

ANALISIS SECTORIAL DE AGUA POTABLE EN HONDURAS

El Presente documento ha sido posible gracias al apoyo de: La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Agua y Saneamiento/Banco Mundial (PAS-BM), Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Ministerio de Salud, Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento de Honduras, a todos ellos un agradecimiento y reconocimiento.

Para el desarrollo de la propuesta del Análisis Sectorial de Agua y Saneamiento, la participación de funcionarios y directores de las siguientes instituciones fue primordial:

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO)
Secretaría de Gobernación y Justicia
Secretaría de Finanzas
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
Fondo de Inversión Social (FHIS)
Congreso Nacional de Honduras
Alcaldía Municipal del Distrito Central
Comisión Nacional de Servicios Públicos
Instituto Nacional de Estadísticas
Fiscalía del Medio Ambiente
Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales
Superintendencia de Concesiones y Licencias

*Portada “H₂O en Vida”
Artista: “Rubén Iván Fiallos Hernández”*

INDICE GENERAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PROLOGO

RESUMEN 1

CAPITULO 1: CARACTERISTICAS GENERALES DEL PAIS 31

1.1. GENERALIDADES 31

1.2. ASPECTOS FISICOS NATURALES 31

1.3. ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA 32

1.4. ASPECTOS TERRITORIALES, DEMOGRAFICOS Y 32
HABITACIONALES

1.5. ASPECTOS SOCIALES 34

1.6. ESTRUCTURA MACROECONOMICA 35

1.7. ASPECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PUBLICOS 37

1.8. SECTOR TERCIARIO 37

1.9. ASPECTOS DE EDUCACION 38

1.10. ASPECTOS DE SALUD 38

1.11. ASPECTOS DE DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO 39

1.12. SITUACION HIDROLOGICA 40

1.13. ASPECTOS AMBIENTALES 41

1.14. VULNERABILIDAD DEL PAIS ANTE LOS DESASTRES NATURALES 43

CAPITULO 2: CARACTERISTICAS DE DESEMPEÑO Y GESTION DEL 45 SECTOR

2.1. RESEÑA DEL DESARROLLO HISTORICO DEL SECTOR 45

2.2. SISTEMA DE INFORMACION 47

2.3. POBLACION DE COBERTURA E INFRAESTRUCTURA Y 48
CALIDAD DE LOS SERVICIOS

2.4. MARCO LEGAL GENERAL 52

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

2.5.	ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SECTOR	63
2.6.	INSTITUCIONES DE APOYO FINANCIERO EXTERNO	78
2.7.	ESTRUCTURA Y MANEJO DEL FINANCIAMIENTO PARA	79
	EL SECTOR	
2.8.	PLANES VIGENTES	88
2.9.	COORDINACION INTRA Y EXTRA SECTORIAL	93
2.10.	INFRAESTRUCTURA URBANA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE	94
	Y SANEAMIENTO	
2.11.	INFRAESTRUCTURA RURAL DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE	103
	Y SANEAMIENTO	
2.12.	ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS DE LA PRESTACION	112
	DE LOS SERVICIOS	
2.13.	GESTION MUNICIPAL Y PARTICIPACION COMUNITARIA	119
2.14.	PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO	134
2.15.	ASPECTOS DE SALUD PUBLICA RELACIONADOS CON	136
	EL SECTOR	
2.16.	ASPECTOS DE PROTECCION AMBIENTAL RELACIONADOS	151
	CON EL SECTOR	
2.17.	VULNERABILIDAD DE LOS SISTEMAS	167
CAPITULO 3: PRINCIPALES ASPECTOS CLAVES DEL SECTOR		170
3.1.	FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES	170
3.2.	DEBILIDADES Y AMENAZAS	176
3.3.	PRINCIPALES ASPECTOS CRITICOS	211
CAPITULO 4: POLITICA, ESTRATEGIAS Y ACCIONES RECOMENDADAS		187
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR		
4.1.	PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	191
4.2.	PROPUESTAS EN RELACION AL DESARROLLO MUNICIPAL	207
	Y A LA PARTICIPACION COMUNITARIA	
4.3.	OPORTUNIDAD DE INCORPORACION DEL SECTOR PRIVADO	209
4.4.	PROPUESTAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS	216

4.5.	PROPUESTAS PARA LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS	219
4.6.	PROPUESTAS PARA LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES	222
4.7.	INTEGRACION DE LOS ALCANTARILLADOS SANITARIOS CON EL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y EL DRENAJE PLUVIAL URBANO	223
4.8.	CRITERIOS PARA ESTABLECER LA CALIDAD DE LAS DESCARGAS DEL ALCANTARILLADO SANITARIO EN CUERPOS RECEPTORES	225
CAPITULO 5: IDENTIFICACION DE PERFILES DE PROYECTOS Y PLAN DE INVERSIONES		227
5.1.	PROYECTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR	228
5.2.	IDENTIFICACION DE LAS INVERSIONES NECESARIAS EN INFRAESTRUCTURA PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO	235
CAPITULO 6: ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACION Y SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES PROPUESTAS		250
6.1.	PREMISAS	251
6.2.	ACCIONES A DESARROLLAR	251
6.3.	OPCIONES	251
6.4.	ESTRATEGIAS Y LIDERAZGO DEL PROCESO	251
6.5.	TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS AL DISTRITO CENTRAL	253
6.6.	PLAN DE ACCION	255
6.7.	ESTRATEGIA PARA LA EJECUCION DE LAS INVERSIONES Y LOS PROYECTOS	255
6.8.	SEGUIMIENTO Y EVOLUCIONES PERIODICAS	257
CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		259
7.1.	ASPECTOS POSITIVOS QUE DAN FORTALECIMIENTO AL SECTOR	259
7.2.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	260

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICA

ANEXOS

Anexo 1: GLOSARIO EXPANDIDO	277
Anexo 2: LEGISLACION VIGENTE	293
Anexo 3: NORMATIVAS TECNICAS	305
Anexo 4: ANALISIS DE CASOS	315
Anexo 5: LISTADO DE ONGS QUE COLABORAN EN ACCIONES DE DESARROLLO COMUNITARIO	329
Anexo 6: SISTEMA DE CLASIFICACION DE ACUEDUCTOS DEL SANAA	333
Anexo 7: PERFILES DE PROYECTOS	341
Anexo 8: LISTADO DE CONSULTORES	381
Anexo 9: TALLERES Y PRESENTACIONES	385
Anexo 10: VISITAS A INSTITUCIONES Y PERSONAS CONECTADAS	391

PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIDIS Honduras	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental. Capítulo de Honduras
ALA 86-20	Proyecto de la UE para América Latina y África, Año 86 Proyecto No. 20
AMCD	Alcaldía Municipal del Distrito Central
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
ANC	Agua no contabilizada
APC	Aguas de Puerto Cortés
APP	Agua Para el Pueblo
APT	Agua Para Todos
ASDI	Agencia de Cooperación del Gobierno de Suecia.
ASP	Aguas de San Pedro
ASVI	Agua y Saneamiento de Villanueva
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF, BM	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial
CALAGUA	Comité Técnico Nacional de Calidad del Agua
CEE	Comunidad Económica Europea
CESCOO	Centro de Estudios y Control de Contaminantes
CICC	Cámara de Industrias y Comercio de Cortés
CICH	Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras
CODEL	Comités de Desarrollo Local
CODEM	Consejo de Desarrollo Municipal
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
CONAFOR	Consejo Nacional Forestal
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
COTIAS	Comité Técnico Interinstitucional de Ambiente y Salud
CNSSP	Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos
CPME	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
CRS	Catholic Relief Services
DAMCO	División de Aguas Municipal de Puerto Cortés
DGSA	Dirección General de Salud Ambiental
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DIAT	División de Investigación y Asistencia Técnica del SANAA
DIMA	División Municipal de Aguas de San Pedro Sula

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOHPRIDE	Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FUNDEMUN	Fundación de Desarrollo Municipal
GC	Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento
GIS	Sistema de Información Geográfica
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Asistencia)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JICA	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa
JAAPS	Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento
KFW	Instituto Crediticio de Alemania para la Reconstrucción
Lps	Lempiras
MARENA	Programa Múltiple de Recursos Naturales en Cuencas Hidrográficas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organismos no Gubernamentales.
OPDs	Organismos Privados de Desarrollo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDM/USAID	Programa de Desarrollo Municipal con financiamiento de USAID
PDS	Programa de Desarrollo Social del BCIE
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAP	Programa de Reforma de la Administración Pública
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PROSAR	Proyecto de Agua y Saneamiento Rural en Región No.3 de la SS
PRRAC	Programa Regional de Reconstrucción para América Central
PRSP	Programa de Reforma del Sector Público
RENACH	Red Nacional de Cuencas Hidrográficas
RRASCA	Red Regional de Agua y Saneamiento de Centroamérica
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Autónomo de Acueductos y Alcantarillados
SCL	Superintendencia de Concesiones y Licencias
SECPLAN	Secretaría de Planificación

SECTUR	Secretaría de Turismo
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIAR	Sistema de Información de Acueductos Rurales del SANAA
SINEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SISAM	Sistema de Información en Saneamiento
SITRASANAAYS	Sindicato de Trabajadores del SANAA y Similares
SS	Secretaría de Salud
TAS	Técnicos en Agua y Saneamiento
TOM	Técnicos de Operación y Mantenimiento
TSA	Técnico en Salud Ambiental
UE	Unión Europea
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría del Despacho Presidencial
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de Ayuda del Gobierno de los Estados Unidos
USAID/EHP	Programa de Ambiente y Salud de USAID
US \$	Dólares americanos

PROLOGO

El presente Informe es el resultado de un trabajo en equipo desarrollado en Honduras, en el período comprendido entre octubre de 2002 y marzo de 2003, por un grupo de doce consultores nacionales e internacionales convocados a iniciativa del Grupo Colaborativo y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), quienes atendieron lineamientos de política pública sectorial en estrecha coordinación con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y la Comisión Especial de Aguas.

El trabajo comprendió el desarrollo de un Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento con el apoyo económico de la OPS-OMS, BID, BIRF, COSUDE-PROSAR II, ASDI-UNICEF y USAID/EHP, y el sostén logístico del SANAA

Participaron del Análisis como contrapartes, además de las nombradas en el párrafo anterior, las siguientes instituciones: AMDC, AMHON, CESCO, CICH, CPME, FHIS, FUNDEMUN, PRRAC, Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Salud, SEFIN, SERNA y SETCO.

Se visitaron asimismo numerosas instituciones y empresas vinculadas al Sector entre las que se pueden indicar: ACH, AIDIS, APC, ASP, Congreso Nacional, CNSSP, INE, Ministerio Público,

Municipalidad de San Pedro, Municipalidad de Villanueva, Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales, Proyecto Acueducto Nacaome, SCL, Secretaría de Industria y Comercio y SECTUR.

Las áreas de acción del Análisis Sectorial comprendieron los siguientes aspectos:

- ❖ Aspectos legales y regulatorios
- ❖ Aspectos institucionales y organizativos
- ❖ Infraestructura y funcionamiento de servicios urbanos
- ❖ Infraestructura y funcionamiento de servicios rurales
- ❖ Desarrollo municipal y participación comunitaria
- ❖ Relaciones del Sector con la salud y el ambiente
- ❖ Aspectos económicos y financieros
- ❖ Participación del sector privado
- ❖ Identificación del Plan de Inversiones

En el Anexo 3 donde se consignan los nombres de los consultores para cada una de las áreas indicadas y las fuentes de financiamiento para su contratación.

Han sido propósitos básicos del Análisis Sectorial:

- Recomendar el establecimiento de adecuadas políticas sectoriales.
- Analizar la actual estructura legal y organizativa del sector y los indicadores de calidad de los servicios, destacando sus aspectos relevantes (fortalezas y debilidades) y sus aspectos claves.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- Analizar la actual estructura legal y organizativa del sector y los indicadores de calidad de los servicios, destacando sus aspectos relevantes (fortalezas y debilidades) y sus aspectos claves.
- Analizar las interrelaciones del Sector Agua Potable y Saneamiento con otros Sectores y en particular con el Sector Salud, el Sector financiero, los organismos de protección del Ambiente y las municipalidades.
- Evaluar escenarios alternativos para la modernización y fortalecimiento del Sector Agua Potable y Saneamiento y recomendar el escenario que mejor se adapte a las oportunidades y condiciones sociales y culturales y del país.
- Proponer un Plan de Acción financieramente viable para implementar las medidas recomendadas en relación a la modernización sectorial y las ampliaciones y optimización de la infraestructura física.
- Identificar las necesidades de apoyo, técnico, financiero y logísticos para la implementación del Plan.

El trabajo tuvo una característica muy participativa y es el resultado de un amplio consenso entre los consultores y las instituciones que actuaron como contrapartes. Se contó asimismo con apoyo directo de las autoridades del Gobierno de Honduras.

Se realizaron numerosas reuniones del equipo de consultores y la participación de las contrapartes se canalizó a través de la realización de talleres de análisis y discusión y visitas de los consultores que tuvieron lugar durante las cuatro Etapas en que se desarrolló la actividad:

- ❖ La primera etapa comprendió la confección de un Diagnóstico y la realización de un taller inicial para su discusión y aprobación.
- ❖ La segunda etapa se inició con la realización de un taller en el que se analizó la metodología para el desarrollo del estudio

A continuación los consultores desarrollaron sus análisis y propuestas por áreas de acción, las que fueron presentadas y discutidas en un tercer taller.
- ❖ La tercera etapa abarcó la elaboración de un Informe Final sobre la base de los trabajos desarrollados y una presentación y análisis y discusión de las principales conclusiones y recomendaciones con las contrapartes.
- ❖ En la cuarta y última etapa se ha preparado el documento oficial para su entrega formal a las autoridades.

El Sector Agua Potable y Saneamiento, es entendido como el conjunto de instituciones, leyes, reglamentaciones normativas, personas y bienes relacionados con la prestación de los servicios de Agua Potable y de los servicios de Saneamiento.

Para un adecuado desarrollo del Sector debe comenzarse por identificar cuales son sus roles principales, los que deben ser reforzados.

Estos roles son los directamente vinculados con:

- la fijación de políticas y la planificación estratégica;
- la coordinación y gestiones de inversión público-privada;
- la regulación y fiscalización económica y de la calidad de los servicios prestados;
- el establecimiento de reglamentos y de normas técnicas;
- la gestión, la operación y el mantenimiento de los servicios; y
- la participación de las comunidades.

En Honduras los roles institucionales no están claramente delineados y la organización del Estado y de las instituciones del Sector no permiten que el desarrollo de las actividades sectoriales se realice con la eficiencia y eficacias deseadas. Existe sin embargo, una voluntad política que permite asegurar que se realizarán las transformaciones que conlleven a cumplir con esta meta.

En lo que respecta a la prestación de los servicios se dispone de una amplia cobertura de instalaciones en un espectro nacional. La calidad de estos servicios no cumple, sin embargo, con las disposiciones sanitarias en lo que respecta a la continuidad del suministro y a la desinfección.

Cabe destacar que durante el desarrollo del Análisis Sectorial (enero a marzo 2003) el equipo de consultores ha tenido oportunidad de seguir la evolución de un Proyecto de Ley Marco para el Sector Agua Potable y Saneamiento que el Poder Ejecutivo había presentado al Congreso Nacional y que en su desarrollo ha tenido numerosas versiones.

Los consultores contratados para el Análisis han tenido ocasión de leer el texto del Proyecto de Ley, en su versión previa a una tercera discusión en la Cámara de Diputados y han podido inclusive realizar algunas sugerencias de fondo y de forma sobre el texto a los Diputados responsables de la redacción, así como a miembros del Poder Ejecutivo.

En las últimas semanas de la consultoría, el Gobierno recibió importantes muestras de inconformidad a la promulgación de la Ley provenientes de grupos con intereses creados políticos y gremiales, y se suspendió la discusión del proyecto de ley. Sin embargo el respaldo de la ciudadanía y las municipalidades a la reforma del sector, han llevado a que el Congreso Nacional decida retomar la discusión del proyecto de ley.

Estas circunstancias se produjeron después de la terminación de los trabajos preliminares presentados en forma individual por los consultores que, por lo tanto, reflejaron un análisis basado en la eventualidad de la promulgación de la Ley.

Cabe destacar que, en particular, en todo momento el grupo de Consultores a cargo del Análisis Sectorial consideró que el texto del Proyecto Ley, abría una oportunidad positiva para el ordenamiento y fortalecimiento institucional del sector al establecer la separación de los roles de fijación de

políticas, planificación, coordinación regulación económica y calidad de los servicios y prestación de los servicios.

Se consideró asimismo que los objetivos y metas básicos necesarios para el fortalecimiento y modernización del Sector que se han identificado en el desarrollo del presente Informe, podían recibir un impulso positivo con la promulgación de la Ley.

En el presente Informe Final no se plantea, sin embargo, la promulgación de una Ley determinada como la herramienta necesaria para las transformaciones identificadas durante el Análisis Sectorial, y se consideró que las conclusiones y recomendaciones realizadas durante todo el desarrollo de los trabajos de consultoría son independientes de una situación jurídica temporal.

El Informe analiza y considera, asimismo, que los objetivos y metas identificados en el Análisis Sectorial, pueden ser alcanzados con las herramientas jurídicas que actualmente dispone en el país en base a la legislación vigente.

A continuación se describe como se presentan los estudios desarrollados por el grupo de consultores para cumplir con las pautas indicadas en los puntos anteriores.

El Informe comienza con una descripción en el **Capítulo 1** de las características generales del país,

En el **Capítulo 2**, se describen las características de desempeño y gestión del Sector. Esta descripción comprende aspectos relacionados con: los niveles de cobertura y calidad de los servicios; la preservación de la salud; la protección ambiental; la infraestructura urbana y rural disponible; el marco legal; las instituciones del sector y sus funciones; las acciones de reordenamiento institucional en marcha; las instituciones de apoyo financiero y su relación con el sector; los aspectos de gerenciamiento, tecnológicos, económicos, financieros, comerciales, de recursos humanos, de gestión de recursos hídricos, de gestión municipal y de participación comunitaria relacionados con la prestación de los servicios; la vulnerabilidad de la infraestructura de los servicios ante fenómenos naturales y las acciones antrópicas.

A continuación, en el **Capítulo 3** se identifican los aspectos claves del sector, sus fortalezas y oportunidades y sus debilidades y amenazas en relación a la legislación, al ordenamiento institucional, a la inversión, a la tecnología utilizada, a la gestión y prestación de los servicios, a la salud, a las fuentes de captación de agua y a la protección del ambiente.

En el **Capítulo 4** se presentan las estrategias y acciones recomendadas para la definición de una política nacional y en relación al reordenamiento institucional en marcha y se plantean propuestas de funcionamiento para las instituciones del sector en relación al desarrollo municipal, al mejoramiento de la gestión de los servicios; a la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios; y sobre aspectos económicos y financieros. El Capítulo continúa con propuestas en relación a: el abastecimiento de agua potable y el saneamiento en zonas urbanas y en zonas rurales; las normativas técnicas; el desarrollo de recursos humanos; la acción comunitaria; aspectos de salud; y aspectos de protección del ambiente, en relación al manejo de las cuencas y a la protección de las fuentes de

agua. Por último termina con la identificación de las acciones necesarias para la implementación de las propuestas.

En el **Capítulo 5** se indican perfiles de proyectos prioritarios identificados por los Consultores durante el Análisis Sectorial para el fortalecimiento del Sector Agua Potable y Saneamiento y el Plan de inversiones necesarias en infraestructura para cumplir con las metas del Gobierno nacional.

En el **Capítulo 6** se identifica la Estrategia para la implementación del fortalecimiento del Sector y para la ejecución de los proyectos y las inversiones.

En el **Capítulo 7** se resumen las conclusiones y recomendaciones generales.

Entre los **Anexos** se destacan: un glosario con las definiciones y conceptos básicos; tablas con el listado de las leyes, reglamentos y normas vigentes; y el análisis de casos.

RESUMEN

1. Generalidades

La República de Honduras es un país de régimen democrático, situado en el istmo centroamericano. Históricamente la República fue proclamada en 1821 como culminación del proceso de independencia de España. La actual Constitución está vigente a partir del 20 de enero de 1982.

El país está localizado en 14° latitud norte y 86° de longitud oeste. Su superficie abarca 112,492 Km². 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 Departamentos, y estos en 298 Municipios autónomos, 3,740 aldeas y 19,937 caseríos. La población del país alcanzaba en el año 2000 a 6,009,080 habitantes alojados en 1,155,124 viviendas, comprendiendo un 52.3 % de población rural y 47,7 % de población urbana. La proporción de población rural ha ido descendiendo en los últimos censos desde el valor de 68.64 % registrado en 1974.

El bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH = 0.651), ubica a Honduras en el grupo de países en donde todavía ocurren muchas inequidades sociales. Es así que el Gobierno nacional ha emprendido desde el año 2000 una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza como instrumento político para el desarrollo social y económico.

2. El Sector Agua Potable y Saneamiento

El Sector Agua Potable y Saneamiento es concebido como el conjunto de instituciones, leyes, reglamentaciones normativas, personas y bienes relacionados con la prestación de estos servicios públicos.

El abastecimiento de agua potable y la disposición adecuada de excretas deben ser considerados desde tres puntos de vista concurrentes:

- a) En primer lugar debe tenerse en cuenta que el agua es un **bien social**

La disponibilidad domiciliar de agua potable y de la adecuada disposición de las excretas, son esenciales para la vida y tienen una estrecha relación con la preservación de la salud humana.

- b) En segundo lugar debe considerarse que el agua es un **bien ambiental**

La preservación del agua como recurso natural integrado al Ambiente es hoy el principio rector para el manejo del agua en todos sus usos.

- c) En tercer lugar debe comprenderse que el agua es un **bien económico**

Los costos industriales de instalación, operación y mantenimiento para la prestación de los servicios obligan a adoptar un **criterio empresarial** en la gestión y la comercialización del agua.

En este contexto, los servicios de agua potable y de saneamiento, sin dejar de tener en cuenta que constituyen un bien social y ambiental, deben ser considerados desde el punto de vista económico como una industria cuyo insumo es el agua presente en el ambiente y su producto principal es el abastecimiento domiciliario de agua potable y el servicio de recolección domiciliar del alcantarillado.

En paralelo debe comprenderse que el manejo institucional del Sector tiene una **dimensión política** insoslayable que puede condicionar su eficiencia y su eficacia.

Por último debe tenerse en cuenta que las soluciones para alcanzar una plena cobertura con un adecuado nivel de calidad de los servicios deben complementarse con una actitud proactiva para fomentar la realización de acciones de **participación comunitaria**.

La no comprensión de todas estas facetas por los niveles de decisión políticos y sociales es lo que ha frenado en muchos casos el fortalecimiento sectorial.

3. Información sectorial básica

Si bien no se dispone en el país de un sistema de información sectorial confiable, diferentes fuentes entrevistadas han indicado sin embargo datos y valores similares con respecto a la infraestructura instalada, los que indican altos porcentajes de cobertura en infraestructura urbana y rural en sistemas de agua potable y saneamiento, los que se consignan a continuación en los CUADROS 1 y 2 que reflejan la información presentada por Honduras a la OPS-OMS para la Evaluación Regional de Agua Potable y Saneamiento al año 2000.

CUADRO 1
POBLACION CON INFRAESTRUCTURA DE AGUA (año 1999)

RANGOS DE POBLACION	Población año 1,999	Población con Conexión¹	Población abastecida por otros Medios	Población Total con Servicio
Rural	3,113,304	1,377,326	801,987	2,179,313
Urbano	2,895,776	2,160,538	445,660	2,606,198
Global	6,009,080	3,537,864	1,247,647	4,785,511

¹La población urbana tiene un 82.9% con conexión domiciliar y la rural 63.2%.

CUADRO 2
POBLACION CON INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO (año 1999)

RANGOS DE POBLACION	Población año 1,999	Población con Conexión	Población con letrinas	Población Total con Servicio
Rural	3,113,304		1,541,085	1,541,085
Urbano	2,895,776	5,538,440	1,006,947	2,545,387
Global	6,009,080	1,538,440 ¹	2,550,032	4,086,472

¹25.68% de la población total.

Un análisis detallado indica con seguridad que estos datos no son precisos, pero son los más confiables y se pueden tomar como base para una visión global y para las proyecciones macroeconómicas sin errores de peso. Se destaca que los datos ponen en evidencia el esfuerzo que ha realizado el país, en aumentar la infraestructura sea urbana que rural, lo que lo ha llevado a altos niveles de cobertura.

La calidad de los servicios de agua potable, sin embargo, no es adecuada e incide seriamente en la seguridad sanitaria para los usuarios, ya que más del 90 % del abastecimiento de agua potable es intermitente, solamente el 44 % dispone de cloración efectiva y no se dispone de adecuados sistemas de control y vigilancia de la calidad del agua. Esto con seguridad es una de las causas importantes del hecho que en Honduras las enfermedades de origen hídrico ocupan el primer lugar de morbilidad y el segundo en mortalidad infantil.

En lo que respecta a la calidad de los servicios de Saneamiento, se debe destacar el alto porcentaje de cobertura de infraestructura con letrinas. Debe indicarse asimismo el muy bajo porcentaje de instalaciones de tratamiento de depuración y la baja eficiencia operativa de estas instalaciones.

Debe destacarse asimismo que gran parte de las instalaciones de infraestructura sea de agua potable que de alcantarillado son obsoletas y necesitan ser rehabilitadas y optimizadas.

4. Metas

La Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Plan de Gobierno para el período 2002-2006, el Plan de Desarrollo de la Salud, el Plan del Comité Técnico Nacional de Calidad del Agua y el Plan Estratégico del SANAA, la acción del FHIS y de instituciones y organismos cooperantes fijan metas perentorias a cumplirse para el Sector en lo que se refiere a cobertura de servicios y mejoramiento de la calidad del agua potable y ampliación del saneamiento que se resumen y consignan en el CUADRO 3.

**CUADRO 3
METAS PARA EL AÑO 2015**

RANGO DE POBLACION	AGUA POTABLE			SANEAMIENTO		
	COBERTURA TOTAL	DESINFECCION	POTABILIZACION	COBERTURA TOTAL 1	COLECCION ALCANTARILLADO 2	TRATAMIENTO 3
< 700		70%	45%			
700-2,000		80%	55%			
2,000-10,000		85%	70%			
10,000-100,000		90%	85%		75%	37.5%
>100,000		100%	90%		100%	50%
Global	95%			95%		

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.

5. Ordenamiento institucional actual

El Sector Agua Potable y Saneamiento, presenta en el país algunas características institucionales que pueden resumirse en lo siguiente (ver Figura 1):

- No se dispone de un Ente Rector único que fije políticas y planifique a nivel nacional. Un numeroso grupo de organismos actúa en forma desordenada, mezclándose roles.
- No se dispone de un Ente de Regulación económica y de calidad y control de los servicios a nivel nacional. Algunas instituciones existentes tienen roles parciales que no cumplen en forma efectiva.
- No se dispone de un organismo que fije e implemente políticas de financiamiento para el Sector a nivel nacional. Las acciones se realizan en base a la oferta y no la demanda.
- Existen múltiples organismos que prestan ayuda técnica y financiera que no son coordinados a nivel nacional
- Existe una variedad de prestadores de servicios que incluyen, en el ámbito urbano, al SANAA, Dependencias Municipales, Empresas municipales, Empresas mixtas y a una

Empresa Privada (en San Pedro Sula). En el ámbito rural actúan los Municipios y las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento con el apoyo del SANAA y de la Secretaría de Salud

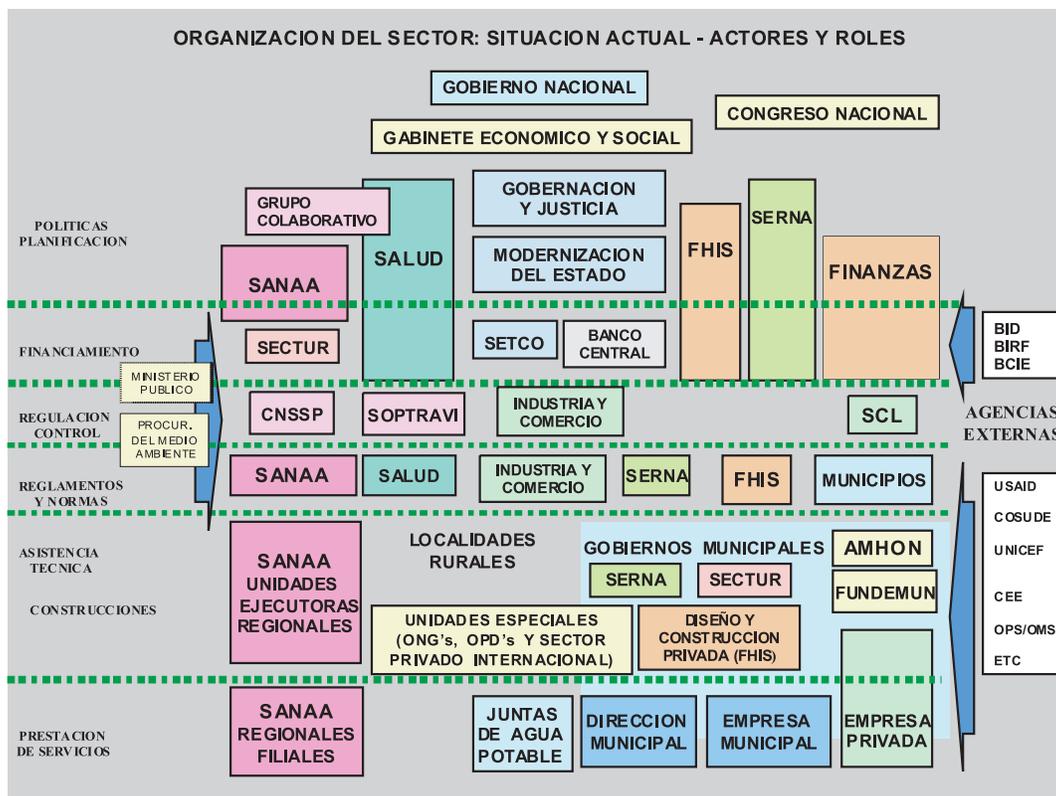


Figura 1

Es necesario realizar un adecuado ordenamiento institucional a nivel nacional que comprenda la separación de los tres roles básicos: a) fijación de políticas y planificación sectorial; b) regulación económica y de calidad de servicios y su control en el nivel nacional; y c) prestación de los servicios. Deben conformarse instituciones estables y permanentes que cumplan efectivamente estos roles.

De acuerdo a la política establecida por el Gobierno de Honduras, la responsabilidad de prestación de los servicios debe recaer en el ámbito local. Por otra parte, en cada localidad el abastecimiento de agua y el saneamiento deben estar en manos de un solo operador por razones sanitarias y de economía de escala.

En este contexto el SANAA debe dejar de ser un prestador de servicios y debe reorganizarse para cumplir roles de asesoría técnica y normativa, así como el apoyo a los servicios rurales.

La prestación de los servicios debe tener como base una clara conciencia de su rol social y ambiental y su dimensión política, pero tener a la vez un claro criterio empresarial. Debe lograrse asimismo una toma de responsabilidad por la comunidad y una activa participación comunitaria.

6. Fortalezas

Además de una importante cobertura en infraestructura se puede precisar que el Sector dispone de otras importantes fortalezas:

- ✓ El Gobierno nacional ha adoptado una política de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos locales y se dispone de un amplio conjunto de instrumentos legales que favorecen esta descentralización
- ✓ Hay amplia experiencia de mecanismos de apoyo para mejorar la gestión municipal
- ✓ Existe una instancia de coordinación sectorial, constituido por el Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento.
- ✓ Hay nuevas soluciones institucionales exitosas: Puerto Cortés, Choluteca, San Pedro Sula, Catacamas y las Juntas Administradoras de Agua Potable. La legislación vigente permite la participación privada y protege los derechos de usuarios y prestadores.
- ✓ Se han recibido y reciben importantes apoyos de los Bancos de desarrollo, cooperaciones bilaterales y donantes.
- ✓ Existen en el área rural 4233 Juntas de usuarios que operan los servicios con apoyo del SANAA y la Secretaría de Salud.
- ✓ Existe un alto grado de letrización.
- ✓ El SANAA ha actuado como el principal ente técnico del Sector desde su creación en 1961 y dispone de información sobre el Sector y profesionales y técnicos con capacidad y experiencia en planificación, diseño y construcción de instalaciones.
- ✓ En otros organismos del Estado y en numerosas Municipalidades se dispone asimismo de profesionales y técnicos con experiencia en los campos indicados.
- ✓ Se han construido Plantas Potabilizadoras y de Aguas Residuales (Tegucigalpa será la primera capital de América Central con una instalación de depuración).
- ✓ El SANAA cuenta con experiencia para atender al área marginal la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central.
- ✓ Existe una activa participación de la comunidad en la construcción y operación de los servicios a nivel rural.

7. Debilidades, amenazas y aspectos críticos

Como resumen de las debilidades y amenazas se pueden identificar los siguientes aspectos críticos claves:

- 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 carece de una política de financiamiento y un servicio financiero sostenible que contemple, en especial, la falta de capacidad de pago de la población rural y urbana marginal.
- Existe una falta de información sistematizada y actualizada.
- 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 superficial por cuenca y del recurso hídrico subterráneo por acuíferos.
- Existen importantes limitaciones económicas y financieras que pueden resumirse en: la limitada capacidad de pago de un grupo importante de usuarios; la limitada capacidad financiera del país; la condicionada oferta de financiamiento externo; la falta de un ordenamiento tarifario; la existencia de tarifas que están muy por debajo de los valores que permiten un equilibrio financiero; la dependencia de los apoyos y aportes no reembolsables de instituciones externas que si bien ayudan a la cobertura no crean la cultura de pago entre los usuarios; y la falta de una política de subsidios que favorezca selectivamente a los usuarios de menores recursos.
- Si bien el SANAA fue creado para promover, construir y operar los servicios en todo el país la mayoría de las Municipalidades no le traspasaron esta responsabilidad. Hoy el SANAA cumple roles de ente técnico normalizador y acciones de autorregulación y a la vez es prestador de servicios en 33 localidades del país.
- Si bien se dispone de incentivos para la descentralización existe una incapacidad de pequeños Municipios en poder recibir y prestar los servicios, si no se realiza un adecuado acompañamiento técnico y de gestión.
- No hay conciencia social y política que para cumplir con los objetivos sociales y ambientales el agua debe ser considerada también un bien económico y los servicios deben prestarse con criterio empresarial

Por otra parte es grave la situación de los servicios en la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central, debido a la no disponibilidad de fuentes de captación, la falta de tratamiento del alcantarillado, las necesidades de remodelación de las redes y las zonas marginales sin servicios. Las obras necesarias requieren inversiones por encima de la capacidad financiera de quien opere a futuro las instalaciones, ya que no pueden ser recuperadas totalmente por tarifas, debiendo disponerse de importantes aportes externos al Sector. La solución deberá surgir de un consenso a nivel de Estado, con intervención del Poder Ejecutivo, el Congreso nacional, la Alcaldía y el SANAA.

Debe destacarse, por último, que la no existencia de una Ley Marco dificulta el nuevo ordenamiento jurídico e institucional del Sector dificultando la separación de roles de rectoría, regulación y prestación de los servicios, la creación de nuevas instituciones para cumplir con estos roles, el traspaso de la responsabilidad de la prestación de los servicios a nivel local y la reingeniería necesaria para transformar el SANAA como ente de apoyo técnico.

8. Oportunidades para la realización de reformas

Para realizar los cambios y reformas institucionales necesarios se dispone, por otra parte de las siguientes oportunidades:

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

9. Propuesta de fortalecimiento institucional

Como conclusión principal del Análisis Sectorial, se ha identificado un “Programa de fortalecimiento del Sector de Agua Potable y Saneamiento” que comprende el reordenamiento institucional por funciones que se indica en la Figura 2:

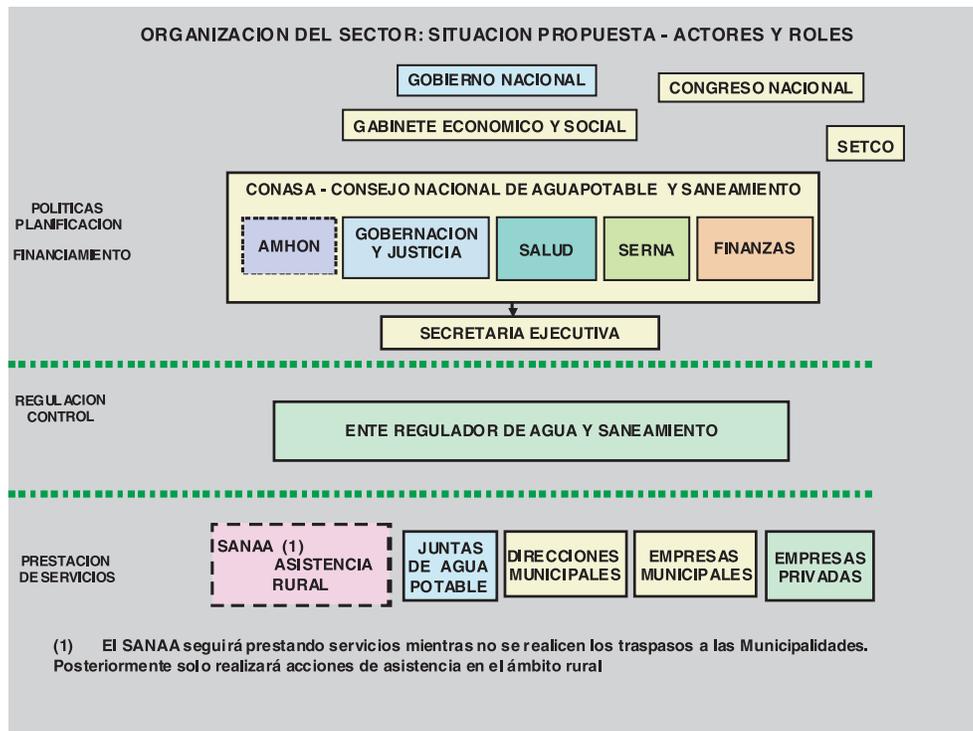


Figura 2

Este Programa prevé:

- ▢ La separación de roles, mediante la creación de:
 - Un Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONASA, encargado de fijar políticas y planificar a través de una Secretaría Ejecutiva.
 - Un Ente Regulador encargado de realizar la regulación económica y de calidad de los servicios a nivel nacional y su control.
- ▢ El traspaso de la responsabilidad de la prestación de los servicios a los Municipios y a las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento
- ▢ El fortalecimiento de Programas de apoyo técnico y financiero a los Municipios.
- ▢ El mantenimiento del apoyo a las Juntas y la creación de nuevas Juntas como solución para el ámbito rural y el traspaso al SANAA de la responsabilidad plena de prestar apoyo a la operación de los servicios para toda la población rural sea concentrada que dispersa.
- ▢ El fortalecimiento y remodelación del SANAA como Ente técnico de apoyo al CONASA
- ▢ El apoyo a la participación comunitaria en el ámbito del control de la calidad de los servicios y de las decisiones sobre aspectos tarifarios.

En el nivel de Reglamentos y Normas se propone fortalecer el rol que le corresponde a la Secretaría de Industria y Comercio.

En lo referente a la Asistencia Técnica deberá preverse una mayor participación del SANAA y de los actuales actores (AHMON, FUNDEMUN, ONGs, OPDs, etc).

La propuesta coincide en líneas generales con el proyecto de Ley Marco que el Gobierno nacional presentó oportunamente al Congreso. Si bien es deseable la promulgación de una Ley para agilizar las transformaciones, la legislación actual permite ya, sin embargo, la implementación de los primeros pasos y acciones para la puesta en marcha del Programa.

10. Integración del CONASA y funciones de su Secretaría Ejecutiva

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

Se recomienda que el CONASA sea presidido por un Designado Presidencial (y a futuro por el Vicepresidente de la Nación) y que esté integrado por aquellos actores que tienen alta convergencia e incidencia en el desarrollo del Sector, tales como: *la Secretaría de Salud*, encargada de velar por la salud pública de todos los hondureños y, específicamente de vigilar y monitorear las condiciones sanitarias de los servicios de agua potable y saneamiento; *la Secretaría de Gobernación y Justicia*, como enlace entre el ejecutivo y los gobiernos municipales, actores importantes en la prestación de los servicios de agua en el país. (Cabe considerar que el FHIS y el programa PRODEL están adscritos o son implementados por esta Secretaría); *la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente*, velando por la protección y el uso adecuado de los recursos hídricos, elemento importante para que puedan operar y se puedan brindar los servicios; y *la Secretaría de Finanzas*, encargada de las políticas de asignación presupuestal de recursos al sector. La *Asociación de Municipios de Honduras*, AMHON, representando los derechos y deberes de los gobiernos municipales (actores fundamentales en el sector) y, en forma indirecta, de la ciudadanía en general podría ser invitada a participar de las reuniones con voz pero sin voto.

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

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

- Formular las políticas nacionales del sector;
- Formular planes de acción cuatrienales y anuales;

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

En la Figura 3 se indica la estructura funcional del CONASA y de su Secretaría Ejecutiva.

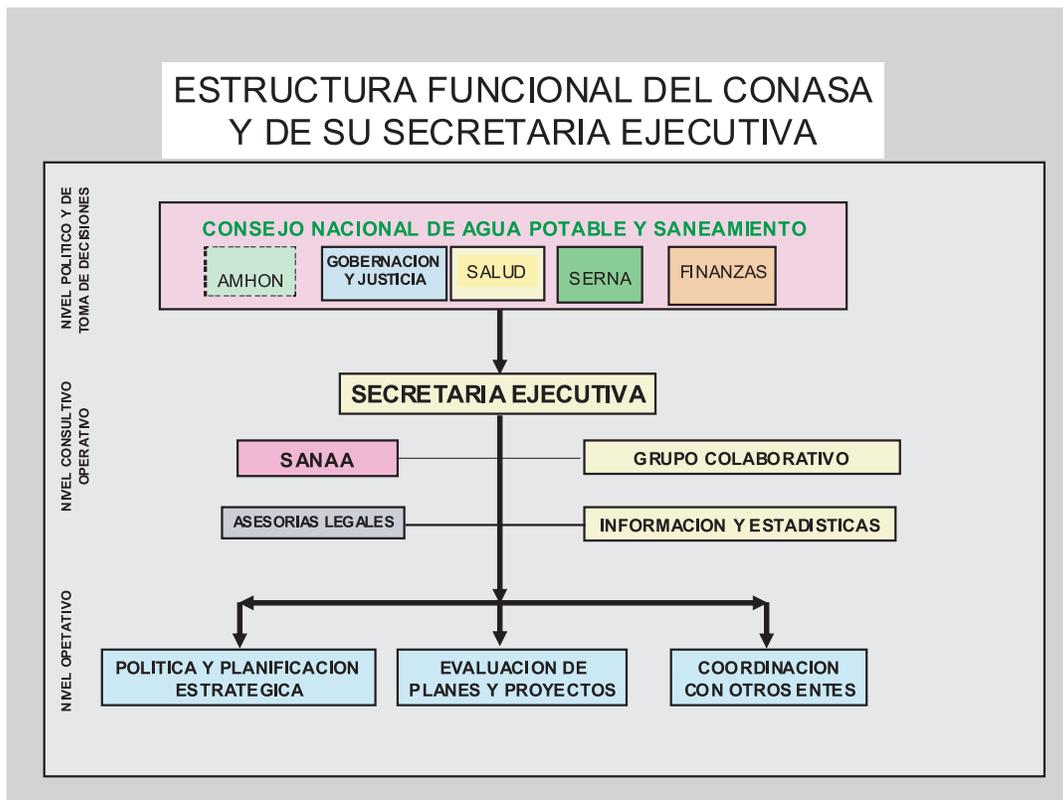


Figura 3

11. Creación de un Ente Regulador

Un sistema de regulación se debe sustentar en la relación básica entre los tres pilares del servicio: *el costo, la calidad y la cantidad*.

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

Estas tres variables se encuentran íntimamente relacionadas y cualquier acción sobre una de ellas impacta en las demás.

Entre las atribuciones y responsabilidades del Ente Regulador, se destacan las siguientes:

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

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

Al existir un número importante de prestadores, el sistema de regulación debe emplear mecanismos de simulación de la competencia mediante la comparación con acciones de Benchmarking. Este mecanismo de regulación comparativa permite introducir una disciplina en el mercado, mediante la comparación del desempeño sobre la base de indicadores aplicables a los prestadores, que operan en mercados geográficamente distintos pero que sean comparables.

El atractivo de la aplicación de la regulación comparativa consiste en la introducción indirecta de la competencia como un medio para inducir a la eficiencia en el mercado, mitigando a la vez, el problema de asimetría de información.

A nivel rural el Ente Regulador deberá en una primera etapa, coordinar con el SANAA para que éste, a través de sus delegaciones regionales a la par de brindar asistencia técnica y asesoría a las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento, procure velar para que las regulaciones y normativas dictadas a nivel nacional, se vayan conociendo y cumpliendo a nivel rural.

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

12. Remodelación del SANAA

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

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

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

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

13. Traspaso de los servicios del SANAA a las Municipalidades

La titularidad de los servicios la tienen los gobiernos municipales y el gobierno nacional está impulsando la descentralización. En este contexto el SANAA tendrá necesariamente la responsabilidad de llevar a cabo el traspaso a los Municipios de los 31 servicios que hoy administra a medida que se den las circunstancias adecuadas.

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

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

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

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

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

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

La Secretaría de Salud, presenta debilidades en el monitoreo y vigilancia sanitaria de los sistemas de agua y saneamiento y, de manera muy específica, en todo lo relacionado al monitoreo y vigilancia de la calidad de agua.

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

En este contexto el programa de capacitación de Técnicos en Salud Ambiental (TSA), debe reforzarse y complementarse con otras acciones de logística y equipamiento operativo.

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

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

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

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

15. Oportunidades de participación del sector privado

Del análisis del Marco Legal del Sector en Honduras indicado, surge claramente que la legislación actual permite y favorece la participación del Sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. En efecto:

- ✱ De acuerdo a la Ley de Municipalidades las corporaciones municipales pueden determinar la modalidad de la prestación de los servicios públicos (incluyendo agua potable y saneamiento) en su jurisdicción. Las modalidades de prestación incluyen sociedades anónimas – municipales; mixtas; o privadas , concesiones y contratos de gestión.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

- ✧ La Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de Infraestructura incluye la regulación de servicios públicos en cuanto a tarifas, inversiones, supervisión de los prestadores, etc.
- ✧ La Superintendencia de Concesiones y Licencias creada por esta Ley tiene potestad para regular contratos de servicios públicos con el sector privado.
- ✧ La Ley de Contratación del Estado - que es aplicable a las Municipalidades - ha sido dictada especialmente para regular la contratación de obras públicas, de servicios de consultoría y suministro de bienes.
- ✧ El Código de Comercio contiene las disposiciones relativas a las sociedades comerciales y resulta aplicable en los casos en que los Municipios deciden crear sociedades anónimas para la prestación de los servicios.
- ✧ Los derechos de los usuarios y los prestadores están protegidos legalmente.

Dos ejemplos exitosos permiten confirmar el hecho:

- La conformación de una sociedad anónima con capital mixto y el arrendamiento a esta sociedad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en Puerto Cortés y de una solución similar en Choluteca.

Es interesante destacar que en estos casos que el capital de las sociedades está integrado en un 5 % por capitales nacionales de las fuerzas vivas de la comunidad.
- La concesión de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en San Pedro Sula a un consorcio privado.

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

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

La descentralización de los servicios permite ampliar esta perspectiva y prever la posibilidad de una amplia participación del sector privado nacional en la prestación misma de los servicios:

❖ *Como socio en Sociedades Mixtas*

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

❖ *Como operador mediante Contratos de Gerenciamiento*

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

❖ *Como concesionario en Municipios medianos o pequeños*

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

❖ *Como contratistas de servicios específicos*

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

16. Propuestas en relación al desarrollo municipal y a la participación comunitaria

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

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

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

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

17. Vulnerabilidad del país ante los desastres naturales

Entre los fenómenos naturales más comunes en el territorio nacional, están las inundaciones, huracanes, sequías, deslizamientos, temblores, sismos y plagas de insectos; de ellos se tiene documentado 18 huracanes, 102 inundaciones, al menos 81 temblores sísmicos y 20 deslizamientos de tierra.

Las zonas de más alto riesgo por efectos de inundaciones y huracanes corresponden a la región norte y por efecto de sequías a la zonas sur y central del país, siendo las áreas urbanas las más vulnerables por la densidad poblacional, falta de planificación y nivel de inversión en infraestructura.

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

En los últimos 30 años muchos son los asentamientos que se han desarrollado en zonas agrícolas inundables sin medidas adecuadas de protección, lo que ha incidido en grandes pérdidas de productividad, daño de infraestructura y pérdida de acervo familiar, afectando el desarrollo y calidad de vida de estas poblaciones.

El Huracán Mitch, evento más devastador que haya conocido Honduras, puso a prueba la alta vulnerabilidad del territorio nacional ante los fenómenos climáticos, ocasionando pérdidas de vida (más de 11,000 fallecidos), daño a la infraestructura vial entre un 70 y 80 por ciento, pérdida del 70 por ciento de las cosechas, un millón de personas afectadas con la pérdida de sus viviendas y daño a más de 1700 sistemas de agua.

Entre los principales temas de vulnerabilidad ocasionados por actividades antrópicas, se destacan la erosión y degradación de cuencas. Como consecuencia de este deterioro se ha afectado la disponibilidad y sostenibilidad del recurso hídrico, se ha incrementado la vulnerabilidad de la infraestructura de agua y saneamiento con el deterioro de la calidad del agua, procesos de sedimentación acelerada, inestabilidad de suelos, costo de la potabilización de las aguas, además de los riesgos que representan para la salud la presencia de humos y cenizas en el ambiente y el daño económico por la paralización que ha llegado a ocurrir de los aeropuertos del país.

Del evento Mitch, y los daños en la infraestructura de agua y saneamiento, el país recibió múltiples lecciones, entre ellas:

- No existía en las empresas operadoras, ni en las instituciones del sector visión de gestión del riesgo. No se contaba con la estructura organizativa necesaria para enfrentar situaciones de desastres.
- Se desconocían los puntos críticos o vulnerables de los sistemas de agua y saneamiento (análisis de vulnerabilidades), lo que sumado a una falta de capacitación para realizar las evaluaciones de daños y análisis de necesidades (EDAN), retrasó la respuesta y rehabilitación.
- Los daños más frecuentes ocurrieron en obras de toma, desarenadores y líneas de conducción, ocasionado en gran medida por el estado de las cuencas hidrográficas.
- La respuesta y rehabilitación de los sistemas se facilitó en aquellos casos que existían organizaciones de la sociedad civil vinculadas con los operadores de los sistemas de agua y saneamiento.

En respuesta a estas debilidades se ha determinado necesario, tomar acciones en la siguiente dirección:

- Fortalecer las iniciativas para planificar el desarrollo integral de las comunidades considerando la cuenca como la unidad básica.
- Es necesario adoptar una normativa oficial para el diseño, construcción y operación de obras de agua y saneamiento, que incorpore la gestión del riesgo; asimismo, contar con reglamentos y guías de diseño, especificaciones técnicas de construcción, manuales de

supervisión y principalmente debe realizarse una adecuada divulgación de la información y capacitación permanente del personal de los organismos del Sector.

- Es necesaria la creación de capacidad tanto local como institucional, para preparación y respuesta a los eventos extraordinarios que afecten la infraestructura, mediante la formulación de estudios de vulnerabilidad y planes de mitigación y emergencia.
- Aunque el país cuenta con Ley de Contingencias Nacionales (promulgada el 12 de diciembre de 1990), mediante la cual se creó la Comisión Permanente de Contingencias(COPECO), esta ley no responde a las expectativas actuales en materia de emergencias y desastres, ya que está orientada a la contingencia. En razón de ello se hace necesario actualizar el marco legal nacional para la gestión del riesgo en una forma integral, incluyendo la obligatoriedad a los prestadores de contar con estudios de vulnerabilidad y planes de mitigación y emergencia suficientemente socializados, para lo cual el CONASA deberá crear la capacidad técnica en el SANAA, municipalidades y comunidades.

18. Perfiles de proyectos para el fortalecimiento del Sector

Como resultado del Análisis Sectorial se han identificado por los consultores un grupo de perfiles de proyectos prioritarios relacionados con las propuestas de desarrollo institucional, el ordenamiento legal y el mejoramiento operativo analizados durante los estudios, los que se presentan en el capítulo 5 y anexo 7.

Los montos presupuestados (que ascienden a un total de US \$ 15 millones) son solo indicativos del orden de magnitud y deberán ser ajustados en la presentación definitiva de los proyectos. Corresponderá oportunamente al Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONASA, la evaluación en detalle de estos proyectos, su costo y su priorización.

Se considera, por otra parte, que el Gobierno nacional, el CONASA y las instituciones vinculadas al Sector podrán ampliar estos perfiles con la identificación de otros proyectos no prioritarios.

19. Necesidades de inversión para el cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno

En paralelo el Análisis Sectorial ha identificado la necesidad de inversiones para el cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno para el año 2,015 para localidades urbanas o rurales, las que se indican en el Capítulo 5.

El monto total de las inversiones identificadas asciende a US\$1,065 millones, a los cuales hay que restar las inversiones en ejecución, estimadas en US\$ 237.07 millones.

El monto resultante necesario representa un 0.84 % del PBI proyectado para el período 2,003 a 2,015, valor por debajo del que se considera como posible para inversiones en el sector de agua y saneamiento.

Sin embargo se estima que estas inversiones no podrían ser cubiertas en todos los casos por la capacidad de pago de los usuarios, por lo que deberá contemplarse el otorgamiento de subsidios explícitos.

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

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

20. Implementación del fortalecimiento propuesto

Premisas

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

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

Estrategia y liderazgo del proceso

El Análisis Sectorial propone que la implementación del Programa esté a cargo de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, a través de una Unidad de Reforma Sectorial, para desarrollar, con la cooperación de la Secretaría de Gobernación y Justicia y la participación de las principales instituciones del Sector, en un plazo que puede estimarse de tres a cuatro años, un Plan de acción que comprenda:

- ❖ La creación mediante Decreto del Poder Ejecutivo del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONASA, y de su Secretaría Ejecutiva, quien deberá inmediatamente desarrollar acciones de planificación y coordinación a nivel de Sector.

- ❖ La creación mediante Decreto del Poder Ejecutivo de un Ente Regulador a nivel nacional.
- ❖ La búsqueda y obtención del financiamiento adecuado para las necesidades de la reforma estructural y las inversiones necesarias para cubrir el déficit de cobertura y en especial de calidad de los servicios.
- ❖ El traspaso a todos las Municipios de la responsabilidad de la prestación de los servicios actualmente a cargo del SANAA.
- ❖ La reingeniería del SANAA como ente de apoyo técnico del CONASA.
- ❖ El desarrollo de estudios especiales previo al traspaso de los servicios del Distrito Central.
- ❖ El ordenamiento del marco legal.

Opciones

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

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

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

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

- B. El Gobierno nacional ha impulsado la promulgación de una Ley Marco para el Sector de Agua Potable y Saneamiento que de aprobarse hubiera sido un instrumento muy importante y eficaz para la implementación del nuevo modelo institucional en breve plazo. Su aprobación requiere de negociaciones a nivel legislativo.

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

Apoyo a los traspasos de la responsabilidad de prestación de los servicios a los Municipios

En todos los casos los procesos de transferencia de los servicios deberán comprender, entre otras, las siguientes acciones que deben prestarse desde el Gobierno Central, a través de la CPME:

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

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

Estas acciones deberán desarrollarse con la colaboración del y la Secretaría de Gobernación y Justicia y del CONASA.

Transferencia de servicios al Distrito Central

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

- El desarrollo de los diseños de proyectos de emergencia para el Distrito Central y del estudio de nuevas fuentes de abastecimiento de agua
- La gestión de los fondos necesarios para la emergencia y para las nuevas obras, incluyendo los necesarios en relación con el uso del agua, compra de terrenos, obtención de servidumbres, etc.
- La contratación de la construcción de las nuevas fuentes
- Desarrollo de un plan de ordenamiento y regulador de la ciudad
- Los estudios preparatorios para definir quien será el operador y como se desarrollará la gestión de la prestación de los servicios en Tegucigalpa

Los estudios deberán incluir los siguientes temas:

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

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

- La contratación de la gestión de los servicios para Tegucigalpa

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

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

Plan de Acción

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

PLAN DE ACCION

ACTIVIDADES	RESPONSABLES	AÑOS			
		1	2	3	4
Asignación de recursos e inicio de actividades por la CPME	PE, CPME	■			
Creación del CONASA y su SECRETARIA EJECUTIVA	PE, CPME	■ POLÍTICAS Y PLANIFICACION			
Creación del ENTE REGULADOR	PE, CPME	■ NORMAS REGULATORIAS			
Fortalecimiento del SANAA como ENTE TECNICO	PE, CPME, SANAA, SGJ	■			
Gestiones para conseguir FINANCIAMIENTO	CPME, SEFIN, SETCO	■			
TRASPASO de los servicios a las MUNICIPALIDADES	CPME, SANAA, SGJ, CN	■	■	■	■
Fortalecimiento de las MUNICIPALIDADES	SGJ, SANAA, AMHON	■	■	■	■
ESTUDIOS para la solución institucional y fuentes para el DC	CPME SANAA, AMDC	■			
TRASPASO de servicios del DC a un NUEVO OPERADOR	CPME, SANAA, AMDC, CN			■	
AJUSTE de los instrumentos legales	CPME, CN			■	

PE: Poder Ejecutivo; CPME: Comisión Presidencial de Modernización de Estado; CN: Congreso Nacional
 SGJ: Secretaría de Gobernación y Justicia; SEFIN: Secretaría de Finanzas;
 SANAA: Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados; AMDC: Alcaldía Municipal del Distrito Central
 AMHON: Asociación de Municipios de Honduras; SETCO: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

21. Estrategia para la ejecución de las inversiones y los proyectos

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

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

Proyectos de mejoramiento integral de los servicios

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

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

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

Acciones de mejoramiento institucional y operativo

El desarrollo institucional debe comprender acciones tales como:

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

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

- ❖ Ordenamiento y puesta al día del catastro de usuarios

- ❖ Establecimiento de un adecuado sistema tarifario basado en el consumo y de valores de las tarifas que permitan recuperar costos asociados a la prestación de los servicios y las inversiones.
- ❖ Realización de mejoras en el sistema de facturación y cobranza
- ❖ Realización de mejoras en el sistema de atención al cliente
- ❖ Realización de acciones de recuperación de la mora

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

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

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

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

22. Principales Conclusiones y Recomendaciones

Como resultado final se indican a continuación las recomendaciones que resumen y a la vez se detallan las conclusiones del Análisis Sectorial en todos los aspectos considerados durante su desarrollo.

Situación institucional

El Poder Ejecutivo, con participación de la CPME, debe impulsar en forma directa la creación de un Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONASA, y un Ente Regulador. Deberá impulsar asimismo la remodelación institucional del SANAA. Una vez conformadas las nuevas instituciones, estas deben disponer de un adecuado apoyo técnico, financiero y político para convertirse en organismos fuertes, estables y permanentes.

El Poder Ejecutivo debe impulsar en forma directa los traspasos de los servicios a los titulares: los Municipios en el ámbito urbano y las Juntas de agua y saneamiento en el ámbito rural concentrado.

En paralelo el Poder Ejecutivo debe impulsar la reingeniería del SANAA como ente de apoyo técnico del CONASA.

Fijación de políticas y planificación

El CONASA deberá fijar las políticas sectoriales y formular a través de su Secretaría Ejecutiva un Plan de desarrollo. En este plan se deberán promover esquemas institucionales con criterios empresariales para la prestación del servicio.

Prestación de los servicios del Distrito Central

La CPME deberá realizar estudios para identificar la mejor solución institucional y operativa, la optimización de la distribución de agua y las nuevas fuentes para el DC. Deberá además acompañar a la búsqueda de financiamiento y al proceso de traspaso al nuevo operador.

Información

El CONASA deberá fortalecer, con participación del Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento, al Sistema de Información de Agua y Saneamiento SINFASH, integrando al mismo la información que posee el SANAA (a través de la DIAT y el SIAR) y la iniciativa que impulsa la OPS a través del SISAM.

Regulación económica y de calidad de los servicios

El Ente Regulador deberá establecer el equilibrio entre el costo, la calidad y la cantidad, mediante el establecimiento de niveles de cobertura y calidad, metodología para la fijación de tarifas y políticas de subsidios. Los servicios deben pasar a ser eficientes y autosustentables. La política de subsidios debe incentivar la eficiencia en el operador y la equidad en su aplicación.

Deberá, asimismo establecer – con supervisión del CONASA - un sistema de indicadores, criterios de regulación e incentivos al desempeño.

Se deberá contemplar una metodología específica para la regulación a nivel rural. Esta regulación deberá acompañar al apoyo del SANAA en este ámbito.

Calidad del servicio y vigilancia

La intermitencia en el abastecimiento de agua debe reducirse con nuevas obras que comprendan mejoras en las redes de distribución, así como programas que promuevan mejoras en la operación de las redes y en el comportamiento de los usuarios con miras a una disminución del agua no contabilizada física y comercial. En paralelo deberá impulsarse, cuando sea necesario, el financiamiento de nuevas fuentes de captación.

Deberán impulsarse mejoras en la potabilización y la construcción de nuevas plantas así como la adquisición de cloradores. Los prestadores de servicios urbanos deberán realizar una adecuada cloración y un control directo de la calidad del agua. Debe asegurarse que los prestadores de servicios rurales realicen efectivamente la cloración. La Secretaría de Salud debe reforzar su rol de vigilancia para todos los prestadores de los servicios y controlar la calidad de toda el agua que se vende en el país.

Cooperación externa

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO, deberá ampliar su campo de acción y ejercer el control de todas las instituciones cooperantes y el CONASA deberá establecer las prioridades y las modalidades de acción. Por su parte los organismos cooperantes deberían orientar sus esfuerzos en ampliar la cobertura, optimizar las instalaciones existentes y dar sustentabilidad a los sistemas. La realización de evaluaciones ex post de los proyectos, especialmente a nivel comunitario, permitirá establecer lecciones aprendidas y mejorar las actuaciones técnicas y económicas.

Sector rural

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

El SANAA deberá ampliar su rol de apoyo al sector rural debiendo dar énfasis a diseños y construcción de obras y a acciones de apoyo mediante los Técnicos en Operación y Mantenimiento, TOM, y los Técnicos en Ambiente y Salud TAS. La Secretaría de Salud deberá apoyar con la acción de los Técnicos en Salud Ambiental TSA. Deberá para ello disponerse de un adecuado financiamiento permanente.

Escasez y contaminación de las fuentes

El Gobierno deberá impulsar la puesta en marcha de una firme política para el manejo integral del recurso hídrico por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. El SANAA deberá participar en los Comités de Cuenca en representación del CONASA para defender los intereses

Análisis Sectorial de Agua Potable en Honduras

del Sector agua potable y saneamiento, Deberá asimismo realizar estudios de rendimiento de acuíferos como fuentes de abastecimiento de agua. Las organizaciones comunitarias deberán actuar al nivel local.

Transferencia de los servicios

Será responsabilidad de la CPME analizar la viabilidad institucional, técnica, económica y operativa de los traspasos de los servicios que actualmente presta el SANAA y acompañar a los procesos de traspaso.

Será responsabilidad del CONASA fijar las políticas y de la Secretaría de Gobernación y Justicia establecer y sostener planes de fortalecimiento institucional y desarrollo municipal.

Rol del SANAA

La CPME deberá impulsar la reestructuración interna del SANAA para fortalecer su rol de Ente técnico de apoyo al CONASA, reforzando la atención que presta al sector rural (que deberá abarcar la responsabilidad de diseñar y construir instalaciones y dar apoyo técnico a la operación y el mantenimiento), el impulso a proyectos regionales, el apoyo a prestadores y la redacción de Reglamentos y Normas. El SANAA deberá participar como ente de evaluación y control técnico en los programas de financiamiento a cargo de la SEFIN, el FIHS, la SERNA, SECTUR y de otros organismos.

Aspectos técnicos y operativos

Se hace necesario el establecimiento de criterios nacionales de diseño y construcción de sistemas urbanos y rurales de agua potable y saneamiento. El SANAA deberá ser el responsable de actualizar y unificar las diferentes normativas.

Las normativas deben emitirse contemplando las reglamentaciones de la Secretaría de Industria y Comercio que aplica los conceptos de la Organización Mundial del Comercio, a fin de uniformar la terminología a nivel internacional.

Se han construido instalaciones con tecnología sofisticada. El SANAA debe cuidar que el Sector cuente con opciones tecnológicas que representen soluciones de mayor sencillez de operación y de menor costo, en particular para poblaciones rurales concentradas y dispersas. Deberá promoverse el uso de tecnologías exitosas en otros países y considerando criterios de riesgos y vulnerabilidad.

Aspectos comerciales

Deben actualizarse los catastros y establecerse adecuadas políticas de atención a los clientes. Donde sea posible se deben instalar medidores y establecer un sistema tarifario que induzca a reducir los niveles de consumo.

Participación comunitaria

El Gobierno debe facilitar a las comunidades rurales, la obtención de la personería jurídica de sus Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento. Todas las Juntas de agua deben poseer la titularidad de los sistemas agua y saneamiento de sus comunidades. El sistema de apoyo institucional de las Juntas en la administración, operación y mantenimiento, debe ser preservado y fortalecido. Deben ejecutarse programas de formación de líderes y campañas de educación sanitaria la participación de la comunidad. Se sugiere cambiar el nombre de las “Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento” por el de “Juntas de Agua y Saneamiento” para que la comunidad las identifique con la propiedad del sistema y no con la administración.

Uso de los fondos

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

Participación del sector privado

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

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

Aspectos legales

Será necesario que el Congreso promulgue reformas legales que contemplen el establecimiento de un marco jurídico único para el Sector y que existan verdaderos mecanismos de divulgación e implementación.

Inversiones en obras de infraestructura

El CONASA deberá formular un plan nacional de agua con base en las inversiones identificadas, las que ascienden a US \$ 1,312 millones) que representa el 0.84 del PBI proyectado para el período 2003-2015. Este plan podrá considerar una revisión de las metas para adecuarlas a la factibilidad de cumplimiento.

El plan deberá comprender un mecanismo de financiamiento que racionalice la aplicación de subsidios, canalice todos los recursos financieros y asegure su sostenibilidad a través de la recuperación de los créditos. El CONASA deberá, asimismo, incentivar la búsqueda de recursos financieros blandos para atender las inversiones minimizando así su impacto en las tarifas.

Es fundamental que se establezca una tendencia que permita cambiar paulatinamente las proporciones de fondos de financiamiento, disminuyendo la dependencia de aportes de cooperación.

Subsidios

Deben establecerse políticas de subsidios. Una alternativa es que el Gobierno subsidie obras relacionadas con el tratamiento de aguas residuales e incremento de suministro de agua en las localidades urbanas y metropolitanas. Otra alternativa es establecer subsidios para las personas carenciadas. Se desaconsejan los subsidios cruzados porque no estimulan inversiones en las zonas marginales. Asimismo se considera que la población rural deberá seguir siendo objeto de subsidio en el desarrollo de infraestructura, tal como se ha venido haciendo hasta la fecha.

Acompañamiento

Debe realizarse un acompañamiento periódico por el Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento y la OPS, con colaboración de las instituciones que dieron apoyo para el Análisis Sectorial y con la colaboración de las asociaciones de profesionales que puedan aportar ayuda técnica como el Colegio de Ingenieros Civiles (CICH) y el Capítulo de Honduras de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (AIDIS). El acompañamiento debe comprender la realización de Talleres de discusión donde sean analizados los avances y logros del Plan de Acción propuesto por el Análisis Sectorial, con participación de las instituciones y las personas que actuaron oportunamente de contrapartes en el período de discusión del Análisis.

Concientización

El CONASA deberá desarrollar campañas de educación y difusión y ejercer su poder de convencimiento en los actores institucionales, sociales y políticos mediante acciones de planificación concertadas. El aprovechamiento de la conciencia ambiental de la población infantil debe ser un elemento clave para orientar las campañas educativas.