobre (rural y urbana) oscilaría entre los \$100 millones y \$150 millones (esto corresponde a nuevos servicios únicamente).

Obviamente que existe una vinculación entre los servicios en zonas periurbanas y los sistemas generales de agua y saneamiento urbanos y el mejoramiento de la capacidad de producción y distribución general de los sistemas en las ciudades que debe producirse con antelación para hacer viable el desarrollo de proyectos específicos en zonas periurbanas. Pero como una referencia, podemos tomar las cifras anteriores y, reconociendo la alta prioridad que tienen los proyectos del PEMAPS, podemos esperar que las inversiones de alta prioridad en cuanto a la atención de la población más pobre y a la modernización y el ordenamiento del Sector para mejorar su desempeño y para facilitar la ejecución del resto de las inversiones, oscilarían entre los \$160 millones y los \$210 millones.

El documento de programación sectorial elaborado por CONASA y la Mesa Sectorial del Agua, presenta una estimación del Producto Interno Bruto nacional (PIB), acumulado hasta el año meta 2015⁶⁴. El PIB para el periodo suma \$120,517,000,000. Al comparar el monto total de inversión en Agua y Saneamiento que aparece en el *Cuadro 9.7*, observamos que este representa un 1.2 por ciento del PIB (ver *Cuadro 9.9*). Un criterio normalmente aceptado establece que un nivel adecuado de inversión en agua y saneamiento no debería ser menor del 1 por ciento del PIB; por lo tanto, podemos concluir que el nivel de inversión propuesto para el Sector, incluyendo el PEMAPS, resulta razonable, especialmente debido a que con él será posible alcanzar las metas de la ERP.

Cuadro 9.9 – Relación de Inversiones con el PIB

Concepto	Total (US\$)	%
Producto Interno Bruto Acumulado hasta el año 2015	120,517,000,000	100
Inversiones en Agua y Saneamiento	1,542,006,000	1.2

Fuente: Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. CONASA/Mesa Sectorial del Agua. Enero 2005.

La magnitud del costo del PEMAPS es relativamente pequeña en comparación con el resto de las inversiones previstas para el Sector y en comparación con el beneficio que recibirá el país al tener un Sector ordenado, con instituciones modernas, ágiles y efectivas, funcionando sobre la base de políticas sectoriales claras, orientadas al mejoramiento continuo en la calidad de los servicios, a la aplicación de principios empresariales, a la sostenibilidad de los servicios y de las inversiones realizadas, así también con la capacidad institucional desarrollada para ampliar la cobertura en agua y saneamiento hasta poder cumplir con las metas que el país se ha impuesto alcanzar en su estrategia de reducción de la pobreza.

En el contexto de las acciones en el Sector, la alta prioridad que se otorgue a la ejecución del PEMAPS permitirá un mejor desempeño del Sector APS en su conjunto, asegurará la viabilidad de las inversiones sectoriales propuestas por CONASA y la Mesa Sectorial, así como la sostenibilidad de dichas inversiones y acelerará la solución de las necesidades relacionadas con los servicios de agua y saneamiento en el país.

⁶⁴ Programación Sectorial Con Base en las Metas de la ERP. Sector Agua Potable y Saneamiento. Consejo Nacional Agua y Saneamiento y la Mesa Sectorial del Agua. Página 21. Enero de 2005.

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

10.0-SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

10.1-Siglas y Abreviaturas Propias del PEMAPS

FHAS	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
PEMAPS	Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento
PROSER	Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de los Prestadores de Servicios de APS
PROSIS	Programa de Modernización y Desarrollo Institucional del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
PROSOM	Programa de Modernización y Desarrollo de la Participación de la Sociedad y del Mercado en APS
SIAPS	Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
SINIAPS	Sistema Nacional de Información en Agua Potable y Saneamiento

Subprogramas del PROSIS

DEFOR	Subprograma de Desarrollo y Consolidación del Proceso de Descentralización Sectorial y Fortalecimiento Municipal
DERHU	Subprograma de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos
DESAN	Subprograma de Desarrollo y Transformación del SANAA
DESAS	Subprograma de Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, Incluyendo sus Entes Rector u Regulador

Subprogramas del PROSER

DESER	Subprograma de Desarrollo de la Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento
DETEC	Subprograma de Desarrollo del Soporte Tecnológico Sectorial y de Acciones para la Minimización de la Vulnerabilidad Sectorial a Desastres

Subprogramas del PROSOM

DEIME	Subprograma de Desarrollo de Incentivos y Mecanismos para la Participación del Sector Privado y Consolidación del Mercado
--------------	---

10.2-Otras Siglas y Abreviaturas

ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AHJAS	Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento
AJAM	Asociaciones de Juntas de Agua del Municipio
AJAMY	Asociación de Juntas de Agua del Municipio de Yoro
AJAS	Asociaciones de Juntas de Agua y Saneamiento
AMHON	Asociación de Municipalidades de Honduras
ANEMAPA	Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua Potable, Saneamiento y Servicios conexos de Ecuador
AOM	Administración Operación y Mantenimiento
APS	Agua Potable y Saneamiento
ASDI	Agencia de Cooperación del Gobierno de Suecia
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BOT	“Built Operate Transfer”
BOOT	“Built Own Operate Transfer”
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos (sigla en inglés)
CARE	“Cooperative for Assistance and Relief Everywhere”
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CI	Costos de Inversión
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
COCEPRADIL	Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integrado Local
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COMAS	Comités Municipales de Agua y Saneamiento
COMASY	Comité Municipal de Agua y Saneamiento de Yoro
CONASA	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
CPME	Comisión Presidencial de Modernización del Estado

CRA	Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento de Colombia
CRRH	Comité Nacional de Recursos Hidráulicos
DAMCO	División de Agua de Puerto Cortés
DAPSBA	Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental de Colombia
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (sigla en inglés)
DIMA	División Municipal de Aguas
EFA-FTI	Education for All – Fast Track Initiative
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENESF	Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERSAPS	Ente Regulador de Servicios de Agua Potable y Saneamiento
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Paraguay
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo de Centroamérica
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCARD	Foro de Centro América y de la República Dominicana en Agua Potable y Saneamiento
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOSODE	Fondo Social de Desarrollo Eléctrico
FSAC	“Financial Sector Adjustment Credit” (Crédito de Ajuste al Sector Financiero)
FSO	“Fund for Special Operations” (BID)
FUNDEMUN	Fundación de Desarrollo Municipal
G17	Grupo de los 17 Donantes a Honduras
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica (sigla en alemán)
HIPC	High Indebt Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFOP	Instituto de Formación Profesional
JAS	Juntas de Agua Potable y Saneamiento
JICA	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (sigla en inglés)

KFW	Corporación Alemana de Crédito para la Reconstrucción (sigla en Alemán)
MAVDT (Colombia)	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MINS	Ministerio de Salud
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPDs	Organizaciones Privadas de Desarrollo
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAS	Programa de Agua y Saneamiento
PATH	Programa de Administración de Tierras en Honduras
PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal
PI	Plan de Inversiones
PIB/PBI	Producto Interno Bruto
PLANES	Plan de Electrificación Rural
PME	Programa de Modernización Empresarial de Colombia
PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility
PPP	Purchasing Price Parity (Precio de Compra de Paridad)
PRAGUAS	Agua Potable y Saneamiento en Áreas Rurales y Pequeños Municipios-Ecuador
PRGF	“Poverty Reduction and Growth Facility” (Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza)
PRSC	“Poverty Reduction and Support Credit” (Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza)
PRODDAL	Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PNUD)
PRODDEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PRONOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
PRRAC	Programa de Reconstrucción Regional para América Central
PSP	Participación del Sector Privado
PYMESS	Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios de Agua y Saneamiento
RAS-HON	Red de Agua y Saneamiento de Honduras
SAM	Sociedad Anónima Mixta
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SECPLAN	Secretaría de Planificación

SEFIN	Secretaría de Finanzas
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental de Paraguay
SERMUCAT	Servicios Municipales de Catacamas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIAR	Sistema de Información de Acueductos Rurales
SIARHD	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos Docentes
SINFASH	Sistema de Información de Agua y Saneamiento de Honduras
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNV	ONG de Cooperación y Desarrollo-Holanda
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SWAP	Programas Sectoriales con Enfoque Amplio (sigla en inglés)
TAS	Técnico en Ambiente y Saneamiento
TDR	Términos de Referencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
TOM	Técnico en Operación y Mantenimiento
UAM	Unidad Ambiental Municipal
UEBD	Unidad Ejecutora de Barrios en Desarrollo
UEP	Unidad Ejecutora de Subprogramas
UMAS	Unidades Municipales de Agua y Saneamiento
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría del Despacho Presidencial
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	“United States Agency for International Development”

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

11.0-LISTA DE FIGURAS

Figura 1. 1-Instrumentos de Planeación.....	5
Figura 1. 2-Relación lógica entre Políticas, Planes y Estrategias	8
Figura 1. 3-Evolución de un Plan Estratégico de Agua Potable y Saneamiento	10
Figura 1. 4-Proceso Metodológico de Planificación del Sector APS en Honduras.....	11
Figura 3. 1-Distribución Urbana.....	30
Figura 3. 2-Esperanza de Vida al Nacer. Datos Regionales.....	33
Figura 3. 3-PIB per Cápita Corregido por PPP en Países Seleccionados	34
Figura 3. 4-Evolución Típica de los Países Seleccionados	36
Figura 3. 5-Crecimiento del PIB en US\$. Tasa de Mediano Plazo	37
Figura 3. 6-Principales Eventos en América Central	41
Figura 3. 7-El Riesgo Climático.....	41
Figura 3. 8-Densidad como Riesgo.....	41
Figura 3. 9-Altitud como Riesgo. Honduras y Nicaragua	42
Figura 3. 10-Precipitación y Red Hídrica. Honduras y Nicaragua	42
Figura 3. 11-Riesgo de Sismicidad. Honduras y Nicaragua.....	42
Figura 3. 12-Municipios de Alto Riesgo en Honduras.....	43
Figura 3. 13-Eventos de NBI.....	45
Figura 3. 14-Ingresos en Términos de Categoría Ocupacional	46
Figura 3. 15-Ingreso en Función del Nivel Educativo	46
Figura 3. 16-Valores Nominales de los Ingresos Familiares por Tipo de Localidad	47
Figura 3. 17-Valores Nominales de los Ingresos Familiares en Tegucigalpa. Límites de Quintales....	47
Figura 3. 18-Ídem Anterior en Ciudades Medianas, Pequeñas y Ámbito Rural	48
Figura 3. 19-Indicadores de Pobreza en Términos de Territorio.....	49
Figura 3. 20-Comunidades Electrificadas	65
Figura 4. 1-Metas de Cobertura 2008.....	69
Figura 4. 2-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Agua	73
Figura 4. 3-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Saneamiento.....	74
Figura 4. 4-Continuidad del Servicio de Agua.....	93
Figura 5. 1-Marco Legal e Institucional	108
Figura 5. 2-Marco de Gestión de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.....	108
Tabla 5. 1-Metas de Cobertura para el Sector para el año 2015.....	113
Figura 5. 3-Organización del Sector APS en Condiciones Previas a la Promulgación de la Ley Marco	
Actores Principales	114
Figura 5. 4-Niveles de Pobreza en Honduras-Total, Urbano y Rural.....	124
Figura 5. 5-Cuencas Principales de Honduras.....	150
Figura 5. 6-Propuesta de Modelos de Gestión, PSP y PYMESS.....	157
Figura 5. 7-Marco General de Modelos de Gestión, PSP y PYMESS en el Contexto del PEMAPS .	159
Figura 5. 8-Modelo Reformado de los Servicios Públicos	160
Figura 5. 9-Principales Participantes en las Auditorías Ciudadanas y Conformación de Foro Cívico	
.....	169
Figura 9.2: Programa Detallado de Ejecución (Página 1).....	316
Figura 9.3: Programa Detallado de Ejecución (Página 2).....	317
Figura 9.4: Programa Detallado de Ejecución (Página 3).....	318
Figura 9.5: Programa Detallado de Ejecución (Página 4).....	319
Figura 9.6: Programa Detallado de Ejecución (Página 5).....	320
Figura 9.7: Programa Detallado de Ejecución (Página 6).....	321
Figura 9.8 – Flujo de Desembolsos del Programa por Trimestre.....	323

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

12.0-LISTA DE TABLAS Y CUADROS

Tabla 3. 1-Evolución de Largo Plazo del IDH, hasta el Mitch.....	32
Tabla 3. 2-Distribución de los Países por Clusters	35
Tabla 3. 3-Diferencial entre el PIB en US\$ y en US\$ Corregido por PPP.....	36
Tabla 3. 4-Inversiones e Ingresos en el Sector Telecomunicaciones.....	68
Tabla 4. 1-Metas de Cobertura al 2008 e Inversión Anual	71
Tabla 4. 2-Prestadores de Servicio.....	75
Tabla 4. 3-Calidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.....	76
Tabla 4. 4-Proyecciones de cobertura para el año 2008.....	76
Tabla 4. 5-Transferencias del Gobierno Central para Inversiones en APS	79
Tabla 4. 6-Ingresos Posibles si la Facturación Fuera 1.5% del Ingreso Familiar.....	80
Tabla 4. 7-Metas e Inversión Anual al Año 2008	81
Tabla 4. 8-Distribución de Sistemas de Agua y/o Saneamiento por Prestador	84
Tabla 4. 9-Fortalezas y Debilidades de la Transformación.....	87
Tabla 4. 10-Los Usos del Agua en 2003.....	91
Tabla 4. 11-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Agua	93
Tabla 4. 12-Vivienda e Instalaciones Domiciliarias de Saneamiento	94
Tabla 4. 13-RH a Desarrollar Agrupados por Entes y Áreas de Trabajo	96
Tabla 4. 14-Personal por Categoría y Rango Poblacional	98
Tabla 4. 15-Información de Coberturas de Agua de Diferentes Fuentes.....	99
Tabla 4. 16-Información de Cobertura de Saneamiento de Diferentes Fuentes	99
Tabla 4. 17-Desequilibrio de la Distribución Poblacional por Municipio.....	100
Tabla 4. 18-Estructura de los Ingresos Municipales por Categorías.....	101
Tabla 5. 1-Metas de Cobertura para el Sector para el año 2015.....	113
Tabla 5. 2-Niveles de Pobreza en Honduras-Datos Agrupados por Hogares.....	123
Tabla 5. 3-Empleados de SANAA en Tegucigalpa, Enero de 2003	127
Tabla 5. 4-Relación de los 33 Sistemas que Opera el SANAA (<i>incluye Tela y Olanchito</i>)	148
Tabla 5. 5-Distribución de Población Servida por SANAA por Rangos de Población	149
Tabla 5. 6-Relación de Sistemas y Población por Regional del SANAA.....	151
Tabla 5. 7-Las Regionales del SANAA. Su Sede y Población Servida	152
Tabla 5. 8-Desafíos del Sector de Agua y Saneamiento.....	155
Tabla 5. 9-Características Propias del Servicio de Agua Potable.....	161
Tabla 5. 10-Características Propias del Servicio de Saneamiento.....	162
Tabla 5. 11-Fundamentos y Criterios de Selección para la Consideración de PYMESS	165
Tabla 5. 12-Análisis FODA del Sector. Aspectos Generales	185
Tabla 5. 13-Matriz FODA del Sector Bajo Óptica Detallada	186
Tabla 7. 1-Programas y Acciones en Operación y Mantenimiento	226
Tabla 7. 2-Fundamentos de Política, Estrategias y Acciones	299
Tabla 7. 3-Política: Municipalidades Impulsarán la Participación Comunitaria en APS	299
Tabla 8. 1-Consolidación CONASA. Acciones de Consolidación, Liderazgo y Socialización.....	304
Tabla 8. 2-Consolidación CONASA. Acciones de Puesta en Marcha del PEMAPS.....	304
Tabla 8. 3-Consolidación del ERSAPS	305
Tabla 8. 4-Primeras Acciones para la Reingeniería del SANAA.....	305
Tabla 8. 5-SANAA. Primeras Acciones para el Traspaso de Sistemas	306
Tabla 8. 6-SANAA. Fortalecimiento de sus Prestaciones. Sostenibilidad Rural. Socialización.....	306
Tabla 8. 7-MUNICIPALIDAD, PRESTADORES Y AMHON. Acciones de Corto Plazo	307
Tabla 8. 8-MUNICIPALIDADES, PRESTADORES Y AMHOM. Fortalecimiento y Transferencia	307
Tabla 8. 9-INVOLUCRAMIENTO CPME. Apoyo Institucional. Primera Etapa	307
Tabla 8. 10-INVOLUCRAMIENTO CPME. Segunda Etapa	308

Tabla 8. 11- Acciones de Fortalecimiento y Coordinación.....	308
Tabla 8. 12- Acciones de Socialización y Promoción	309
Cuadro 9.1 – Fechas de Inicio y Terminación de los Proyectos del PEMAPS	314
Cuadro 9.2 – Costos del PEMAPS por Proyecto	322
Cuadro 9.3 – Composición del Costo del PEMAPS.....	322
Cuadro 9.4 – Flujo de Desembolsos del Programa por Semestre.....	323
Cuadro 9.5 – Metas de Cobertura APS para el Año 2015	326
Cuadro 9.6 – Cobertura Actual en Agua y Saneamiento (2001)	326
Cuadro 9.7 – Costos de Inversión para el Sector APS. Meta ERP 2015 (en US\$)	326
Cuadro 9.8 – Resumen de Inversiones Complementarias (US\$).....	327
Cuadro 9.9 – Relación de Inversiones con el PIB	328

Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

13.0-BIBLIOGRAFÍA

13.1-Bibliografía-Productos Preliminares del PEMAPS

1. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Convenio-Tipo para el Traspaso de los Servicios del SANAA.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, febrero 2005.
2. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Estrategia Económico-Financiera-Parte I-Características de la Problemática.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.
3. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Estrategia Económico-Financiera Global del PEMAPS-Parte II-Aspectos Centrales.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.
4. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Estrategia para Desarrollo de los Servicios.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.
5. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Estrategias para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.
6. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **La Visión.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, julio 2004
7. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Mapeo Institucional.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, enero 2005.
8. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Modelos de Gestión, Participación del Sector Privado (PSP) y de Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios (PYMESS).** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.
9. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Proyecto Piloto Disparador de Procesos-Propuesta Básica.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, marzo 2005.

10. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Reglamento Interno del CONASA.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, febrero 2005.
11. Gobierno de la República de Honduras. CONASA-Banco Mundial/PPIAF-PEMAPS. **Reingeniería del SANAA.** Documento Preliminar del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS). Tegucigalpa, enero 2005.

13.2-Bibliografía de Otras Fuentes en Honduras o sobre Honduras

1. AB Asesores Morgan Stanley Dean Witter. Reforma de DIMA. **Memorando de Información. Concesión de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.** Abril 2000.
2. Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). **Plan de Desarrollo Institucional de la AMHON.** Período 2003 – 2006. Tegucigalpa, noviembre 2002.
3. Ávila, Marlin Oscar: **Conferencia Auditoría Social. II Congreso Centroamericano de Profesionales Universitarios.** Tegucigalpa, Honduras. Agosto, 2002
4. Bautista, Jaime. **Bases Institucionales de la Descentralización en Honduras.** Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, noviembre 2003.
5. Cámaras de Comercio e Industria del Valle de Sula / BID. **Descentralización y Desarrollo Local-Foro Valle de Sula 2020 – Un Compromiso Compartido.** San Pedro Sula, Honduras, 2000.
6. Congreso Nacional de la República. **Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento.** Tegucigalpa, M.D.C., 29 de septiembre de 2003.
7. Congreso Nacional de la República. **Ley de Ordenamiento Territorial.** Tegucigalpa, Honduras, Decreto 180-2003. Tegucigalpa, M.D.C. 28 de noviembre 2003.
8. Congreso Nacional de la República. **Ley de Municipalidades su Reglamento y Anexos.** ENAG. Tegucigalpa, Honduras.
9. Consejo Nacional del Agua Potable y Saneamiento (CONASA)/Mesa Sectorial del Agua. **Programación Sectorial con Base en las metas de la ERP.** Sector Agua Potable y Saneamiento. Tegucigalpa, enero 2005.
10. COSUDE-UNICEF-IRC. **Lineamientos Básicos para Trabajar con las Juntas de Agua Potable y Saneamiento.** La Ceiba, Honduras. Noviembre 1991.
11. DIMA-BID. **Consultoría para el Establecimiento de una Estrategia para la Prestación de los Servicios de Agua y Alcantarillados en San Pedro Sula.** Honduras, septiembre 1999.

12. División Municipal de Aguas de San Pedro Sula (DIMA). **Informe Final de Ejecución del Proyecto “Water Supply and Drainage”** Project-Loan 2421-HO. San Pedro Sula, Honduras, 1995.
13. División Municipal de Aguas de San Pedro Sula. **Estudio del Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de San Pedro Sula y el Desarrollo de una Primera Etapa**. Análisis Institucional. San Pedro Sula, Honduras, abril 1995.
14. ESA Consultores. **Políticas de Infraestructura. Apartes Agua y Saneamiento**. Informe al Banco Mundial. Honduras, noviembre 2001
15. Espinosa Meza, José Luis. Editorial Guaymuras. **La Sociedad Civil en Honduras. Caracterización y Directorio**. Honduras, enero 2003.
16. Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). **Propuesta para el financiamiento del Programa de Agua y Saneamiento en el Sector Rural**. Tegucigalpa, Honduras, julio 2004.
17. Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). **Sistema Municipal**. Tegucigalpa, Honduras, febrero 2005.
18. Gobierno de Honduras. **Propuesta a la Corporación del Desafío del Milenio**. Tegucigalpa, Honduras, agosto 2004.
19. Gobierno de la República de Honduras. – **Estrategia para la reducción de la pobreza**. Tegucigalpa, agosto 2001.
20. Gobierno de la República de Honduras. **Análisis del Sector de Agua Potable y Saneamiento**. Tegucigalpa, M.D.C. , julio 2003
21. Gobierno de la República de Honduras: **Plan de Gobierno 2002 – 2006**. Tegucigalpa, Honduras.
22. Gobierno de la República de Honduras. **Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL). Plan de Acción**. Tegucigalpa, Honduras, marzo 2003.
23. Gobierno de Honduras, Programa de Competitividad de Honduras (Honduras Competitiveness Program). Tegucigalpa, Honduras.
24. Gómez Sabaini. **Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios municipales**. Ministerio de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, Honduras, agosto 2003.
25. Instituto Nacional de Estadística. **Censo 2001** Tegucigalpa, Honduras, 2002.
26. Mesa Sectorial. **Documento Final. Programación Sectorial con Base en las Metas de la ERP**. Tegucigalpa, 21 de mayo 2004.
27. Mesa Sectorial. Tercer Informe de Avance ERP, Tegucigalpa, enero de 2005.
28. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe Sobre Desarrollo Humano en Honduras para el año 2003**. Honduras, 2003.
29. 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. Tegucigalpa, Honduras, junio 1997.

30. Rizo P, Jorge et all. SANAA. Programa de Reforma del Sector de Agua y Saneamiento. Subsector Semiurbano y Rural Concentrado. Informe Final. Tegucigalpa, Honduras, sseptiembre 1995.
31. Rizzo, Sócrates. Estudio para proponer una estrategia de descentralización del Gasto Público en el marco de la ERP. PRODEL. Consultoría en Descentralización del Gasto Público. Tegucigalpa, Honduras, octubre 2003
32. RRAS-CA. Sostenibilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento Rural en Honduras. Tegucigalpa, 1999.
33. SANAA. Plan Estratégico del SANAA para el período 2002-2006. Documento No. 292. DIAT. Tegucigalpa, Honduras, agosto 2002.
34. SANAA. UEBD-UNICEF. Programa de Saneamiento Urbano en Barrios en Desarrollo de Tegucigalpa. Programa de Agua y Saneamiento UNICEF. Tegucigalpa, Honduras, 1998.
35. Secretaria de Finanzas del Gobierno de Honduras. Cartera de Programas y Proyectos. Nuevo Financiamiento Cooperación Externa en el Marco del Grupo Consultivo. Período 2004 – 2006. Tegucigalpa, noviembre 2004.
36. Secretaría de Finanzas. SEFIN. Programas de Inversiones 2001 a 2004. Tegucigalpa, Honduras, 2001.
37. Secretaría de Salud. Reglamento de la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento. Tegucigalpa, 8 de mayo 2004.
38. SERNA. Informe del Estado del Ambiente-Honduras 2000. Tegucigalpa, Honduras, 2001.
39. Strand, Jon y Walker, Ian. Water allocation and demand in Central America: Analysis of tap and non-tap water demand in 17 Central American cities. ESA Consultores. Tegucigalpa, Honduras, junio 2003.
40. USAID. Experiencia Municipalización del Sistema de Agua Potable en los Municipios de La Esperanza e Intibucá. Tegucigalpa, Honduras.

13.3-Bibliografía de Otras Fuentes Internacionales o de Otros Países

41. ADERASA. Grupo de Tarifas y Subsidios. Las Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado en América Latina. Banco Mundial. Washington, DC, febrero 2005.
42. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) Descripción de proyectos pilotos de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados. República de El Salvador, 1999.
43. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) – Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA) del Gobierno de República Dominicana. Proceso de Transformación de los Acueductos Rurales del INAPA en Empresas Comunitarias de Agua Potable (ECAP). Marco del Diseño de la Estrategia. Proyecto de Salud Ambiental de la

- División de Programas Globales, Oficina de Salud y Nutrición USAID / Washington, DC. Septiembre, 1997.
44. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) – Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA) del Gobierno de República Dominicana. **Proceso de Transformación de los Acueductos Rurales del INAPA en Empresas Comunitarias de Agua Potable (ECAP). Marco del Diseño de la Estrategia.** Proyecto de Salud Ambiental de la División de Programas Globales, Oficina de Salud y Nutrición USAID / Washington, DC, septiembre, 1997
 45. Aquagest, Banco Mundial, Aguas de Murcia. **Conferencias y Reseñas del II Seminario Sobre Abastecimientos de Agua. Murcia.** España, 1994.
 46. Avendaño, Rubén Darío. **La Regulación de servicios de Agua Potable en Latinoamérica: Pocas Lecciones y Muchas Preguntas por Responder.** Tercer encuentro de la Asociación de Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas. (ADERASA).
 47. AWWA “**Small Systems Resource Book. Basic Management Principles for Small Water Systems.**” Denver, EUA, 1982.
 48. Banco Mundial, Global Environmental Facility, Organización de Estados Americanos, Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. **Programa de Proyectos Piloto del Sistema Acuífero Guaraní para su Cogestión Sustentable.** Montevideo, Uruguay, junio, 2005.
 49. Banco Mundial - Canadian International Development Agency – Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de la República del Perú. **Proyecto Piloto en Pequeñas Localidades del Perú. Nuevos Modelos de Gestión para Mejorar los Servicios de Agua y Saneamiento.** Programa de Agua y Saneamiento. Región América Latina y el Caribe. Oficina Banco Mundial, Lima. Water and Sanitation Program. Lima, Perú, 2004.
 50. Banco Mundial. Water and Sanitation Program **.Lecciones de un Proyecto Piloto en Paraguay. La Asistencia en función de los Resultados (Output-based Aid) en el sector de agua potable rural.** Nota de Campo. Asunción, Paraguay, junio 2004.
 51. Banco Mundial – Secretaría de Acción Social de la República del Paraguay. **Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario para mejorar la calidad de vida e inclusión social de las comunidades marginales urbanas y rurales en los Departamentos de Itapúa, Misiones e Iteembucú.** Asunción, Paraguay, marzo, 2002.
 52. Business Partners for Development. Grupo Agua y Saneamiento. **Proyecto Piloto del Barrio del Pozón (Cartagena, Colombia), para el Suministro de Agua Potable y Alcantarillado.** Bogotá, octubre, 2001.
 53. Cardona Recinos, Rokaël. **Ciudadanía, Descentralización y Democracia en Centroamérica.** Ponencia presentada en la Diputación de Barcelona, España. Comisión Presidencial de Modernización y Descentralización del Estado de Guatemala, febrero, 2003.

54. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS). **Proyectos Piloto (PP) de vigilancia y de control de calidad de aguas para consumo humano (VCCA) basados en las "Guías CEPIS para Programas de Vigilancia y Control de calidad de aguas"**. Programa Latinoamericano en varios países de la región. Lima, Perú, abril 2002-2003.
55. Churchill, Anthony A., et all. **"World Bank Discussion Papers. Rural Water Supply and Sanitation. Times of Change."** Washington, DC, 1987.
56. CONAM, Ochoa Francisco, **Guías para la Participación del Sector Privado, en los servicios de agua y saneamiento.** Quito, Ecuador, septiembre de 1997.
57. Cuéllar, Nelson; De Larios, Silvia **Acceso al Agua Potable en El Salvador: Tendencias, Perspectivas y Desafíos. La Gestión del Agua en El Salvador: Desafíos y respuestas institucionales. Informe Sobre Desarrollo Humano Sostenible;** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. República de El Salvador, 2001.
58. Drees, Franz. **Decentralizing Rural Water Supply in Ecuador.** The World Bank – Water Week 2003 “Water & Development” Session 16: Decentralization and Institutional Reform in Rural WSS. March, 2003
59. Environmental Health Project (EHP) **Estudios de Caso sobre la Descentralización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Latinoamérica. Strategic Paper No. 1.** Oficina de Latinoamérica y el Caribe de USAID bajo el Proyecto EHP No. 26568/Other. LACDEC.CS Oficina de Programas Globales, Oficina de Apoyo en el Campo e Investigación de Salud y Nutrición; Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Washington, DC. Enero, 2001.
60. Environmental Health Project (EHP) **Development of Indicators for the Water and Wastewater Sector in Egypt. Activity Report No. 27.** Prepared for the USAID Mission to Egypt under EHP Activity No. 239-RC, Delivery Order # 20. Contract No. HRN-5994-Q-00-3037-00, Project No. 936-5994 Bureau for Global Programs, Field Support and Research. Office of Health and Nutrition. U.S. Agency for International Development. Washington, D.C., diciembre, 1996.
61. Environmental Health Project (EHP). **Issues and Options for Transfer of Water Distribution Responsibility to Local Government Structures in the Bushbuckridge, Hazyview, and Nsikazi North Areas of South Africa. Activity Report No. 30.** Prepared for the USAID Mission to South Africa under EHP Activity No. 370-CC. U.S. Agency for International Development. Washington, D.C., noviembre, 1997
62. Environmental Health Project (EHP). **Decentralization of Water Supply and Sanitation Systems in Central America and the Dominican Republic. Activity Report No. 30.** Prepared for the USAID Bureau for Latin America and the Caribbean and the Water Team under EHP Activity No. 517-CC. Environmental Health Project Contract No. HRN-C-00-93-00036-11, Project No. 936-5994. Bureau for Global Programs, Field Support and Research. Office

- of Health and Nutrition. U.S. Agency for International Development. Washington, DC, junio, 1999.
63. Fiszbein, Ariel. (editor). **La experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios.** Banco Mundial.
 64. GTZ, **Preguntas y Respuestas sobre las EPSA SAM. Modelo De Gestión de las EPSA.** La Paz, Bolivia, 2004.
 65. Hernowo, Basah (BAPPENAS Director). **Experiences from a Water Supply and Environmental Sanitation (WSES) National Policy Development and Implementation under Decentralization.** The World Bank – Water Week 2003 “Water & Development” Session 16: Decentralization and Institutional Reform in Rural WSS. Marzo, 2003.
 66. Hueb, José Augusto. **Manual DTIAPA No.C-8. Programa de Protección de la Salud Ambiental HPE. Pitometría.** Lima, Perú. Diciembre, 1984.
 67. Hueb, José Augusto, et al. **Manual DTIAPA No.C-9. Programa de Protección de la Salud Ambiental HPE. Macromedicación.** Lima, Perú. Diciembre, 1985.
 68. Hueb, José Augusto. Manual DTIAPA No.C-7. **Programa de Protección de la Salud Ambiental HPE. Control de Fugas en los Sistemas de Distribución de Agua Potable.** Lima, Perú. Diciembre, 1989
 69. Ivanova, Selma. **Análisis de la Descentralización de Agua en El Salvador. Modelo Comunitario de Sostenibilidad de Sistemas Rurales de Agua Potable: Caso El Cerrito-El Salvador.** USAid - Global Water Partnership. Central America Technical Advisory Committee. Toolbox Assessments. San Salvador, República de El Salvador. Marzo, 2002.
 70. ICAP-BID. **Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos.** San José, Costa Ric.1979.
 71. Kippes, Gustavo. **Crecimiento, Desarrollo Económico y los Recursos Hídricos.** Buenos Aires. Noviembre 2004.
 72. Mairena, Ricardo. **Componente de Infraestructura y Servicios en el Área Rural. Informe para el Grupo Colaborativo.** OPS. San José, Costa Rica. Enero 1979
 73. MEBE Consultoría S.A. **Programa de Agua y Saneamiento. La Pequeña y Mediana Entidad de Servicios de Saneamiento-PYMESS. Propuesta para mejorar la gestión en la ciudad de Talavera.** Lima, mayo de 2003.
 74. Mestre, Eduardo. **Algunas Experiencias de América Latina en Descentralización y Desarrollo Institucional del Sector Agua Potable y Saneamiento.** Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento de Honduras – Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento - Banco Mundial – PPIAF. Tegucigalpa, Honduras, abril, 2004
 75. Mestre, Eduardo. **Descentralización de la administración pública en la gestión del agua: El caso de México.** IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua. Ciencia, Técnica y Ciudadanía: Claves para una gestión sostenible del agua. Fundación Nueva Cultura del Agua. Tortosa, España, diciembre, 2004.

76. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dirección de Agua Potable, Saneamiento Básico Ambiental. **Programa de Microempresas Comunitarias – La Revolución del Agua.** Bogotá, Colombia, 2004.
77. Mujeres en Desarrollo Dominicana, Inc. (MUDE) **Pilot Project For Mainstreaming Gender Issues In Drinking Water Projects In Rural Communities.** Gender Water Alliance. Sto. Domingo, República Dominicana, octubre, 2002.
78. Nickson, Andrew. **El papel del gobierno en los ajustes económicos. Análisis de la distribución del agua en el sector urbano. Memorias del Seminario de Coparticipación –Público- Privada.** Marzo 1998. Págs. 277.
79. Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. **Mitigación de desastres naturales en sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario. Guías para el análisis de vulnerabilidad.** Washington D.C, EUA, 1998.
80. Organización Panamericana de la Salud. Programa de Salud Ambiental. **Modelo de Gerencia de Operación y Mantenimiento de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento.** 1986.
81. Programa Piloto del Programa de Democracia Participativa-PDP (Fase II): **Programa: Ahorro de Agua Potable y Reducción de la Contaminación de la Vía Pública en Lima y Transferencia en la Región de América Latina, principalmente en Brasil.** Organización Mundial del Consumidor. Campaña Mundo Mejor. Lima, Perú, 2004.
82. Proyecto ALA. **Manual de consultas para agua potable y saneamiento.** 86/20. Honduras. 1989.
83. Roy Jorgensen Associates. **“Managing the Operation and Maintenance of Water and Wastewater Facilities.”** INC. Engineering and Management Consultants. July 1984
84. SATECIA. “Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Institucional das Empresas Estaduais de Saneamento. Convênio Banco Nacional da Habitação/ Organização Pan-Americana da Saúde. **Sistema Operacional. Manutenção de Instalações e Equipamentos**”. Rio de Janeiro, Brasil, 1979.
85. SATECIA. “Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Institucional das Empresas Estaduais de Saneamento. Convênio Banco Nacional da Habitação/ Organização Pan-Americana da Saúde. **Sistema Operacional Operação de Sistemas de Água e Esgotos**”. Río de Janeiro, Brasil, 1979.
86. “Water Pollution Control Federation.” **Operation and Maintenance of Wastewater collection Systems.** Washington, DC, EUA, 1985.
87. Walker I. y Velázquez, M. **Análisis Regional de Agua Potable en América Central y la República Dominicana,** elaborado para Environmental Health Program / USAID; abril, 1999.
88. World Bank Group – Government of the Federal Republic of Nigeria. Nigeria - **Small Towns Water Supply and Sanitation Program Pilot Project. Nigeria: Small Towns Water Supply & Sanitation Project.** Report 30999 December, 2004.

89. World Bank – Government of the Islamic Republic of Pakistan. **Lodhran Pilot Project: Total Water Sanitation. Action for sustainable delivery of basic services to poor communities lacking sanitation OPP.** Noviembre, 2004.
90. Yepes, Guillermo. “Water and Sanitation Advisor. Infrastructure Department.” **World Bank. Performance Indicators.** II Seminario Sobre Abastecimientos de Agua. Murcia, España, 1994.

Perfiles de Proyectos para la Transformación

14.0- LOS PERFILES DE PROYECTO

En este capítulo presentamos los perfiles de los 19 proyectos del Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento. Este capítulo es la culminación del proceso de análisis y desarrollo de una propuesta que permitirá una transformación del Sector en corto tiempo adecuándolo al marco legal que proporciona la Ley Marco del Sector y su Reglamento. Los proyectos que se detallan a nivel de perfil, facilitarán la consolidación de los entes rectores, la reorganización del funcionamiento sobre la base descentralizada con una prestación a nivel local municipal y de comunidades, así también la aplicación de políticas sectoriales claras que orienten y establezcan las bases para el desarrollo y el funcionamiento del sector, para la tecnificación y la aplicación de tecnologías y principios de eficiencia y equidad social.

Los desafíos para la transformación han sido introducidos en el Capítulo 5.0, tomando como marco referencial la situación del país y del Sector, que fueron presentadas en los Capítulos 3.0 y 4.0. Las estrategias para vencer los desafíos como proyectos y su implementación se identifican en los Capítulos 6.0 y 7.0. El programa de implementación del Plan y los costos asociados se discuten en el Capítulo 9.0. Todo lo anterior nos permite ahora concluir con la presentación de los detalles de cada uno de los Proyectos que conforman el Plan Estratégico de Modernización.

Debemos recordar que conceptualmente los proyectos se agrupan en tres programas de ejecución: a) Programa de Modernización y Desarrollo del Sistema de Agua Potable y Saneamiento, b) Programa de Modernización y Desarrollo Institucional de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y c) Programa de Modernización y Desarrollo del Mercado en Agua Potable y Saneamiento. Sin embargo en cuanto a su operatividad, los proyectos se ejecutan de acuerdo con los criterios de ejecución y las relaciones de precedencia de la programación, tal como fue discutido en el Capítulo 9.0.

En la elaboración de los detalles del perfil de cada proyecto, se empleó un formulario estandarizado que contiene los siguientes conceptos:

- (a) Nombre del Proyecto
- (b) Descripción
- (c) Objetivo del Proyecto
- (d) Enfoque propuesto para la ejecución del Proyecto
- (e) Resumen de costos por actividad y el costo total
- (f) Definición de las actividades que componen el Proyecto y notas varias
- (g) Vinculación del Proyecto con otros del PEMAPS
- (h) Estimación del costo de cada actividad del Proyecto

A cada una de las Fichas de los perfiles se le ha asignado un código de referencia. Las fichas en este capítulo están ordenadas en forma secuencial de acuerdo con el código asignado al proyecto, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 14.1 – Fichas de los Perfiles de los Proyectos del PEMAPS

Código	Proyecto	Programa	Subprograma
1	Reingeniería del SANAA	PROSIS	DESAN
2	Consolidación del CONASA	PROSIS	DESAS
3	Consolidación del ERSAPS	PROSIS	DESAS
4	Transferencia del Acueducto y el Alcantarillado de Tegucigalpa a la Municipalidad	PROSIS	DEFOR
5	Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA	PROSIS	DEFOR
6	Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales del SANAA	PROSIS	DEFOR
7	Asistencia para Acueductos Rurales	PROSIS	DESAN
8	Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales	PROSIS	DEFOR
9	Inversiones en Ampliaciones y Mejoras	PROSIS	DESAS
10	Modelos de Gestión de Servicios	PROSER	DESER
11	Modelos Empresariales Estandarizados	PROSER	DESER
12	Desarrollo de Normas Técnicas	PROSER	DETEC
13	Arreglos para Formación de Recursos Humanos	PROSIS	DERHU
14	Fortalecimiento del Control de la Calidad del Agua	PROSER	DETEC
15	Estrategia de Socialización de la Modernización Sectorial	PROSIS	DESAS
16	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento	PROSIS	DESAS
17	Coordinación para la Implementación del PEMAPS	PROSIS	DESAS
18	Creación de Oportunidades de Mercadeo	PROSOM	DEIME
19	PYMES vía prestación de Servicios y Tercerización	PROSOM	DEIME

ANEXO. Fichas de Proyectos

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	1
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAN

Nombre:	REINGENIERÍA DEL SANAA
Descripción:	Proyecto que llevará a cabo la reestructuración del SANAA con el propósito de adecuarlo a las nuevas funciones que establece la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003), mediante la contratación de una firma especializada en operaciones de reingeniería.

Objetivo:	Producir una transformación institucional en el SANAA que fortalezca las funciones necesarias para que el Ente se desempeñe como órgano técnico de apoyo al CONASA y a las municipalidades.
------------------	---

Enfoque:	El proyecto se desarrollará en dos etapas. La primera consiste en la elaboración de los elementos básicos que deben ser atendidos en el proceso de reingeniería, seguido del diseño de los cambios requeridos para la transformación. La segunda etapa corresponde a la implementación de los diseños propuestos y aprobados, de acuerdo con un programa de trabajo detallado. El proyecto se ha concebido en su ejecución mediante una Gerencia de Proyecto y un Comité de Reingeniería que esté conformado por personal seleccionado. En un inicio se contratará un consultor experto que evalúe las condiciones presentes y aspectos básicos de la reingeniería. Para la fase de diseño e implementación se tendrá la participación de una firma de consultoría especializada en este tipo de reformas institucionales.
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
1.1	Designación del Gerente de Proyecto	\$ 55,000
1.2	Contratación de Consultor y Elaboración de los Conceptos	\$ 16,000
1.3	Básicos	\$ 32,000
1.4	Elaboración de Estrategia y de Términos de Referencia de	\$ 0
1.5	la Asesoría	\$ 0
1.6	Contratación de Empresa Asesora para la Reingeniería	\$ 446,000
1.7	Constitución del Comité de Reingeniería del SANAA	\$ 0
1.8	Diseño de la Reestructuración	\$ 3,400,000
	Aprobación de la Propuesta de Reestructuración	
	Acompañamiento en la Implementación de la Reestructuración	
COSTO TOTAL		\$ 3,950,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Designación del Gerente de Proyecto: En esta actividad se identificará y contratará un profesional con comprobada capacidad y experiencia que pueda asumir las funciones de Gerencia de Proyecto para la Reingeniería del SANAA.

Contratación de Consultor y Elaboración de los Conceptos Básicos: Consiste en la contratación de un consultor internacional, experto en temas de reingeniería, quien efectuará un análisis de las características actuales del SANAA en lo referente a funciones y estructura organizativa, frente a los requerimientos de cambio que impone la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. El análisis se centrará en los cambios que es necesario realizar para obtener una organización que pueda cumplir con su nuevo rol. El Consultor preparará un documento de conceptos básicos para la transformación del SANAA, que incluya las actividades o pasos a seguir en el proceso, los temas a ser abordados en la transformación y su prioridad de ejecución, así también se indicarán los aspectos clave a considerar.

Elaboración de Estrategia y de Términos de Referencia de la Asesoría: El Experto propondrá una estrategia de ejecución de la reingeniería, identificando los recursos necesarios y los aspectos críticos de la implantación de los cambios. Posteriormente, preparará los términos de referencia para la contratación de una firma de consultoría especializada que diseñe los cambios institucionales y haga el acompañamiento durante la fase de ejecución, en todas sus etapas hasta su finalización.

Contratar Empresa Asesora para la Reingeniería: La actividad comprende el proceso de preselección y concurso de firmas de consultoría, que concluirá con la contratación de la firma Asesora.

Constitución del Comité de Reingeniería del SANAA: Con el propósito de hacer operativo y eficiente el proceso de diseño e implementación de la reingeniería, el SANAA constituirá un comité, que será conformado por personal cuidadosamente seleccionado, en base a su formación profesional, conocimiento de la institución, competencia y desempeño. Este equipo profesional recibirá los atributos de autoridad y responsabilidad conferidos por las máximas autoridades de la Institución, para que puedan realizar sus funciones en forma eficiente. El personal asignado a este comité tendrá una dedicación completa en la realización de sus funciones.

Diseño de la Reestructuración: Comprende la etapa de diseño de todos los aspectos relacionados con los cambios que debe experimentar el SANAA en sus diferentes áreas de trabajo, incluyendo los recursos físicos, humanos y económicos, así como las responsabilidades y las relaciones de autoridad y de comunicación. La actividad será llevada a cabo por la firma asesora con la participación del Comité de Reingeniería del SANAA. El proceso de diseño culminará con la elaboración de un plan de implementación y un programa de trabajo que incluya fechas de cumplimiento, recursos requeridos y responsables de ejecución de cada actividad. La fase de diseño incluirá las siguientes sub-actividades:

- 1.6.1 Revisión de la documentación existente
- 1.6.2 Realización de entrevistas clave
- 1.6.3 Propuesta de Organización y funciones
- 1.6.4 Taller de discusión de propuestas
- 1.6.5 Elaboración de la versión final de la propuesta
- 1.6.6 Diseño de procedimientos y documentos normativos

En el desarrollo de la etapa de diseño se tratarán con especial atención los siguientes temas:

- a) Sistema de Información Sectorial
- b) Negociación en asuntos laborales
- c) Normas Técnicas
- d) Políticas Sectoriales
- e) Marco jurídico
- f) Estrategias e instrumentos de socialización de la Ley y el PEMAPS
- g) Recursos Humanos y Capacitación
- h) Tecnología de Agua No Contabilizada
- i) Las adquisiciones y los contratos
- j) La sostenibilidad financiera del SANAA

Aprobación de la Propuesta de Reestructuración: La propuesta que prepare la firma asesora será presentada a las autoridades del SANAA, CONASA, ERSAPS, la CPME y altas autoridades del Gobierno de la República, para su discusión y acuerdo. La propuesta de reestructuración será aprobada mediante resolución del Poder Ejecutivo.

Acompañamiento en la Implementación de la Reestructuración: La firma asesora acompañará al SANAA en todas las etapas de implementación del Plan de Reestructuración. La implementación del Plan incluirá entre otras, las siguientes actividades:

- 1.8.1 Dotación de Recursos Físicos
- 1.8.2 Dotación Laboral (Reubicación de personal y el pago del pasivo laboral producido por la reingeniería)
- 1.8.3 Capacitación y Puesta en Marcha
- 1.8.4 Informe Final de la Consultoría

Vinculación:

Este proyecto está vinculado con los siguientes proyectos: Consolidación del CONASA (Código 2), Transferencia del Acueducto de Tegucigalpa (Código 4), Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), Transferencia de Acueductos Suburbanos y Rurales del SANAA (Código 6), Asistencia para Acueductos Rurales (Código 7), Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8), Programa de Inversión en Infraestructura (Código 9), Normas Técnicas (Código 12), Formación de Recursos Humanos (Código 13), Control de la Calidad del Agua (Código 14).

Notas y Definiciones de las Actividades

Designación del Gerente de Proyecto: En esta actividad se identificará y contratará un profesional con comprobada capacidad y experiencia que pueda asumir las funciones de Gerencia de Proyecto para la Reingeniería del SANAA.

Contratación de Consultor y Elaboración de los Conceptos Básicos: Consiste en la contratación de un consultor internacional, experto en temas de reingeniería, quien efectuará un análisis de las características actuales del SANAA en lo referente a funciones y estructura organizativa, frente a los requerimientos de cambio que impone la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. El análisis se centrará en los cambios que es necesario realizar para obtener una organización que pueda cumplir con su nuevo rol. El Consultor preparará un documento de conceptos básicos para la transformación del SANAA, que incluya las actividades o pasos a seguir en el proceso, los temas a ser abordados en la transformación y su prioridad de ejecución, así también se indicarán los aspectos clave a considerar.

Elaboración de Estrategia y de Términos de Referencia de la Asesoría: El Experto propondrá una estrategia de ejecución de la reingeniería, identificando los recursos necesarios y los aspectos críticos de la implantación de los cambios. Posteriormente, preparará los términos de referencia para la contratación de una firma de consultoría especializada que diseñe los cambios institucionales y haga el acompañamiento durante la fase de ejecución, en todas sus etapas hasta su finalización.

Contratar Empresa Asesora para la Reingeniería: La actividad comprende el proceso de preselección y concurso de firmas de consultoría, que concluirá con la contratación de la firma Asesora.

Constitución del Comité de Reingeniería del SANAA: Con el propósito de hacer operativo y eficiente el proceso de diseño e implementación de la reingeniería, el SANAA constituirá un comité, que será conformado por personal cuidadosamente seleccionado, en base a su formación profesional, conocimiento de la institución, competencia y desempeño. Este equipo profesional recibirá los atributos de autoridad y responsabilidad conferidos por las máximas autoridades de la Institución, para que puedan realizar sus funciones en forma eficiente. El personal asignado a este comité tendrá una dedicación completa en la realización de sus funciones.

Diseño de la Reestructuración: Comprende la etapa de diseño de todos los aspectos relacionados con los cambios que debe experimentar el SANAA en sus diferentes áreas de trabajo, incluyendo los recursos físicos, humanos y económicos, así como las responsabilidades y las relaciones de autoridad y de comunicación. La actividad será llevada a cabo por la firma asesora con la participación del Comité de Reingeniería del SANAA. El proceso de diseño culminará con la elaboración de un plan de implementación y un programa de trabajo que incluya fechas de cumplimiento, recursos requeridos y responsables de ejecución de cada actividad. La fase de diseño incluirá las siguientes sub-actividades:

- 1.6.1 Revisión de la documentación existente
- 1.6.2 Realización de entrevistas clave
- 1.6.3 Propuesta de Organización y funciones
- 1.6.4 Taller de discusión de propuestas
- 1.6.5 Elaboración de la versión final de la propuesta
- 1.6.6 Diseño de procedimientos y documentos normativos

En el desarrollo de la etapa de diseño se tratarán con especial atención los siguientes temas:

- k) Sistema de Información Sectorial
- l) Negociación en asuntos laborales
- m) Normas Técnicas
- n) Políticas Sectoriales
- o) Marco jurídico
- p) Estrategias e instrumentos de socialización de la Ley y el PEMAPS
- q) Recursos Humanos y Capacitación
- r) Tecnología de Agua No Contabilizada
- s) Las adquisiciones y los contratos
- t) La sostenibilidad financiera del SANAA

Aprobación de la Propuesta de Reestructuración: La propuesta que prepare la firma asesora será presentada a las autoridades del SANAA, CONASA, ERSAPS, la CPME y altas autoridades del Gobierno de la República, para su discusión y acuerdo. La propuesta de reestructuración será aprobada mediante resolución del Poder Ejecutivo.

Acompañamiento en la Implementación de la Reestructuración: La firma asesora acompañará al SANAA en todas las etapas de implementación del Plan de Reestructuración. La implementación del Plan incluirá entre otras, las siguientes actividades: 1.8.1 Dotación de Recursos Físicos 1.8.2 Dotación Laboral (Reubicación de personal y el pago del pasivo laboral producido por la reingeniería) 1.8.3 Capacitación y Puesta en Marcha 1.8.4 Informe Final de la Consultoría
--

Vinculación: Este proyecto está vinculado con los siguientes proyectos: Consolidación del CONASA (Código 2), Transferencia del Acueducto de Tegucigalpa (Código 4), Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), Transferencia de Acueductos Suburbanos y Rurales del SANAA (Código 6), Asistencia para Acueductos Rurales (Código 7), Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8), Programa de Inversión en Infraestructura (Código 9), Normas Técnicas (Código 12), Formación de Recursos Humanos (Código 13), Control de la Calidad del Agua (Código 14).
--

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
1.1	Gerente de Proyecto 14 mes/h x \$ 3,000 x 1.3 = \$ 54,600 Total= \$ 54,600
1.2	Contratación de Consultor Experto y elaboración de Conceptos Básicos 1 mes/h x \$ 10,000 x 1.6 = \$ 16,000 Total = \$ 16,000
1.3	Elaboración de la Estrategia y los Términos de Referencia para la Firma de Asesoría 2 mes/h x \$ 10,000 x 1.6 = \$ 32,000 Total = \$ 32,000
1.6	Diseño de la Reestructuración: 1.5.1 Revisión de la documentación existente (Firma Asesora) 1 mes/h x 2 consultores x \$5,000 x 1.6= \$ 16,000 1.5.2 Realización de entrevistas clave \$ 0 1.5.3 Propuesta de Organización y funciones (Firma Asesora) 1 mes/h x 1 consultor x \$5,000 x 1.6= \$ 8,000 1.5.4 Taller de discusión de propuestas (Firma Asesora) 0.5 mes - Global = \$ 3,000 1.5.5 Elaboración de la versión final de la propuesta (Firma Asesora) 0.5 mes/h 1 consultor x \$5,000 x 1.6= \$ 4,000 1.5.6 Diseño de procedimientos y documentos normativos (Firma Asesora) 4mes/h X 4 consultor x \$5,000 x 1.6= \$ 192,000 -- ----- Sub-Total= \$ 223,000 -- ----- Total (incluyendo Gastos Generales y Utilidad= \$223,000 x 2.0)= \$ 446,000
1.8	Acompañamiento en la Implementación del Plan de Reestructuración: 1.8.1 Dotación de Recursos Físicos Global = \$ 300,000 1.8.2 Dotación Laboral (Reubicación de personal y

	el pago del pasivo laboral producido por la reingeniería) Global = \$ 2,700,000 1.8.3 Capacitación y Puesta en Marcha (Firma Asesora) 6 mes/h 4 consultores x \$5,000 x 1.6 x 2.0 = \$ 384,000 1.8.4 Informe Final de la Consultoría (Firma Asesora) 1 mes/h 1 consultor x \$5,000 x 1.6 x 2.0 = \$ 16,000 ----- Total= <u>\$ 3,400,000</u>	--
--	--	----

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	2
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	CONSOLIDACIÓN DE CONASA (CONSEJO NACIONAL DE AGUA Y SANEAMIENTO)
Descripción:	Proyecto para apoyar la conformación del Consejo, dotándolo de los instrumentos operativos que permitan el arranque del Ente en sus funciones tal como son estipuladas en la Ley Marco del Sector agua Potable y Saneamiento.

Objetivo:	Que el CONASA desarrolle su plena capacidad, de acuerdo con las funciones que le confiere la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003), y logre iniciar en el corto plazo el ejercicio de tales funciones.
------------------	--

Enfoque:	El Proyecto se divide en dos componentes fundamentales. a) La consolidación del consejo y b) la provisión de instrumentos y mecanismos sectoriales. El primero busca la consolidación del Consejo, mediante la integración de todos sus miembros, debidamente acreditados, con el reconocimiento en todas las esferas del Gobierno de la República así como los diversos entes que participan de las actividades en Sector. El segundo componente se orienta hacia la creación de instrumentos y mecanismos de soporte para el CONASA, que le permitan funcionar con la agilidad y la orientación que requiere el Sector. Estos instrumentos y mecanismos incluyen: su Reglamento Interno, la Oficialización del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento, la Emisión de una Política Sectorial, la constitución del Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento y la Consolidación de la Secretaría Técnica del CONASA (SANAA).
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
2.1	Integración Directorio (Legalización credenciales miembros)	\$0
2.2		\$0
2.3	Aprobación de PEMAPS	\$0
2.4	Oficialización Presidencial del CONASA y el PEMAPS	\$0
2.5	Gestión de Recursos para el PEMAPS	\$0
2.6	Reglamento Interno	\$10,000
2.7	Emisión de Política Sectorial	---
2.8	Constitución del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento	---
2.9	Consolidación de la Secretaría Técnica	\$132,000
	Valoración del Agua	
COSTO TOTAL		\$142,000

Notas y Definiciones de las Actividades

- Integración Directorio:** Esta actividad consiste en la legalización de las credenciales de cada uno de los miembros que integran el Consejo. Al momento de la elaboración de esta ficha, el Consejo ha sido integrado, por lo cual esta actividad se da por concluida y se incluye en la ficha con carácter referencial.
- Aprobación de PEMAPS:** El Plan para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), debe ser adoptado y aprobado por el CONASA mediante una resolución de su Consejo Directivo. El PEMAPS se refiere al documento corregido del borrador presentado por los Consultores, que incorpora los cambios requeridos por el Grupo de Revisión cuyo Comité Director está integrado por el Director Coordinador del ERSAPS, el Director Coordinador de la CPME y el Gerente del SANAA (Secretario Ejecutivo del CONASA).
- Oficialización Presidencial del CONASA y el PEMAPS:** La constitución del Directorio de CONASA y el PEMAPS serán oficializados por el Presidente de la República mediante un Decreto Ejecutivo, para permitir que en todos los niveles del Gobierno y de la sociedad se tenga conocimiento de la conformación del CONASA y del Plan como instrumento operativo de la política del Estado en materia de modernización del Sector Agua y Saneamiento.
- Gestión de Recursos para el PEMAPS:** Cuando se tenga el Plan oficializado por el Poder Ejecutivo, se iniciará la gestión con los organismos internacionales de financiamiento y de cooperación, con el fin de obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los diferentes proyectos de modernización contemplados en el PEMAPS.
- Reglamento Interno:** El fin de esta actividad es el de producir un Reglamento Interno del CONASA, oficializado mediante una Resolución de su Consejo Directivo. La elaboración del instrumento partirá del borrador preparado por los consultores contratados para elaborar el PEMAPS.
- Emisión de Política Sectorial:** Este documento del CONASA contendrá los principios y elementos de política en temas relacionados con el desarrollo de infraestructura, la prestación de los servicios, la calidad del agua, su protección y vinculación con la salud y la protección del recurso hídrico, entre otros. La política emanada del Consejo estará en armonía con los principios y estipulaciones contenidos en la Ley Marco del Sector. El documento será la base de partida en materia de política del Estado para las acciones que realicen en el Sector las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Siendo que la política sectorial es dinámica en su naturaleza, se considera que el documento inicial, cubrirá la mayoría de los temas de importancia en la etapa de modernización del Sector; sin embargo, con el tiempo el CONASA emitirá nuevos elementos de política y se refinarán otros ya existentes. Para agilizar la elaboración del documento inicial, se ha previsto la contratación de un experto internacional que trabaje con profesionales nacionales.
- Constitución del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento:** El Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, es el mecanismo de financiamiento para el Sector, que realiza la gestión para la obtención de recursos financieros sectoriales y la asignación de estos recursos a las municipalidades, prestadores, juntas de agua, etc. mediante mecanismos oficiales claros y transparentes, en armonía con la política del Sector, la Ley Marco del Sector y otros dispositivos legales. Dada la importancia que tiene el Fondo para viabilizar proyectos de diferente índole en el Sector, la Constitución del FHAS ha sido incorporada como un Proyecto aparte dentro del PEMAPS.
- Consolidación de la Secretaría Técnica:** La Secretaría Técnica es el brazo técnico del CONASA responsable de realizar las acciones operativas en la preparación y ejecución de estudios, la formulación de proyectos de políticas sectoriales, estrategias y planes nacionales, objetivos y metas sectoriales, así como proyectos de planes de inversión para el Sector, entre otras funciones. Debido a que el Nuevo SANAA tendrá como una de sus funciones el apoyo al CONASA como Secretaría Técnica, la consolidación de esta última ha sido incluida en el Proyecto de Reingeniería del SANAA.
- Valoración del Agua:** Existe un convenio entre el Ente Regulador (ERSAPS) y MIRA (Manejo Integrado de Recursos Ambientales) con financiamiento de la USAID, para realizar un estudio de valorización del agua, con el propósito de facilitar el uso de criterios para la protección y conservación del recurso hídrico. La actividad de valoración del Agua considera la contratación de un consultor experto que revise el trabajo de MIRA y formule metodologías para valoración financiera y económica del agua y defina la aplicación de criterios para la asignación de recursos para la protección y conservación de las fuentes de agua. Aquí se incluye la ejecución de un proyecto piloto en 10 localidades.

Vinculación:

El Proyecto de consolidación del CONASA está vinculado a los siguientes proyectos: a) Reingeniería del SANAA y b) La Creación del Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad	
2.6	<u>Emisión de política sectorial</u> Consultor internacional para la revisión del Plan, la Ley y XX política. a) 1 Consultor x 1 mes/h x \$ 5,000 x 1.6 = \$ 8,000 b) Otros= \$ 2,000 Total= \$ 10,000	
2.9	<u>Valorización del Agua</u> Consultoría Internacional c) 1 Consultor x 4 m/h x \$ 5,000 x 1.6 = \$ 32,000 Fondo Mancomunidades (Proyecto Piloto) d) 10 proyectos x \$ 10,000 = \$ 100,000 Total= \$ 132,000	

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	3
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	CONSOLIDACIÓN DEL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (ERSAPS)
Descripción:	Proyecto para fortalecer al Ente Regulador, dotándolo de los instrumentos institucionales complementarios, en sincronía con un fortalecimiento de la estructura a nivel municipal que permita en el corto plazo el ejercicio de las funciones operativas de supervisión y regulación en forma eficiente, en armonía con las estipulaciones de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento.

Objetivo:	Que el ERSAPS desarrolle su plena capacidad operativa en el corto plazo, de acuerdo con las funciones que le confiere la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003).
------------------	---

Enfoque:	El Proyecto identifica actividades necesarias para la consolidación del Ente Regulador, sin embargo, algunas de ellas se encuentran en proceso de ejecución y otras actividades han sido incluidas en otros proyectos del PEMAPS. Estas actividades han sido incluidas en la lista de actividades como referencia y por razones de orden, pero al no ser ejecutadas por el Proyecto, estas actividades son identificadas con un costo cero. Las actividades a realizar en el Proyecto son: a) Implementar el Registro Nacional de Prestadores b) Desarrollo de los Instrumentos Regulatorios Faltantes c) Emisión de Dictámenes Iniciales durante la Etapa I de Implementación
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
3.1	Implementar Tasa de Regulación	\$0
3.2	Implementar Registro Nacional de Prestadores	\$225,000
3.3	Apoyo a la Regulación / Control Municipal	\$0
3.4	Banco de Consultores Certificados por ERSAPS	\$0
3.5	Integración de Recursos Humanos	\$0
3.6	Desarrollo Instrumentos Regulatorios Faltantes	\$45,000
3.7	Emisión Dictámenes Iniciales durante la Etapa I de Implementación. (20 Localidades Urbanas).	\$219,000
COSTO TOTAL		\$489,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Implementar Tasa de Regulación: La Ley marco del Sector establece en el Artículo 34 numeral 3, que en la tarifa de los servicios se incluirá un cobro por supervisión, vigilancia y asesoramiento del Ente Regulador, que será aplicable en sistemas que cuenten con mas de cinco mil (5,000) usuarios. El ERSAPS ha contratado un Consultor especialista para la elaboración de la metodología y la estrategia a aplicar en el cobro de la Tasa de Regulación. Una vez que ERSAPS cuente con el producto de la Consultoría, emitirá una resolución para conocimiento y cumplimiento de los entes prestadores y se hará la publicación necesaria incluyendo en el diario oficial La Gaceta.

Implementar Registro Nacional de Prestadores: ERSAPS ha contratado los servicios de un consultor para el diseño e implantación de un sistema de información del Registro de Prestadores en localidades urbanas del país. Sin embargo, se necesita inicialmente levantar información en 25 ciudades más Tegucigalpa y San Pedro Sula, para un total de 27 ciudades. La información a recopilar permitirá crear una base de datos de los prestadores y los sistemas que sirven las ciudades. En lo referente al área rural, el ERSAPS obtendrá la información del Sistema de Información Rural que será desarrollado en el Proyecto “Asistencia para Acueductos Rurales” (Código 7).

Apoyo a la Regulación / Control Municipal: La estrategia de regulación y control del ERSAPS considera la creación de Unidades de Supervisión y Control en las Municipalidades, de acuerdo con la facultad que le otorga la Ley Marco del Sector en su Artículo 10. La constitución de estas unidades ha sido considerada en el Proyecto “Asistencia Técnica a las Municipalidades y Prestadores Municipales”.

Banco de Consultores Certificados por ERSAPS: El Ente Regulador creará un banco de consultores certificados, que podrán desarrollar trabajos de análisis y dictamen sobre: a) el Prestador y su desempeño, b) el plan de inversiones, c) la tarifa y d) la capacidad Municipal para recibir los sistemas que el SANAA transfiera en cumplimiento de la Ley Marco del Sector. De igual manera, los consultores certificados en su área, podrán realizar evaluaciones en el área comercial y el área contable/financiera. Los criterios para la certificación serán establecidos por el Ente Regulador, los cuales podrán requerir el cumplimiento a satisfacción de un proceso de capacitación incluido en el Proyecto “Arreglo para la Formación de los Recursos Humanos” (Código 13).

Integración de Recursos Humanos: Esta actividad corresponde a la contratación del personal restante del Ente Regulador.

Desarrollo Instrumentos Regulatorios Faltantes: El Ente Regulador cuenta con una consultoría que está preparando documentos de tipo regulatorio; sin embargo, existe una cantidad de instrumentos faltantes que deben ser preparados. Esta actividad contempla la realización de esas tareas. Los documentos que debe ser elaborados son:

- (1) *Reglamento de Prestación del Servicio*
- (2) *Reglamento de Juntas de Agua*
- (3) *Reglamento de Medición*
- (4) *Normas Contables para Prestadores*
- (5) *Reglamento de Infracciones y Sanciones*
- (6) *Compilación de la Normativa Sectorial*
- (7) *Guías para la Preservación de las Fuentes de Agua*
- (8) *Guías para la Prestación de Servicios No Convencionales*
- (9) *Guías para la Realización de Campañas de Salud y Uso Racional del Agua*

Emisión Dictámenes Iniciales durante la Etapa I de Implementación: ERSAPS empleará los servicios de Consultores Nacionales para emitir dictámenes en diversas áreas. A pesar que esta es una actividad rutinaria, se precisa asegurar la realización de un número determinado de dictámenes iniciales que pondrán a ERSAPS en condición de iniciar sus funciones de regulación y control en la prestación de los servicios a un número aproximado de 27 prestadores. Los dictámenes a realizar corresponden a:

- (1) *Dictamen de la Capacidad de la Municipalidad para recibir los Sistemas Transferidos por el SANAA (en 19 localidades urbanas de diversos tamaños.)*
- (2) *Dictamen sobre las tarifas de los Servicios (en 27 localidades urbanas.)*
- (3) *Dictamen sobre la Propuesta de la Municipalidad del Modelo de Gestión y El Prestador a emplear (en 27 localidades urbanas.)*
- (4) *Dictamen sobre el Plan de Inversión (en 27 localidades urbanas.)*

Vinculación:

Este Proyecto está vinculado a los siguientes proyectos del PEMAPS: a) Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8) y b) Arreglo para la Formación del Recurso Humano (Código 13).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
3.2	<u>Implementar el Registro Nacional de Prestadores</u>
	3.2.1 Cargar información sobre sistemas urbanos

	a) <u>Etapas I</u> : 25 comunidades del Proyecto Código 8 más 2 metrópolis (Tegucigalpa y San Pedro Sula)= 27 localidades 2 m/h x 2 consultores x \$ 3,000 = \$ 12,000 25 localidades x 1 mes/h x \$ 3,000 = \$ 75,000 ----- ~ \$ 90,000 b) <u>Etapas II</u> : Sistemas Urbano Menor (90 localidades) 90 localidades x 0.5 mes/h x \$ 3,000 = \$ 135,000 3.2.2 Información sobre sistemas rurales \$ 0 Total= \$ 225,000
3.6	<u>Elaboración de Instrumentos Regulatorios Faltantes</u> 9 documentos x \$ 5,000= \$ 45,000
3.7	<u>Emisión de Dictámenes Iniciales</u> a) Capacidad Municipal para recibir los Sistemas del SANAA Tegucigalpa= 1 localidad Urbano mayor= 8 localidades Urbano Menor= 4 localidades Semiurbano= 6 localidades ----- 19 localidades 19 localidades x \$3,000 x 1 mes/h= \$ 57,000 b) Sobre Tarifas (en 27 localidades) 27 localidades x 0.5 mes/h x \$3,000 x 1 mes/h= \$ 40,500 b) Sobre Propuesta para el Ente Prestador (en 27 localidades) 27 localidades x 0.5 mes/h x \$3,000 x 1 mes/h= \$ 40,500 b) Sobre Planes de Inversión (en 27 localidades) 27 localidades x 1 mes/h x \$3,000 x 1 mes/h= \$ 81,000 Total= \$ 219,000

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	4
Programa	PROSIS
Subprograma	DEFOR

Nombre:	TRANSFERENCIA DE LOS SISTEMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE TEGUCIGALPA DEL SANAA A LA MUNICIPALIDAD DEL DISTRITO CENTRAL
Descripción:	Proyecto para la transferencia de los sistemas de agua potable y agua residual de Tegucigalpa del SANAA a la Municipalidad del Distrito Central, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto Legislativo 118-2003).

Objetivo:	Transferir los sistemas de abastecimiento de agua potable y remoción de agua residual del SANAA a la Municipalidad de Distrito Central sin causar un impacto negativo en el servicio ni en los usuarios, cumpliendo con el mandato de la Ley Marco del Sector.
------------------	--

Enfoque:	Se creará una Gerencia de Proyecto, que será asistida por expertos internacionales y profesionales nacionales del SANAA y la Municipalidad, y tendrán la responsabilidad de analizar, diseñar y ejecutar el proceso de transferencia. Se ha considerado un período de gestión interina en el cual el SANAA actuará como Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario. El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$20,000,000.
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
4.1	Constituir la Gerencia de Proyecto	\$ 132,000
4.2	Acordar la Política Municipal en Abastecimiento de Agua y	\$ 0
4.3	Saneamiento	\$ 0
4.4	Convenio de Transferencia	\$ 16,000
4.5	Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de	\$ 8,000
4.6	Trabajo	\$ 20,200,000
4.7	Convenio de Operación Interino	\$ 10,000
4.8	Período de Gestión Interna	\$ 4,158,000
4.9	Organización para la Transferencia	\$ 1,320,000
4.10	Trabajos Previos del SANAA	\$ 0
	Trabajos Previos de la Municipalidad	
	Legalización de la Transferencia	
COSTO TOTAL		\$ 25,844,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Constituir la Gerencia de Proyecto: La primera actividad del Proyecto es la creación de una Gerencia de Proyecto que estaría integrada por un Gerente Ejecutivo y un Comité Directivo. El Comité estará conformado por el Gerente del SANAA, el Alcalde del Distrito Central, el Director Coordinador de la CPME y como miembros invitados estarán los representantes de la banca internacional. El Gerente Ejecutivo será un profesional de reconocida trayectoria y experiencia profesional, con comprobada capacidad Gerencial para desarrollar las funciones que requiere este tipo de emprendimiento.

Acordar la Política Municipal en Abastecimiento de Agua y Saneamiento: CONASA y ERSAPS, acordarán con la Municipalidad la política sobre los servicios de agua y saneamiento para Tegucigalpa, que abarcará entre otros los siguientes temas: a) el empleo de una prestación indirecta de los servicios, a través de un prestador constituido de acuerdo con el modelo de gestión adoptado, b) la suficiencia financiera de la tarifa en todo tiempo, que cubra los costos reales de los servicios y con ajustes continuos de acuerdo con el alza en los costos de provisión de los servicios, que permita mantener niveles de eficiencia financiera y sostenibilidad en el tiempo, c) participación de los usuarios, a través de una representación directa, en el más alto nivel de decisión que promueva la transparencia de las actuaciones del prestador, d) igualdad de derechos para todos los usuarios, e) Supervisión y fiscalización externa con participación de los usuarios, f) principio de gestión empresarial, g) transparencia en la gestión permitiendo que la información se haga pública y adoptando procedimiento que aseguren que esa información pueda llegar al público, h) intangibilidad de los fondos provenientes del servicio tal como establece la Ley. Una vez concertada la política del servicio, será oficializada y publicada.

Convenio de Transferencia: Corresponde a la suscripción de un convenio para la transferencia del Acueducto. En la actividad se suscribirá un convenio para las nuevas autoridades del Gobierno, considerando la actualización y los cambios que sea necesario hacer adecuándolo al enfoque que presenta el Proyecto descrito, su organización y metodología de ejecución. A través del Convenio, las partes (SANAA y la Municipalidad) expresan su voluntad y compromiso para entregar y recibir el acueducto, la organización, la delegación de autoridad para la ejecución del Proyecto, las etapas de ejecución, su adhesión a un plan de transferencia y un programa de trabajo oficializado, la constitución de la Gerencia del Proyecto, el período de transición y la gestión interina.

Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de Trabajo: El Proyecto contratará los servicios de un Consultor Internacional que junto a un profesional designado por la Municipalidad y a otro designado por el SANAA, tendrán la responsabilidad del diseño de los diferentes aspectos de la transferencia, incluyendo la estrategia y metodología de trabajo, los recursos y responsabilidades; así también, elaborarán un programa de trabajo para la ejecución de la transferencia. En la realización de sus labores, el grupo de profesionales revisará y analizará toda la documentación existente relacionada con el tema, incluyendo los informes técnicos que prepararon los consultores del BID en el año 2004. El plan y el programa de trabajo serán avalados por el Comité Directivo y después de ser oficializado, vendrá a representar la guía de trabajo de la Gerencia del Proyecto.

Convenio de Operación Interino: El Proyecto contratará los servicios de un consultor experto para que elabore un convenio de operación interino que será suscrito entre el SANAA y la Municipalidad. El convenio permitirá que la transferencia se realice en forma gradual, sin afectar al servicio ni a los usuarios del mismo. Mediante este convenio, el componente operativo del SANAA para el área Metropolitana vendrá a ser el prestador de la Municipalidad en forma interina y hasta que la Municipalidad haya constituido al Prestador final y la transferencia se haya producido. A través del convenio, el SANAA acuerda asumir el rol de prestador para la Municipalidad, adecuando su organización con la separación de las funciones para el Sistema de Metropolitano de Tegucigalpa, que estarán bajo la dirección de una autoridad designada por la Junta Directiva del SANAA (cuya figura podría ser el Sub-Gerente u otro que se acuerde en el Plan de Transferencia). El convenio establecerá que las partes ratifican someterse durante el período de vigencia del Convenio a la regulación del ERSAPS, como lo estipula la Ley.

Período de Gestión Interina: Durante este tiempo el componente metropolitano continuará operando los sistemas y proporcionando los servicios para la ciudad Capital y paralelamente se llevarán a cabo las actividades preparatorias para la transferencia de los sistemas. En este período se preparará y efectuará el pago del pasivo laboral para el personal del Sistema Metropolitano del SANAA.

Organización para la Transferencia: Dos actividades clave son consideradas en esta actividad. La primera es la creación de una Unidad de Control y Supervisión, encargada de velar por el buen desempeño de la gestión de los Prestadores ubicados dentro del área de jurisdicción de la Municipalidad del Distrito Central. La Unidad será creada por la Municipalidad. La segunda actividad clave a desarrollar es la estructuración e implantación de una tarifa de transición que permita cubrir el costo del servicio en Tegucigalpa. Esta actividad permitirá una transferencia de los servicios bajo un mayor nivel de eficiencia.

Trabajos Previos del SANAA: Esta Actividad comprende: a) la realización de un catastro técnico que incluya todas las estructuras lineales y los emplazamientos, b) el fortalecimiento de la gestión comercial que incluya el levantamiento de un catastro de usuarios, la identificación y separación de activos (estructuras hidráulicas y de todo tipo, área protegidas, áreas de embalses, servidumbres, etc.), c) la construcción de una edificación funcional que albergue las oficinas del SANAA, CONASA y ERSAPS, d) la identificación y transferencia de activos menores (vehículos, equipo de construcción, equipo de ingeniería, equipo de oficina, mobiliario, etc.), que permita al nuevo prestador municipal conocer los recursos disponibles y los requerimientos de recursos adicionales, e) la

elaboración de estados financieros auditados, f) la depuración de la cartera vencida y la depuración del catastro comercial y g) la realización de las obras en proceso (US\$ 89.3 millones de dólares). <u>Trabajos Previos de la Municipalidad:</u> Durante el período de transición, la Municipalidad llevará a cabo las siguientes actividades: a) decidir sobre el modelo de gestión que adoptará para los servicios de agua y saneamiento, b) identificar y contratar al Prestador de servicios y c) acordar con SANAA y ERSAPS sobre el mecanismo de atención de la población de los barrios marginales. <u>Legalización de la Transferencia:</u> Bajo esta actividad se agrupa la preparación de los diversos documentos legales, necesarios para la transferencia de activos y la transferencia de funciones del SANAA a la Municipalidad para los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad.
--

Vinculación: Este proyecto está vinculado al Proyecto de Reingeniería del SANAA (Código 1) del PEMAPS.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
4.1	Crear una Gerencia de Proyecto 1 Gerente x 24 mes/h x \$ 4,000= \$ 96,000 1 secretaria x 24 mes/h x \$ 600= \$ 14,400 Oficina y equipo (Global)= \$ 10,000 Alquiler y servicios públicos= \$500 x 24 meses= \$ 12,000 Total= \$ 132,000
4.4	Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de Trabajo 1 Consultor x 2 mes/h x \$ 5,000 x 1.6= \$ 16,000 1 Técnico de la Municipalidad= \$ 0 1 Técnico del SANAA \$ 0 Total= \$ 16,000
4.5	Convenio de Operación Interino 1 Consultor x 1 mes/h x \$ 5,000 x 1.6= \$8,000 Total= \$ 8,000
4.6	Período de gestión Interina Pago del Pasivo Laboral= \$ 20,000,000 Subsidio del Déficit de Operación= \$ 200,000 Total= \$ 20,200,000
4.7	Organización para la Transferencia 4.7.1 Creación de una Unidad de Control y Supervisión= \$ 0 4.7.2 Estructuración de la Tarifa de Transición 1 Consultor Internacional x 2 mes/h x \$ 5.000 x 1.6= \$ 10,000 Total= \$ 10,000
4.8	Trabajos Previos del SANAA 4.8.1 Catastro \$1,200,000 4.8.2 Catastro comercial \$ 170,000 4.8.3 Fortalecimiento de la Función Comercial \$ 970,00 4.8.3 Separación de Activos 1 Abogado x 12 mes/h x 50% x \$ 3,000= \$ 18,000 1 Ingeniero + servicios de topografía x 12 meses= Global \$ 400,000 4.8.4 Construcción de oficinas para SANAA-CONASA-ERSAPS En el Centro Cívico Gubernamental Terreno = 1 manzana Construcción= 2000 m2 x \$ 700/m2= \$ 1,400,000 4.8.5 Transferencia de Activos Menores

	Identificación para que el Prestador pueda conocer los recursos disponibles (vehículos, equipo de construcción, equipo de oficina y así pueda estimar los recursos adicionales necesarios) \$ 0 4.8.6 Depuración de la Cartera Vencida y del Catastro de Abonados \$ 0 4.8.7 Completar Obras en Proceso (Todos los proyectos ya cuentan con financiamiento \$ 74,000,000 + \$ 15,263,000 de la actividad 4.7.1 = \$89,260,000)= \$ 0 Total= <u>\$ 4,158,000</u>
4.9	Trabajos Previos a ser Realizados por la Municipalidad 4.9.1 Decidir sobre el Modelo de Gestión Mes 1: - Análisis de documentación y entrevistas con actores - Revisión del marco jurídico aplicable a los modelos - Evaluación de la experiencia de la concesión en SPS Mes 2: - Proponer alternativas y recomendar un modelo de gestión Mes 3: - Socializar la propuesta y lograr consenso (cabildos abiertos) Mes 4: - Elaboración del Informe Final Recursos: Team Leader x 4 mes/h x \$5,000 x 1.6= \$ 32,000 Abogado Internacional x 2 mes/h x \$4,000 x 1.6= \$ 12,800 Abogado Nacional x 2 mes/h x \$3,000 x 1.3= \$ 7,880 Comunicador Social x 2 mes/h x \$3,000 x 1.3= \$ 7,880 \$ 60,560 (Gastos Generales + Honorarios para un multiplicador de 2.0)= \$ 60,560 Subtotal= <u>\$ 121,120</u> 4.9.2 Contratar un Banco de Inversión (Proceso interno del Cooperante) \$ 0 4.9.3 Identificar y Contratar al Prestador de los Servicios Municipales - Preparar Dossier Informativo - Publicación para generar interés entre posibles prestadores - Recepción de Expresiones de Interés - Preparación de Documentos de Precalificación - Precalificación de Empresas - Acuerdo sobre el contenido del Contrato - Preparación de Documentos de Licitación - Recepción y Análisis de Ofertas - Suscripción del Contrato - Ratificación por el Congreso - Instalación del Prestador 1 Director x \$5,000 x 18 mes/h x 1.6= \$ 144,000 1 Analista Financiero x \$5,000 x 6 mes/h x 1.6= \$ 48,000 1 Abogado x \$5,000 x 6 mes/h x 1.6= \$ 48,000 1 Ingeniero x \$5,000 x 12 mes/h x 1.6= \$ 96,000 \$ 336,000 Indirectos \$ 464,000 Gastos \$ 200,000 Subtotal = <u>\$ 1,000,000</u>

	4.9.4 Acuerdo para Atender a los Barrios Marginales - Definir mercado actual y mercado potencial - Opciones de incorporación como usuarios convencionales - Opción de preservar el modelo vigente - Proponer reglas del juego para la coexistencia de diferentes tipos de prestación - Forma de traspaso de los programas de asistencia a los Barrios Marginales del SANAA a la Municipalidad Costo Global= <u>\$ 200,000</u> Total= <u>\$ 1,320,000</u>
--	--

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	5
Programa	PROSIS
Subprograma	DEFOR

Nombre:	TRANSFERENCIA DE ACUEDUCTOS URBANOS DEL SANAA
Descripción:	Corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua del SANAA a las municipalidades, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. En este Proyecto se incluyen las siguientes localidades: a) El Progreso, b) La Ceiba, c) Danlí, d) Juticalpa e) Comayagua, f) Siguatepeque, g) La Paz/Cane, h) La Entrada e i) La Esperanza/Intibucá.

Objetivo:	Transferir los sistemas de abastecimiento de agua potable identificados del SANAA a las municipalidades sin afectar el servicio ni a los usuarios, cumpliendo con el mandato de la Ley Marco del Sector.
------------------	--

Enfoque:	El proceso de transferencia considera la firma en un inicio de un convenio de transferencia con cada municipalidad y luego un convenio de gestión interina a través del cual el SANAA vendrá a actuar en forma interina como el Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario. El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$11,500,000
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
5.1	Convenios de Transferencia	\$0
5.2	Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de	\$54,000
5.3	Trabajo	\$0
5.4	Convenio de Gestión Interina (SANAA-Municipalidad)	\$12,450,000
5.5	Período de Gestión Interina	\$27,000
5.6	Organización de la Transferencia	\$216,000
5.7	Trabajos Previos a ser Realizados por el SANAA	\$81,000
5.8	Trabajos Previos a ser Realizados por la Municipalidad	\$0
5.9	Asignar Presupuesto para la Transferencia	\$0
	Legalización de la Transferencia	
COSTO TOTAL		12,828,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Convenio de Transferencia: Este convenio entre el SANAA y cada Municipalidad, es una manifestación de la voluntad de las partes de llevar a cabo la transferencia del acueducto. El modelo de convenio será elaborado por el SANAA con el visto bueno del Ente Regulador

Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de Trabajo: Trabajo conjunto entre el SANAA y la Municipalidad, en donde se establecen los mecanismos, procedimientos, tareas, responsabilidades, plazos, fechas, etc. Esta actividad se realizará con la ayuda de un facilitador independiente (consultor), contratado por el Programa que realiza la transferencia, con el visto bueno de ERSAPS. El Consultor diseñará la transferencia, servirá de moderador de las discusiones y preparará el documento que contendrá el programa de trabajo.

Convenio de Gestión Interina (SANAA-Municipalidad): Convenio entre el SANAA y la Municipalidad donde se establecen las responsabilidades del SANAA como prestador interino de la Municipalidad durante la transferencia, sujeto a la supervisión municipal y a la regulación del ERSAPS.

Período de Gestión Interina: Período de transición durante el cual el SANAA continúa como prestador de la Municipalidad, en el cual se mejora la base de operación del servicio, se asegura una operación con los recursos necesarios y se obtiene el subsidio para el pago de prestaciones, que serán cancelados de acuerdo al programa de trabajo.

Organización de la Transferencia: En esta actividad se constituye la Unidad de Control Municipal, y se aprueba la tarifa de transición. Se contará con el apoyo de un consultor.

Trabajos Previos a ser Realizados por el SANAA: Se preparará toda la documentación: Estos incluyen la elaboración de los catastros técnicos y comerciales, la separación de activos y toda la documentación necesaria para la transferencia de los acueductos.

Trabajos Previos a ser Realizados por la Municipalidad: Esta actividad incluye la selección del modelo de gestión que adoptará la Municipalidad, la identificación y contratación del Prestador y la reinserción laboral del personal necesario.

Asignar Presupuesto para la Transferencia: Se gestiona y obtiene la asignación en el presupuesto de los recursos necesarios para realizar la transferencia.

Legalización de la Transferencia: Se preparan, firman y legalizan todos los documentos de traspaso de activos y otros derechos del SANAA a la Municipalidad.

Vinculación:

Este proyecto está vinculado al Proyecto de Reingeniería del SANAA (Código 1) del PEMAPS.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
5.2	Duración de la consultoría = 2 meses 9 acueductos x 2 mes/h x \$3,000 = <u>\$54,000</u>
5.4	Déficit anual de Operación estimado es = L.3,675,000 *(12/10) = L.4,4 millones → L. 5 millones (<u>US\$0.25 millones por año</u>) El pasivo laboral de los acueductos urbanos (en proporción al No. de conexiones) es: US\$30 millones * (59,890 / 157,150) = <u>US\$11.5 millones</u> 5.4.1 Pago de pasivo laboral = \$11,500,000 5.4.2 Subsidio de operación (2 años) = \$500,000 5.4.3 Base optimizada = 9 sistemas x \$50,000 por sistema = \$450,000 <u>\$12,450,000</u>
5.5	Se estima un mes consultor por localidad 9 localidades x 1 mes/h x \$3,000 = <u>\$27,000</u>

5.6	Elaboración documentación técnica de traspaso 2 consultores x 4 mes/h x \$3,000 x 9 localidades =	 <u>\$216,000</u>
5.7	Asesoría sobre modelos de gestión = Asesoría Legal = Asesoría en Admón. (manual de puestos y salarios) = 9 localidades x \$9,000 =	\$3,000 \$3,000 \$3,000 ----- \$9,000 <u>\$81,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	6
Programa	PROSIS
Subprograma	DEFOR

Nombre:	TRANSFERENCIA DE ACUEDUCTOS SEMIURBANOS Y RURALES DEL SANAA
Descripción:	Corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua semiurbanos y 13 rurales del SANAA a las municipalidades, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 48, 49, 50, 53 y 54 de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. <u>Localidades Semiurbanas:</u> a) San Marcos de Colón, b) Copán Ruinas, c) Amapala, d) Yuscarán, e) Teupasenti, f) Santa María del Real, g) San Nicolás (Sta. Bárbara), h) El Paraíso (Copán). <u>Localidades Rurales:</u> a) San Antonio de Flores, b) El Banquito, c) Namasigüe, d) Júcaro Galán e) Aramecina, f) Alianza, g) Pavana, h) El Aceituno, i) Guarizama, j) Concordia k) Cerro Grande y La Cañada, l) San Francisco de Ojuera y m) Nueva Celilac.

Objetivo:	Transferir los sistemas de abastecimiento de agua potable identificados del SANAA a las Municipalidades sin afectar el servicio ni a los usuarios, cumpliendo con el mandato de la Ley Marco del Sector.
------------------	--

Enfoque:	El proceso de transferencia considera la firma en un inicio de un convenio de transferencia con cada municipalidad y luego un convenio de gestión interina a través del cual el SANAA vendrá a actuar en forma interina como el Prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria para efectuar la transferencia de los activos y el personal que sea necesario. El proceso incluye el pago del pasivo laboral, equivalente a \$1,320,000
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
6.1	Convenios de Transferencia (Acueductos Urbanos)	\$0
6.2	Diseño de la Transferencia y Programa de Trabajo	\$12,000
6.3	(Acueductos Urbanos)	\$0
6.4	Convenio de Gestión Interina (Acueductos Urbanos)	\$1,523,000
6.5	Período de Gestión Interina (Acueductos Urbanos)	\$20,250
6.6	Organización de la Transferencia (Acueductos Urbanos)	\$48,000
6.7	Trabajos Previos del SANAA (Acueductos Urbanos)	\$27,000
6.8	Trabajos Previos de la Municipalidad (Acueductos Urbanos)	\$250,000
	Transferencia de Acueductos Rurales	
COSTO TOTAL		1,880,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Convenio de Transferencia: Este convenio entre el SANAA y cada Municipalidad, es una manifestación de la voluntad de las partes de llevar a cabo la transferencia del acueducto. El modelo de convenio será elaborado por el SANAA con el visto bueno del Ente Regulador

Diseño de la Transferencia y Elaboración del Programa de Trabajo: Trabajo conjunto entre el SANAA y la Municipalidad, en donde se establecen los mecanismos, procedimientos, tareas, responsabilidades, plazos, fechas, etc. Esta actividad se realizará con la ayuda de un facilitador independiente (consultor), contratado por el Programa que realiza la transferencia, con el visto bueno de ERSAPS. El Consultor diseñará la transferencia, servirá de moderador de las discusiones y preparará el documento que contendrá el programa de trabajo.

Convenio de Gestión Interina (SANAA-Municipalidad): Convenio entre el SANAA y la Municipalidad donde se establecen las responsabilidades del SANAA como prestador interino de la Municipalidad durante la transferencia, sujeto a la supervisión municipal y a la regulación del ERSAPS.

Período de Gestión Interina: Período de transición durante el cual el SANAA continúa como prestador de la Municipalidad, en el cual se mejora la base de operación del servicio, se asegura una operación con los recursos necesarios y se obtiene el subsidio para el pago de prestaciones, que serán cancelados de acuerdo al programa de trabajo.

Organización de la Transferencia: En esta actividad se constituye la Unidad de Control Municipal, y se aprueba la tarifa de transición. Se contará con el apoyo de un consultor.

Trabajos Previos a ser Realizados por el SANAA: Se preparará toda la documentación: El trabajo incluye la elaboración de los catastros técnicos y comerciales, la separación de activos y toda la documentación adicional necesaria para la transferencia de los acueductos.

Trabajos Previos a ser Realizados por la Municipalidad: Esta actividad incluye la selección del modelo de gestión que adoptará la Municipalidad, la identificación y contratación del Prestador y la reinserción laboral del personal necesario.

Transferencia de Acueductos Rurales: Esta Actividad sería desarrollada mediante un contrato con una ONG que asumiría la responsabilidad de organizar la comunidad, crear la Junta Administradora de Agua y apoyaría las acciones durante el traspaso. Esta ONG continuaría junto a las comunidades durante un período de seguimiento (puesta en marcha) con una duración de seis (6) meses.

Vinculación:

Este proyecto está vinculado al Proyecto de Reingeniería del SANAA (Código 1) del PEMAPS.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
6.2	<u>Diseño de la Transferencia (Acueductos Urbanos):</u> 8 acueductos x 0.5 mes/h x \$3,000= \$ 12,000
6.4	<u>Período de Gestión Interina (Acueductos Urbanos):</u> Pasivo Laboral (Global)= \$ 1,320,000 Subsidio al Déficit Operativo L.864,000(en 10 meses) x (12/10) x (1/19 \$/L) x 2 años= \$ 113,000 Base Optimizada \$10,000 por sistema x 9 localidades= \$ 90,000 Total= \$ 1,523,000
6.5	<u>Organización para la Transferencia (Acueductos Urbanos):</u> 1 consultor x 9 localidades x 0.75 mes/h x \$3,000= \$ 20,250
6.6	<u>Trabajos Previos del SANAA (Acueductos Urbanos):</u> 2 consultores x 1 mes/h x \$3,000 x 8 localidades= \$ 48,000

6.7	<u>Trabajos Previos de las Municipalidades (Acueductos Urbanos):</u> En cada localidad: Asesorías en modelos de gestión Asesorías en el área legal Asesorías en administración 9 localidades x \$3,000=	<u>\$ 27,000</u>
6.8	<u>Transferencia de Acueductos Rurales:</u> Trabajo de Preparación, traspaso y seguimiento \$10,000 por localidad x 13 localidades = Rehabilitaciones, mejoras y equipamiento Global =	\$ 130,000 \$ 120,000 Total =
		<u>\$ 250,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	7
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAN

Nombre:	ASISTENCIA PARA ACUEDUCTOS RURALES
Descripción:	Este proyecto proporcionará herramientas que ayudarán a las comunidades rurales a formar juntas de agua con normas de organización y participación acordes con los principios establecidos en la Ley marco y en la política sectorial, así también brindará los elementos que fortalezcan las capacidades tanto del SANAA como de las municipalidades y mancomunidades, para brindar asistencia técnica, supervisión y cooperación con las juntas de agua y las comunidades rurales, en la formación y fortalecimiento de sus organizaciones, el mejoramiento de la gestión de los servicios, la protección de las cuencas y el mejoramiento de la calidad del agua. Adicionalmente el Proyecto creará un nuevo sistema de información de acueductos rurales y proporcionará los instrumentos para la promoción del fortalecimiento de los servicios rurales a través de asociaciones de juntas de agua.

Objetivo:	Fortalecer los mecanismos de información y de asistencia para las juntas de agua y comunidades rurales con el fin de asegurar una base de apoyo sostenible en el tiempo, en la cual participen las organizaciones del sector, en armonía, con políticas, normas y procedimientos similares, que permitan una mayor efectividad y complementación de las intervenciones para el desarrollo comunitario y el apoyo para sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento rural.
------------------	---

Enfoque:	El Proyecto tiene tres componentes: a) el desarrollo de instrumentos y el mejoramiento de la información, b) el fortalecimiento institucional para el apoyo y asistencia de las comunidades y las juntas de agua y c) el diseño e implementación de dos programas para el mejoramiento de la calidad del agua y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias a través de Asociaciones.
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
7.1	Reglamento de Juntas de Agua	\$ 30,000
7.2	Sistema de Información Rural	\$ 107,000
7.3	Asistencia Técnica del SANAA en el Área Rural	\$1,244,000
7.4	Asistencia Técnica de las Mancomunidades.	\$ 418,000
7.5	Fortalecer Apoyo Municipal a Sistemas Rurales	\$ 174,000
7.6	Política, Guías y Modelos de Intervención	\$ 27,000
7.7	Programa de Mejoramiento de la Calidad del Agua	\$ 376,250
7.8	Programa de Promoción de las Asociaciones de Juntas de Agua	\$ 6,000
COSTO TOTAL		\$ 2,382,250

Notas y Definiciones de las Actividades

Reglamento de Juntas de Agua: Esta actividad consiste en la elaboración de un Reglamento de Juntas de Agua para el ERSAPS que proporcione la norma y sirva de modelo para uso de los comités de agua y facilitadores en la preparación de los estatutos de constitución de las Juntas de Agua y en la elaboración de sus reglamentos internos.

Sistema de Información Rural: Su propósito es el de actualizar la base de datos de acueductos rurales y el diseño e implantación de un sistema computarizado de información en el SANAA que satisfaga los requerimientos de información sobre la composición y el estado de los sistemas rurales con población concentrada en el país. La actividad incluye el análisis de sistema, el diseño e implantación de la plataforma informática y la identificación de un mecanismo financiero que asegure la sostenibilidad. Este sistema deberá ser completamente compatible con el sistema de información Sectorial del SANAA.

Asistencia Técnica del SANAA en el Área Rural: La actividad busca fortalecer la capacidad institucional del SANAA para brindar asistencia técnica a las juntas de agua y comunidades rurales, fortaleciendo la capacidad de las oficinas regionales existentes. El esfuerzo de esta actividad se centra en el equipamiento y mejoramiento de las oficinas regionales, la capacitación de los Técnicos en Operación y Mantenimiento (TOM), el sostenimiento del mecanismo de apoyo institucional, a través del diseño e implementación de un plan de sostenibilidad financiera que permita asegurar la continuidad del trabajo de los TOM en las comunidades rurales.

Asistencia Técnica de las Mancomunidades: A través de esta actividad se fortalecerá la capacidad de las Unidades Técnicas de las Mancomunidades (UTI), para que puedan proporcionar asistencia técnica a las juntas de agua rurales. Para lograr este propósito se prevé la formación de Técnicos en Operación y Mantenimiento en las UTI, equipando y mejorando las oficinas regionales y diseñando un plan para la sostenibilidad financiera del mecanismo de asistencia técnica para las juntas rurales.

Fortalecer Apoyo Municipal a Sistemas Rurales: El propósito de esta actividad es desarrollar capacidad en las municipalidades para brindar apoyo a las juntas de agua rurales y las comunidades rurales en sus necesidades donde la participación municipal es un elemento fundamental. Lo anterior abarca el otorgamiento de permisos de operación, elaboración de dictámenes para el otorgamiento de la personalidad jurídica de las juntas de agua así como el registro municipal de las instituciones del Sector que intervienen en el área rural dentro de la jurisdicción municipal, y finalmente el apoyo municipal en los programas de protección de las microcuencas y las fuentes de agua. La tarea comprende el diseño de normas y procedimientos de trabajo, la realización de un proyecto piloto que permita implementar los diseños efectuados y que pueda continuar por espacio de 3 años en diversas municipalidades seleccionadas. A través de los subproyectos de implementación, se buscará también el fortalecimiento de las Unidades de Control Municipal en la supervisión de los sistemas rurales (en el ámbito del servicio, la protección del ambiente y la administración financiera).

Política, Guías y Modelos de Intervención: A través de esta actividad se prepararán las herramientas de política y modelos de intervención en sistemas de agua y saneamiento rurales, que sean la base para el diseño de acciones de intervención y/o apoyo para las comunidades rurales. Para ellos primeramente se identificarán y evaluarán las prácticas vigentes que aplican diversos ejecutores en el Sector. Posteriormente se elaborará una propuesta con modelos de intervención que tengan todos los elementos de política, metodología y estrategia, que permitan orientar los esfuerzos de los ejecutores en el área rural en materia de intervención, a fin de asegurar el cumplimiento de políticas y normas para el Sector en el medio rural.

Programa de Mejoramiento de la Calidad del Agua: En esta actividad se busca identificar los elementos clave para el mejoramiento de la calidad del agua en las comunidades, para lo cual se partirá de un análisis de la situación actual, mediante un muestreo y una encuesta sanitaria que identifique los temas de mayor relevancia. Posteriormente se identificarán las opciones tecnológicas disponibles de bajo costo que sean efectivas en asegurar el mejoramiento de la calidad del agua para consumo humano. Se elaborará una propuesta que incluya opciones y metodologías para su aplicación. Las herramientas que se preparen serán validadas a través de un proyecto piloto. Adicionalmente se preparará una recomendación para un programa de largo plazo para el mejoramiento de la calidad de agua y por último, se diseñará un programa para el fortalecimiento de la desinfección del agua que contenga por lo menos tres componentes básicos: a) La creación de un sistema para la adquisición, almacenamiento y distribución de desinfectante, b) el fortalecimiento y montaje de bancos de cloro y c) la educación sanitaria para el manejo de agua para consumo humano.

Programa de Promoción de las Asociaciones de Juntas de Agua: Las acciones a realizar en esta actividad comprenden la evaluación de las prácticas actuales y las características y cobertura de las asociaciones de juntas en el país. Posteriormente se preparará un reporte con recomendaciones y criterios para la promoción de este tipo de organizaciones incluyendo un modelo de estatutos y un modelo de reglamento interno para una asociación, que pueda servir de base para la creación de este tipo de organizaciones.

Vinculación:

El Proyecto está vinculado al proyecto Reingeniería del SANAA (Código 1).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad		
7.1	7.1.1 Estatutos de Constitución 1 Abogado x \$ 3,000 x 2 mes/h	=	\$ 6,000
	7.1.2 Reglamento Interno 1 Ingeniero x \$ 3,000 x 3 mes/h	=	\$ 9,000
	7.1.3 Validación / Socialización de los Proyectos 5 talleres x \$ 3,000	=	\$ 15,000
	7.1.4 Oficialización Modelos de Reglamento (Mediante una resolución y publicación en La Gaceta y en el Portal de Gobierno)	=	\$ 0
			\$ 30,000
7.2	7.2.1 Análisis de Sistemas 2 meses/h x \$ 3,000	=	\$ 6,000
	viajes y talleres	=	\$ 2,000
			\$ 8,000
	7.2.2 Diseño e implementación 1 consultor x 2mes/h x \$3000	=	\$ 6,000
	7.2.3 Administración del Sistema (2 años)		
	Equipamiento	=	\$ 4,000
	Mobiliario	=	\$ 1,000
	Sueldo (2 operadores/2 años)		
	2 operad. x 24 x \$ 1,500	=	\$ 72,000
			\$ 77,000
7.3	7.2.4 Mecanismo de Financiamiento e Implementación 1 Consult. interna x 2 mese/h x \$ 5,0000 x 1.6	=	\$ 16,0000
	Total	=	\$ 107,000
	7.3.1 Equipamiento de oficina 5 oficinas x \$ 10,000	=	\$50,000
	7.3.2 Capacitación, equipamiento TOM (Capacitación de 3 meses para 50 TOM (nuevos empleados)		
	50 Motocicletas x \$ 2,000	=	\$ 100,000
	Capacitación 3 meses	=	\$ 10,000
	Herramientas	=	\$ 10,000
7.3			\$ 120,000
	7.3.3 Sueldos y salarios de la TOM		
	Financiamiento con fondos del Programa (3 años)		
	Año 1 = 100% del Costo asumido por el Programa		
	Año 2 = 60% del Costo asumido por el Programa 40% asumido por el Gobierno		
	Año 3 = 40% del Costo asumido por el Programa 60% asumido por el gobierno		
7.3	Año 1: L. 8,000 x 12 mes x 80 TOM x 1.30 x 1/19 \$/L	=	\$ 525,000
	Año 2: \$ 525,000 X 0.60	=	\$ 315,000

	Año 3: \$ 525,000 X 0.40 = \$ 210,000 \$1,050,000 7.3.4 Diseño e implementación del plan de sostenibilidad financiera (UTI y SANAA) 1 consultor Internac. X \$5,000 X 3 mes/h X 1.6 = \$ 24,000 Total = <u>\$ 1,244,000</u>
7.4	7.4.1 Equipamiento y Mejoramiento Oficinas 10 Oficinas x \$ 10,000 = \$ 100,000 7.4.2 Capacitación y Equipamiento \$120,000 x (20 TOM UTI / 80 TOM SANAA) = \$ 30,000 7.4.3 Sueldos y Salarios Año 1: L 8,000 x 12 meses x 20 TOM x 1.3 x (1/19 \$/L) = \$ 132,000 Año 2: \$132,000 x 0.60 = \$ 79,200 Año 3: \$132,000 x 0.40 = \$ 52,800 \$ 264,000 7.4.4 Diseño Plan Sistema 1 Consult Internac. X \$5,000 X 3 mes/h X 1.6 = \$ 24,000 Total = <u>\$ 418,000</u>
7.5	7.5.1 Diseño Procedimientos Procedimientos para emisión de permiso de operación/juntas, dictámenes, personalidad jurídica, registro municipal de instituciones en el sector y apoyo municipal en protección microcuencas. Abogado X 1 mes/h X \$ 3,000 = \$ 3,000 Ing. Sistemas X 1 mes/h X \$ 3,000 = \$ 3,000 Ambientalista X 1 mes/h X \$ 3,000 = \$ 3,000 Ing. Sanitario X 1 mes/h X \$ 3,000 = \$ 3,000 \$ 12,000 7.5.2 Proyecto Piloto. (La Ceiba, Catacamas, Tela, Danlí, La Esperanza/Intibucá, Copán Ruinas en el primer año) Duración de la etapa piloto: 1 año. a) Implementar los procedimientos que fueron diseñados en 7.5.1. b) Asistir a la Unidad de Control Municipal en la supervisión de los sistemas rurales (ambiental, servicio, financiero). Plan de Ejecución: Año 1: 6 Municipalidades (Proyecto Piloto) Año 2: 6 Municipalidades Año 3: 6 Municipalidades Año 1 (Piloto): 3 Consultores en el área social 6 mes/h x 3 consultores x \$ 3,000 = \$ 54,000 Año 2 = \$ 54,000 Año 3 = \$ 54,000 \$ 162,000 Total = <u>\$ 174,000</u>

7.6	7.6.1 Identifica y Evaluar prácticas vigentes por diferentes ejecutores.		
	Consultor Ingeniero : 2 mes/h x \$ 3,000	=	\$ 6,000
	Consultor Área Social : 2 mes/h x \$ 3,000	=	\$ 6,000
	Consultor Financiero : 2 mes/h x \$ 3,000	=	\$ 6,000

			\$ 18,000
	7.6.2 Propuesta de Modelo Único de Intervención		
	- Socializar Modelo		
	- Acuerdo sobre Política		
	- Resolución Oficial de Política		
	- Estrategia para la Difusión del Modelo		
	1.5 mes/hombre x 3 x \$ 3000	=	\$ 9,000
	7.6.3 Difusión Modelo (costo cero)		
	Total	=	<u>\$ 27,000</u>
7.7	7.7.1 Análisis de la Situación de la Calidad del Agua (a realizar en una muestra representativa). Contrato con una ONG. Visitar 500 comunidades		
	4 equipo portátil	=	\$ 4,000
	4 TOM x 3 mes/hombre x \$ 500	=	\$ 6,000
	1 Ingeniero x 3 mes/hombre x \$ 3,000	=	\$ 9,000
	Viáticos 360 días x L. 250 x 19 / 1	=	\$ 5,000
	Laboratorio: \$ 10/análisis x 500	=	\$ 5,000
	Motocicleta (alquiler) \$ 200/mes x 4 TOM x 3 meses	=	\$ 2,400
	Combustible (igual a alquiler moto)	=	\$ 2,400
	Gastos Generales ONG	=	\$ 8,450

			\$ 42,250
	7.7.2 Análisis de Opciones Tecnológicas para el Mejoramiento de la Calidad del Agua		
	1 consult internac x 2 mes/h x \$ 5,000 x 1.6	=	\$ 16,000
	7.7.3 Desarrollar Proyecto Piloto de Calidad del Agua con metodología propuesta. Realizar en 2 localidades por municipio en un período de 10 meses		
	a) Construir instalaciones (12 sistemas x \$ 10,000) =		\$ 120,000
	b) Operación y mantenimiento (personal y materiales)		
	6 TOM x 10 mes/hombre x \$ 500	=	\$ 30,000
	1 Ingeniero x 10 mes/hombre x \$ 3,000	=	\$ 30,000
	Transporte: \$ 200 x 2 x 10 mes/hombre x 6 TOM	=	\$ 12,000
	Combustible (igual al costo de alquiler transporte)	=	\$ 12,000
	Viáticos: 10 meses x 30 días x L. 250 x 6 TOM x (1/19 \$/L)	=	\$ 25,000

			\$ 109,000
	7.7.4 Recomendaciones para un Programa de Largo Plazo de Mejoramiento de Calidad.		
	1 Consult Internac x 1 mes/h x \$ 5000 x 1.6	=	\$ 8,000
	7.7.5 Fortalecimiento del Sistema de Distribución de Cloro		
	a) Crear el sistema administrativo de suministro:		
	1 Consultor Nac x 2 mese/h x \$ 3,000	=	\$ 6,000
	b) Fortalecimiento (montaje) de los bancos de cloro		
	10 mancomunidades + 5 regiones = 15 bancos		
	15 bancos x \$5,000	=	\$ 75,000

	c) Educación sanitaria par el manejo del agua (Costo Cero) Función permanente de municipalidades y el SANAA. Total = <u>\$376,250</u>
7.8	Programa de Promoción de las Asociaciones de Juntas de Agua Preparar modelos de estatutos y reglamento interno de las asociaciones. 1 consultor nacional x 2 mes/hombre x \$ 3,000 = <u>\$ 6,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	8
Programa	PROSIS
Subprograma	DEFOR

Nombre:	ASISTENCIA TÉCNICA A MUNICIPALIDADES Y PRESTADORES MUNICIPALES (transferidos y no transferidos)
Descripción:	Proyecto para el fortalecimiento de las capacidades operativas tanto de la Municipalidad como de su Prestador de Servicios Municipales. El Proyecto parte del establecimiento de la base que proporciona una política municipal en lo referente al desarrollo y la prestación de servicios, junto con la adopción de un modelo de gestión y los correspondientes estatutos de constitución del Prestador y el contrato de Prestación. El proyecto sigue un proceso evolutivo que constituye al prestador, seguido de un trabajo de fortalecimiento de las funciones del Prestador y de la Municipalidad para desempeñar con eficiencia, los roles que establece la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento.
Objetivo:	Fortalecer el marco institucional municipal para desarrollar infraestructura sanitaria y proporcionar mejores servicios a los usuarios, a través de la creación de prestadores de servicio (como mecanismo de gestión indirecta) y del refuerzo de las funciones municipales mediante el mejoramiento de la tecnología y la capacitación del recurso humano.
Enfoque:	El proyecto trabajará en 25 localidades y para la implementación se creará una gerencia de proyecto y el empleo de consultores con amplia experiencia en diversas disciplinas que acompañarán a cada municipalidad en cada etapa del proceso desde la formulación de las políticas municipales, la creación del ente prestador, hasta el desarrollo institucional y operativo.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
8.1	Políticas Municipales y Socialización	\$750,000
8.2	Constitución del Prestador (25 ciudades)	\$112,500
8.3	Organización del Prestador	\$5,000,000
8.4	Implementar Instrumentos de Trabajo	\$1,350,000
8.5	Constitución de la Unidad de Supervisión y Control	\$125,000
8.6	Fortalecer la Unidad de Obras Públicas Municipales	\$75,000
8.7	Fortalecer las Unidades Contraloras Municipales	\$75,000
8.8	Preinversión	\$2,500,000
COSTO TOTAL		\$9,987,500

Notas y Definiciones de las Actividades

Políticas Municipales y Socialización: La actividad tiene como fin la emisión de una política municipal en materia de abastecimiento de agua y saneamiento. La política abarca temas como el desarrollo de la infraestructura, las bases para la prestación de los servicios, la protección y preservación de las fuentes de agua, la calidad del agua, las bases para la determinación de la tarifa y su estructuración y finalmente las bases para el modelo de gestión para la prestación de los servicios.

Constitución del Prestador (25 ciudades): En esta actividad se analizarán las opciones para un modelo de gestión de servicios, de los cuales la Municipalidad adoptará uno, el cual será socializado y posteriormente se elaborarán los estatutos de constitución y el contrato de Prestación. Finalmente el Prestador será constituido de acuerdo con el modelo adoptado.

Organización del Prestador: Una vez constituido el Prestador de los servicios municipales de agua y saneamiento, se nombrará al personal del Prestador y el Proyecto dotará de recursos físicos (vehículo, mobiliario, equipo de oficina, etc.), y recursos financieros que apoyen la operación de puesta en marcha.

Implementar Instrumentos de Trabajo: Consiste en la evaluación e implantación de los modelos empresariales para el Prestador de Servicios y la Municipalidad. Estos modelos serán desarrollados en el Proyecto "Elaboración de Modelos Empresariales para la Gestión de los Servicios" (Código 11). Los modelos cubren las áreas de: a) Gerencia, b) Operación y Mantenimiento, c) Gestión Comercial, d) Administración y Finanzas, e) Comunicación Social, f) Infraestructura, g) Regulación y Control h) Control de Vertidos e i) Planeación. Aunque el diseño de los modelos empresariales es estandarizado, en la implantación, los consultores adecuarán cada uno de ellos a las condiciones particulares de organización y recursos de cada prestador y municipalidad, con el propósito de elevar la capacidad operativa de ambos entes en el corto plazo.

Constitución de la Unidad de Supervisión y Control: Las unidades de supervisión y control de la Municipalidad tienen la tarea de velar que los prestadores de servicios cumplan con las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos, resoluciones regulatorias del ERSAPS y otros dispositivos legales, sea que los prestadores operen en zonas urbanas o rurales. En esta actividad las unidades se constituirán como elementos integrantes de la estructura organizativa de la municipalidad con una fuerte participación de la comunidad a través de representantes de los usuarios. La creación de las unidades se oficializará mediante un acuerdo de constitución, se asignará presupuesto necesario para asegurar su sostenibilidad. Para facilitar su funcionamiento, las unidades recibirán recursos en mobiliario y equipo de oficina que les permita iniciar el ejercicio de sus funciones en el corto plazo.

Fortalecer la Unidad de Obras Públicas Municipales: En esta actividad se oficializarán las normas técnicas y se capacitará al personal técnico de la municipalidad en el uso de normas relacionadas con el diseño y construcción de la infraestructura sanitaria, la calidad del agua y el control ambiental.

Fortalecer las Unidades Contraloras Municipales: Se oficializarán normas para la contraloría que permitan un desempeño ágil de las operaciones administrativas y una función eficiente de contraloría. Posteriormente se llevará a cabo una capacitación del personal de la Municipalidad y el Prestador sobre los temas relacionados.

Preinversión: Se elaborarán perfiles de proyectos de infraestructura sanitaria, así como análisis de prefactibilidad y factibilidad, para finalmente proceder a la contratación de diseños finales de soluciones a nivel ejecutivo.

Vinculación:

El Proyecto está vinculado con los siguientes proyectos del PEMAPS: a) Reingeniería del SANAA (Código 1), b) Consolidación de ERSAPS (Código 2), c) Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), d) Transferencia de Acueductos Suburbanos y Rurales del SANAA (Código 6), e) Elaboración de Modelos de Gestión (Código 10), f) Elaboración de Modelos Empresariales (Código 11), g) Normas Técnicas (Código 12) e i) Control de la Calidad del Agua (Código 14).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
8.1	Políticas Municipales y su Socialización 8.1.1 Recopilación de información (Para dimensionar la situación de los servicios, el estado financiero de la municipalidad, uso de los recursos, etc.). 8.1.2 Formación del Comité de APS (Constitución por representantes de la municipalidad y de la Sociedad). 8.1.3 Socialización 8.1.4.a Diseño de la Estrategia (Medios, Audiencia, Reuniones, etc.). 8.1.4.b Implementación de la Estrategia 8.1.4.c Realización de un Cabildo Abierto Según datos del Proyecto BID1048, el costo es de US\$ 30,000 por localidad

	Se han identificado 25 localidades con tamaño mayor a 5,000 usuarios por comunidad. Costo = 25 comunidades x US\$ 30,000 = <u>\$ 750,000</u>
8.2	<u>Constitución del Prestador</u> Elaboración estatutos, contratos legal consultoría Legal Contrato de Prestación Manual de clasificación puestos y salarios Abogado Legal 0.5 mes Administración <u>1.0 mes</u> 1.5 mes 1.5 mes/hombre x 25 comunidades x \$ 3,000 = <u>\$ 112,500</u>
8.3	<u>Organización del Prestador</u> 8.3.1 Nombramiento de Personal \$0 8.3.2 Dotación Recursos Físicos Vehículos \$ 25,000 Computadora \$ 5,000 Mobiliario \$ 3,000 Equipo fax, tel, fotocopidora \$ 3,000 Arreglo Local <u>\$ 74,000</u> \$ 110,000 por localidad 25 localidad x \$ 110,000 = \$ 2,750,000 8.3.3 Dotación Recursos Financieros (estimado para un período de 6 mese de operación) Consumo conexión = 30 m³/mes Precio agua = \$ 0.10/m³ En promedio 5,000 conexiones por sistema 5,000 conexiones x 30 m³/mes x 0.10 \$/m³ x 25 localidades = \$ 2,250,000 Total = <u>\$ 5,000,000</u>
8.4	<u>Implementar Instrumentos de Trabajo</u> Capacitación en servicio Montaje de software Prueba de los sistemas 6 meses x 3 consultores x \$ 3,000 x 25 localidades = <u>\$ 1,350,000</u>
8.5	<u>Constitución de la Unidad de Supervisión y Control</u> Dotación de recursos para las unidades \$ 5,0000 x 25 localidades= <u>\$ 125,000</u>
8.6	<u>Fortalecer la Unidad de Obras Municipales</u> Oficializar normas técnicas y capacitación 1 mes/h x \$ 3,000 x 25= <u>\$ 75,000</u>
8.7	<u>Fortalecer las Unidades Contraloras Municipales</u> Oficializar Normas para la Contraloría y capacitación 1 mes/h x \$ 3,000 x 25 <u>\$ 75,000</u>

8.8	<u>Preinversión</u>
	Son 25 comunidades con tamaños mayores a 5,000 usuarios
8.8.1	Perfiles de Proyectos (2 mes/hombre) = \$ 10,000
8.8.2	Prefactibilidad (2 mes/hombre) = \$ 10,000
8.8.3	Factibilidad y Diseño F. (2 mes/Hombre) = <u>\$ 80,000</u>
	Total por comunidad= \$ 100,000
	Total= 25 localidades x \$100,000 cada localidad= <u>\$ 2,500,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	9
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	INVERSIONES EN AMPLIACIONES Y MEJORAS
Descripción:	Proyecto para la obtención de acuerdos entre el Gobierno y las Agencias de Cooperación y Financiamiento Internacional, para agilizar la ejecución de proyectos en proceso y la incorporación de componentes de fortalecimiento de las municipalidades y sus prestadores, siguiendo la orientación dictada por la Ley Marco del Sector, las normas regulatorias del ERSAPS y la política en materia de Agua Potable y Saneamiento del Sector.

Objetivo:	Que se refleje enfáticamente en los Programas y Proyectos de inversión, que estos incluyen el ingrediente de la modernización tanto en la ejecución de obras como en la prestación de servicios, previendo recursos para el fortalecimiento de las municipalidades y sus prestadores.
------------------	---

Enfoque:	A través de este proyecto se contratarán consultores que realizarán evaluaciones de los proyectos en ejecución y nuevos proyectos, para poder coordinar con los entes de financiamiento y obtener acuerdos que permitan la inclusión del componente de modernización del sector en los programas y proyectos de inversión.
-----------------	--

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
9.1	Acciones en Inversiones en Proceso	\$24,000
9.2	Acciones en Nuevas Inversiones	\$24,000
COSTO TOTAL		\$ 48,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Acciones en Inversiones en Proceso: Se contratarán los servicios de consultores para efectuar un análisis del avance de los programas y proyectos en ejecución, y particularmente se identifiquen los obstáculos (y sus causas) para el desarrollo en forma programada y las debilidades en cuanto a los enfoques (o a la falta de estos) para vincular la ejecución de programas y proyectos de obras de infraestructura con la gestión de los servicios y el pago del financiamiento correspondiente. Posteriormente el consultor preparará una propuesta de opciones para agilizar y superar limitaciones en la ejecución de los programas y proyectos de inversión: Finalmente, el CONASA y ERSAPS, con la participación de los Consultores, buscarán obtener una coordinación con los Cooperantes, para lograr acuerdos que agilicen la implementación de los Programas de inversión.

Acciones en Nuevas Inversiones: Se contrataran consultores que identificarán los programas y proyectos en proceso de obtención de financiamiento y los que estén en proceso de preparación, efectuando un análisis de la concepción de implementación y el impacto que estos tendrán en el proceso de modernización del Sector. Posteriormente se buscarán y generarán acuerdo para la implementación de los Programas y Proyectos, con el fin de que estos armonicen con las políticas sectoriales y fomenten el fortalecimiento del proceso de modernización contenido en el PEMAPS.

Vinculación:

El Proyecto está vinculado con los siguientes proyectos: a) Consolidación del CONASA (Código 2), b) Consolidación del ERSAPS (Código 3), c) Asistencia a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
9.1	Acciones en Inversiones en Proceso: a) Impacto de Proyectos en Ejecución en el proceso de Modernización b) Evaluación de Avance y de obstáculos en la Implementación c) Acuerdos para Agilizar la Implementación de los Proyectos 2 consultores x 1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 24,0000
9.2	Acciones en Inversiones en Proceso: a) Impacto de Nuevos Proyectos en el proceso de Modernización b) Evaluación de Proyectos en Negociación (Incorporar la Modernización) c) Generar Acuerdo de implementación de los Proyectos 2 consultores x 1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 24,0000

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	10
Programa	PROSER
Subprograma	DESER

Nombre:	ELABORACIÓN DE MODELOS DE GESTIÓN PARA SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
Descripción:	El proyecto elaborará diversos modelos para la gestión de los servicios de agua y saneamiento en el país, que sean aplicables a comunidades urbanas de diversos tamaños poblacionales, que resulten favorecidos después de un análisis detallado de fortalezas y debilidades, así como las características propias de cada opción, considerando las lecciones aprendidas en el país y en la región latinoamericana.

Objetivo:	Contar con las mejores opciones de modelos de gestión para entornos urbanos en el país, cuya aplicación sea práctica y asegure una organización ligera y ágil que cuente con independencia en la gestión indirecta y con participación de la comunidad en los altos niveles de decisión y supervisión que aseguren la transparencia de la gestión de los servicios y la aplicación de principios empresariales sanos, orientados hacia la eficiencia en el servicio, la atención de los usuarios y la sostenibilidad.
------------------	---

Enfoque:	Para la ejecución del Proyecto, se constituirá una Gerencia de Proyecto y un Comité Directivo integrado por representantes de alto nivel de AMHON, SANAA y ERSAPS. Se contratará una firma consultora internacional especializada. El trabajo de consultoría considerará una revisión y análisis de los modelos utilizados en el país y las experiencias exitosas en países de Latinoamérica. Se hará una caracterización del universo de servicios urbanos. Posteriormente se evaluarán opciones de modelos de gestión y se procederá a la elaboración de modelos de una propuesta, considerando con suma atención al diseño de los instrumentos como: los estatutos de constitución del Ente Prestador, el Reglamento Interno, el Contrato de Prestación, el Reglamento para Auditorías y Supervisión, etc. La etapa final consistirá en la socialización de los modelos aprobados.
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
10.1	Constitución de la Gerencia de Proyecto	\$46,000
10.2	Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de Selección	\$12,000
10.3	Contratación del la Firma Consultora	} \$280,000
10.4	Revisión de Modelos Existentes en el País	
10.5	Conocimiento y Evaluación de Modelos Exitosos en la Región	
10.6	Caracterización de Universo Urbano	
10.7	Desarrollo de Modelos de Gestión	
10.8	Estrategia para la Socialización	
COSTO TOTAL		\$338,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Constitución de la Gerencia de Proyecto: En esta actividad se identificará y contratará un profesional con comprobada capacidad y experiencia que pueda asumir las funciones de Gerencia de Proyecto y se designarán los miembros que constituirán el Comité Directivo.

Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de Selección: Se contratarán los servicios de un profesional con experiencia en el área de modelos de gestión para que elabore los términos de referencia para una Consultoría que ejecute el trabajo de evaluación, diseño de los modelos de gestión y su socialización. El consultor preparará las bases para la elaboración de los documentos de precalificación y concurso.

Contratación del la Firma Consultora: Se llevará a cabo un proceso de precalificación, concurso y contratación de una firma especializada que tendrá la responsabilidad de ejecutar las actividades subsiguientes del Proyecto (10.4 a 10.8), para producir una gama de opciones para la gestión de los servicios que sea congruente con el tamaño y capacidad de las municipalidades en el país, incluyendo las herramientas necesarias para realizar la socialización de los modelos.

Revisión de Modelos Existentes en el País: La firma de consultoría hará una revisión y análisis de los modelos de gestión en uso en el país actualmente. El trabajo abarcará temas como la organización aspectos legales, funcionamiento; pero especialmente se tratarán los aspectos clave como las debilidades y limitaciones institucionales, los factores externos potenciales y actuales que afectan el desempeño de los Prestadores, la transparencia de las acciones administrativas y legales, las políticas empresariales en vigencia, la supervisión, las auditorías y su transparencia, la participación comunitaria, la agilidad administrativa, la cobertura de los costos del servicio, etc. Como una referencia de algunos modelos en el país, se mencionan los siguientes: a) Modelo FINDEMUN, b) La Sociedad Mixta en Pto. Cortés, c) Agua de San Pedro en San Pedro Sula, d) el modelo del PRRAC aplicado en Catacamas, Tela, Talanga, etc., e) Aguas de Choluteca, f) modelo de la USAID, modelo en la Ceiba, etc.

Conocimiento y Evaluación de Modelos Exitosos en la Región: Al igual que la actividad anterior, el Consultor Revisará y evaluará modelos de gestión en la región latinoamericana que tienen un éxito reconocido, incluyendo casos en El Salvador, Perú, Ecuador y otros países.

Caracterización del Universo Urbano: La Consultoría deberá recoger información suficiente sobre las municipalidades, sus características, mecanismos de prestación de servicio, población atendida y no atendida, capacidad económica, entre otros temas, para después realizar un análisis caracterización y clasificación de las municipalidades de tipo urbano.

Desarrollo de Modelos de Gestión: Partiendo del trabajo realizado en las actividades precedentes, el Consultor establecerá las bases para el diseño de modelos de gestión que incorporen elementos clave que permitan un desempeño empresarial eficiente, sin interferencias y aseguren, entre otros criterios, la participación comunitaria, la supervisión y la transparencia. Posteriormente, se procederá a la elaboración de una variedad de opciones para modelos de gestión, con suficiente detalle para su aplicación por la municipalidades, incluyendo modelos de los estatutos de constitución del Ente Prestador, el Reglamento Interno, el Contrato de Prestación, el Reglamento para Auditorías y Supervisión, etc.

Estrategia para la Socialización: Finalmente, la firma de consultoría elaborará una estrategia para la socialización de los modelos y preparará las herramientas necesarias para su implementación.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
10.1	<u>Crear una Gerencia de Proyecto</u> 1 Gerente x 8 mes/h x \$ 4,000= 1 secretaria x 8 mes/h x \$ 500= Oficina y equipo (Global)= ----- \$ 46,000
10.2	<u>Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de Selección</u> Consultor 1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 12,000
10.4 10.5 10.6 10.7 10.8	<u>Revisión de Modelos Existentes en el País</u> Consultor Principal 1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 12,000 <u>Conocimiento y Evaluación de Modelos Exitosos en la Región</u> Consultor Principal

	1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 12,000
	Consultor Internacional	
	1 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 8,000
	<u>Caracterización de Universo Urbano</u>	
	Consultor Principal	
	1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 12,000
	Consultor Internacional	
	1.5 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 12,000
	Consultor Nacional	
	1.5 mes/h x \$3,000 x 1.6 =	\$ 7,200
	<u>Desarrollo de Modelos de Gestión</u>	
	Consultor Principal	
	2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000
	Consultor en Ingeniería	
	2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000
	Consultor en Administración	
	2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000
	Consultor Jurídico	
	1 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 8,000
	<u>Estrategia para la Socialización</u>	
	Consultor Principal	
	1 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 8,000
	Consultores (2)	
	2 x 1 mes/h x \$4,000 x 1.6 =	\$ 12,800

		\$ 140,000
	Costo Total = \$ 140,000 x 2.0 =	<u>\$ 280,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	11
Programa	PROSER
Subprograma	DESER

Nombre:	ELABORACIÓN DE MODELOS EMPRESARIALES ESTANDARIZADOS
Descripción:	El Proyecto preparará los modelos empresariales estandarizados que serán compatibles con las características de los servicios municipales de agua y saneamiento en el país. Estos modelos empresariales corresponden a las áreas de operación y mantenimiento, sistema comercial, administración, finanzas, planeación e información. Los modelos incluyen normas, procedimientos, formularios, guías, manuales, reglamentos, guías de evaluación e implementación, software, especificaciones para el hardware y presupuestos. Las herramientas que serán elaboradas se destinan principalmente a fortalecer la gestión de los prestadores, pero también se han considerado algunas que serán aplicadas en las municipalidades.
Objetivo:	Disponer de herramientas tecnológicas estandarizadas que sean fácilmente adaptadas e implantadas en las municipalidades y los prestadores municipales, para aumentar la eficiencia en la gestión de los servicios y aquellas funciones de la municipalidad que requieren de un soporte tecnológico específico.
Enfoque:	Para la ejecución del Proyecto, se constituirá una Gerencia de Proyecto que será responsable de la contratación de las consultorías necesarias y de la supervisión de las mismas. El trabajo de preparación y el diseño y validación de los modelos se efectuará a través de la consultoría contratada. El trabajo a desarrollar considera la revisión y evaluación previa de modelos existentes en el país, la tecnología empleada, el establecimiento de bases de diseño, el diseño de los modelos con todas sus herramientas asociadas y su correspondiente prueba de validación.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
11.1	Crear Gerencia de Proyecto	\$66,000
11.2	Preparar Términos de Referencia y Documentos de	\$22,000
11.3	Selección	\$0
11.4	Contratar Consultoría	\$8,000
11.5	Revisión Modelos Existentes	\$16,000
11.6	Levantamiento de Tecnologías existentes	\$16,000
11.7	Elaboración de Propuesta de Bases de Diseño	\$ 385,000
	Diseño de Modelos Empresariales	
	a) Operación y Mantenimiento	
	b) Sistema Comercial	
	c) Administración y Finanzas	
11.8	d) Planeación e Información	\$48,000
11.9	Prueba y Validación de los Modelos	\$0
	Adopción de Modelos por el SANAA y el ERSAPS	
COSTO TOTAL		\$561,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Crear Gerencia de Proyecto: En esta actividad se identificará y contratará un profesional con comprobada capacidad y experiencia que le permita desempeñar con solvencia las funciones de la Gerencia de Proyecto.

Preparar Términos de Referencia: Se contratarán los servicios de dos profesionales con experiencia en el área de modelos empresariales, uno nacional y otro internacional para que elaboren los términos de referencia para una Consultoría, así también preparen los documentos para la precalificación y el concurso.

Contratar Firma de Consultoría: Se llevará a cabo un proceso de precalificación, concurso y contratación de una firma especializada para la elaboración de los modelos empresariales, que tendrá la responsabilidad de ejecutar las actividades subsiguientes del Proyecto (11.4 a 11.8).

Revisión Modelos Existentes: La firma de consultoría hará una revisión y análisis de los modelos empresariales en uso en el país actualmente. Se evaluarán las estructuras, los instrumentos empleados y el funcionamiento de los sistemas de operación y mantenimiento, área comercial, administración y finanzas, planeación e información. Se preparará un informe que contenga los hallazgos, los temas clave y las recomendaciones.

Levantamiento de Tecnologías Existentes: Se realizará una investigación con una muestra representativa de los prestadores de servicios, para conocer las diferentes tecnologías empleadas en cada una de las áreas de servicio. Se identificarán normas empresariales, procedimientos, sistemas de gestión y de información, niveles de informatización y otros. Se hará una clasificación y se presentarán los diferentes niveles tecnológicos empleados por los prestadores y el nivel deseado de tecnología que se recomienda para cada área de gestión del prestador y para cada tamaño de empresa.

Elaboración de Propuesta de Bases de Diseño: Sobre el trabajo de las dos actividades anteriores, el Consultor preparará bases de diseño para los modelos empresariales que dimensionen la capacidad operativa de cada uno, el nivel tecnológico apropiado, los aspectos claves a considerar, las normas empresariales generales a aplicar, los parámetro e indicadores a emplear en cada sistema, las especificaciones para los sistemas informatizados y otros criterios técnicos.

Diseño de Modelos Empresariales: Una vez que el Consultor cuente con las bases de diseño aprobadas, este procederá a al diseño en detalle de cada uno de los componentes de cada sistema de gestión empresarial. Esto incluye las normas, reglamentos operativos, manuales de gestión, manuales de procedimientos, sistemas de registro manual, sistemas de información computarizada, programas operativos informatizados, sistemas de archivos, sistemas de registro y control documentario, entre otros elementos del sistema de gestión. El trabajo abarcará las áreas de operación, mantenimiento, comercialización, administración, contabilidad, finanzas, planeación/información y un paquete municipal en gestión de infraestructura, regulación y control de vertidos.

Prueba y Validación de los Modelos: El Consultor desarrollará un proyecto piloto para la prueba de validación y ajuste de cada uno de los modelos, para llegar a obtener un producto final probado y listo para la implantación. El Proyecto piloto permitirá el ajuste de las estrategias y metodologías de implantación de los modelos, lo cual se reflejará en las versiones finales de los documentos a ser producidos.

Adopción de Modelos por el SANAA y el ERSAPS: El paso final será la adopción de los modelos por el SANAA y el ERSAPS después de ser aprobados.

Vinculación:

Este Proyecto está vinculado al Proyecto de Coordinación para la Implementación del PEMAPS (Código 17).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
11.1	Crear una Gerencia de Proyecto 1 Gerente x 16 mes/h x \$ 3,000= \$ 48,000 1 secretaria x 16 mes/h x \$ 500= \$ 8,000 Oficina y equipo (Global)= \$ 10,000 Total= \$ 66,000
11.2	Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de Selección Consultor Internacional 2 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 16,000 Consultor Nacional 2 mes/h x \$3,000 = \$ 6,000 Total= \$ 22,000

11.4	<u>Revisión de Modelos Existentes en el País</u> Consultor Internacional 1 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 8,000
11.5	<u>Levantamiento de Tecnologías Existentes</u> Consultor Internacional 2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000
11.6	<u>Elaboración Propuesta de Bases de Diseño</u> Consultor Internacional 2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000
11.7	<u>Diseño Modelos para Operación y Mantenimiento</u> Áreas: Sanitaria, Electromecánica, Plantas de Tratamiento, GIS/Bases de Datos, Mantenimiento 16 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 128,000
	<u>Diseño Sistema Comercial</u> a) Revisión Sistemas Existentes, Ajustes y Propuesta 1 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 8,000
	b) Diseño del Sistema Comercial Experto Internac. = 7 mes/h x \$5,000 x 1.6 = Informática = 3 mes/h x \$3,000 =	\$ 56,000 \$ 12,000
	---	-----
	Subtotal=	\$ 68,000
	<u>Diseño Sistema de Administración y Finanzas</u> a) Contabilidad/Finanzas Experto Internac. = 2 mes/h x \$5,000 x 1.6 = Informática = 2 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 16,000 \$ 8,000
	b) Adquisiciones 2 mes/h x \$3,000 =	\$ 6,000
	c) Administración 3 mes/h x \$5,000 x 1.6 =	\$ 24,000
	Subtotal=	----- \$ 54,000
	<u>Diseño Sistema de Planeación / Información</u> a) Guía para la Formulación de Programas de Inversión Global =	\$ 30,000
	b) Guía para la Preparación de Planes Operativos Global =	\$ 30,000
	c) Sistema de Información Empresarial Global =	\$ 30,000
	d) Sistema de Información Municipal en Agua y Saneamiento Global =	\$ 20,000
	e) Guía para el Registro Municipal de Organizaciones Global =	\$ 5,000
	Subtotal=	----- \$ 115,000

	<u>Diseño de un paquete municipal para Manejar los temas de Infraestructura, Regulación, Control y Control de Vertidos</u> Global = <u>\$20,000</u>
	Total= <u>\$ 385,000</u>
11.8	<u>Prueba y Validación de Modelos</u> Consultor Internacional 6 mes/h x \$5,000 x 1.6 = <u>\$ 48,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	12
Programa	PROSER
Subprograma	DETEC

Nombre:	
DESARROLLO DE NORMAS TÉCNICAS	
Descripción:	El proyecto revisará la normativa existente en el país en materia de agua y saneamiento, efectuará un análisis para determinar la prioridad de uso y elaborará la normativa básica para aplicación prioritaria (inmediata), con las indicaciones para el desarrollo gradual acorde con la mejor tecnología disponible en el país. Las normatividad que el Proyecto contemplará, incluyen los criterios de diseño, las normas técnicas y las especificaciones. Las normas adoptadas vendrán a ser el soporte para las acciones que los entes que participan el Sector aplicarán para asegurar diseños adecuados, construcción de obras con buenos procedimientos de ejecución y supervisión que mejore la calidad de las estructuras y reduzca su vulnerabilidad y así como una estandarización a nivel nacional
Objetivo:	Contar con un conjunto de normas de aplicación inmediata que apoyen el inicio del proceso de modernización y una guía para el desarrollo progresivo y continuo de normas nacionales que serían desarrolladas con posterioridad como parte de una función permanente del SANAA.
Enfoque:	Se contratará una firma de consultoría que tendrá la responsabilidad contractual de hacer una evaluación de marco normativo en el país, un análisis de la demanda sectorial de normas, su prioridad y la gradualidad de aplicación. Posteriormente, firma consultora elaborará un paquete de normas básicas para el Sector y la guía para el desarrollo progresivo de normas con un plan de ejecución. La firma consultora tendrá un equipo de profesionales de contraparte contratado e integrado por profesionales con experiencia en diversas áreas que acompañen el trabajo y brinden el insumo del conocimiento local. Las normas aprobadas serán oficializadas y su conocimiento y aplicabilidad será difundido ampliamente, facilitando el acceso público libre a todos los interesados en adquirir esta información para uso en sus actividades en el Sector.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
12.1	Contratación de una Firma Consultora	\$ 0
12.2	Integración del Equipo de Contraparte	\$ 34,000
12.3	Revisión y Evaluación de las Normas en Uso en el País	\$ 336,000
12.4	Caracterización del Universo de Demanda	
	a) Criterios de Diseño, Norma Técnica y Especificaciones	
	b) Normas de Calidad (Agua Potable, Vertidos, Construcción, Flexibilidad. y Gradualidad	
	c) Normas de Construcción	
	c) Normas de Supervisión	\$ 0
12.5	d) Informes Técnicos	
12.6	Desarrollar Norma para Tecnología Prioritaria	\$ 20,000
12.7	Desarrollo de Normas sobre Materiales y Equipos	
12.8	Oficializar Normas	
	Difusión de Normas	
COSTO TOTAL		\$ 390,000

Notas y Definiciones de las Actividades	
<u>Contratación de una Firma Consultora:</u> La actividad abarca la preparación de términos de referencia, elaboración de documentos para la precalificación, concurso y contrato de servicios de consultoría, así como el desarrollo del proceso de contratación de una firma de consultoría internacional. <u>Integración del Equipo de Contraparte:</u> Se contratarán los servicios de profesionales experimentados que se integrarán al grupo de consultores internacionales como equipo de contraparte para participar en todas las actividades contractuales que realice la firma de consultoría internacional. <u>Revisión y Evaluación de las Normas en Uso en el País:</u> La Firma Consultora tendrá como primera actividad la investigación, recopilación y evaluación de las normas que actualmente se encuentran en uso en el país y aquellas áreas donde existe una carencia de normas. La evaluación de las normas existentes considerará la calidad de las mismas, esto es, que tan completa es una norma existente en particular para satisfacer el criterio técnico y las mejores prácticas de ingeniería, la claridad de sus enunciados para comunicar información al receptor y el valor de su aplicación en la práctica profesional. <u>Caracterización del Universo de Demanda:</u> La segunda gran actividad que la Consultoría deberá atender es la identificación de la necesidad de incorporar normas en determinadas áreas prioritarias. Estas necesidades de las diversas áreas serán caracterizadas para cada campo (área técnica) empleando una clasificación propuesta por el Consultor, similar a la siguiente: a) <i>Criterios de Diseño, Norma Técnica y Especificaciones</i> b) <i>Normas de Calidad (Agua Potable, Vertidos, Construcción, Flexibilidad. y Gradualidad en su aplicación)</i> c) <i>Normas de Construcción</i> c) <i>Normas de Supervisión</i> d) <i>Informes Técnicos</i> Adicionalmente, el consultor incluirá en su informe sobre esta actividad, una sección que tratará sobre el establecimiento de prioridades en la demanda de normas faltantes, puntualizando aquellas que deben ser incorporadas en una primera etapa, para proporcionar elementos técnicos que apoyen el proceso de modernización en el corto plazo y/o que contribuyan a mejorar la operación y el mantenimiento de los sistemas y el desarrollo de nueva infraestructura o la rehabilitación de la existente. <u>Desarrollar Norma para Tecnología Prioritaria:</u> En esta actividad el equipo profesional elaborará normatividad del paquete básico que posee la mayor prioridad asignada de acuerdo con los criterios acordados entre el Consultor, el SANAA y ERSAPS. <u>Desarrollo de Normas sobre Materiales y Equipos:</u> Al igual que la actividad anterior, la Firma de Consultoría preparará las normas específicas sobre materiales y equipos que sean prioritarias para el Sector en el Corto Plazo. <u>Oficializar Normas:</u> Las normas aprobadas serán oficializadas mediante una resolución del CONASA. <u>Difusión de Normas:</u> Finalmente, las normas oficiales del paquete básico, serán difundidos por diversos medios de información. Se prepararán documentos impresos para la promoción y también para la venta al público, como la primera versión y primera publicación.	

Vinculación:	Este Proyecto está vinculado al Proyecto de Coordinación para la Implementación del PEMAPS (Código 17).
---------------------	---

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
12.2	<u>Integración del Equipo de Contraparte para el Acompañamiento de la Consultoría</u> Global = \$ 34,000
12.3 12.4 12.5 12.6	<u>Actividades a ser Desarrolladas por la Firma de Consultoría</u> Revisión y Evaluación de las Normas en Uso Caracterización del Universo de Demanda Desarrollar Norma para Tecnología Prioritaria Desarrollo de Normas sobre Materiales y Equipos a) Hidrogeología..... 2 mes/h b) Potabilización..... 2 mes/h c) Depuración de Agua Residual 2 mes/h d) Electromecánica..... 2 mes/h e) Construcción 6 mes/h f) Medición 1 mes/h g) Ambientalista 2 mes/h h) Calidad de Agua y Vertidos 2 mes/h i) Materiales de Construcción 2 mes/h ----- 21 mes/h 21 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 168,000 Total Firma Consultora = \$168,000 x 2.0 = \$ 336,000
12.8	<u>Difusión de Normas</u> Global = \$20,000

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	13
Programa	PROSIS
Subprograma	DERHU

Nombre:	ARREGLO PARA LA FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
Descripción:	Proyecto para el diseño del Programa de Capacitación y Formación de Recursos Humanos del Sector Agua Potable y Saneamiento y la implementación de una primera etapa inicial.
Objetivo:	Crear los mecanismos de capacitación para dotar al Sector de Recursos Humanos de una preparación para áreas de desarrollo de infraestructura y prestación de los servicios en acuerdo con las normas y políticas del proceso de modernización del sector.
Enfoque:	Ejecutar un contrato con una institución académica para diseñar y poner en marcha el programa de formación de recursos humanos sectoriales. El trabajo de este contratista será supervisado por un comité integrado por ERSAPS, SANAA y UNAH. El programa estaría orientado a los siguientes grupos: a) El personal de los prestadores municipales en las áreas de gerencia, servicios comerciales, administración, finanzas, operación y mantenimiento. b) El personal de las unidades de supervisión y control municipal. c) El personal técnico de asistencia a los prestadores comunitarios (juntas de agua rurales y periurbanos). d) Consultores que prestan servicio de asistencia técnica a los gobiernos y prestadores municipales (en estudios, diseño, supervisión, dictamen, etc.).

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
13.1	Elaboración de Términos de Referencia para contratación la institución educativa.	\$ 8,000
13.2	Precalificación y Concurso para la Consultoría	\$ 0
13.3	Ejecución del Contrato	\$ 968,000
	a) Diseño ▪ Demanda de Formación de los Recursos Humanos ▪ Oferta Institucional en el País ▪ Disponibilidad de Material Educativo ▪ Desarrollo de la Propuesta ▪ Elaboración del Material b) Puesta en Marcha ▪ Acuerdos con instituciones educativas ▪ Preparar Instructores Nacionales ▪ Cursos Iniciales para: + Educación Continua para Ingenieros + Capacitación para Consultores de Asistencia Técnica + Capacitación de Prestadores Urbanos + Capacitación de Facilitadores Rurales	
COSTO TOTAL		\$ 976,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Elaboración de Términos de Referencia para contratación la institución educativa: El Proyecto contratará consultores para la elaboración de los términos de referencia y las bases para la precalificación y concurso para la ejecución de la Consultoría.

Precalificación y Concurso para la Consultoría: Esta actividad corresponde al desarrollo del proceso de calificación, concurso y contratación de la institución educativa que realizará el trabajo de diseño y puesta en marcha de una primera etapa del Programa de Formación de los Recursos Humanos en el Sector.

Ejecución del Contrato: El contrato para la realización de la consultoría establecerá dos etapas de trabajo. La primera de ellas es el diseño del programa de capacitación para el sector. La segunda etapa consiste en la puesta en marcha de una primera etapa de capacitación que apoye y armonice con la implementación del Programa de Modernización del Sector.

En la etapa de diseño, la Consultoría efectuará un estudio de los recursos humanos de los prestadores y aquellos que realizan asistencias técnicas y los que trabajan con las comunidades y las juntas de agua rurales, identificando y clasificando en grupos de acuerdo con el nivel de formación y experiencia. Luego se determinará la capacidad de oferta institucional para la formación en el país, así como la disponibilidad de material educativo y de referencia disponible (instructivos, manuales, instrumentos curriculares existentes, etc.). Con base en los hallazgos y conclusiones de las tareas anteriores, así como en el programa de ejecución del Plan del Modernización del Sector, la Consultoría preparará una propuesta para la formación de los recursos humanos en el corto y mediano plazo, que incluirá el material educativo necesario.

La etapa de puesta en marcha trae consigo primeramente, la realización de acuerdos con diversas instituciones educativas que puedan desarrollar uno o varios programas de capacitación, también tiene un componente de capacitación de instructores nacionales que tendrán la responsabilidad de la ejecución de los programas iniciales y de las actividades de mediano plazo. Finalmente, la Consultoría llevará a cabo un programa inicial de cursos de capacitación en las siguientes áreas: a) Educación continua para ingenieros, b) capacitación para consultores en asistencia técnica, c) capacitación para el personal de los prestadores urbanos y d) capacitación para facilitadores rurales.

Vinculación:

El Proyecto está vinculado a los siguientes proyectos: a) Coordinación de la Implementación del PEMAPS (Código 17), b) Reingeniería del SANAA (Código 1), c) Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), d) Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales, e) Asistencia para Acueductos Rurales (Código 7), f) Asistencia Técnica a Municipalidades (Código 8), g) Elaboración de Modelos Empresariales (Código 11), h) Desarrollo de Normas Técnicas (Código 12) y i) Control de la Calidad del Agua (Código 14).

Impacto del Proyecto:

Asegurar la implementación de los instrumentos y abona a la sostenibilidad. Se proporcionará una base para que los entes del sector puedan certificar a técnicos y profesionales.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
13.1	<u>Elaboración de Términos de Referencia para contratación la institución educativa:</u> 1 Consultor Internac x 1 mes x \$5,000 x 1.6 = <u>\$ 8,000</u>
13.3	<u>Ejecución del Contrato:</u> a) Etapa de Diseño El equipo profesional asignado a esta tarea cubrirá las siguientes áreas: - Operación y Mantenimiento - Comercial - Administración, Contabilidad y Finanzas - Normas - Métodos y Material Didáctico - Coordinación + Demanda de Recursos 2 mes/h x 1 experto x \$5,000 x 1.6 = \$ 16,000 + Oferta Institucional en el País 2 mes/h x 1 experto x \$5,000 x 1.6 = \$ 16,000 + Disponibilidad de Material Educativo Existente 2 mes/h x 1 experto x \$5,000 x 1.6 = \$ 16,000 + Desarrollo de la Propuesta 1 mes x 5 expertos x \$5,000 x 1.6 = \$ 40,000 + Desarrollo del Material Didáctico 4 mes/h x 5 expertos x \$5,000 x 1.6 = \$ 160,000 ----- <u>\$ 248,000</u> b) Puesta en Marcha + Acuerdos con Instituciones Costo incluido en el costo del Director + Preparar Instructores 1 mes/h x 5 expertos x \$5,000 x 1.6 = \$ 40,000 + Cursos Iniciales 5 Expert Interna x 2mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 80,000 5 Expert Nac x \$2,000 = \$ 20,000 + Dirección 1 Director x 12 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$96,000 ----- <u>\$ 236,000</u> Total = 2.0 x (\$248,000+\$236,000) = <u>\$ 968,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	14
Programa	PROSER
Subprograma	DETEC

Nombre:
FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA
Descripción:
Proyecto para fortalecer la capacidad analítica y tecnológica de los entes responsables de ejercer la vigilancia y el control de la calidad del agua para consumo humano y los vertidos de agua residual.

Objetivo:
Contar con la capacidad institucional y tecnológica en el nivel local, regional y nacional, para hacer aplicable las normas de calidad del agua para consumo humano y de agua residual, y para ejercer la vigilancia y el control a través de programas con carácter permanente y sostenible.

Enfoque:
El Proyecto contratará un experto internacional para que prepare una propuesta para el fortalecimiento de la capacidad de las Municipalidades, del SANAA, la Secretaria de Salud y otros entes, para llevar a cabo programas de vigilancia de la calidad del agua y del agua residual de acuerdo con las normas nacionales, para proteger la salud pública y para controlar los procesos de tratamiento de potabilización y depuración. Para lograr este objetivo, el consultor realizará previamente dos análisis. El primer análisis es para determinar la necesidad (demanda) de servicios para cumplir con los parámetros que imponen los programas de monitoreo de calidad y de los procesos de producción y tratamiento. El segundo análisis es para determinar la capacidad instalada que tienen las instituciones nacionales y los prestadores municipales para realizar análisis cualitativos y cuantitativos del agua potable y el agua residual. El estudio del consultor propondrá El fortalecimiento en etapas, para un desarrollo gradual y progresivo en base a modelos de laboratorios de campo y de oficina, así como programas de vigilancia y control. En la última etapa del Proyecto se realizarán acciones de fortalecimiento para una primera etapa identificada por el Consultor en su propuesta. Este fortalecimiento incluirá equipamiento y capacitación tanto del personal de laboratorio como el personal de campo.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
14.1	Agua para Consumo Humano a) Evaluar Demanda de Servicio b) Evaluar Capacidad Instalada de la Secretaria de Salud c) Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento d) Acciones de Fortalecimiento	\$ 474,000
14.2	Agua Residual a) Evaluar Demanda de Servicio b) Evaluar la capacidad Instalada c) Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento d) Acciones de Fortalecimiento	\$ 244,000
COSTO TOTAL		\$ 718,000

Notas y Definiciones de las Actividades

El Proyecto se compone de dos elementos o actividades principales, la primera es el fortalecimiento de la capacidad analítica de laboratorio en el monitoreo de la calidad del agua para consumo humano lo cual está asociado directamente con la supervisión para proteger la salud pública. El segundo elemento es el fortalecimiento de los laboratorios para el monitoreo de la calidad del agua residual y los vertidos industriales, que se vincula con la protección de la salud pública y la protección del medio ambiente.

Agua para Consumo Humano:

Corresponde al fortalecimiento de los servicios de monitoreo y análisis cualitativo y cuantitativo del agua para consumo humano en actividades de estudio y diseño a través de una consultoría internacional y también con equipamiento de laboratorios regionales y la capacitación de personal en el uso del equipo y las técnicas de laboratorio. Inicialmente se contratarán los servicios de un consultor Internacional experto en monitoreo, técnicas de muestreo, análisis de campo y en operaciones de laboratorio. El Consultor efectuará las siguientes tareas: (a) un estudio para evaluar la demanda de servicios analíticos de calidad de agua tanto en pruebas de campo como de laboratorio, para ello empleará técnicas de muestreo que permitan utilizar muestras representativas de las condiciones en los diversos sistemas de abastecimiento de agua en el país. El estudio tocará áreas como el control de procesos (la demanda de capacidad analítica en plantas de tratamiento existentes y futuras), el monitoreo del cloro residual y el control de la desinfección, la calidad del agua entregada al usuario y su posterior consumo (después de pasar las instalaciones internas o de ser almacenada o transportada y servida manualmente). (b) una evaluación de la capacidad instalada de la Secretaría de Salud y otros entes para hacer un monitoreo de la calidad del agua para consumo humano. El Consultor considerará las normas y procedimientos aplicados, el equipamiento existente, el nivel del personal de campo y de laboratorio, las instalaciones, el equipo y los reactivos; (c) posteriormente, el Consultor elaborará una propuesta de fortalecimiento que contemple las bases para un plan nacional de monitoreo y control de la calidad del agua, los diferentes niveles de servicio y capacidad tecnológica que permitan que el sector cuente con los recursos tecnológicos necesarios para aplicar normas de calidad acorde con la capacidad local y el apoyo de sistemas regionales y nacionales de control. Sobre la base de la propuesta del Consultor, el Proyecto efectuará un fortalecimiento de laboratorios existentes y apoyando también la creación de nuevos laboratorios, proporcionando equipamiento inicial y la capacitación del personal técnico (tanto del laboratorio como el personal de campo).

Agua Residual:

Al igual que la actividad anterior, que se enfoca en el agua para consumo humano, esta actividad se enfoca en el fortalecimiento de la capacidad local, regional y nacional para el monitoreo y control del agua residual. Se contratará un consultor especializado en agua residual, el monitoreo de su calidad, técnicas de laboratorio de campo y laboratorio principal, así como en programas de control de calidad. La consultoría realizará tres actividades de investigación, diagnóstico y diseño. El consultor realizará tres tareas: (a) evaluará la demanda de servicios analíticos de calidad de agua residual proveniente de los sistemas municipales, (b) evaluará la capacidad instalada de los laboratorios municipales, privados, con el fin de dar una visión de la situación nacional y (c) elaborar una propuesta para el fortalecimiento de laboratorios que contemple las bases para un plan nacional de monitoreo y control de la calidad del agua residual, diferentes niveles de servicio y capacidad tecnológica que permita que el sector cuente con los recursos tecnológicos necesarios para aplicar normas de calidad acorde con la capacidad local y el apoyo de sistemas regionales y nacionales de control. Finalmente el Proyecto fortalecerá la capacidad de laboratorios en el país para efectuar el análisis de agua residual, con equipamiento y capacitación.

Vinculación:

Este proyecto está vinculado con los siguientes proyectos del PMAS: (a) Reingeniería del SANAA (Código 1), (b) Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), (c) Transferencia de Acueductos Semiurbanos y Rurales del SANAA (Código 6), (d) Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales y (e) Desarrollo de Normas Técnicas (Código 12).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
14.1	14.1.1 <u>Evaluar Demanda de Servicio</u> 14.1.2 <u>Evaluar capacidad instalada Secretaría de Salud</u> 14.1.3 <u>Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento</u> Contratar una consultoría internacional especializada

	(sub-actividades 14.1.1 a 14.1.3) 1 consultor x 3 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 24,000								
14.1.4	<u>Acciones de Fortalecimiento</u> Equipamiento de 9 laboratorios (incluyendo capacitación) 9 laboratorios x \$50,000 por laboratorio = \$ 450,000 Total = <u>\$ 474,000</u>								
14.2	14.2.1 <u>Evaluar Demanda de Servicio</u> 14.2.2 <u>Evaluar capacidad instalada Secretaría de Salud</u> 14.2.3 <u>Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento</u> Contratar una consultoría internacional especializada (sub-actividades 14.1.1 a 14.1.3) 1 consultor x 3 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 24,000 14.2.4 <u>Acciones de Fortalecimiento</u> Fortalecer Laboratorios (Existentes y Futuros) Número de Laboratorios <table><tr><td>UMA</td><td>CESSCO</td><td>DIMA</td><td>SANAA</td></tr><tr><td>30</td><td>1</td><td>1</td><td>8</td></tr></table> UMA = Unidad Municipal Ambiental DIMA = División Municipal Ambiental (San Pedro Sula) a) 30 equipo x \$ 2,000 = \$ 60,000 UMA's = b) y DIMA (Global) = \$ 20,000 CESSCO c) 8 x \$10,000 \$ 80,000 SANAA = <u>\$ 160,000</u> d) ón \$ 60,000 Capacitaci e) dad (incluido en el estudio de 14.2.1) \$ 0 Sostenibili Total = <u>\$ 244,000</u>	UMA	CESSCO	DIMA	SANAA	30	1	1	8
UMA	CESSCO	DIMA	SANAA						
30	1	1	8						

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	15
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR
Descripción:	Proyecto orientado a la implementación de una estrategia de socialización del proceso de modernización de agua y saneamiento en Honduras, instrumentado a través del Plan para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), mediante la ejecución de un conjunto de acciones de divulgación y socialización de las políticas y estrategias del PEMAPS entre diferentes audiencias del sector público y privado, así como de la sociedad civil hondureña.

Objetivo:	Conseguir el respaldo al proceso de modernización del sector de agua y saneamiento, instrumentado a través del PEMAPS, de parte de las instituciones públicas y privadas del sector, así como de los usuarios del servicio, con el fin de ganar aliados y facilitar la implementación de las acciones que integran los proyectos resultantes del PEMAPS.
------------------	--

Enfoque:	Desde una <u>dimensión temporal</u>, la estrategia considerará una primera etapa de lanzamiento del PEMAPS, seguida por una etapa de corto plazo o inmediata, asociada a las acciones de socialización referidas al lanzamiento del PEMAPS una vez lograda su aprobación a nivel gubernamental, y dirigida a los actores relevantes del sector (municipios, sindicato del SANAA, Juntas de Agua, ONG, etc.), para luego desarrollar una estrategia de mediano plazo, dirigida al sostenimiento de las acciones promovidas por el PEMAPS y su socialización en las principales ciudades que serán susceptibles del traspaso de sistemas. Desde una <u>dimensión institucional</u>, la estrategia de lanzamiento y de corto plazo, será liderada por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), reforzada en sus capacidades y recursos para la implementación, mientras que en el mediano plazo la conducción será tomada por CONASA (en coordinación con ERSAPS y SANAA), una vez que se haya logrado su consolidación institucional. En el diseño del material de difusión y las presentaciones se hará énfasis en la reforma producida por la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento, los roles de los nuevos entes en el Sector, como base para la presentación del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento.
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
15.1	Estrategia de socialización para el Lanzamiento del	\$33,400
15.2	PEMAPS	\$87,600
15.3	Estrategia de socialización de corto plazo	\$354,000
	Estrategia de Socialización de mediano plazo	
COSTO TOTAL		\$475,000

Notas y Definiciones de las Actividades	
15.1	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN PARA EL LANZAMIENTO DEL PEMAPS
15.1.1	Entrega oficial del PEMAPS del Banco Mundial al gobierno hondureño
15.1.2	Reestructuración temática del PEMAPS para fines de divulgación
15.1.2.1	Elaboración de versión amigable esquemática.
15.1.2.2	Elaboración de versión amigable detallada.
15.1.2.3	Diseño, diagramación y reproducción de ejemplares.
15.1.3	Rueda de presentaciones individuales del PEMAPS a directores de CONASA, con el fin de informarlos y obtener su voto aprobatorio, antes de su presentación en el Directorio.
15.1.4	Reunión de Directorio de CONASA para aprobación del PEMAPS.
15.1.5	Presentación del PEMAPS al Presidente de la República y solicitud de su aprobación.
15.1.6	Reunión preparatoria con Directores de medios de comunicación para el lanzamiento del PEMAPS, convocada por el Presidente de la República.
15.1.7	Evento del Lanzamiento del PEMAPS ante la sociedad hondureña.
15.1.8	Campaña de una semana para la divulgación inmediata y rebote del lanzamiento del PEMAPS en medios de comunicación.
15.2	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE CORTO PLAZO
15.2.1	Reforzamiento institucional del área de comunicación de la CPME a nivel local y con asistencia técnica internacional para implementar la estrategia.
15.2.2	Reuniones de Socialización de la Ley Marco y del PEMAPS entre candidatos electos a nivel municipal y presidencial, así como entre personas identificadas como potenciales autoridades que serán designada en el Gabinete y en puestos públicos del sector.
15.2.2	Reunión de Socialización de la Ley Marco y del PEMAPS en la Mesa Sectorial.
15.2.3	Reunión de Socialización de la Ley Marco y del PEMAPS en el Sindicato del SANAA.
15.2.4	Talleres de Socialización de la Ley Marco y del PEMAPS entre municipios y mancomunidades, con la convocatoria de AMHON, organizados en seis ciudades en las que se agrupen los 298 municipios y 25 mancomunidades del país:
	☐ Santa Rosa ☐ San Pedro Sula ☐ La Ceiba ☐ Choluteca ☐ Tegucigalpa ☐ Siguatepeque ☐ Juticalpa
15.2.5	Taller de Socialización de la Ley Marco y del PEMAPS con asociados en RAS-HON para llegar a ONGS, juntas de agua y otros agentes no incorporados en las reuniones previas.
15.3	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE MEDIANO PLAZO
15.3.1	Constitución de una Unidad de Comunicación implementada en CONASA, que se encargará de la conducción y monitoreo de la estrategia de socialización y sostenimiento del PEMAPS en el mediano plazo.
15.3.2	Campañas de sensibilización y socialización para fines del proceso de transferencia de acueductos:
15.3.2.1	Diseño de campañas <u>Cobertura:</u> En ciudades clave cuyos sistemas van a ser traspasados: a) Tegucigalpa. b) Ciudades urbano mayores (9 ciudades) c) Ciudades urbano menores (8 ciudades)
	<u>Público objetivo:</u> Entre usuarios del servicio y empleados del SANAA.
15.3.2.2	Implementación de Campañas
15.3.3	Edición de una publicación periódica (semestral) con el fin de divulgar los avances en la ejecución de las acciones planificadas en el PEMAPS, entre la opinión pública general.
15.3.4	Organización e institucionalización de un Congreso Anual sobre Agua y Saneamiento en Honduras con el fin

de mantener “vivo” el PEMAPS y retroalimentar su ejecución

Vinculación:

El Proyecto de Socialización del PEMAPS está vinculado con los proyectos referidos al traspaso de sistemas (“Transferencia del Acueducto y el Alcantarillado de Tegucigalpa”, “Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA” y “Transferencia de Acueductos Semi-Urbano y Rurales del SANAA”), en la medida que se requerirá un soporte de comunicación para respaldar el proceso de traspaso e informar a los usuarios sobre sus principales implicancias, particularmente en lo que se refiere a:

- ☐ Apoyo a la adopción de tarifas de autosuficiencia, que permitan a los prestadores recuperar las inversiones realizada para mejorar la cobertura y calidad del servicio.
- ☐ Demostración de una gestión moderna en la administración del servicio a cargo de prestadores independientes de la injerencia política presente en una administración municipal y sujeta a regulación estatal.

De otro lado, el proyecto se vincula a otros dos referidos a la consolidación institucional del sector, principalmente del CONASA y del ERSAPS (“Consolidación del CONASA” y “Consolidación del ERSAPS”), así como de la reingeniería del SANAA (“Reingeniería del SANAA”), en la medida que la modernización del sector que será divulgada debe reflejarse en las instituciones que integran el sector.

Actividad	Estimación del Costo de la actividad	
15.1	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN PARA EL LANZAMIENTO DEL PEMAPS	
15.1.1	Entrega oficial del PEMAPS del Banco Mundial al gobierno hondureño	<u>\$ 0</u>
15.1.2	Reestructuración temática del PEMAPS para fines de divulgación	<u>\$ 23,400</u>
	Diseño, diagramación , impresión, reproducción (2,000 ejemplares) 36 x \$150 / p =	\$ 5,400
	Ejemplares:	
	Tipo 1: 2,000 x \$ 0.25 x 6 páginas =	\$ 3,000
	Tipo 2: 2,000 x \$ 0.25 x 30 páginas =	\$ 15,000
15.1.3	Rueda de presentaciones individuales del PEMAPS a directores de CONASA, con el fin de informarlos y obtener su voto aprobatorio, antes de su presentación en el Directorio	<u>\$ 0</u>
15.1.4	Reunión de Directorio de CONASA para aprobación del PEMAPS.	<u>\$ 0</u>
15.1.5	Presentación del PEMAPS al Presidente de la República y solicitud de su aprobación	<u>\$ 0</u>
15.1.6	Reunión preparatoria con Directores de medios de comunicación para el lanzamiento del PEMAPS, convocada por el Presidente de la República	<u>\$ 1,500</u>
	Desayuno:	
	5 invitados de medios de prensa	
	5 miembros del sector más el Presidente	
	3 presentadores	
	23 □ 25	
	25 x \$30 =	\$ 750
	Alquiler equipo presentación =	\$ 250
	Carpeta (50 copias) =	\$ 150
	Servicio Video =	\$ 250

	15.1.7 Evento del Lanzamiento del PEMAPS ante la sociedad hondureña En casa presidencial más arreglo local, coctel, banderolas <u>\$ 7,500</u> 200 personas (asistentes) x \$ 30/persona = \$ 6,000 Banderolas = \$ 500 Arreglo = \$ 500 Filmación = \$ 250 Invitaciones = <u>\$ 250</u> 15.1.8 Campaña de una semana para la divulgación inmediata y rebote del lanzamiento del PEMAPS en medios de comunicación <u>\$ 1,000</u> Equipo de relaciones públicas visitas a los medios buscar espacios periodísticos. Global \$ 1,000 Total = <u>\$ 33,400</u>
15.2	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE CORTO PLAZO 15.2.1 Reunión de Socialización del PEMAPS entre candidatos electos a nivel municipal y presidencial. <u>\$ 0</u> 15.2.2 Reunión de Socialización del PEMAPS en la Mesa Sectorial. <u>\$ 0</u> 15.2.3 Reunión de Socialización del PEMAPS en el Sindicato del SANAA <u>\$ 0</u> 15.2.4 Talleres de Socialización del PEMAPS entre municipios y mancomunidades, a través de AMHON <u>\$ 67,600</u> 6 talleres por zonas en: ☐ Santa Rosa ☐ San Pedro Sula ☐ La Ceiba ☐ Choluteca ☐ Tegucigalpa ☐ Siguatepeque Para cada taller debe haber una campaña de promoción. Cada taller tendrá una duración de 1 día. Estos talleres se realizarían en enero. Asistente, Alcaldes y Mancomunidades. Asistentes = 298 Alcaldes + 25 Secretarios ejecutivos de mancomunidades (298 + 25) x \$ 200 alojamiento = \$ 6,000 Equipo que desplazará a presentar. Global= 15.2.5 15.2.5Taller de RAS-HON con las ONG's <u>\$ 20,000</u> Se realizará a continuación de los talleres con alcaldes y mancomunidades Costo adicional de extender la estadía de equipos presentados. Total <u>\$ 87,600</u>
15.3	ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE MEDIANO PLAZO 15.3.1 Constitución de una Unidad de Comunicación implementada en CONASA, que se encargará de la conducción y monitoreo de la estrategia de socialización y sostenimiento del PEMAPS en el mediano plazo. <u>\$ 174,000</u> 1 Comunicador social x \$ 2000 x 24 m/h \$ 48,000 1 Sociólogo x \$ 2000 x 24 mes/h \$ 48,000 Viáticos

	2 años x {100 días x 2 personas x \$150/día + \$5,000 transporte + \$ 4,000 comb}= \$ 78,000
15.3.2	Campañas de sensibilización y socialización para fines del proceso de transferencia de acueductos <u>\$ 108,000</u> En tres áreas: a) Tegucigalpa, b) Ciudades urbano mayores (9 ciudades) c) Ciudades urbano menores (8 ciudades)
15.3.2.1	Diseño de campañas \$ 20,000 Para usuarios: ☐ Investigación ☐ Grupos focales ☐ Diseño de Campaña para usuarios y Validación por testeo a) En Tegucigalpa va dirigido a: Gobierno Empresa privada Barrios marginales Colegio profesorados b) Ciudades urbanas mayores – 9 ciudades \$ 15,000 c) Urbano menor – 8 ciudades \$ 15,000 Dirigido a Empleados del SANAA \$ 8,000 ☐ Investigación ☐ Empleados del SANAA ☐ Diseño de Campaña para usuarios y Validación por testeo
15.3.2.2	Implementación de Campañas \$ 50,000 ☐ Eventos ☐ Visitas ☐ Publicaciones
15.3.3	Publicación periódica (semestral) <u>\$ 48,000</u> ☐ Distribución física (dos) ☐ Difusión periodística Consistirá en documentos de 6 páginas que se publicarán semestralmente durante 2 años. (\$0.10 x página x 6 pág x 20,000 ejemplares c/semestre x 2 años
15.3.4	Congreso Anual (para mantener vivo el tema y actualizar información) <u>\$ 24,000</u> Participarán Entes en el Sector. El programa financiara los primeros dos congresos anuales. 200 personas x 2 días x \$30/día ~ \$12,000 x 2 años Total <u>\$354,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	16
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	
FONDO HONDUREÑO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (FHAS)	
Descripción:	El Proyecto creará un Ente que canalice el financiamiento para inversiones de diversa índole en el Sector Agua Potable y Saneamiento, que pueda responder en forma ágil y efectiva a las necesidades de recursos del Sector. La importancia del FHAS como mecanismo financiero es crucial en la consolidación de la reforma sectorial, debido a que por una parte permitirá que las municipalidades puedan acceder a recursos financieros para mejorar los servicios de agua y saneamiento bajo un esquema de prestación indirecta de los servicios a través de Prestadores constituidos como Empresas, permitiendo que converjan los esfuerzos en ampliación de cobertura y mejoramiento en la eficiencia de la prestación de los servicios con la disponibilidad oportuna de recursos financieros. Por otra parte, creará condiciones para el desarrollo de las pequeñas empresas prestadoras que podrán ir fortaleciéndose paulatinamente mediante el acceso a recursos que les permitan atender los requerimientos de mejoramiento de sus capacidades para proveer servicios. De igual forma, en el nivel rural, el fondo podrá buscar la creación de condiciones para el desarrollo gradual de un enfoque empresarial en las organizaciones comunitarias que adopten nuevos esquemas de trabajo y administración. El FHAS operará en cuatro áreas de intervención: (1) <u>Coordinación con los Cooperantes</u> El Fondo coordinará con las agencias de financiamiento y cooperación internacional, para coordinar los esfuerzos y los términos de ejecución de las inversiones, de forma tal que las acciones que se produzcan bajo estos financiamientos, apoyen las políticas sectoriales y la reforma que propicia la Ley Marco. (2) <u>Obtención de Recursos Financieros</u> El FHAS identificará los requerimientos de recursos para diferentes destinos, preparará las solicitudes de financiamiento, participará en el proceso de negociación de los contratos de crédito, así como en las acciones requeridas para la obtención de la aprobación del Poder Legislativo. (3) <u>Canalización de los Recursos</u> El Ente tendrá la responsabilidad de establecer, en forma coordinada y concensuada, los criterios y parámetros para la mezcla de recursos para la aplicación de subsidios y para incentivar el cumplimiento de las políticas sectoriales por parte de los beneficiarios de los financiamientos (municipalidades, prestadores, organizaciones comunitarias). También establecerá los mecanismos financieros para la administración de los recursos, tendrá la potestad de aprobar los proyectos a ser financiados sobre la base de un análisis y los dictámenes técnicos del SANAA. Finalmente, el Fondo establecerá los criterios y mecanismos para la recuperación de la cartera de préstamos.

(4) Servicios Complementarios

Una actividad adicional que el FHAS será la realización de adquisiciones consolidadas, para lo cual podrá coordinar con el SANAA la instrumentación de los procesos de licitación para la adquisición de bienes y servicios.

Objetivo:

Crear un mecanismo de financiamiento para el Sector Agua Potable y Saneamiento en el país que sea ágil en la búsqueda y obtención de recursos así como en la canalización de estos hacia las municipalidades, juntas de agua y prestadores calificados, que responda efectivamente a las necesidades del Sector y que instrumentalice la política de financiamiento sectorial, en armonía con los principios y disposiciones de la Ley Marco del Sector y las Políticas Sectoriales del Gobierno de la República emitidas por el CONASA

Enfoque:

Se creará una Gerencia de Proyecto y un Comité Directivo integrado por representantes de alto nivel de las secretarías de Finanzas, Presidencia de la República y de Salud, CPME y los Cooperantes. Se contratará un experto internacional que preparará los términos de referencia para la contratación de una firma de consultoría especializada en organismos de financiamiento público, y los documentos para la precalificación y concurso. La firma contratada tendrá la responsabilidad de evaluar las condiciones y prácticas actuales para el financiamiento de proyectos así también el marco jurídico actual, preparará una propuesta para la creación del Fondo, efectuará el diseño, ejecutará la implementación y acompañará el proceso de creación del Ente hasta la puesta en marcha, incluyendo la capitalización del Fondo y las primeras operaciones de financiamiento.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
16.1	Creación de una Gerencia de Proyecto	\$ 132,000
16.2	Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de	\$ 16,000
16.3	Contratación	\$ 0
16.4	Contratación de una Firma especializada	\$ 1,208,000
	Ejecución del Contrato	
	a) Evaluación de las Prácticas de Financiamiento	
	b) Diseño de Mecanismos de Financiamiento	
	c) Propuesta de Organización	
	d) Asistencia Técnica par la Constitución del FHAS	
	e) Puesta en Marcha	
	f) Capitalización	
	g) Acompañamiento en Operaciones de Financiamiento	
COSTO TOTAL		\$ 1,356,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Creación de una Gerencia de Proyecto: La primera actividad del Proyecto es la creación de una Gerencia de Proyecto que estaría integrada por un Gerente de Proyecto y un Comité de Directivo. El Comité estará conformado por los secretarios de Finanzas, Presidencia de la República y de Salud, CPME y los Cooperantes. El Gerente Ejecutivo será un profesional de reconocida trayectoria y experiencia profesional, con comprobada capacidad Gerencial para desarrollar las funciones que requiere este tipo de emprendimiento.

Elaboración de Términos de Referencia: Se contratarán los servicios de un experto internacional que evaluará los objetivos y requerimientos de trabajo para la creación del Fondo y preparará los Términos de Referencia para la contratación de una firma especializada en organismos de financiamiento público, así también preparará las bases para la precalificación de firmas y el concurso de consultoría incluyendo el modelo de contrato.

Contratación de una Firma especializada: El proceso de contratación incluirá las etapas de invitación, precalificación,

concurso y firma de contrato.

Ejecución del Contrato: La firma especializada iniciará su trabajo con una evaluación de las prácticas actuales en el país en materia de financiamiento de proyectos de agua y saneamiento y podrá especial atención en las limitaciones y obstáculos que existen para canalizar recursos a los beneficiarios y cuales serían las dificultades que se encontrarían al canalizar recursos a las municipalidades, prestadores y organizaciones comunitarias y que opciones podrían identificarse para superar esas barreras. Posteriormente la Consultoría diseñará los mecanismos de financiamiento más apropiados que permitan realizar operaciones exitosas en forma eficiente. Se elaborará una propuesta para la Organización del Fondo que incluya los aspectos legales, de organización y operación, que incluya todos los dispositivos reglamentarios y normativos, como ser los documentos de políticas, reglamentos de diversos tipos (Reglamento interno, de administración, de operaciones, de personal, etc.), así como los manuales, formas estandarizadas y demás herramientas que permitan que el FHAS tenga la capacidad para iniciar operaciones una vez constituido y capitalizado. La Firma Consultora elaborará los estatutos de constitución y participará en el proceso de cabildo y aprobación hasta la constitución del Fondo mediante un decreto del Poder Legislativo. Una vez que haya sido creado el Fondo, la Consultoría conducirá la puesta en marcha del nuevo Ente y procederá a la búsqueda y obtención de recursos para capitalizar el Fondo, para ello, el contrato de la Consultoría podría prever incentivos como comisiones en función de la cantidad de dinero que sea recaudada. La última etapa del trabajo será el acompañamiento de los consultores en las primeras operaciones de financiamiento que realice el FHAS.

Vinculación:

Este Proyecto está vinculado con el Proyecto de Consolidación del CONASA (Código 2).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad																																																													
16.1	Crear una Gerencia de Proyecto 1 Gerente x 24 mes/h x \$ 4,000= 1 secretaria x 24 mes/h x \$ 600= Oficina y equipo (Global)= Alquiler y servicios públicos= \$500 x 24 meses= Total=	\$ 96,000 \$ 14,400 \$ 10,000 \$ 12,000 \$ 132,000																																																												
16.2	<u>Elaboración de Términos de Referencia y Documentos de Contratación</u> a) Consultor en Organismos de Financiamiento Público 1 consultor x 1 mes/h x \$5,000 x 1.6 = b) Consultor en Contratación 1 consultor x 1 mes/h x \$5,000 x 1.6 = Total=	\$8,000 \$8,000 \$ 16,000																																																												
16.4	<u>Ejecución del Contrato</u> (a) Evaluación de las Prácticas de Financiamiento (b) Diseño de Mecanismos de Financiamiento (c) Propuesta de Organización (d) Asistencia Técnica par la Constitución del FHAS (e) Puesta en Marcha (f) Capitalización (g) Acompañamiento en Operaciones de Financiamiento <u>Personal</u> <u>Tiempo (mes/h)</u> <table><tr><td></td><td>a</td><td>b</td><td>c</td><td>d</td><td>e</td><td>f</td><td>g</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Experto en Finanzas (Leader)</td><td>2</td><td>4</td><td>1</td><td>4</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>=</td><td>20 mes/h x \$8,000 x 1.6=</td></tr><tr><td>Experto Área Legal</td><td>2</td><td>0</td><td>1</td><td>.5</td><td>4</td><td>0</td><td>0</td><td>=</td><td>7.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=</td></tr><tr><td>Abogado Local</td><td>2</td><td>0</td><td>1</td><td>.5</td><td>4</td><td>0</td><td>0</td><td>=</td><td>7.5 mes/h x \$3,000 x 1.6=</td></tr><tr><td>Ingeniero (asuntos técnicos)</td><td>2</td><td>4</td><td>1</td><td>.5</td><td>4</td><td>0</td><td>0</td><td>=</td><td>11.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=</td></tr><tr><td>Economista/Finanzas Públicas</td><td>2</td><td>4</td><td>1</td><td>4</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>=</td><td>20 mes/h x \$5,000 x 1.6=</td></tr></table> Total = \$604,000 x 2.0 =		a	b	c	d	e	f	g			Experto en Finanzas (Leader)	2	4	1	4	4	3	2	=	20 mes/h x \$8,000 x 1.6=	Experto Área Legal	2	0	1	.5	4	0	0	=	7.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=	Abogado Local	2	0	1	.5	4	0	0	=	7.5 mes/h x \$3,000 x 1.6=	Ingeniero (asuntos técnicos)	2	4	1	.5	4	0	0	=	11.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=	Economista/Finanzas Públicas	2	4	1	4	4	3	2	=	20 mes/h x \$5,000 x 1.6=	\$256,000 \$60,000 \$36,000 \$92,000 \$160,000 \$604,000 \$1,208,000
	a	b	c	d	e	f	g																																																							
Experto en Finanzas (Leader)	2	4	1	4	4	3	2	=	20 mes/h x \$8,000 x 1.6=																																																					
Experto Área Legal	2	0	1	.5	4	0	0	=	7.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=																																																					
Abogado Local	2	0	1	.5	4	0	0	=	7.5 mes/h x \$3,000 x 1.6=																																																					
Ingeniero (asuntos técnicos)	2	4	1	.5	4	0	0	=	11.5 mes/h x \$5,000 x 1.6=																																																					
Economista/Finanzas Públicas	2	4	1	4	4	3	2	=	20 mes/h x \$5,000 x 1.6=																																																					

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	17
Programa	PROSIS
Subprograma	DESAS

Nombre:	COORDINACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEMAPS
Descripción:	El Proyecto consiste en la creación de una Gerencia de Coordinación que desarrolle el PEMAPS, identificando fuentes de financiamiento, formulando en detalle los proyectos, coordinando la negociación de los contratos de financiamiento, estableciendo mecanismos de ejecución, coordinando la ejecución de los proyectos y la rendición de cuentas.
Objetivo:	Disponer de una Gerencia de Proyecto capaz de llevar a cabo eficazmente la coordinación de la formulación y ejecución de los proyectos que conforman el Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento.

Enfoque:	El Proyecto consiste en la creación de una oficina coordinadora del PEMAPS, integrada básicamente por un Gerente de Proyecto que se apoye en profesionales externos (consultores) para la realización de actividades específicas, que permitan la búsqueda y obtención de los financiamientos para cada uno de los proyectos del Plan, la formulación en detalle de los proyectos y el diseño de los mecanismos de ejecución de los mismos.
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
17.1	Creación de la Gerencia de Coordinación	\$ 265,000
17.2	Gestión de Recursos Financieros	\$ 198,000
17.3	Asignar Responsabilidades de Ejecución	\$ 0
17.4	Mecanismos de Ejecución	\$ 51,480
17.5	Implementación	\$ 0
17.6	Cierre del Proyecto	\$ 0
COSTO TOTAL		\$ 514,480

Notas y Definiciones de las Actividades
<u>Creación de la Gerencia de Coordinación:</u> La actividad comprende la contratación de un profesional con experiencia y capacidad gerencial para llevar a cabo la realización del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento desde el nivel de idea de proyecto hasta su culminación. La oficina de la Coordinación del PEMAPS contará con los recursos físicos (mobiliario, equipo de oficina, secretaria, vehículo), que permitan su funcionamiento en forma eficiente.
<u>Gestión de Recursos Financieros:</u> Esta la primera actividad que la coordinación del PEMAPS realizará. En ella se identificará las agencias financieras para cada uno de los proyectos, y con el concurso de consultores contratados y los expertos de los entes de financiamiento externo, se realicen los análisis de factibilidad de las ideas de proyecto

y se formulen los proyectos a un nivel de detalle que permita su aprobación por el ente financiero externo. De igual manera la Coordinación del PEMAPS coordinará y participará tanto en las negociaciones de los contratos de financiamiento como en el seguimiento para el cumplimiento de las condiciones previas que establezcan dichos contratos.

Asignar Responsabilidades de Ejecución: Para cada uno de los proyectos del PEMAPS se identificará la participación y responsabilidad de las instituciones que participan en su ejecución y la Coordinación del PEMAPS obtendrá el compromiso institucional como un requisito previo al inicio de cada proyecto. Adicionalmente, se establecerán los mecanismos de recompensas y estímulos para los Gerentes de Proyecto con desempeño eficiente.

Mecanismos de Ejecución: Se contratarán los servicios de un consultor internacional que defina los mecanismos de ejecución para cada proyecto. El trabajo incluirá la elaboración de los perfiles de los Gerentes de Proyecto, la organización de las gerencias, los sistemas de seguimiento y control a emplear (tiempo, costo y calidad) y finalmente, el experto brindará una capacitación a los Gerentes de Proyectos.

Implementación: En esta etapa y en la medida en que los proyectos inicien su ejecución, se desarrollarán actividades de coordinación, supervisión y seguimiento de acuerdo con el programa de ejecución de cada uno de los proyectos y las características de cada proyecto. De igual forma, la Coordinación del PEMAPS supervisará los procesos de rendición de cuentas de cada proyecto en ejecución.

Cierre del Proyecto: Al finalizar cada proyecto, la Gerencia de Coordinación del PEMAPS supervisará las operaciones de cierre y la elaboración de la documentación que sea requerida.

Vinculación:

Este Proyecto se vincula como actividad precedente a cada uno de los otros proyectos del PEMAPS (códigos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 19).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
17.1	<u>Creación de la Gerencia de Coordinación del Plan:</u> Contratación de un Gerente de Proyecto para la Coordinación 1 consultor x 41 mes/h x \$3,000 = \$ 123,000 Overhead de la Oficina (Secretaria, equipamiento, transporte, etc.) Global = \$142,000 Total = <u>\$ 265,000</u>
17.2	<u>Gestión de Recursos Financieros:</u> - Identificación Agencia Financiera para cada Proyecto - Análisis de Factibilidad de la Idea de Proyecto - Formulación del Proyecto - Negociación del Contrato de Financiamiento - Cumplimiento de Condiciones Previas Personal de Apoyo de la Gerencia de Coordinación Elaborar términos de referencia para formulación de Proyectos 2 consultores x 6 meses x \$3,000 = \$ 36,000 Factibilidad y Formulación de Proyectos (un consultor para cada proyecto) 18 consultores x 3 mes/h x \$3,000 = \$ 162,000 Total = <u>\$ 198,000</u>
17.4	<u>Mecanismos de Ejecución:</u> Consultor Internacional x 3 mes/h x \$13,300 x 1.3 = <u>\$ 51,480</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	18
Programa	PROSOM
Subprograma	DEIME

Nombre:	CREACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MERCADO
Descripción:	Proyecto para crear la capacidad institucional en el SANAA (Secretaría Técnica del CONASA) que permita identificar oportunidades existentes y potenciales de negocio en el desarrollo de infraestructura y la gestión de los servicios y facilite la participación social y del sector privado (individuos u organizaciones) en el desarrollo de actividades de apoyo y de ejecución en proyectos y en la prestación de los servicios.
Objetivo:	Implementar un sistema que permita la identificación, promoción y desarrollo de oportunidades de negocio de terceras partes que apoyen la ejecución de tareas específicas en la prestación de servicios o en el desarrollo de proyectos de infraestructura.
Enfoque:	El Proyecto creará una Unidad de Negocios en el SANAA que realice la investigación permanente de los mercados tanto en demanda de trabajo (necesidades de los servicios municipales) como en la oferta de trabajo (individuos u organizaciones), a través de un sistema de información y comunicación que sea accesible al público y a las municipalidades. El mecanismo organizará la oferta de la comunidad internacional y cooperantes así como de las municipalidades, involucrará los medios de comunicación y directamente identificará las oportunidades de mercado. El mecanismo funcionará tomando en cuenta los siguientes elementos de apoyo: a) el marco normativo del sector cuyo inicio será desarrollado con el Proyecto de Normas (código 12), b) el desarrollo de un sistema de certificación de competencias laborales, c) la creación de incentivos para los oferentes, d) la promoción del intercambio de conocimientos, e) la publicidad y divulgación de las demandas de servicios y f) la creación de bancos de proveedores certificados. Las certificaciones en lo referente a prestación del servicio, serán otorgadas por el ERSAPS. El Proyecto contratará los servicios de un experto internacional y un consultor nacional de contraparte que tendrán la responsabilidad de diseñar e instrumentar la unidad de negocios en el SANAA, brindarán capacitación en el trabajo y acompañarán en las fases iniciales de identificación, promoción y difusión de oportunidades. Posteriormente evaluarán y retroalimentarán los procesos de promoción y realizarán experiencias piloto para validar los instrumentos desarrollados.

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
18.1	Elaboración de Términos de referencia	\$ 8,000
18.2	Contratación de Consultores expertos	\$ 0
18.3	Ejecución del Contrato	
	o Diseño de la unidad	
	o Diseño de instrumentos	
	o Diseño del sistema de información	
	o Creación de la unidad de negocios	
	o Capacitación	
	o Desarrollo de proyectos piloto	
18.4	Equipamiento Unidad de Negocios	\$ 20,000
COSTO TOTAL		\$ 182,000

Notas y Definiciones de las Actividades

Elaboración de Términos de referencia: Se contratarán los servicios de un experto internacional que elaborará con detalle los términos de referencia para el desarrollo de la consultoría que cumplirá con los objetivos del Proyecto.

Contratación de Consultores Expertos: Esta actividad corresponde al proceso de precalificación, concurso y contratación de los consultores individuales responsables de la ejecución del Proyecto.

Ejecución del Contrato: El trabajo que realizarán los consultores comprende tres fases. La primera corresponde al diseño de la organización de la Unidad de Negocios, la elaboración de los instrumentos operativos y la recopilación y preparación de la documentación relacionada con los modelos de contratación y gestión de servicios. La segunda etapa abarca las actividades de capacitación en el trabajo para el personal de la Unidad de Negocios. La última fase se refiere a la ejecución de proyectos pilotos a través de los cuales se validarán los instrumentos y metodologías propuestas.

Equipamiento Unidad de Negocios: Esto considera la adquisición de bienes y servicios para establecer la oficina en el SANAA. El equipo incluye computadoras, impresoras, fotocopidora, sistemas de comunicación, sistemas audiovisuales y mobiliario.

Vinculación:

Este Proyecto está vinculado a los siguientes proyectos: a) Reingeniería del SANAA (Código 1), b) Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), c) Transferencia de Acueductos Semiurbanos del SANAA (Código 6), d) Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores Municipales (Código 8), e) Desarrollo de Normas Técnicas (Código 12), f) Modelos de Gestión de Servicios (Código 10) y g) Modelos Empresariales Estandarizados (Código 11).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
18.1	Elaboración de Términos de Referencia 1 mes/h x \$5,000 x 1.6 = <u>\$ 8,000</u>
18.3	Ejecución del Contrato 1 experto x 10 mes/h x \$5,000 x 1.6 = \$ 80,000 1Consult nac. x 12 mes/h x \$3,000 x 1.3 = \$ 46,800 Gasto Proyectos Piloto (Global) = \$ 27,200 <u>\$154,000</u>
18.4	Equipamiento Unidad de Negocios Global = <u>\$ 20,000</u>

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

FICHA DE PROYECTO

Código	19
Programa	PROSOM
Subprograma	DEIME

Nombre:	PYMES en la Prestación de Servicios y Tercerización
Descripción:	Proyecto para el diseño de modelos de organización y gestión de pequeñas y medianas empresas de servicios para los entornos urbanos, periurbanos y rurales en el país, incluyendo el marco jurídico y los instrumentos de contratación y de gestión complementarios.

Objetivo:	Disponer de bases y elementos de varios modelos de PYMES como prestadores de servicios de agua y saneamiento o de tercerización de servicios, acordes con la naturaleza del Sector y el marco jurídico vigente, incluyendo su tipología, ventajas y contraindicaciones a ser tomadas en cuenta en la implementación.
------------------	--

Enfoque:	Se contratará una consultoría para que realice los trabajos de investigación, análisis y diseño de los modelos, así como la elaboración de todos los instrumentos necesarios a los cuales las municipalidades puedan acceder y adoptar para contratar servicios del sector privado.
-----------------	---

Actividad	Descripción	Costo Estimado (US\$)
19.1	Revisión de la Documentación Existente	} \$ 54,000
19.2	Preparación de Propuesta y Bases para PYMES	
19.3	Convalidación de la Propuesta	
19.4	Aprobación de la Propuesta	\$0
19.5	Estimular Mercados Potenciales	\$ 24,000
COSTO TOTAL		\$ 80,000

Notas y Definiciones de las Actividades
<u>Revisión de la Documentación Existente:</u> La consultoría hará una recopilación de toda la documentación técnica y legal vigente en el país, relacionada con prestación de servicios privados, así también se recopilará información de experiencias exitosas de este tipo en la región latinoamericana. La documentación será clasificada por contenido y será revisada y analizada.
<u>Preparación de Propuesta y Bases para PYMES:</u> En esta actividad, se prepararán propuestas de modelos conceptuales para diferentes tipos de servicios y diferentes condiciones de prestación. Igualmente, se elaborarán todos los modelos de los instrumentos legales, técnicos y operativos para cada alternativa propuesta, con suficiente nivel de detalle y acabado como para ser aplicado en caso de ser aprobado.
<u>Convalidación de la Propuesta:</u> Las propuestas y bases serán convalidadas a través de un proceso amplio de consulta con la participación de diversos actores en el Sector así como organizaciones representante del sector privado. Las aportaciones de valor agregado que se reciban serán incorporadas en los documentos de la propuesta, instrumentos

y bases.

Aprobación de la Propuesta: Una vez concluido el proceso de convalidación, la propuesta será sometida al Gobierno para su revisión y aprobación.

Estimular Mercados Potenciales: En esta actividad se tomará contacto con los mercados potenciales que pueden entrar a desarrollar actividades en el esquema de prestación planteado, con el propósito de informar y establecer un diálogo que permita informar sobre los planteamientos, oportunidades de negocios, así como las expectativas e intereses del sector privado, así como inquietudes y preocupaciones. La aproximación en esta actividad se hará por componentes clasificados por categorías en función del tamaño de los servicios (tamaño de las ciudades o comunidades). Los resultados del proceso serán documentados y se presentará un reporte con un resumen de temas clave a considerar en la fase de implementación junto con recomendaciones específicas.

Vinculación:

El Proyecto está vinculado con los siguientes proyectos del PEMAPS: a) Transferencia de Sistemas de Tegucigalpa del SANAA (Código 4), b) Transferencia de Acueductos Urbanos del SANAA (Código 5), c) Transferencia de Acueductos Suburbanos y Rurales del SANAA (Código 6), d) Elaboración de Modelos de Gestión (Código 10), e) Elaboración de Modelos Empresariales (Código 11), f) Asistencia a Municipalidades y Prestadores (Código 8).

Actividad	Estimación del Costo de la actividad
19.1 19.2 19.3	<u>Recopilación y revisión de documentación, análisis, elaboración de propuestas y convalidación de propuestas</u> 7 mes / consultor x \$5,000/mes x 1.6 = <u>\$56,000</u>
19.5	<u>Estimular mercados potenciales</u> 3 mes/consultor x \$5,000/mes x 1.6 = <u>\$24,000</u>