



REPÚBLICA DE HONDURAS

HONDURAS: Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

Hacia una gestión descentralizada



Elaborado para la República de Honduras,
a través del **Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA)**,
bajo la iniciativa de la **Comisión Presidencial de Modernización del Estado**.

Con la asistencia técnica del **Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)**
y del **Banco Mundial**.

Tegucigalpa, septiembre de 2005



COMISIÓN PRESIDENCIAL DE
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO





“(...) Que es necesario readecuar el marco legal e institucional del sector agua potable y saneamiento, a efecto de mejorar la planificación, regulación y prestación de los servicios con amplia participación de los sectores sociales.

(...) Que la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento se constituyen en el instrumento básico en la promoción de la calidad de vida y por ende el desarrollo humano y por lo tanto con profundas vinculaciones y repercusiones sociales.

(...) Que el Estado debe garantizar bajo el principio de solidaridad el acceso de agua potable a sectores excluidos del servicio por razones socioeconómicas (...).”

EXTRACTO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DE LA LEY MARCO DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO,
APROBADA POR EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL DE HONDURAS EL 20 DE AGOSTO DE 2003.



Contenido

Presentación 6

Resumen ejecutivo 7

Avances y desafíos 11

DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS SECTORIALES

- ▶ Agenda y financiamiento para la reforma del Estado 11
- ▶ Políticas públicas para la descentralización y el desarrollo local 12
- ▶ Las características del sector 13
- ▶ El prestador de servicios y el sector privado 14
- ▶ Hacia la transformación del sector agua y saneamiento 16

Una reforma que se consolida 17

LA LEY MARCO DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Una política de Estado sostenible 20

EL PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

- ▶ Misión 21
- ▶ Visión 21
- ▶ Objetivos de la modernización 21
- ▶ Política general del sector 22
- ▶ Las estrategias 23

Acciones para la transformación 25

PROPUESTAS SECTORIALES Y PERFILES DE PROYECTOS

- ▶ Las propuestas 26
- ▶ Cronograma y programación de actividades 31

Claves para la sostenibilidad 34

EL FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN SECTORIAL

- ▶ Armonización de las fuentes de recursos 35
- ▶ Operación de los recursos presupuestales 35
- ▶ Conducción de la implementación del PEMAPS 36

Siglas y abreviaturas 39



Presentación

»» Honduras aspira a alcanzar un nivel de desarrollo económico y social que ofrezca a sus habitantes mejores condiciones de vida. 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, es un asunto estratégico para el Estado y una demanda sostenida de la sociedad civil.

El Estado Hondureño tomó el liderazgo, en respuesta a las necesidades y reclamos de la sociedad civil urbana y rural, a través de la promulgación de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento en el año 2003, así como de su reglamento. Éste es el certificado de nacimiento de una transformación profunda del sector y la construcción de una nueva institucionalidad, moderna, eficiente y productiva.

En sintonía con la política pública que privilegia la mejor distribución de responsabilidades entre el Estado y la sociedad, dicho marco legal impulsa la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento, con su nueva institucionalidad apunta a reforzar las tareas de los municipios.

Bajo este marco, el Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS) de Honduras es producto de un sistema de trabajo conjunto entre todos

los agentes sociales representativos del sector, nacido de la decisión tomada por el Gobierno de Honduras y su población, con la promulgación de la Ley Marco, y apoyado por el Banco Mundial y el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

Valorar el proceso de creación del PEMAPS es la base para la sostenibilidad del propio plan pues muchos de sus productos, fueron evolucionando con el tiempo y con la interacción con los actores principales. Todo ello ha convergido en un documento final en el cual los participantes pueden constatar su colaboración y su integración al proceso. El presente documento es, por cierto, una edición ejecutiva de un análisis detallado y profundo que obra en un reporte de mayor amplitud y precisión.

Ésta es una oportunidad histórica para Honduras, en la que debe hacerse patente el valioso esfuerzo de trabajo del equipo de profesionales del Gobierno de Honduras, con el apoyo financiero del PPIAF. En forma especial, ésta es una ocasión para expresar a los reconocidos profesionales del sector agua potable y saneamiento en Honduras el respeto de toda la nación y el agradecimiento permanente por haber compartido visiones y opiniones, por haber tenido la madurez, el talento y la experiencia para debatir los elementos de PEMAPS con riqueza de miras y con afán de contribuir, y por haber sido determinantes en la construcción de la Política de Estado que, cualesquiera sea la administración gubernamental de turno, debe hacer de la modernización del sector un proceso irreversible y positivo para la sociedad hondureña.



Resumen Ejecutivo

»» 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. Es éste el contexto al que se enfrenta Honduras en términos de la planificación estratégica del sector agua potable y saneamiento, ya que dada la debilidad estructural de la mayoría de los prestadores, el diseño institucional debe ajustarse apropiadamente para generar acciones de planificación, regulación y control, que permitan cumplir las metas fijadas para el sector.

En el año 2003, la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento estableció un nuevo orden, con simetrías y arreglos distintos del pasado, además de generar nuevas instituciones que aclararan los rumbos por recorrer para transformar el sector y lograr sus verdaderos objetivos: Otorgarle a la población hondureña, agua potable en cantidad suficiente y 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, y contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar, salud y desarrollo.

De esta manera, el nuevo equilibrio está basado en entes centrales [Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)] encargados de la normatividad, coordinación y regulación de servicios, en tanto que las tareas ejecutivas y operativas se deposi-

tan en las municipalidades, que a su vez se apoyen en esquemas locales, municipales e intermunicipales (mancomunidades) para prestar los servicios de agua potable y alcantarillado en las mejores condiciones de cobertura, calidad, costos y sostenibilidad, bajo nuevos modelos de gestión e indicadores de resultados. Las nuevas instituciones ya están implementadas y en proceso de consolidación.

El gobierno hondureño, en el marco de su estrategia de desarrollo, solicitó el apoyo del PPIAF para una asistencia técnica que acompañara la elaboración del Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), el cual se realizó entre abril de 2004 y agosto de 2005, 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 PEMAPS tiene como visión contribuir al permanente equilibrio entre oferta y 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 del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, 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.

Sus estrategias están reflejadas en los siguientes programas:

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA HONDUREÑO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSIS), que obedece al objetivo de consolidar el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, desarrollar y transformar el SANAA, promover el desarrollo y consolidación de la descentralización sectorial y fortalecimiento municipal, y promover el desarrollo de recursos humanos.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSER), dedicado a promover la creación y el desarrollo de entes prestadores de servicios y la mejora de la prestación, en los aspectos técnico - operacionales, administrativo - financieros, tecnológicos y de minimización de la vulnerabilidad a desastres.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL MERCADO EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSOM), que tiene por objetivo buscar la valoración del sector, estimular la participación de la comunidad y del mercado, atendiendo a estos dos aspectos esenciales del sistema.

El PEMAPS propone diecinueve proyectos orientados a nueve espacios estratégicos de decisión y acción que, como los proyectos mismos, son importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley Marco, en torno a la modernización en la gestión de los servicios de manera sostenible. Tales espacios son:

1. Completar la consolidación de los entes rectores (CONASA y ERSAPS) y la transformación del SANAA, como ente técnico de soporte.
2. Transferir los sistemas del SANAA a las municipalidades.
3. Crear un mecanismo de financiamiento para el sector.
4. Fortalecer las capacidades municipales y de los prestadores municipales.
5. Promover espacios para la participación social y privada.
6. Elaborar los instrumentos que permitan a las municipalidades constituir prestadores dentro de un marco de gestión descentralizada, eficiente, efectiva, transparente y con participación comunitaria.
7. Dotar al sector de un marco normativo que estandarice y mejore los niveles de calidad técnica.
8. Dotar al sector de un arreglo para la formación de los recursos humanos.
9. Desarrollar una capacidad para el estudio analítico de la calidad del agua y la práctica rutinaria de verificación contra normas, que busque mejorar la vigilancia para protección de la salud pública y el mejoramiento de la calidad del producto suministrado.

El costo total de ejecución del PEMAPS supera los US\$ 63 millones, cifra que representa sólo el 4,7% de los más de US\$ 1.300 millones de inversión estimada para el sector al año 2015, y que es un prerequisite para que dicha inversión se haga efectiva. La mayor parte de los recursos para PEMAPS se desembolsarán en el año 2008, año en que debe concluirse la transferencia de los sistemas del SANAA a los municipios.

El financiamiento tendrá lugar ya sea a través de presupuestos sectoriales atados o de destino específico inmovible (*earmarked*) o a través de cestas de fondos que pueden conseguir financiación de diversos donantes de índole internacional que han participado o desean participar en el fondeo del sector (COSUDE, JICA, SIDA, Unión Europea, USAID, CIDA, Cooperación Española, SNV, DANIDA, etc.) y de socios y aportadores locales de diversa índole, incluyendo el sector privado.

Esta última modalidad, denominada SWAp (por sus siglas en inglés, *Sector Wide Approach*) deberá involucrar una estrecha coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la CPME y el FHAS, cuando esté constituido. En su etapa inicial, tendrá una duración de tres años, equivalente al plazo estimado para ejecutar el PEMAPS.

El principal beneficio 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 (ONGs, usuarios de las aguas, 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 Honduras.

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 Dirección de Coordinación de la Ejecución del PEMAPS, incorporada a la Secretaría de la Presidencia a través de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), para coordinar trabajos, evaluar avances y resolver obstáculos.





Avances y desafíos

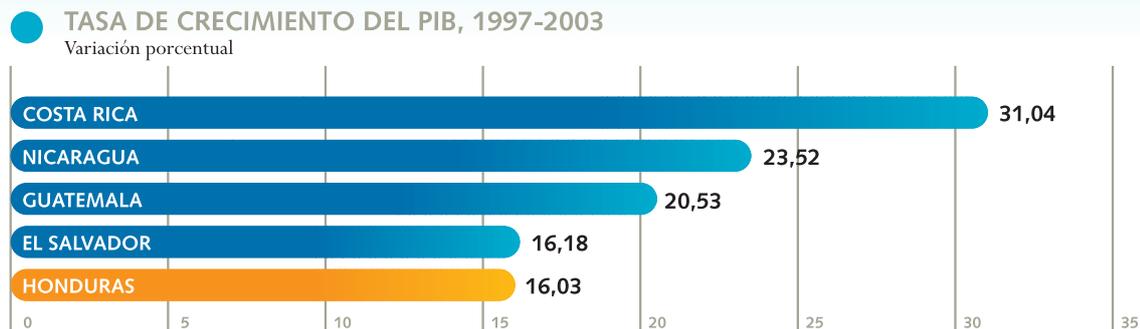
diagnóstico de los procesos sectoriales



El Gobierno de Honduras adoptó en el año 2000 la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ERP) como compromiso de largo aliento e instrumento de política para fomentar el desarrollo social y económico, con el apoyo de la sociedad y de instituciones multilaterales internacionales. La más reciente condonación de una parte sustancial de la deuda pública externa por parte del Club de París, en mayo de 2005, es por demás elocuente resultado de dicha estrategia.

Honduras ha tratado y trata de encontrar una estrategia macroeconómica global que le permita superar su actual estado general de subdesarrollo y desigualdad 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 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 la introducción de mejoras en la transparencia, en la gobernabilidad y en la participación ciudadana.

En el plan de acción 2004-2006 de la ERP se contempla otorgar la 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 Producto Interno Bruto (PIB), preparar al país para competir eficazmente en el entorno de Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (CAFTA) y crear más oportunidades económicas para la población pobre.



FUENTE: SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA). SISTEMA DE INFORMACIÓN. ESTADÍSTICAS DE COYUNTURA.

Si lo anterior es la agenda, el siguiente paso es cómo financiar las reformas de modernización y liberalización pendientes. Ello está siendo abordado por el Gobierno con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en los siguientes marcos específicos:

- » El 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 las puertas a la llegada de nuevo financiamiento y al punto de culminación de la iniciativa de condonación de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados.
- » El Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Support Credit*, PRSC) aprobado por el Banco Mundial, en junio de 2004.

Políticas públicas para la descentralización y el desarrollo local

La otra columna sobre la que se ha edificado el proyecto de transformación institucional, económica y social de Honduras lo constituye el desarrollo local y la descentralización, como su herramienta para la reducción de la pobreza que enfoca la acción del Estado en resolver, en forma participativa, los problemas identificados por las propias comunidades en sus respectivos ámbitos.

El desarrollo local se promueve en Honduras desde los años noventa al establecerse un marco legal propicio (la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Municipalidades) con dos conceptos principales: autonomía y transparencia. Es por ello que se dotó a los gobiernos locales de atribuciones autónomas, con sus consecuentes derechos y responsabilidades, a la vez que se abría espacios para la participación ciudadana en las decisiones públicas locales.

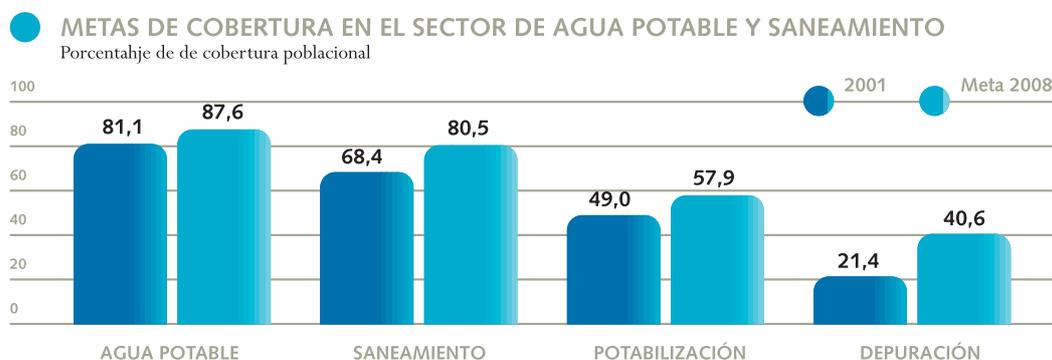
No todos los municipios disponen de la misma potencialidad para mejorar sus niveles de movilización de recursos propios, por lo que hay que implementar acciones para superar tal situación, sin desvirtuar el principio de autonomía plena incorporado al concepto de desarrollo local integral. Lo anterior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

Las características del sector

1. METAS E INVERSIONES. Las metas del milenio incluyen, 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 el nivel de vida de por lo menos 100 millones de personas a escala mundial. El reto para Honduras es significativo, considerando que el 72% de la población es pobre y que de ésta, el 74% son indigentes.

Solo alcanzar las metas de la ERP respecto a la mejora de los indicadores del sector agua potable y saneamiento en las áreas urbana y rural hacia el año 2008, demanda una inversión anual promedio de US\$ 70 millones. Si el horizonte se extiende al 2015 y se detraen los proyectos en proceso de ejecución, la brecha de inversiones anual ascendería a US\$ 134,4 millones, de acuerdo con el análisis de CONASA de mayo de 2005. Para ello, en el corto plazo, se requiere:

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



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.

2. GESTIÓN OPERACIONAL. Los 33 sistemas por descentralizar que sirven a poblaciones entre menos de dos mil y de hasta un millón de habitantes [20 sistemas urbanos son operados por el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y el resto de sistemas urbanos por las municipalidades], tienen problemas en la continuidad del servicio; altas tarifas de energía; 29% o más de los costos totales de la prestación del servicio asignados a gastos en personal; pérdidas de agua en la red superiores al 40%; carencia de micromedición; logística inadecuada; y sistemas obsoletos y en mal es-

tado, 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 solo 20.

3. ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS. Los prestadores de servicio, con excepción de SANAA y Aguas de San Pedro, Puerto Cortés y otras ciudades mayores, no cuentan con personal capacitado para realizar la gestión administrativa - financiera, carecen de procedimientos, metodología, procesos y herramientas modernas para gestionar recursos disponibles provenientes del flujo de caja, financiamiento, aportaciones de otras fuentes y para optimizar sus gastos operacionales y cubrir sus necesidades de inversión.

4. PLANIFICACIÓN Y CONTROL. No existe planificación física ni financiera, ni un sistema de información que genere los indicadores necesarios para llevar un control de las inversiones y gastos de los prestadores. No se utilizan modelos de proyecciones financieras. Sin embargo, la Ley Marco establece que ésta debiera ser una actividad puramente municipal y del CONASA.

5. ASPECTOS COMERCIALES. Desde el punto de vista comercial, las tarifas no están actualizadas y, generalmente, no cubren los costos de la prestación del servicio y la inversión. Los catastros están desactualizados y no existe micromedición; la atención a los abonados es de baja calidad; la logística es inadecuada y falta equipamiento y software para la gestión comercial. La estructura tarifaria y los procesos de facturación y cobranza son débiles.

El prestador de servicios y el sector privado

La gestión de los servicios de agua potable y saneamiento se ha hecho efectiva en los últimos años a través de:

- Un sistema entregado en concesión (San Pedro Sula) que atiende al 15.5% de la población urbana.
- Tres contratos de arrendamiento (Puerto Cortés, Choloma y Choluteca), cuyo ámbito abarca al 8.4% de la población urbana.
- 261 municipalidades que gestionan los servicios en forma directa, o a través de una unidad municipal desconcentrada (como es el caso de Catacamas y Villanueva).

Dadas las experiencias referidas, no se está “comenzando de cero”; existen experiencias y lecciones aprendidas que deben ser consideradas. Igualmente, es importante iniciar un proceso innovador de participación del sector privado y de la pequeña y mediana empresa (PYMES).

No hay que perder de vista que el motor del proceso de transformación es la creación de los prestadores 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).

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SECTOR AGUA POTABLE Y Y SANEAMIENTO EN HONDURAS

FORTALEZAS

1. La existencia de la Ley Marco de Agua y Saneamiento, Ley de Municipalidades, Ley de Modernización del Estado, Ley de Ordenamiento Territorial y otras vinculadas que disponen la descentralización de los servicios y su desconcentración.
2. La creación de las instituciones sectoriales necesarias para apoyar el proceso de descentralización en forma independiente: CONASA y ERSAPS.
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 financiamiento en curso y potencial, dirigido a fortalecer el proceso de descentralización.
5. Las municipalidades y Juntas de Agua y Saneamiento que operan la mayoría de los servicios en forma desconcentrada.
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 cinco mil).
7. La existencia de oficinas regionales del SANAA que por tradición han operado en forma desconcentrada y que facilitan el apoyo a los prestadores.
8. Buena capacidad de recursos humanos en el ámbito nacional, relacionados con el sector.
9. La existencia de la Mesa Sectorial de Agua Potable y Saneamiento y de la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHON) como instancias de concertación y de negociaciones.
10. La existencia de los Técnicos en 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 economías de escala para facilitar la gestión de la prestación del servicio.

DEBILIDADES

1. Carencia de una política pública en materia de agua potable y saneamiento.
2. Debilidad administrativa, financiera, técnica y económica de los gobiernos municipales.
3. Falta de interés y/o de información para recibir los sistemas del SANAA en algunas municipalidades y de descentralizar los sistemas municipales, en otros.
4. Débil capacidad operativa para desarrollar la descentralización.
5. Limitada 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).
6. Insuficientes recursos presupuestarios, en contradicción con el mandato de Ley y falta de coordinación y eficiencia para aprovechar recursos provenientes de donantes, cooperantes y bancos.
7. Presencia de prioridades políticas en la prestación de los servicios al interior del SANAA y de las municipalidades.
8. Falta de fuerza para aplicar las sanciones correspondientes ante los incumplimientos que se den a los mandatos de la Ley Marco.

Hacia la transformación del sector agua y saneamiento

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, entre cuyas columnas vertebrales destacan:

- ▶▶ **LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**, como el conjunto de acciones para lograr una mayor participación de las municipalidades y comunidades en la provisión de los servicios públicos básicos y 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.
- ▶▶ **EL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, rendición de cuentas y auditoría social en el ámbito local.

Es éste el contexto al que se enfrenta Honduras en términos de la planificación estratégica del sector agua potable y saneamiento, ya que dada la debilidad estructural de la mayoría de los prestadores y la presencia de múltiples operadores por unidad de servicio –por 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 permitan cumplir las metas fijadas para el sector.

Uno de los principales retos que enfrenta la ejecución de la ERP, en general, y la planificación estratégica del sector agua potable y saneamiento, 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 hacer transparentes las acciones y sus resultados.

La transformación del servicio de agua potable y saneamiento que posibilite el cumplimiento de las metas del milenio y, por lo tanto, las de la ERP, depende de la capacidad de atraer, generar y administrar los recursos económicos - financieros necesarios, para lo cual es fundamental crear nuevos instrumentos, reformular los actuales y contar con instituciones locales eficientes que canalicen ágilmente los recursos y aseguren una adecuada prestación de los servicios.

Armonizar la cooperación en el sector es por ello de vital importancia. La adecuada coordinación tendrá efectos para todos los sectores, pero más aún en el sector agua potable y saneamiento, por cuanto el mismo concentra gran parte de la cooperación internacional.



Una reforma que se consolida

La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento

»» En el año 2003, la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento estableció un nuevo orden, con simetrías y arreglos distintos del pasado, además de generar nuevas instituciones que aclararan los rumbos por recorrer para transformar el sector y lograr sus verdaderos objetivos: Otorgarle a la población hondureña, agua potable en cantidad suficiente y 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, y contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar, salud y desarrollo.

Al amparo de esa Ley, el sector ha concentrado su actuación en:

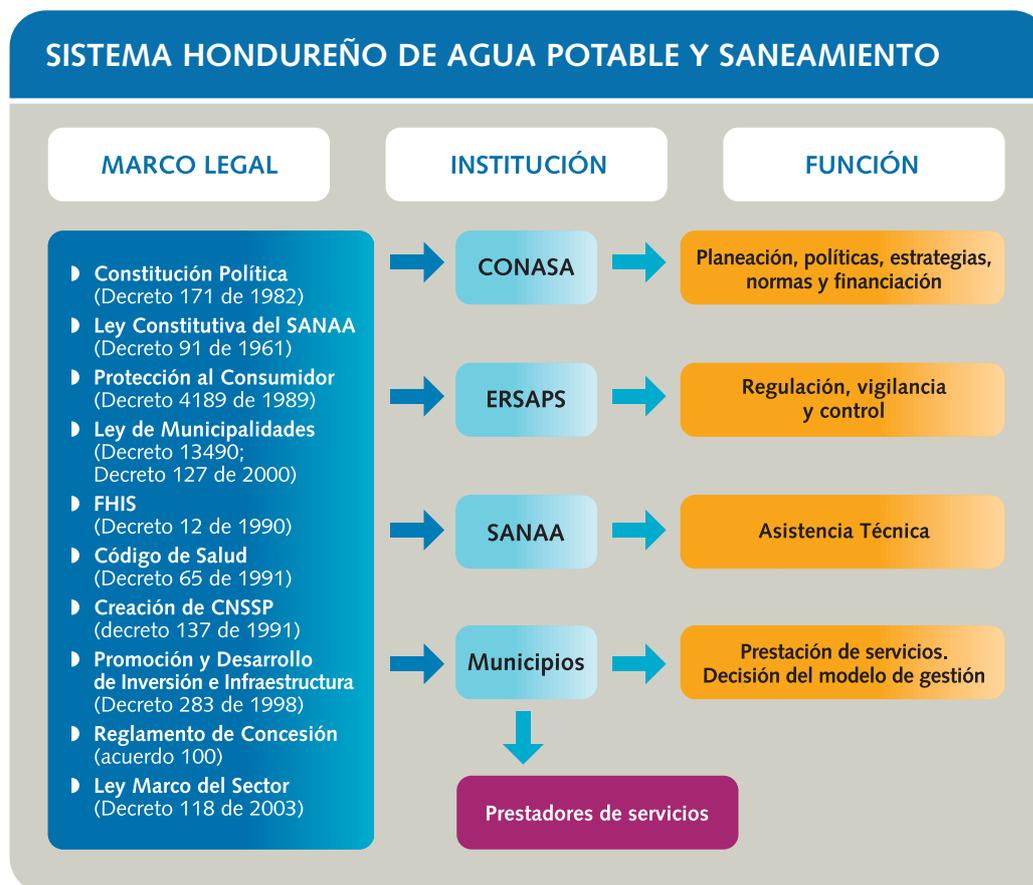
- »» Un nivel que se fundamenta en la determinación y mejoramiento de las políticas públicas, de las estrategias, y de la elaboración de **PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS**. Al resolver la asignación de estas tareas a responsables concretos, el Estado hondureño toma el liderazgo en la región centroamericana.
- »» Un nivel 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, fomentaban condiciones de iniquidad y uso indebido de recursos escasos; así como servicios inaceptables y carentes de sostenibilidad.
- »» Un nivel crucial correspondiente a la **GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**, nacida de la administración de los sistemas junto con la prestación de tales servicios.

Con visión de futuro, la Ley Marco también reconoce el crucial papel de los usuarios del agua y de la sociedad organizada en el sector, lo que va desde la participación en decisiones relevantes hasta la vigilancia de su marcha, sus avances y sus 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 e instituciones financieras nacionales e internacionales, quienes desempeñan hoy roles relevantes en los avances del sector.

De esta manera, el nuevo equilibrio está basado en entes centrales [Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (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 prestar los servicios de agua potable y alcantarillado en las mejores condiciones de cobertura, calidad costos y sostenibilidad, bajo nuevos modelos de gestión e indicadores de resultados. Las nuevas instituciones ya están implementadas y en proceso de consolidación.

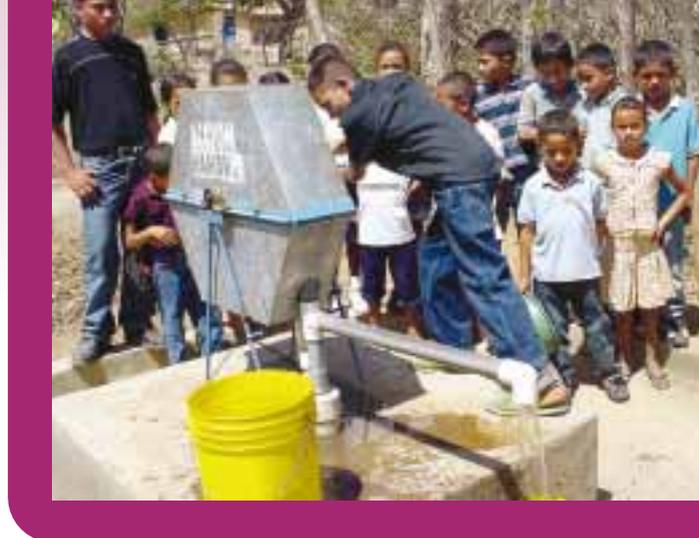
La evaluación de las condiciones prevalecientes y la experiencia adquirida en Honduras en materia de los sistemas, servicios, marco jurídico e instituciones del sector, en comparación con el resto de Centroamérica, permiten aseverar que existen en el país las condiciones más favorables para modernizar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



LOS AGENTES SOCIALES DEL CAMBIO EN EL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

La Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento identifica y regula la interacción de los agentes que son responsables por las diferentes funciones del sector, a saber:

1. **CONSEJO NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (CONASA)**, responsable de la definición de políticas y de la planificación estratégica del sector. Lo conforman el Secretario de Salud Pública, de Finanzas, de Gobernación y Justicia, de Recursos Naturales y Ambiente, el Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras, y representantes de las Juntas Administradoras de Agua y de los usuarios.
2. **ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (ERSAPS)**, 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 técnica y administrativa.
3. **LAS MUNICIPALIDADES**, titulares de los servicios y como tales, responsables de la prestación de los mismos. Están facultados para disponer la forma y condiciones en que los servicios son prestados, 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.
4. **JUNTAS DE AGUA Y SANEAMIENTO (JAS)**, grupos de la comunidad organizada para la prestación de los servicios en el área rural. Existen alrededor de 5,000 JAS en Honduras, con su respectiva personería jurídica.
5. **SANAA**, como ente y secretaría técnica de CONASA, es responsable de apoyar técnicamente al CONASA, ERSAPS, municipalidades y prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. En forma transitoria se puede 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.



Una política de Estado sostenible

El Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento

» El gobierno hondureño, en el marco de su estrategia de desarrollo, solicitó el apoyo del PPIAF para una asistencia técnica que acompañara la elaboración del sector agua potable y saneamiento 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 éstos 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.

Los logros alcanzados en el sector agua potable y saneamiento en Honduras durante la administración del período 2002-2005 están fuertemente vinculados con el liderazgo, impulso y energía de la CPME, la cual: (i) ha encabezado la emisión de lineamientos y las negociaciones para desarrollar un valioso análisis sectorial; (ii) ha facilitado y vigilado la elaboración, negociación y promulgación de la Ley Marco del sector, y su reglamento; (iii) ha encabezado las negociaciones del Gobierno con el Banco Interamericano de Desarrollo para lograr el desarrollo y consolidación del ERSAPS; y (iv) ha impulsado que las instituciones y arreglos institucionales que la Ley Marco ordena establecer, se instrumenten plenamente, con éxito y en lapsos razonables. En suma, el papel de CPME ha sido crucial en relación con los avances obtenidos durante la actual administración pública.

Tales esfuerzos han sido complementados con el liderazgo de la CPME al encabezar la iniciativa de búsqueda de apoyo del PPIAF para la planificación estratégica del sector agua potable y saneamiento, con participación plural de funcionarios, actores sociales y autoridades locales. El resultado ha sido el presente Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), elaborado 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 contenido del PEMAPS instrumenta la transformación del sector, describe los objetivos que se persiguen y las estrategias intrasectoriales que se seguirán para lograr su cumplimiento, y propone metas por alcanzar durante el período 2006-2009.

La presente síntesis de dicho proceso y de la política de Estado en materia de agua potable y saneamiento, se encuentra ampliamente sustentada en un acervo documentario construido durante más de un año de trabajo conjunto.

Se ha previsto que, como todo sistema de trabajo, el 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.

Misión

Este Plan bascula entre dos tipos de necesidades que por su naturaleza son complementarias:

- » las necesidades de adoptar con vehemencia la gestión de la demanda de servicios, y
- » las necesidades impostergables de avanzar con éxito en la gestión de la oferta de dichos servicios.

El PEMAPS 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 los grandes temas del sector, lo cual requerirá un robusto esfuerzo institucional para organizar al Estado; descentralizar las actuaciones del sector en materia de administración de sistemas y prestación servicios; 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.

Visión

Contribuir al permanente equilibrio entre oferta y 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 del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, 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.

Objetivos de la modernización

1. Fortalecer el marco institucional nacional del sector liderado por CONASA, asistido técnicamente por el SANAA y regulado por ERSAPS.
2. Promover la municipalización de los servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo el medio rural y las zonas marginadas urbanas.
3. Fortalecer los modelos de gestión y con ello mejorar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento,

bajo administraciones modernas y eficientes, con finanzas bien sustentadas.

4. Abrir espacios de actuación y oportunidades para la participación del sector social y del sector privado, con miras a avanzar en términos de transparencia, rendición de cuentas, equidad y solidaridad, y brindar facilidades para apoyar la tercerización, los contratos público - privados, los contratos de concesión y otras alternativas que ofrezcan verdaderas ventajas.
5. Construir los consensos necesarios entre los actores clave (públicos, sociales y privados) para la modernización del sector en Honduras.

Política general del sector

1. Impulsar el bienestar económico, político, social y cultural de los hondureños, a través de la transformación y fortalecimiento del sector.
2. Garantizar a la población servicios con calidad y eficiencia, en las zonas rurales y urbanas, especialmente en las marginales, como propósito de interés público.
3. Readecuar el marco institucional y perfeccionar y profundizar el marco jurídico del sector agua potable y saneamiento, a efecto de mejorar la planificación, regulación y prestación de los servicios, con amplia participación de los grupos sociales.
4. Impulsar el mejoramiento de la gestión de los servicios saneamiento como instrumento básico para la promoción de la calidad de vida, y del bienestar y desarrollo social.
5. Garantizar, a través del Estado hondureño y bajo el principio de solidaridad, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento a sectores excluidos por sus condiciones socioeconómicas.
6. Impulsar la descentralización del sector, acorde con las políticas del Estado.
7. Lograr la transferencia ordenada, eficiente y oportuna de los servicios de agua potable y saneamiento a las municipalidades.
8. Lograr la municipalización de la administración de los sistemas y la prestación de los servicios con calidad y continuidad, con equidad y solidaridad, en todos los municipios del país.
9. Crear las condiciones propicias para fortalecer el sistema financiero del sector y la prestación de los servicios; el mejoramiento del aparato institucional sectorial en el ámbito nacional, intermunicipal, municipal y local del sector; la apertura hacia distintos modelos de administración de sistemas, de prestación de servicios y de gestión; así como la creación de elementos para el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos capacitados.

Las estrategias

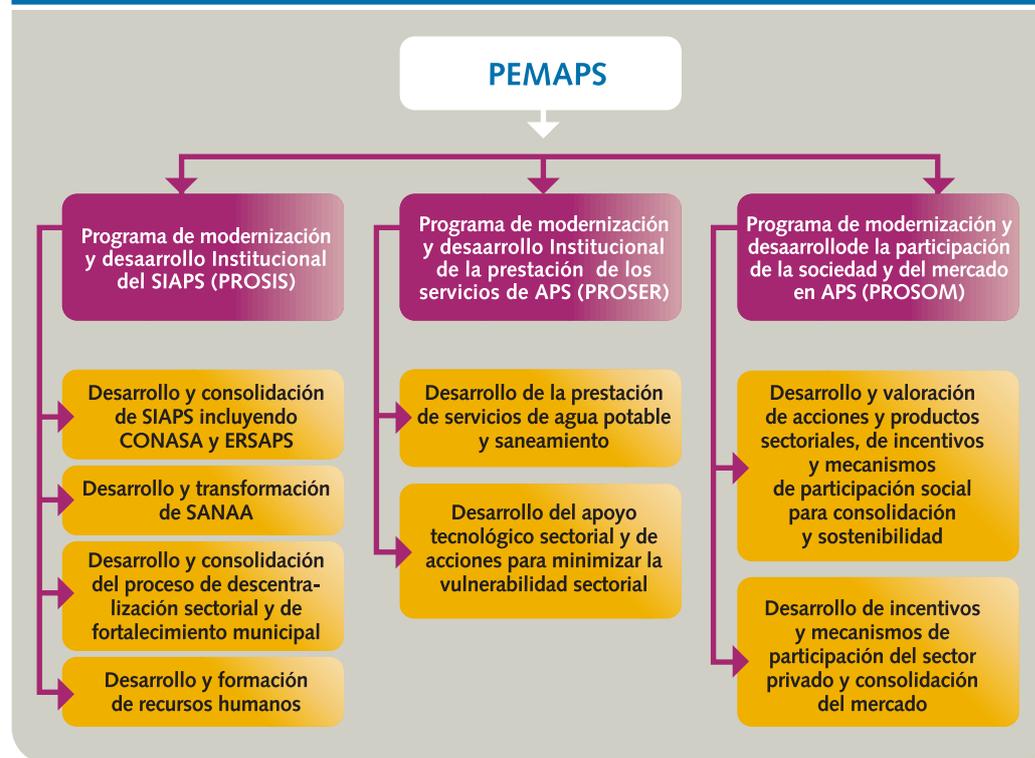
1. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA HONDUREÑO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSIS), que obedece al objetivo de consolidar el Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, desarrollar y transformar el SANAA, promover el desarrollo y consolidación de la descentralización sectorial y fortalecimiento municipal, y promover el desarrollo de recursos humanos. Incluye los siguientes subprogramas:

- » **Desarrollo y Consolidación del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (SIAPS), incluyendo sus Entes Rector y Regulador (DESAS)**, con el fin de consolidar algunas instituciones y crear otras.
- » **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 lo que el SANAA sigue preservado, aunque con otras funciones.
- » **Desarrollo y Consolidación del Proceso de Descentralización Sectorial y de 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.
- » **Desarrollo y Formación de Recursos Humanos (DERHU)**, tanto de los operadores de sistemas, como de todos los profesionales de los entes centrales del sistema hondureño de agua potable y saneamiento, vinculados al CONASA, ERSAPS y SANAA

2. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSER), dedicado a promover la creación y el desarrollo de entes prestadores de servicios y la mejora de la prestación, en los aspectos técnico - operacionales, administrativo - financieros, tecnológicos y de minimización de la vulnerabilidad a desastres, de tal manera que se alcance la modernización de los prestadores, cualquiera sea su forma de gestión, y la mayor integración e intercambio entre ellos. Incluye los siguientes subprogramas:

- » **Desarrollo de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (DESER)**, fundamental para el funcionamiento adecuado del Sistema Hondureño de Agua Potable y Saneamiento, 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 del sistema.
- » **Desarrollo del Soporte Tecnológico Sectorial y de Acciones para la Minimización de la Vulnerabilidad Sectorial a Desastres (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.

ESTRUCTURA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SECTORIAL



3. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL MERCADO EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (PROSOM) que tiene por objetivo buscar la valoración del sector, estimular la participación de la comunidad y del mercado, atendiendo a estos dos aspectos esenciales del sistema. Incluye los siguientes subprogramas:

- ▶▶▶ **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 (DEVAL)**, dedicado a todos los sectores de las organizaciones y empresas operadoras de sistemas de agua potable y saneamiento, a los demás entes del sistema y a los directivos y asesores de comunicación e información pública, donde el CONASA adopta el liderazgo junto con los entes operadores de los sistemas.
- ▶▶▶ **Desarrollo de Incentivos y Mecanismos para la Participación del Sector Privado y 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 consultoría, instalaciones, materiales y equipos, y obras sectoriales.



Acciones para la transformación

Propuestas sectoriales y perfiles de proyectos

»» El PEMAPS propone diecinueve proyectos que se orientan a nueve espacios estratégicos de decisión y acción que, como los proyectos mismos, son importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley Marco, en torno a la modernización en la gestión de los servicios de manera sostenible. Tales espacios son:

1. Completar la consolidación de los entes rectores (CONASA y ERSAPS) y la transformación del SANAA, como ente técnico de soporte.
2. Transferir los sistemas del SANAA a las municipalidades.
3. Crear un mecanismo de financiamiento para el sector.
4. Fortalecer las capacidades municipales y de los prestadores municipales.
5. Promover espacios para la participación social y privada.
6. Elaborar los instrumentos que permitan a las municipalidades constituir prestadores dentro de un marco de gestión descentralizada, eficiente, efectiva, transparente y con participación comunitaria.
7. Dotar al sector de un marco normativo que estandarice y mejore los niveles de calidad técnica.
8. Dotar al sector de un arreglo para la formación de los recursos humanos.
9. Desarrollar una capacidad para el estudio analítico de la calidad del agua y la práctica rutinaria de verificación contra normas, que busque mejorar la vigilancia para protección de la salud pública y el mejoramiento de la calidad del producto suministrado.

Es importante precisar algunos componentes del PEMAPS que son particularmente importantes y críticos para lograr el éxito de la reforma.

El primero es la **TRANSFERENCIA DE LOS SISTEMAS DEL SANAA A LAS MUNICIPALIDADES**, pues con ello se logrará descentralizar estos servicios y aplicar efectivamente las políticas sectoriales, tanto por los prestadores de servicio como por los entes normativos y reguladores, de una manera uniforme, en todo el territorio nacional.

El segundo componente crucial es **LA CREACIÓN DE UN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO SECTORIAL**, ágil y efectivo. Por una parte, el mecanismo proporcionará los incentivos para el cumplimiento de las políticas sectoriales, pero también facilitará que las municipalidades puedan desarrollar por sí mismas la infraestructura sanitaria requerida para ampliar la cobertura de los servicios. Un elemento adicional es el financiamiento que podrá otorgarse a los prestadores medianos y pequeños para que logren consolidarse, adquiriendo el equipamiento y la tecnología necesarios, 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, un componente fundamental es la **CREACIÓN DE CAPACIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES Y, POR ENDE, EN LOS PRESTADORES DE SERVICIOS** a través de una gestión descentralizada, en la que se apliquen principios empresariales para mejorar los servicios, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas, la participación comunitaria, la separación de funciones entre el titular y el prestador, la intangibilidad de los fondos, y la cobertura de los costos, entre otros principios fundamentales.

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 operen bajo nuevos esquemas empresariales.

Bajo esta perspectiva, los diferentes proyectos del PEMAPS apoyan y apuntalan el esfuerzo de estos tres componentes, en un proceso de consolidación de una reforma que asegurará la continua expansión y mejoramiento del sector en los años posteriores a la realización del PEMAPS.

Las propuestas

Los proyectos para la consolidación del proceso de modernización iniciado con la Ley Marco y cuya implantación se encuentra estructurada en el PEMAPS son los siguientes:

1. COORDINACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEMAPS

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.

2. SOCIALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN SECTORIAL

El proyecto está orientado a la implementación de una estrategia de socialización del proceso de modernización del sector agua y saneamiento en Honduras, instrumentado a través del PEMAPS, mediante la ejecución de un conjunto de acciones de divulgación y socialización de sus políticas y estrategias entre diferentes audiencias del sector público y privado, así como de la sociedad civil hondureña, con el fin de conseguir respaldo al proceso, 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 a dicho lanzamiento y dirigida a los agentes 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.

3. COORDINACIÓN DE INVERSIONES

Este proyecto apunta a la obtención de acuerdos entre el Estado 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 sectorial.

4. CONSOLIDACIÓN DEL CONASA

Se orienta a que el CONASA desarrolle su plena capacidad, de acuerdo con las funciones que le confiere la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. El proyecto se divide en dos componentes fundamentales:

- A) La consolidación del Consejo, mediante la integración de todos sus miembros, debidamente acreditados, con el reconocimiento en todas las esferas del Estado, así como los diversos entes que participan de las actividades en sector.
- B) La provisión de instrumentos y mecanismos sectoriales que permitan a CONASA funcionar con la agilidad y la orientación que requiere el sector.

5. CONSOLIDACIÓN DE ERSAPS

El proyecto identifica actividades necesarias para la consolidación del ente regulador:

- A) Implementar el Registro Nacional de Prestadores.
- B) Desarrollo de los instrumentos regulatorios faltantes.
- C) Emisión de dictámenes iniciales durante la primera etapa de implementación.

6. REINGENIERÍA DEL SANAA

Apunta a 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.

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.

7. TRANSFERENCIA DE LOS SISTEMAS DE AGUA Y ALCANTARILLADO DE TEGUCIGALPA DEL SANAA A LA MUNICIPALIDAD DEL DISTRITO CENTRAL

El proyecto tiene como 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.

Se ha considerado un período de gestión interina en el cual el SANAA actuará como prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria que la transferencia de los activos y personal necesario demanda, incluyendo el absoluto respeto por los derechos laborales adquiridos.

8. TRANSFERENCIA DE ACUEDUCTOS URBANOS DEL SANAA

Corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua del SANAA a las municipalidades de El Progreso, La Ceiba, Danlí, Juticalpa, Comayagua, Siguatepeque, La Paz / Cane, La Entrada y La Esperanza / Intibucá, sin afectar el servicio ni a los usuarios, y cumpliendo con el mandato de la Ley Marco del sector.

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 actuará en forma interina como el prestador de la municipalidad, para permitir la preparación necesaria que la transferencia de los activos y personal necesario demanda, incluyendo el absoluto respeto por los derechos laborales adquiridos.

9. TRANSFERENCIA DE ACUEDUCTOS SEMI - URBANOS Y RURALES DEL SANAA

Corresponde a la transferencia de 9 sistemas de abastecimiento de agua semi-urbanos y 13 rurales del SANAA a las municipalidades de San Marcos de Colón, Copán Ruinas, Amapala, Yuscarán, Teupasenti, Santa María del Real, San Nicolás (Santa Bárbara) y El Paraíso (Copán), en el ámbito semi-urbano y San Antonio de Flores, El Banquito, Namasigüe, Júcaro Galán, Aramecina, Alianza, Pavana, El Aceituno, Guarizama, Concordia, Cerro Grande y La Cañada, San Francisco de Ojuera y Nueva Celilac, en el ámbito rural.

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 actuará en forma interina como el prestador de la Municipalidad, para permitir la preparación necesaria que la transferencia de los activos y personal necesario demanda, incluyendo el absoluto respeto por los derechos laborales adquiridos.



10. FONDO HONDUREÑO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (FHAS)

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.

Este mecanismo financiero permitirá que las municipalidades puedan acceder a recursos financieros para mejorar los servicios bajo un esquema de prestación descentralizada de los mismos, a través de prestadores constituidos como empresas. Asimismo, creará condiciones para el desarrollo de las pequeñas empresas prestadoras y podrá ir fortaleciéndose paulatinamente mediante el acceso a recursos para nuevas necesidades. En el ámbito rural, el fondo buscará la creación de condiciones para el desarrollo gradual de un enfoque empresarial en las organizaciones comunitarias.

El FHAS operará en cuatro áreas de intervención:

- »»» Coordinación con los cooperantes.
- »»» Obtención de recursos financieros.
- »»» Canalización de los recursos.
- »»» Servicios complementarios para adquisiciones consolidadas.

11. MODELOS DE GESTIÓN PARA SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

A través de este proyecto se 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.

12. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO - PYMES

A través de este proyecto se diseñarán modelos de organización y gestión de PYMES de servicios para los entornos urbanos, periurbanos y rurales, incluyendo el marco jurídico y los instrumentos de contratación y de gestión complementarios.

13. MODELOS EMPRESARIALES ESTANDARIZADOS

El proyecto preparará los modelos empresariales estandarizados compatibles con las características de los servicios municipales de agua y saneamiento en el país. Estos modelos 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.

14. ASISTENCIA PARA ACUEDUCTOS RURALES

Este proyecto proporcionará herramientas a las comunidades para formar Juntas de Agua con normas de organización y participación acordes con los principios establecidos en la Ley Marco y en la política sectorial, y 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:

- ▶▶ El desarrollo de instrumentos y el mejoramiento de la información.
- ▶▶ El fortalecimiento institucional para el apoyo y asistencia a las comunidades y Juntas de Agua.
- ▶▶ 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.

15. ASISTENCIA TÉCNICA A MUNICIPALIDADES Y PRESTADORES MUNICIPALES (TRANSFERIDOS Y NO TRANSFERIDOS)

El proyecto busca el fortalecimiento de las capacidades operativas tanto de la municipalidad como de su prestador de servicios, así como de la adopción de un modelo de gestión que incluya los correspondientes estatutos de constitución del prestador y el contrato de prestación. El proceso evolutivo del proyecto se inicia con la constitución del prestador, seguido de un trabajo de fortalecimiento de sus y de la municipalidad para desempeñar con eficiencia los roles que establece la Ley Marco del sector.

16. DESARROLLO DE NORMAS TÉCNICAS

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 normas adoptadas serán 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 en el ámbito nacional.

17. ARREGLO PARA LA FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La ejecución de este proyecto se orientará al diseño del Programa de Capacitación y Formación de Recursos Humanos del Sector Agua Potable y Saneamiento y la implementación de su primera etapa. El programa estará orientado a los siguientes grupos:

- »» El personal de los prestadores municipales en las áreas de gerencia, servicios comerciales, administración y finanzas, operación y mantenimiento.
- »» El personal de las unidades de supervisión y control municipal.
- »» El personal técnico de asistencia a los prestadores comunitarios (juntas de agua rurales y periurbanos).
- »» Consultores que prestan servicio de asistencia técnica a los gobiernos y prestadores municipales (en estudios, diseño, supervisión, dictamen, etc.).

18. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA

Éste es un proyecto diseñado 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.

19. DESARROLLO DE OPORTUNIDADES DE MERCADO

Consiste en 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.

Cronograma y programación de actividades

Para la secuencia de ejecución de los proyectos y actividades se ha seguido los siguientes criterios:

- »» La primera actividad para la implementación del Plan, es la obtención de recursos para el funcionamiento de la Unidad de Coordinación del PEMAPS.
- »» Una vez obtenidos tales recursos se procederá a la constitución y puesta en funcionamiento de la Unidad Coordinadora del PEMAPS.
- »» La actividad prioritaria de la Unidad de Coordinación es la armonización de inversiones en proceso, a fin de optimizar los recursos disponibles en programas de fortalecimiento sectorial en apoyo a la transferencia de los sis-

PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PEMAPS

| PROGRAMA | SUB PROGRAMA | CÓDIGO | PROYECTO | COSTO ESTIMADO (US\$) |
|----------|--------------|---|--|--|
| PROSIS | DESAS | 1 | Coordinación de la implementación del PEMAPS | 514.500 |
| | | 3 | Coordinación de inversiones | 48.000 |
| | | 4 | Consolidación de CONASA | 142.000 |
| | | 5 | Consolidación de ERSAPS | 489.000 |
| | | 10 | Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS) | 1.356.000 |
| | DESAN | 6 | Reingeniería del SANAA | 3.949.000 |
| | | 14 | Asistencia para acueductos rurales | 2.382.000 |
| | DEFOR | 7 | Transferencia de los sistemas de agua y saneamiento de Tegucigalpa del SANAA a la municipalidad del distrito central | 25.844.000 |
| | | 8 | Transferencia de acueductos urbanos del SANAA | 12.828.000 |
| | | 9 | Transferencia de acueductos semi-urbanos y rurales del SANAA | 1.880.000 |
| 15 | | Asistencia técnica a municipalidades y prestadores municipales (transferidos y no transferidos) | 9.987.000 | |
| DERHU | 17 | Arreglo para la formación de los recursos humanos | 976.000 | |
| PROSER | DESER | 11 | Elaboración de modelos de gestión para servicios de agua potable y alcantarillado | 338.000 |
| | | 13 | Elaboración de modelos empresariales estandarizados | 561.000 |
| | DETEC | 16 | Desarrollo de normas técnicas | 390.000 |
| | | 18 | Fortalecimiento del control de la calidad del agua | 718.000 |
| PROSOM | DEVAL | 2 | Estrategia de socialización de la modernización del sector | 441.000 |
| | DEIME | 12 | Participación del Sector Privado - PYMES | 80.000 |
| | | | 19 | Desarrollo de Oportunidades de Mercado |
| | | | TOTAL | 63.105.500 |



Claves para la sostenibilidad

El financiamiento del proceso de modernización sectorial

»» Para cada proyecto que forma parte del PEMPAS se ha desarrollado un perfil que contiene el programa y el subprograma que lo incluye, el nombre y la descripción del proyecto, la definición de las actividades requeridas para ejecutarlo y un estimado de sus costos. El costo total de ejecución del PEMAPS supera los US\$ 63 millones, cifra que representa sólo el 4,7% de los más de US\$ 1.300 millones de inversión estimada para el sector hasta el año 2015 y que es un requisito para que dicha inversión se haga efectiva. La mayor parte de los recursos se desembolsarán en el año 2008 año en que debe concluirse la transferencia de los sistemas del SANAA a los municipios.

PROGRAMACIÓN DE DESEMBOLSOS

| 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 financiamiento del PEMAPS se prevé dos fuentes generales de provisión de recursos:

- » Participación de bancos y donantes, lo que comprende al Banco Mundial, BID y los 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.
- » Participación del Gobierno de Honduras, recursos de contrapartida indispensables para contar con los apoyos financieros internacionales. Deberán 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.

Armonización de las fuentes de recursos.

Para contar con la participación de bancos y donantes, se establecerán las bases pertinentes para armonizar las fuentes de recursos de las distintas procedencias y consecuentemente, se conciliarán los 19 proyectos, sus objetivos y contenidos, los flujos de caja y componentes de gasto de inversión y corriente, en relación con los objetivos que persiguen los bancos y donantes en sus respectivas agendas de actuación en el ámbito de Honduras.

Operación de los recursos presupuestales.

Los fondos necesarios para el PEMAPS podrán operarse bajo elementos innovadores a través de un proceso robusto encabezado por el Gobierno de Honduras. Lo anterior podría establecer el realineamiento del apoyo que ofrecen los bancos y donantes hacia el sector de agua potable y saneamiento, en comparación favorable con los enfoques previos, muy específicos y focalizados en las agendas y ópticas de cada ente que financia o participa en los procesos de apoyo al sector.

En ese orden de ideas, el financiamiento bajo el nuevo esquema tendrá lugar ya sea a través de presupuestos sectoriales atados o de destino específico inamovible (*earmarked*) o a través de cestas de fondos que pueden conseguir financiación de diversos donantes de índole internacional que han participado o desean participar en el fondeo del sector (COSUDE, JICA, SIDA, Unión Europea, USAID, CIDA, Cooperación Española, SNV, DANIDA, etc.) y de socios y aportadores locales de diversa índole, incluyendo el sector privado.

Esta modalidad que se denomina SWAp (por sus siglas en inglés, *SectorWide Approach*) deberá involucrar una estrecha coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la CPME y el FHAS, cuando esté constituido. En su etapa inicial, tendrá una duración de tres años, equivalente al costo estimado del PEMAPS.

La lógica que subyace al SWAp reside en que todas las inversiones significativas en relación con el PEMAPS estarán canalizadas hacia los mismos objetivos a través de una estrategia consistente que a su vez está conducida por el propio plan. En los primeros pasos (año 2006) para la instrumentación del SWAp, se cumplirán los requisitos de contar con un marco institucional nacional robusto y operativo plenamente, con capacidad suficiente de respuesta para atender con eficiencia y oportunidad las necesidades que se deriven del PEMAPS. Con el SWAp los bancos y donantes podrán contribuir al desarrollo y éxito del Plan en forma consolidada en lugar del desarrollo fracturado de proyectos específicos. Los beneficios para el sector y para el país podrán potenciarse.

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

El SWAp también incrementa las posibilidades del Gobierno de Honduras de lograr el éxito en la instrumentación del PEMAPS, en el 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 donantes, los cuales aplican diferentes políticas, agendas, objetivos y prácticas, particularmente para el manejo administrativo y financiero. Existirán modalidades a través de las cuales el Gobierno de Honduras mantendrá el acceso a la información sobre los desembolsos y un cierto control sobre las formas en que se utilizan los fondos de los donantes. El principal beneficio 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 (ONGs, usuarios de las aguas, 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 Honduras.

Conducción de la implementación 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 Dirección de Coordinación de la Ejecución del PEMAPS, incorporada a la Secretaría de la Presidencia a través de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) para coordinar trabajos, evaluar avances y resolver obstáculos para cumplir con los objetivos y metas del PEMAPS.







Siglas y abreviaturas

| | |
|---------------|--|
| FHAS | Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento |
| AHJASA | Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento |
| AMHON | Asociación de Municipios de Honduras |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAFTA | Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos (sigla en inglés) |
| CONASA | Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento |
| COSUDE | Cooperación Suiza para el Desarrollo |
| CPME | Comisión Presidencial de Modernización del Estado |
| ERSAPS | Ente Regulador del Servicio Agua Potable y Saneamiento |
| FHIS | Fondo Hondureño de Inversión Social |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| JAS | Juntas de Agua Potable y Saneamiento |
| JICA | Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (sigla en inglés) |
| ONGS | Organizaciones No Gubernamentales |
| OPDS | Organizaciones Privadas de Desarrollo |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PPIAF | <i>Public Private Infrastructure Advisory Facility</i> |
| PYMESS | Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios de Agua y Saneamiento |
| SANAA | Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados |
| SERNA | Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente |
| SNV | ONG de Cooperación y Desarrollo - Holanda |
| TAS | Técnico en Ambiente y Saneamiento |
| TOM | Técnico en Operación y Mantenimiento |
| USAID | <i>United States Agency for International Development</i> |

Participaron en la elaboración del PEMPAS:

EN CONASA

Coordinación General: Ing. Lino Murillo Soto

Coordinación: Ing. Julio A. Cárcamo

Asistente de Coordinación: Ing. Samuel Alvarado Reyes

EN OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL SECTOR

Planificación: Ing. Marcio Rodríguez Ayala e Ing. Mirian Narváez

Estrategia Institucional: Ing. Rodolfo Ochoa Álvarez

Participación Sector Privado y PYMES: Ing. Ricardo A. Bermúdez Wills e Ing. Walter Pavón Villars

Fortalecimiento Municipal - Descentralización: Ing. Luis A. Romero Quezada

Estrategia Financiera: Lic. Hernán Rodríguez Barahona

EN EL BANCO MUNDIAL

Supervisión General: Ing. Gustavo Saltiel

Equipo del Banco: Ing. Martín Ochoa (hasta enero 2005) e Ing. Miguel Vargas-Ramírez

CONSULTORES

Coordinador Internacional: Ing. Paulo Cezar Pinto

Modelos de Gestión, PSP y PYMES: Ing. Carmiña Moreno

Descentralización y Fortalecimiento Municipal: Ing. Eduardo Mestre

Desarrollo de los Servicios: Ing. Manuel López

Estrategia Económico-Financiera: Eco. Luis Poggi

Reingeniería del SANAA: Ing. Rodolfo E. Biasca

COMITÉ TÉCNICO DE REVISIÓN

CPME: Ing. José Mario Zúñiga y Ricardo Mairena (consultor)

ERSAPS: Ing. Francisco Antunez e Ing. Luis Moncada Gross

SANAA: Ing. Rodolfo Ochoa por CONASA.

Otros: los Ing. Humberto Puerto e Ing. Alfredo Dipalma.

Coordinación General: Ing. Luis Moncada Gross.

Conceptualización, síntesis y edición de versión del PEMAPS para socialización y divulgación: Lic. Cecilia Balcázar Suárez, consultora del Banco Mundial.

Diseño de logotipo y slogan del PMAPS: L.D.G. Liliana Villena.

Diseño y diagramación de textos: Martín Arias.