

ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ZONAS RURALES

Experiencias en la prestación de servicios sostenibles



Honduras

Este estudio fue realizado como parte de la iniciativa del Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento Triple-S financiada por la Fundación Bill & Melinda Gates. Los documentos pueden ser bajados en: www.waterservicesthatlast.org

López, M.A., 2011. *Honduras: Abastecimiento de agua en zonas rurales; Experiencias en la prestación de servicios sostenibles*. La Haya: IRC International Water and Sanitation Centre y Tegucigalpa, Honduras: RASHON

/ servicio rural de agua / prestación de servicios /sostenibilidad /funcionalidad / Honduras

Derechos reservados de autor © 2011 IRC International Water and Sanitation Centre (Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC—siglas en Inglés)). Se autoriza a reproducir y adaptar este material de forma parcial o completa con fines educativos, científicos o relacionados con el desarrollo con excepción de aquellas actividades con carácter comercial.

ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ZONAS RURALES

Experiencias en la prestación de servicios sostenibles

Honduras

Por: M. A. López
IRC International Water and Sanitation Centre
La Haya 2011

ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	vii
EXECUTIVE SUMMARY	ix
RESUMEN.....	xv
1 Introducción	1
1.1 La Iniciativa Triple-S y los Estudios de Países	1
1.2 Conceptos Claves.....	2
2 Metodologías y Marco Analítico.....	5
2.1 Marco Analítico Común	5
2.2 Información Producida/Publicaciones de los Estudios.....	5
3 Contexto.....	6
3.1 Indicadores Básicos	6
3.2 Indicadores Socio Económicos y Gobernabilidad	8
3.3 Cobertura	9
3.3.1 Viviendas con Acceso a Agua Potable.....	9
3.3.2 Viviendas con Acceso a Saneamiento.....	10
3.4 Área de Actuación.....	10
3.5 Objetivos y Metas Sectoriales en el área rural	10
3.6 Indicadores de Gestión	11
3.6.1 SIAR Utilizado por SANAA	11
3.7 Indicadores de Gestión Utilizados por el ERSAPS	13
4 Hallazgos en Modelos de Prestación de Servicios (SDM)	14
4.1 Habilitando el Ambiente a Nivel Nacional para el Modelo Conceptual de Servicios (SDA)	14
4.1.1 Organización del Sector	14
4.1.2 Marco Jurídico.....	15
4.1.3 CONASA.....	15
4.1.4 ERSAPS.....	18
4.1.5 Gobiernos Municipales.....	20
4.1.6 La COMAS y el Registro de Organizaciones Gubernamentales que Trabajan en el Municipio.	21
4.1.7 USCL	21
4.2 Modelos de Prestación de Servicios a Nivel de Sistemas	21
4.3 Entes Prestadores de Servicios en Localidades Urbanas.....	23
4.4 Modelos de Prestación de Servicios a Nivel Rural	23
4.4.1 Gestión Familiar.....	26
4.4.2 Apoyo a la Gestión	26
4.5 Asistencia Técnica a los Prestadores.....	26
4.5.1 Regionales del Ente Técnico.....	26
4.5.2 Mecanismos no Gubernamentales de Asistencia a la Prestación del Servicio de Agua.....	30
4.5.3 Capacitación	36
4.6 Desarrollo de Infraestructura	36
4.6.1 Mecanismos de Financiamiento	36
4.6.2 ONGs, Cooperantes y Otras Instituciones del Sector	37
4.6.3 Cultura Organizacional	38
4.6.4 Experiencia Programa de Agua y Saneamiento Rural de USAID/Honduras (PSSII)	40
4.6.5 Experiencia del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS)	42
4.6.6 Experiencia de MAMUCA en Agua Potable	43
4.6.7 Descripción a Nivel Intermedio de los Modelos de Prestación de Servicios (SDM)	44
4.6.8 La Municipalidad y sus Organizaciones de Apoyo y Supervisión a la Prestación de los Servicios	44
4.7 Acompañando los Procesos de Comportamiento Organizacional para Apoyar los Modelos Emergentes	46
4.8 Estado Actual de la Armonización y Coordinación	47
4.9 Disparadores Subyacentes, Incentivos, Movilizadores y Retos	48

5	Análisis del Modelo de Prestación de Servicios (SDM)	50
5.1	Habilitando el Ambiente a Nivel Nacional para el Modelo Conceptual de Servicios	50
5.1.1	Organización del Sector	50
5.1.2	Marco Jurídico	50
5.1.3	CONASA	50
5.1.4	ERSAPS	51
5.1.5	Gobiernos Municipales	52
5.1.6	La COMAS	52
5.1.7	USCL	53
5.2	Modelos de Prestación de Servicios a Nivel de Sistemas	53
5.2.1	Entes Prestadores de Servicios en Localidades Urbanas	53
5.3	Modelos de Prestación de Servicios a Nivel Rural	53
5.3.1	Gestión Familiar	54
5.3.2	Apoyo a la Gestión	54
5.4	Asistencia Técnica a los Prestadores	54
5.4.1	Regionales del Ente Técnico (SANAA)	54
5.4.2	Mecanismos no Gubernamentales de Asistencia a la Prestación del Servicio de Agua	55
5.4.3	Capacitación	55
5.5	Desarrollo de Infraestructura	55
5.5.1	Mecanismos de Financiamiento	56
5.5.2	ONGs, Cooperantes y Otras Instituciones del Sector	56
5.5.3	Cultura Organizacional	56
5.5.4	Experiencias Programas de Agua y Saneamiento USAID	56
5.5.5	Experiencia del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local basado en la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS)	57
5.5.6	Experiencia de MAMUCA en Agua Potable	57
5.5.7	Descripción a Nivel Intermedio de los Modelos de Prestación de Servicios (SDM)	57
5.5.8	Las Municipalidades y sus Organizaciones de Apoyo y Supervisión a la Prestación de los Servicios	57
5.6	Acompañando los Procesos de Comportamiento Organizacional para Apoyar los Modelos Emergentes	57
5.6.1	Los Mecanismos de Coordinación y Aprendizaje	58
5.6.2	Planes	58
5.7	Estado Actual de Armonización y Coordinación	58
5.7.1	Responsabilidad Institucional	59
5.7.2	Gestión Integrada del Recurso Hídrico	59
5.8	Disparadores Subyacentes	59
5.9	Vulnerabilidad y Sostenibilidad	60
6	Conclusiones del Estudio Servicios Sostenibles a Escala en Zonas Rurales	61
6.1	Enfoque de Prestación de Servicios	61
6.2	Aprendizaje y Capacidad	62
6.3	Armonización y Alineamiento	62

BIBLIOGRAFÍA	64
---------------------	-----------

ANNEXOS	66
----------------	-----------

Anexo 1	Analytical framework for combined study and scoping research study Triple-S	66
---------	---	----

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1:	Dimensiones y Modos de Decentralización	3
Tabla 2:	Indicadores de Desarrollo Humano	6
Tabla 3:	Hogares por Nivel de Pobreza Según Dominio	7
Tabla 4:	Indicadores de la Pobreza en el Área Rural	8
Tabla 5:	Viviendas con Acceso a Agua Potable	9
Tabla 6:	Viviendas con Acceso a Saneamiento	9
Tabla 7:	Población Rural Concentrado/Categoría	10
Tabla 8:	Población Rural Disperso/Categoría	10
Tabla 9:	Proyecciones de Cobertura	11
Tabla 10:	Población e Inversiones en Agua Potable	11
Tabla 11:	Población e Inversiones en Saneamiento	12
Tabla 12:	Estado de los Sistemas Rurales según Calificación del SIAR	12

Tabla 13: Situación de los Sistemas Rurales año 2009	13
Tabla 14: Disparadores Subyacentes, Incentivos, Movilizadores y Retos	48
Tabla 15: Evolución Ejecución Proyectos	56

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1: Metodología según Línea de Pobreza	7
Figura 2: Metodología según Necesidades Básicas	8
Figura 3: Organización del Sector	14
Figura 4: Organización CONASA	16
Figura 5: Modelo de Regulación y Fiscalización	18
Figura 6: Organigrama ERSAPS	19
Figura 7: Diagrama de Interrelación	22
Figura 8: Caracterización de Relaciones Fase de Post-Construcción	23
Figura 9: Organización Típica de una Junta de Agua	24
Figura 10: Organigrama Regionales SANAA	27
Figura 11: Ciclo de la Prestación del Servicio	28
Figura 12: Estructura Jerárquica de COCEPRADIL	31
Figura 13: Organigrama de la Junta Directiva General	32
Figura 14: Organigrama de la Junta Directiva Central	33
Figura 15: Organigrama AHJASA	34
Figura 16: Etapas del Proceso de Sostenibilidad	35
Figura 17: Organigrama Gerencia Regional	41
Figura 18: Flujo de las Relaciones Interinstitucionales	43
Figura 19: Funciones de CONASA	44
Figura 20: Organigrama Municipal de la Prestación de Servicios	45
Figura 21: Plataformas de Concertación	47
Figura 22: El CONASA y su Ente Técnico Situación de Transición	51
Figura 23: Sectoriales a Nivel Intermedio	52

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1: ¿Cuál es la Distinción entre el Enfoque del Servicio de Suministro y el Modelo del Servicio de Suministro?	2
Cuadro 2: Situación Actual de CONASA	17
Cuadro 3: Situación Actual del ERSAPS	20
Cuadro 4: El Entorno Municipal	22
Cuadro 5: Principales Proyectos Rurales Ejecutados por SANAA	25
Cuadro 6: La Sostenibilidad y el Ciclo de la Prestación del Servicio	29
Cuadro 7: Experiencia de WFP: Asociación Municipal de Juntas de Agua (AJAM)	30
Cuadro 8: Contexto	33
Cuadro 9: Historia de AHJASA	36
Cuadro 10: Experiencia del FHIS	39

ACRÓNIMOS

A&S	Agua y Saneamiento
AHJASA	Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
AJAAS	Asociaciones de Juntas de Agua y Saneamiento
AJABO	Asociación de Juntas de Agua de Bonito Oriental
AJAM	Asociación de Juntas de Aguas Municipal
AJAMTE	Asociación de Juntas de Aguas Municipal de Teupasenti
AJAMY	Asociación de Juntas de Aguas Municipal de Yoro
AJAS	Asociación de Juntas de Agua y Saneamiento
AMANCO	Amanco Tubosistemas Honduras S.A de C.V.
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
APP	Agua para el Pueblo
ASDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo
ASP	Aguas de San Pedro
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARE	“Cooperative for Assistance and Relief Everywhere”
CARITAS	Cáritas International, una organización humanitaria de la Iglesia Católica
CCICH	Cámara de Comercio e Industrias de Choloma
CCS	Comité de Contraloría Social
CICH	Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras
COCEPRADIL	Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COMAS	Comisión Municipal de Agua y Saneamiento
CONASA	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPME	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
CRS	Catholic Relief Services
DESCEAS	Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento
DGRH/SERNA	Dirección General de Recursos Hídricos /Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
DSA	División de Saneamiento Ambiental
EACI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ENSEF	Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERPS	Estrategia de Reducción de la Pobreza Sectorial
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
ESCASAL	Escuela y Casa Saludable
FHAS	Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FOCUENCAS	Fortalecimiento en la Gestión Municipal de los Recursos Naturales en las Cuencas
FUNAPIB	Fundación Parque Nacional Pico Bonito
FUNDEMUNH	Fundación para el Desarrollo Municipal
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GTZ	Partner for the Future Worldwide. Agencia Alemana de Cooperación Técnica
ICF	Instituto de Conservación Forestal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
INA	Instituto Nacional Agrario
IRWA	Asociación Internacional de Aguas Rurales
JAA	Juntas Administradoras de Agua
JAAS	Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento
JAPOE	Junta Administradora de Agua Potable y Disposición de Excretas de Jesús de Otoro
JICA	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (sigla en inglés)

MAMUCA	Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida
MINSA	Ministerio de Salud
MSS	Modelos consensuados de Servicios de Suministro
NRWA	Asociación Nacional de Agua Rural de los Estados Unidos
O&M	Operación y Mantenimiento
OBA	Output Based Aid
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUR	Operación y Mantenimiento de Acueductos Rurales
ONGs	Organización No Gubernamental
OPD	Organización Privada de Desarrollo
OPS-OMS	Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud
PARASAN	El Paraíso con Agua y Saneamiento
PAS	Programa de Agua y Saneamiento
PAS-BM	Programa de Agua y Saneamiento/Banco Mundial
PC-PNUD	...Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEC	Proyectos Ejecutados por la Comunidad
PEMAPS	Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRASAR	Programa de Agua y Saneamiento Rural
PROMOSAS	Programa de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento
PSA	Programa de Saneamiento Ambiental
PSSII	Proyecto Sectorial de Salud II en su componente de Agua y Saneamiento Rural
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas de Servicios de Agua y Saneamiento
RAS-HON	Red de Agua y Saneamiento de Honduras
REHDES	The Honduran Ecological Network for Sustainable Development
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SDA	Service Delivery Approach
SDM	Service Delivery Model
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIAR	Sistema de Información de Acueductos Rurales
SINFASH	Sistema de Información de Agua y Saneamiento de Honduras
SNV	ONG de Cooperación y Desarrollo-Holanda
SSE	Servicios Sostenible a Escala
SWAP	Sector-wide Approach
TAM	Técnicos Asistentes Municipales
TAS	Técnico en Agua y Saneamiento
TOM	Técnicos en Operación y Mantenimiento
TRC	Técnico en Regulación y Control
TSA	Técnico en Saneamiento y Ambiente
UGSA	Unidad de Gestión en Saneamiento y Ambiente
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos de Norte América para el Desarrollo
USCL	Unidad de Supervisión y Control Local
UTI	Unidad Técnica Intermunicipal
WFP	Water for People
ZMVS	Metropolitana del Valle de Sula

EXECUTIVE SUMMARY

This document is an effort to identify actions to ensure Sustainable Services at Scale, better known as Triple-S. Its general objectives are to improve the sustainability of the rural water services, followed by a component of harmonisation to improve sector capacity. The work and the methodology applied include processes of documentation and investigation of different institutions. Also, different aspects of sector policies are investigated as well as proposals and service delivery models and the experiences with the modernization process. Interviews and field visits took place as well.

Honduras has a total population of 7.6 million people, of which 3.3 million people are rural inhabitants. The territorial extension of the rural region is 112,492 km², with a population density of 62 hab/km². Based on population growth projects, the future rural population will exceed the urban population in a very short term.

To reach the 95% coverage of service delivery as established in the Poverty Strategy Reduction (PSR), more emphasis must be given to reaching dispersed populations (approximately 20,000 towns), and to populations reliant on systems that have become obsolete. It is understood that implementing the interventions may have a higher degree of difficulty. Therefore it is expected that the methodologies and technologies that are needed will likely be those that have not yet been applied to the rural areas.

The country rates at an average Human Development level of 0,732. Poverty levels also indicate that 20.7% of the population earns less than US\$1.00 per day, while 44% earn less than US\$2.00. According to the 2006 Human Development Report (HDR) by the United National Development Programme (UNDP), 48% of Honduras' population rest at the poverty line. These levels are higher in rural areas, where 63.5% of the population are considered to be living in poverty. In relation to the perception of corruption, Honduras has an index score of 2.6 on the Corruption Perception Index, which ranges from 0 to 10 (the lower the score, the more corrupt the country is perceived to be).

Honduras has tools in place to help improve transparency, governance, and citizen participation regarding the management of resources. These tools include: the decentralisation process (which can strengthen governments), the Poverty Reduction Strategy, as well as the Law of Transparency and Access to Public Information. The Framework of Law and the General Water Law also both foster greater citizen participation, which can then influence governance in the water and sanitation sector.

With regards to population coverage for drinking water and sanitation facilities, 77.45% of the population (3.3 million people) has access to the former, while 79.6% (3.41 million people) has access to the latter. The population not covered by water meets its needs with options not accepted by the national and international standards: 20.4% lacks sanitary sewerage.

To reach 95% coverage by 2015, serving a population of 1.02 million people, a total investment of US\$4.43 billion in water services is needed; while US\$3.49 million for sanitation services is also needed. These values exceed historic levels of investment.

The sector has an Information System for Rural Aqueducts (ISR) that determines the degree of deterioration of systems and its management weaknesses. This information system facilitates timely planning interventions that can help prevent early deterioration of systems. It also supports planning activities to repair systems in case they are already deteriorated. The degree of deterioration ranges from "A" to "D", where "D" is the lowest grade. According to Honduras' National Water Utility (Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado —SANAA), 64% is located in the two first categories (A and B), which need interventions

addressing capacity building and community participation, while categories C and D need infrastructure improvements. Additionally, the Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) has indicators for a Base Line that allows for regulations and controls of service delivery. These indicators are grouped as follows: 1) indicators that determine the quality of the service and take into account the technical, economic, and management aspects; and 2) indicators that refer to the care and compliance of the provider to institutional requirements. For instance, the institutional requirements are related to the degree of autonomy, as well as issues of transparency and accountability, environment, administration, and management. The indicators focus on complying with the Framework Act with regards to the provision of service contracts, as well as contracts with providers and the municipal government.

The model of service provision, considered as a holistic approach, covers three levels: a) national level, b) intermediate level, which includes the city, as well as the provider and the technical assistance (coming from different actors) and c) user level, which considers strengths and weaknesses in economical, financial, and governance contexts. In this respect, there are three distinct actors, namely: The Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) and the technical agency, the ERSAPS, and the municipalities with their providers (Water Utility or Juntas Administradoras de Agua—JAA).

The legal basis of the sectoral approach is founded on the Constitution of the Republic, in which Article 145 defines the responsibility of State to protect human health and the environment. Article 340 gives one the power to regulate the use of natural resources. According to social interest, natural resources are of public utility and necessity. In connection with the service, among others, the following laws exist:

- Framework Law on Water and Sanitation Sector,
- Constitutional Act of SANAA,
- The Law on Territorial Planning and Human Settlements,
- The Forestry Law, Protected Areas and Wildlife,
- Municipalities Act, and the Amendment Act and its Regulations,
- Health Code and Regulations,
- General Water Law,
- National Plan.

According to experts, due to the diversity of laws, much effort is needed to harmonise and create improvements. The Strategic Plan to Modernise the Water and Sanitation Sector (Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento—PEMAPS) highlights the difficulties of implementation and draws attention to the fact that the laws are given little attention in practice. Since October 2003, the sector has been and continues to be regulated and governed by the Framework Act and its regulations.

As head of the sector, CONASA and its Technical Body have faced resistance to change. There is also a fierce resistance to their implementation from the Union of SANAA, as well as popular grassroots organisations that link sector modernisation processes to privatisation of services and lack of political will.

The gap created by the delay in implementing changes and meeting responsibilities makes harmonisation as well as scaling up and sustainability efforts more difficult, taking into account that CONASA is responsible for the sector interventions. In order to operate according to the provisions of the Framework Act and its regulations, SANAA is still pending to return 16 water systems, with some having metropolitan or major cities characteristics such as Tegucigalpa and “La Ceiba to Progreso”. The rest of the systems are small, with rural characteristics.

Major political decisions are needed to overcome the problems generated by the payment of labour liabilities of the city of Tegucigalpa. The national budget must also allocate funds to meet

its obligations, once it no longer receives income for service delivery. Today, there is willingness to make it operational. An important aspect of SANAA's responsibility of channeling funds is the creation of the Honduran Fund for Water and Sanitation (FHASA). CONASA has PEMAPS which measures the efforts, training resources, and actions that are needed to strengthen institutions of the sector at all three levels of performance. At the central level donors are integrated through the Sector Table in order to optimise their participation. They also have the Honduran Network of Water and Sanitation (RAS-HON) as a forum for dialogue, consultation, and exchange. It is characterised by functional and technical independence and has legal personalities. RAS-HON also has three locations, with offices in Tegucigalpa, San Pedro Sula, and La Ceiba.

Since 2003, ERSAPS has developed important activities that make it possible for the organisation to have funds within the national budget and to develop regulatory instruments, which were needed to create the Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS) and Unidad de Supervisión y Control Local (USCL). In this effort, many organisations including the Inter-American Development Bank (Banco Interamericano de Desarrollo – BID), COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), United Nations Children's Fund (UNICEF), and RAS-HON, have collaborated. The implementation process of regulation requires a great effort, given the scale of organisational work. This means reaching more than 298 municipalities and more than 5,000 JAA. To achieve this policy, it is necessary to identify the scales of implementation, regulation, and decentralisation.

Municipalities have major responsibilities as holders of water services. The first responsibility is related to the investment of all components of the project cycle. Another is related to service delivery through independent providers. In rural areas, the onus is on the JAA, which requires technical assistance to ensure the provision of sustainable quality services. In the past, this type of assistance was low or non-existent. The support of the municipalities is channeled through the COMAS and USCL, and is complemented by technical assistance from SANAA to the Municipality and providers (municipal and JAA). In addition to being support mechanisms, they are also means to making community participation possible on a voluntary basis.

The service delivery models in rural areas can be family or community models. Community management is handled through administrative water boards (JAA). The quality of these services are determined, regulated, and controlled through management indicators which also evaluate service providers such as ERSAPS. In this case, ownership belongs to the communities whose rights are exercised by the Board. These boards have the community support through the Committee of Operation and Maintenance, Sanitation, and Micro-watershed.

The community model evolved from a scheme without community participation or gender balance, which also lacked institutional support in its post-construction phase, into the current model which now includes the aforementioned concepts as well as institutional support in its upper and middle levels. There are also governance components (which are important as social audits), as well as components of accountability, management of Integrated Water Resources Management (IWRM), and watershed protection.

The family management support model in the dispersed rural areas has been weakened by the withdrawal of the Public Health Department from its responsibility to address population needs, in terms of infrastructure development and technical assistance. Notwithstanding the aforementioned, the Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Non-Government Organisations (NGOs), and SANAA continue to operate with technical assistance components, even though these components have been weakened. Despite this weakness, such institutions will be able to fill the gap in the reduced areas of coverage. The system developed should be harmonised while mechanisms for formal implementation should be defined by various stakeholders in the sector.

Municipal responsibility for supporting management of rural systems must continue with the assistance of SANAA through their regional TOMS (Técnicos en Operación y Mantenimiento). Municipalities must also rely on planning in the Rural Aqueducts Information System (Sistema de Información de Acueductos Rurales—SIAR). SIAR also has to be improved in order to have a

database (using information generated through JAA), which can then be used for regulatory and planning purposes.

The regional office of SANAA will continue to be responsible for technical assistance to the JAA, while its scope is extended to municipalities in the planning sector. The financial weakness to cover the costs of TAS and TOM must be overcome using synergies with other stakeholders. This can enable the development of a lighter structure with higher productivity, and greater sustainability. Interventions in the cycle of service delivery are still needed in pre-investment and post-construction phases in order to ensure successful performance. In this sense, the Asociación de Juntas de Aguas Municipal (AJAM) has the opportunity to supplement the service support of the JAA.

The intermediate level involves:

- Municipalities with owners and managers of quality service delivery,
- Providers, under different management methods previously identified in this document,
- Associations of Water Boards—urban, suburban, and rural,
- The Regions of the Technical Agencies,
- The COMAS, the USCL—integrating public participation in the processes of planning and monitoring and control,
- NGOs active in the sector.

Weakness in the institutional support to meet the required technical assistance in the rural sector has prompted the emergence of non-institutional support schemes, such as the AJAM, COCEPRADIL, and AHJASA, among others. These are associations of boards that have been successful and sustainable through partnerships with municipalities, aid workers, NGOs, and the SANAA. The AJAM is a national level association that is supported by the regional SANAA. The Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL) is an association of boards whose field of action lies within the department of Lempira, covering 12 of its 18 municipalities. AHJASA is also an association of water boards with more than 18 years of existence. It began in the Nacaome department with 17 members, and now has more than 500 associates nationwide, with headquarters in Tegucigalpa. They have proven to be sustainable and have contributed successfully in technical assistance work in the rural sector. They also actively pursue the financial sustainability of providing technical assistance in a corporate form, which helps to complement and maintain investment projects. As a result, this can also help to generate resources and ensure technical assistance to partners.

Training in the sector has been managed through mechanisms and procedures of actors who are in charge of training, supervision and execution of construction, as well as operation and maintenance. It is also complemented by training in hygiene and sanitation, as it pertains to community organisation and their JAA. The training is aimed to strengthen local governments in the decentralisation process and in providing safe water and sanitation services; wherein recent experiences from the DESCEAS and CARE-PASOS projects serve as examples. The School Program and Healthy House, better known as ESCASAL, has also been adopted by most sector actors. It is directed at Honduran children and promotes training in hygiene, water use efficiency, as well as maintenance of health facilities and its integrating effect on family, teachers, surrounding community, and local government.

Between 2002 and 2006, investments in water and sanitation infrastructure development amounted to a total of US\$28.4 million. Out of this total, 36% were grants, 28% were loans, and 36% were national counterpart funds. In terms of investment, there is a Sector Investment Programme which runs until 2015. Its purpose is to support the goals of the poverty reduction strategy (ERP). Multilateral investment banks, donors, bilateral and community contributions are supporting investments. The channelling of these funds has been done through the Secretaría de Finanzas (SEFIN), FHIS, Municipalities and JAA in addition to projects implemented by communities (Proyectos Ejecutados por la Comunidad—PEC), which have strengthened social

control. Funds for service delivery come from tariffs, which in many cases are inadequate. This often results in the deterioration of the systems and the low quality of services. The existing situation stresses the need of the Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento (FHAS) to integrate and prioritise financial allocations in the sector. There is currently no policy mechanism that brings order to financial management.

At intermediate level, the central institutions have regional offices and mechanisms such as COMAS and USCL which support municipal management. They also have the TOMS and TAS (Técnico en Agua y Saneamiento), as well as board associations which provide technical assistance to the JAA. The TOMS are newly created while the TAS have been in existence for some years. However, since both are weak, they need to be rescued by organisational structuring to ensure their financial sustainability.

The municipality is responsible for strategic planning, financial management, procurement and construction design, as well as service delivery through specialised organisations. Its current structure is very weak. Although there are specific interventions to strengthen it, there are difficulties in doing so because the process requires a nationwide effort that covers 298 municipalities, and local effort to reach more than 7,000 JAA.

The selection criteria for the prioritisation of the interventions in the sector include rates of poverty and human development. In relation to rural infrastructure, the SIAR rating of "A, B, C and D" is used, and is also supplemented by other selection criteria, such as: yield of sources, degree of dispersion, proximity of the source, per capita costs of the systems, as well as community interest and involvement.

Experience shows that community participation in planning processes and monitoring produces efficiency. As a result of synergies, duplications are avoided, while decision making and priority setting are done in an integrated manner. IWRM and the Water and Sanitation Programme (Programa de Agua y Saneamiento—PSA) will therefore be increasingly used. Such forms of participation are also used by CARE, Catholic Relief Services, and Agua para el Pueblo (APP).

A huge gap in harmonisation and coordination efforts is created due to the slow implementation and modernisation processes of SANAA's governing body and technical agency. This is especially the case when the responsibility and functions of the government, including sector policy and planning, are not properly delegated.

The sector is in an open process of reorganising in compliance with the Framework Law. Newly established bodies such as the CONASA and its Technical Body, and ERSAPS require creative approaches so that they do not become more bureaucratic at the expense of the quality of life of Hondurans. This requires additional efforts in policy formulation, physical and financial planning, and regulation and control of municipalities through the COMAS and USCL. Coming up with creative approaches also means that lenders, such as the JAA, must set mechanisms that support municipal management. Special attention should be paid to the obstacles that are facing the CONASA and its technical agency, so that the existing deadlock which favours consolidated reform can be overcome. The approach to consolidate CONASA and its technical agency implicitly involves considering sustainability at scale.

The service delivery models in rural areas, which include both the family level as well as the community management level, require that the concept of scale is driven by the associations of water boards. These associations have proven useful in ensuring technical assistance to the JAA. However, they have also shown a need for better adjusted business insight in order to overcome financial vulnerability. Coordination mechanisms between the Local Government through the COMAS, the ERSAPS, and SANAA must also be improved to gain synergies.

In terms of infrastructure, the rural concentrated area has been exhausted. However, the challenge of sustainability is greater because many systems (about 22% of existing infrastructure), have become obsolete or are rapidly deteriorating. Investment is therefore needed for reconstruction. To enter into the dispersed rural areas, some actors, such as SANAA and FHIS have lowered their limit of intervention. Interventions often have to be made with different

technologies than those previously used in the rural areas. The Unidad de Gestión en Saneamiento y Ambiente (UGSA) of the Ministry of Health, the FHIS as it relates to the PEC mode, as well as FHIS and CARE are all organisations which are experienced in rainwater harvesting and providing interventions using different technologies. In order to reach 95% coverage of water and sanitation services, the degree of dispersion of existing demands and the different approaches that are necessary to meet these demands need to be taken into account in order to ensure effectiveness of infrastructure development. It is crucial to apply models that have project cycles which include joint participation of various actors and greater community involvement.

In theory, financial planning is done via tariffs on the operation of rural systems (OpEx). Also, it is subsidised for the investment component (CapEx) without national integrated planning (SWAP) or a fund to channel sector investment. The PEMAPS has assessed the need for applying models and together with other actors considers the creation of these models a priority. However, there is no concrete action in this regard. The experience of AHJASA with the operational annual plan and the Junta Administradora de Agua Potable y Disposición de Excretas de Jesús de Otoro (JAPOE) in strategic planning in the South should be assessed as they can serve as examples to learn from. These organisations have reserved funds for replacements (CapManEx). The life-cycle cost approach is needed to scale up investments and create sustainable projects.

The joint intervention of the National Government, local donors, NGOs, financial institutions, and the favoured communities have been successful in demonstrating the importance of coordinated, harmonised and aligned experiences, such as the one from DESCEAS (Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento), COCEPRADIL MAMUCA. To enhance organisational culture, experiences of interventions by actors such as USAID, SIDA, Swiss Cooperation for Central America, as well as CONASA and its Technical agency should be supported. Their organisational policy development and strategy-making processes should be shared in order to learn lessons on how to ensure sustainable and strategic planning approaches. The right approaches to management and the strengthening of the sector can therefore enhance the decentralisation processes in planning, financial sustainability, regulation and control, user protection, mechanisms for accountability, social control, and technical assistance. The SIAR is a mechanism to evaluate the state of rural systems, TOM interventions and systems in need of investments. Its reorganisation has focused on scaling up and achieving sustainability. It has also aimed to strengthen diagnosis methods, adjustment and control actions, as well as user information and work. The reorganisation is also supplemented by the Instituto Nacional Agrario (INE), the household survey, and other information systems related to the provision of services.

Integrated Water Resources Management is growing, as well as payment for environmental services. The General Water Law explicitly refers to it, and gives priority to human consumption of water over other uses. It also includes citizen participation in all activities related to water resource management. The complexity of managing water resources demands that information systems enable better planning and clearer information to the user. Aspects related to the multiple uses of water begin to be considered in planning and designing systems with a focus on rural economic development; but should not jeopardize the service delivery.

Finally, it should be noted that the sector has a long tradition of interventions that has generated models for a sector approach that promotes scaling up in a sustainable manner. The ongoing modernisation process and the Framework Law have helped the sector move towards the sustainable delivery approach. Although the JAA and their associations are far from ensuring full sustainability of services, they are showing positive signs towards it by considering concepts such as demand, gender participation, community participation, and institutional contexts in their service delivery planning. The financial side of planning still requires sharper thinking and implementing the FHAS. Further action must also be aimed at strengthening sector institutions, both at national and local level. Special attention should be given to making CONASA and its technical agency an operating body for scaling up through the Regulation and Control Laws of ERSAPS and USCL. Therefore, this entails that the Associations of Water Boards as well as the JAA need to be improved in order to further include civic participation and support for existing committees.

RESUMEN

El trabajo aquí desarrollado constituye un esfuerzo para identificar acciones dirigidas a garantizar la Prestación de Servicios Sostenibles a Escala, más conocida como Triple S por sus iniciales en inglés. Su objetivo general es mejorar la sostenibilidad de los servicios de agua rurales que va acompañado de un componente de armonización para mejorar la capacidad del Sector. El trabajo y la metodología aplicada, incluyen un proceso de investigación documental de las diferentes instituciones, en los que se investigan aspectos de políticas sectoriales, propuestas y modelos de prestación, experiencias del proceso de modernización, complementado con entrevistas y visitas de campo.

Honduras, tiene una población total de 7.6 millones, de los cuales 3.3 millones son rurales. Su extensión territorial es de 112,492 km² y es la segunda en densidad más baja de la región (62 hab/km²). Con las tendencias de crecimiento actuales, la población rural será rebasada por la urbana en muy corto plazo.

Para alcanzar la cobertura de 95% establecida en las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) se tendrá que trabajar con mayor énfasis en el rural disperso (aproximadamente 20 mil localidades) y en los sistemas del rural concentrado que están cayendo en desuso por lo que las intervenciones tendrán un grado de dificultad superior y habrá que recurrir a metodologías de trabajo y tecnologías diferentes a las utilizadas hasta la fecha en el rural concentrado.

El país tiene un nivel medio de desarrollo humano, que a nivel nacional es de 0.732 y niveles de pobreza que indican que un 20.7% gana menos de US \$ 1.00 diarios y 44% con ingresos menores a US \$ 2.00, con una línea de pobreza a nivel nacional del 48%, según el informe de Desarrollo Humano del 2006, del PNUD. Estos niveles se acentúan en el área rural, constituyendo los no pobres el 35.6%. En lo relacionado con la percepción de corrupción el país tiene un índice, en un rango de 0 a 10, de 2.6.

El país cuenta con instrumentos, herramientas y mecanismos para mejorar la transparencia, la gobernabilidad y la participación ciudadana en el manejo de los recursos que se destinan y destinarán para mejorar la situación existente, como son: el proceso de descentralización, que fortalecerá a los gobiernos locales, la ERP, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En materia de agua y saneamiento, cuenta con la Ley Marco y La Ley General de Aguas. Ambas fomentan una mayor participación ciudadana con el propósito de incidir en la gobernabilidad.

La cobertura en el área rural es en agua potable de 77.45% y en saneamiento de 79.6%, es decir que se cubre una población de 3.3 millones y 3.41 millones respectivamente. La población no cubierta en agua satisface sus necesidades con opciones no aceptadas por la norma nacional e internacional: en alcantarillado sanitario hay un 20.4% sin servicio. La población no cubierta en la actualidad la constituye aquella cuyos sistemas han sido rebasados por el crecimiento poblacional o porque han entrado en desuso, en lo referente al rural concentrado y al disperso, el orden es de 8,533 familias, con jerarquía de Puesto hay 4,238, de Sitio 4,551 y Agrupamientos hay 5,419, para un total de 22,741.

Los montos estimados para cubrir la brecha al año 2015 y alcanzar una cobertura de 95%, atendiendo una población de 1.02 millones, es decir 19.9 mil conexiones a razón de US \$ 200.00/conexión, representan un total de inversión de 39.9 millones en agua y 31.4 en saneamiento. Lo que significa una inversión anual de US \$ 4.43 millones anuales en agua y US \$ 3.49 millones en saneamiento, valores estos que superan los niveles históricos de inversión.

El sector cuenta con un Sistema de Información de Acueductos Rurales (SIAR) que le permite calificar el grado de deterioro de los sistemas y las debilidades administrativas. El SIAR facilita así las intervenciones oportunas que evitan que los sistemas dejen de funcionar adecuadamente antes del tiempo previsto y apoya las acciones de planificación dirigidas a rehabilitar aquellos sistemas ya dañados. El grado de deterioro se califica en un rango de calificación de "A" a "D", en el que "D" constituye la calificación más baja. Información suministrada por Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados SANAA, indica que el 64%, aproximadamente, se encuentra dentro de las dos primeras categorías, necesitando únicamente intervenciones dirigidas al desarrollo humano y el resto requiere de intervenciones de mejoras y ampliaciones a la infraestructura.

Por otra parte, el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) cuenta con indicadores que le permiten elaborar una "Línea Base" con propósitos de controlar y regular la prestación del servicio. Estos indicadores se agrupan en dos categorías, una que califica la calidad del servicio y que considera aspectos técnicos, económicos y administrativos y la otra que califica la parte institucional, en función de la atención y cumplimiento de las exigencias institucionales del prestador relacionada con el grado de autonomía, aspectos de transparencia y rendición de cuentas, ambientales, administrativos y gerenciales. Los indicadores están enfocados al cumplimiento de la Ley Marco, dar cumplimiento a lo establecido en los contratos de prestación de servicios, en los contratos con los Prestadores y el Gobierno Municipal.

El modelo de la prestación del servicio, visto con un enfoque integral, abarca tres niveles: a) Nivel Nacional, b) Nivel Intermedio, que incluye a la Municipalidad, al Prestador, la Asistencia Técnica (proveniente de los diferentes actores) y c) Nivel de usuario, que considera fortalezas y debilidades económicas y financieras, así como la gobernabilidad. En este orden de ideas, existen tres actores claramente diferenciados, que son: El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y su Ente Técnico, El ERSAPS, y las Municipalidades con sus Prestadores (Empresas de Agua o Juntas Administradoras de Agua (JAA)).

El sustento jurídico de la actuación sectorial, se incluye en la Constitución de la República y en su artículo 145 define la responsabilidad del Estado de proteger la salud y el medio ambiente y en su artículo 340 le atribuye la potestad de reglamentar la utilización de los recursos naturales, los cuales son de utilidad y necesidad pública, de conformidad al interés social. En relación con la prestación del servicios existen, entre otras, las siguientes leyes:

- Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento
- La Ley Constitutiva del SANAA
- La Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos
- La Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre
- Ley de Municipalidades y la Reforma a la Ley y su Reglamento
- Código de Salud y su Reglamento
- La Ley General de Aguas
- Plan de Nación

Esta diversidad de Leyes demanda un esfuerzo grande de armonización y de reformas que permitan perfeccionarlas según la opinión de algunos expertos en la materia. El Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento (PEMAPS) destaca las dificultades en su aplicación y la poca atención que las mismas tienen en la práctica. El sector es normado y regulado por la Ley Marco y su Reglamento desde octubre de 2003.

El CONASA y su Ente Técnico como cabeza del sector han tenido que enfrentar además de la resistencia natural al cambio, una férrea resistencia a su implementación por parte del Sindicato del SANAA y las organizaciones populares acompañada de una falta de voluntad política. Las organizaciones asocian el proceso de modernización sectorial con un proceso de privatización de los servicios. El vacío que genera el atraso de la puesta en funcionamiento del

cambio para que cumpla con sus obligaciones, dificulta los esfuerzos de armonización, de ir a escala y de sostenibilidad, dada sus responsabilidades generales en las intervenciones del sector.

Para que el SANAA opere en conformidad con lo establecido en la Ley Marco y su Reglamento quedan pendientes de devolución 16 sistemas de agua. De estos 16 Tegucigalpa, el Progreso y la Ceiba tienen características de metrópoli o ciudades mayores. Los sistemas restantes son pequeños y muchos de ellos con características rurales. Se requiere de una decisión política importante para superar los problemas generados por el pago del Pasivo Laboral de la ciudad de Tegucigalpa y para asignar dentro del presupuesto nacional los fondos necesarios para que cumpla con sus obligaciones, una vez que deje de percibir ingresos por concepto de prestación de servicios. En la actualidad se ha visto mayor voluntad para que sea operativo.

Un aspecto importante en su responsabilidad de armonizar la canalización de fondos, es la creación del Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento (FHAS). El CONASA cuenta con el Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento (PEMAPS) que dimensiona los esfuerzos, recursos y acciones de capacitación necesarios para fortalecer las instituciones sectoriales en sus tres niveles de actuación. A nivel central los cooperantes son integrados a través de la Mesa Sectorial con el propósito de optimizar su participación. También se cuenta con la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON), como instancia de diálogo, consulta y de intercambio del Sector que se caracteriza por tener independencia funcional y técnica, y cuenta con personería jurídica y tres oficinas, con sedes en Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba.

El ERSAPS desde el 2003 ha desarrollado actividades importantes que le han permitido a la fecha contar con asignación presupuestaria dentro del Presupuesto General de la Nación, desarrollar los instrumentos regulatorios, y los requeridos para la creación de COMAS y USCL. En este esfuerzo han colaborado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON), entre otras. El proceso de implementación de la regulación requiere de un gran esfuerzo, dada la dimensión del trabajo organizacional que significa llegar a 298 municipios y más de 5 mil JAA. Resulta necesario identificar políticas que permitan ir a escala con la implementación de la regulación, bajo un enfoque descentralizado.

Las Municipalidades tienen una alta responsabilidad como titulares de los servicios de agua. La primera relacionada con la inversión que conllevan todos los componentes del ciclo de proyecto, y la otra, relacionada con la prestación del servicio a través de prestadores independientes. En el caso rural la responsabilidad recae sobre las JAA, las cuales demandan una asistencia técnica que en el pasado era poca o inexistente, para garantizar la prestación de servicios de calidad sostenibles. El apoyo de las municipalidades a la prestación se canaliza a través de la COMAS y de la USCL y es complementado con la asistencia técnica del SANAA hacia la Municipalidad y los prestadores (Municipales y JAA), que además de ser mecanismos de apoyo, son medios que viabilizan la participación ciudadana en base a la voluntariedad.

Los modelos de prestación de servicios a nivel de sistemas en el área rural pueden ser familiares o comunitarios. La gestión comunitaria se maneja a través de las juntas administradoras de agua (JAA), la calidad de estos servicios se califica, regula y controla a través de indicadores de gestión que deben generar los prestadores y evaluar el ERSAPS, a través de los mecanismos ya referidos. En este caso la titularidad corresponde a las comunidades, cuyos derechos se ejercen a través de la Junta. Estas juntas tienen el apoyo comunitario a través del Comité de Operación y Mantenimiento, el de Saneamiento y el de Microcuencas.

El modelo evolucionó desde un esquema sin participación comunitaria o de género, carente de apoyo institucional en su fase de post construcción, hasta el modelo actual que incluye los conceptos antes referidos más conceptos de apoyo institucional en su nivel superior y medio, y componentes de gobernabilidad importantes como son las auditorías sociales, la rendición de cuentas, los conceptos de GIRH manejo y protección de la cuenca; algunos de ellos con más grado de desarrollo.

El apoyo a la gestión familiar en el rural disperso se ha debilitado con el retiro de la Secretaría de Salud Pública en su responsabilidad de atender a este grupo poblacional en materia de desarrollo de infraestructura y de asistencia técnica. No obstante lo anterior, el FHIS, algunas ONGs, y el SANAA siguen actuando con un componente de asistencia técnica que se ha visto debilitado, sin embargo, algunas de las instituciones anteriores han bajado los pisos de actuación y podrán llenar parcialmente el vacío existente. El software desarrollado deberá armonizarse y tendrán que definirse mecanismos que permitan su aplicación oficial por los diferentes actores del sector.

La responsabilidad municipal de apoyar la gestión de los sistemas rurales deberá seguir contando con el concurso del SANAA a través de sus regionales con sus Técnicos en Operación y Mantenimiento (TOMs), y deberá apoyarse en materia de planificación en el SIAR, que tiene que ser fortalecido y perfeccionado para poder contar con una base de datos que pueda utilizarse para fines regulatorios y de planificación, con información a generarse a través de las JAA.

Las regionales del SANAA seguirán teniendo una responsabilidad de asistencia técnica hacia las JAA y su ámbito de actuación se amplía a las municipalidades en materia de planificación sectorial. La debilidad financiera que actualmente tiene para cubrir los costos del TAS y TOM deberá superarse mediante sinergias creadas con otros actores que le permitan desarrollar una estructura más liviana con mayor productividad a la actual y que le permita garantizar su sostenibilidad. Sus intervenciones en el ciclo de la prestación del servicio siguen siendo necesarias considerando su actuación exitosa en materia de preinversión para el primero y en la fase de post construcción para el segundo. En este sentido las Asociación de Juntas de Aguas Municipal (AJAM) constituyen una oportunidad para complementar el apoyo a la prestación del servicio de las JAA.

A nivel medio intervienen:

- Las Municipalidades con titulares y responsables de la calidad en la prestación de los servicios;
- Los Prestadores, bajo las diferentes modalidades de gestión anteriormente identificadas en este documento;
- Las Asociaciones de Juntas de Agua, urbanas, periurbanas y rurales;
- Las oficinas regionales del Ente Técnico del Ente Técnico;
- Las COMAS, las USCL, que integran la participación ciudadana a los procesos de planificación y supervisión y control;
- Las ONGs activas en el sector.

La debilidad existente en el apoyo institucional para cubrir la asistencia técnica requerida en el sector rural ha hecho que surjan en el país esquemas de apoyo no institucionales como los son las AJAM, Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL), Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA), entre otros; que son asociaciones de juntas que mediante alianzas con las Municipalidades, cooperantes, ONGs y el SANAA han probado ser exitosas y sostenibles. La AJAM es una figura que actúa a nivel nacional y es fomentada por las regionales del SANAA. COCEPRADIL es una asociación de asociaciones de juntas cuyo campo de actuación es el departamento de Lempira, que cubre 12 de sus 18 municipios. AHJASA, también es una asociación de juntas de agua con más de 18 años de existencia, que nace en el departamento de Nacaome con 17 socios, y cuenta en la actualidad con más de 500 asociados a nivel nacional, con su oficina central en Tegucigalpa.

Todos ellos han demostrado ser sostenibles y han contribuido de forma exitosa con los trabajos de asistencia técnica en el sector rural y tienen como factor común la búsqueda de la sostenibilidad financiera en la oferta de servicios de asistencia técnica en forma empresarial, complementando y manteniendo los proyectos de inversión como generador de recursos para garantizar la asistencia técnica a sus asociados.

La capacitación del sector se ha manejado a través de los mecanismos y procedimientos internos de los ejecutores en capacitación en ejecución, supervisión y ejecución de obras, operación y mantenimiento y es complementada con capacitación en higiene y saneamiento en lo que corresponde a la organización comunitaria y sus JAA. Existe capacitación dirigida a fortalecer los gobiernos locales en su proceso de descentralización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, entre la que podemos mencionar la experiencia reciente del proyecto Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS) y a Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)-PASOS. El Programa de Escuela y Casa Saludable, más conocido como Escuela y Casa Saludable (ESCASAL), ha sido adoptado por la mayoría de los actores sectoriales y está dirigido a la niñez hondureña, fomentando la capacitación en higiene, uso eficiente del agua y mantenimiento de las instalaciones sanitarias, con un efecto integrador de la familia, docentes, comunidad y gobierno local.

Las inversiones para el desarrollo de infraestructura de agua potable y saneamiento del año 2002 al 2006 totalizaron un monto de 28.4 millones de dólares, de los cuales 36% fueron donaciones, 28% préstamos y 36% fondos de contraparte nacionales. En materia de inversión existe un Programa de inversiones del Sector con un horizonte al año 2015 para apoyar las metas de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Apoyan la inversión la banca multilateral, los cooperantes, la cooperación bilateral y los aportes comunitarios. La canalización de estos fondos se ha hecho a través de Secretaría de Finanzas (SEFIN), Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Municipalidades, JAA, y de más reciente aplicación, a través de proyectos ejecutados por las comunidades (PEC), los cuales han fortalecido la contraloría social. Los fondos de la prestación del servicio provienen de las tarifas, los cuales en muchos casos son insuficientes con las consecuencias propias en el deterioro de los sistemas y por ende en la calidad del servicio.

La situación existente resalta la necesidad del FHAS de integrar y priorizar las asignaciones financieras del Sector. No hay mecanismos de políticas que ordenen la gestión financiera.

A nivel intermedio las instituciones centrales cuentan con regionales y mecanismos como las COMAS y USCL para apoyar la gestión municipal. También con los TOMs y TAS, y con las asociaciones de Juntas para dar asistencia técnica a las JAA. Las primeras de reciente creación y las segundas con algunos años de actuación, pero actualmente se han debilitado y requieren ser rescatadas por esquemas de organización que garanticen su sostenibilidad financiera.

La municipalidad es responsable de la planificación estratégica, de la gestión de financiamiento, la contratación de diseños y la construcción, así como de la prestación de los mismos, a través de organizaciones especializadas en el término municipal creadas para estos fines. Su estructura actual es muy débil, aunque cuentan con intervenciones concretas para su fortalecimiento, pero esta asistencia confronta grandes dificultades dado que requiere de un esfuerzo a nivel nacional para cubrir las 298 municipalidades, y un gran esfuerzo local para llegar a las más de 7 mil JAA.

Los criterios de selección para priorizar las intervenciones sectoriales, incluyen índice de Pobreza y de Desarrollo Humano. En el caso de infraestructura rural se utiliza la clasificación del SIAR de "A, B, C y D", complementado con otros criterios de selección como son la demanda, rendimientos de fuentes, grado de dispersión, cercanía de la fuente, costos per cápita de los sistemas, e interés y participación comunitaria.

La experiencia indica que la participación comunitaria en los procesos de planificación y monitoreo genera eficiencia y que como resultado de las sinergias se evitan duplicaciones y la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades se hacen en forma integrada. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y el Programa de Saneamiento Ambiental (PSA) serán cada día más utilizados. Estas formas de participación son utilizadas por Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE), Catholic Relief Services (CRS) y Agua para el Pueblo (APP).

En el proceso de modernización del sector, la lenta implementación de la organización del Ente Rector y su Ente Técnico están creando un vacío importante en los esfuerzos de armoniza-

ción y de coordinación sectorial, sobre todo en aquellas funciones de exclusiva responsabilidad del gobierno y que no son delegables, como son las políticas sectoriales y su planificación.

El Sector se encuentra en un franco proceso de reorganización dando cumplimiento al mandato de su Ley Marco. Sus instancias de reciente creación como el CONASA y su Ente Técnico y el ERSAPS, demandan enfoques creativos que no lleven a estas instituciones a constituirse en organizaciones burocráticas en detrimento de la calidad de vida de los hondureños. Esto requiere de esfuerzos complementarios a las responsabilidades de formulación de políticas, de planificación física y financiera, de regulación y control de parte de las municipalidades a través de las COMAS, USCL. También requiere que los Prestadores en este caso las JAA o sus asociaciones fijen mecanismos en apoyo a la gestión municipal.

Especial atención hay que prestarle a los obstáculos que están enfrentando el CONASA y su Ente Técnico, para superar el estancamiento existente en beneficio de la consolidación de la reforma. El enfoque para consolidar estas instancias conlleva de forma implícita las consideraciones básicas de sostenibilidad y escala.

Los modelos de prestación de servicio en las zonas rurales, tanto a nivel familiar como de gestión comunitaria requieren que el concepto de escala manejado a través de las exitosas asociaciones de juntas de agua, sea apoyado, fortalecido y utilizado. Estas asociaciones como ya se ha demostrado sirven para garantizar la asistencia técnica a las JAA y requieren de un trabajo dirigido a su organización con una visión empresarial a perfeccionar para superar su vulnerabilidad financiera. Los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Local a través de las COMAS, el ERSAPS, el SANAA deberán ser perfeccionados para ganar sinergias.

En materia de infraestructura el área rural concentrada ha sido agotada, sin embargo, el reto de sostenibilidad es mayor porque muchos de los sistemas, alrededor de un 22%, han entrado en desuso o en franco deterioro, y requerirán de inversiones para su reconstrucción. Se está incursionando en el rural disperso y algunos ejecutores como SANAA y FHIS han bajado el límite inferior de intervención. Estas intervenciones tendrán que hacerse con tecnología diferente a la utilizada en el rural concentrado, para lo cual se cuenta con la experiencia de la UGA de la Secretaría de Salud, del FHIS en lo relacionado con la modalidad Proyectos Ejecutados por la Comunidad (PEC), y de FHIS y CARE con cosecha de aguas lluvias. El grado de dispersión existente demanda enfoques diferentes que permitan efectividad en el desarrollo de infraestructura con el objetivo de poder alcanzar la meta de cobertura del 95% en agua y saneamiento. Hoy más que nunca resulta necesaria la aplicación de los modelos implementados en el ciclo del proyecto con participación conjunta de los distintos actores sectoriales, y se requerirá mayor intervención comunitaria.

En teoría la planificación financiera es vía tarifa para la operación de los sistemas rurales (OpEx) y subsidiada para el componente de inversión (CapEX) sin seguir ninguna planificación nacional integrada sector-wide Approach (SWAP) y sin contar con un fondo que permita canalizar la inversión sectorial. Esta necesidad es valorada en su real perspectiva en el PEMAPS y existen otros actores que consideran prioritaria su creación, sin embargo no hay acciones concretas en este sentido. En esta materia la experiencia de AHJASA en el sur con sus planes estratégicos y POA debería evaluarse, así como Junta Administradora de Agua Potable y Disposición de Excretas de Jesús de Otoro (JAPOE), que tiene fondos de reserva con dedicación exclusiva a la reposición (CapManEX). El enfoque del "Ciclo de la Prestación del Servicio" resulta necesario si se quiere ir a escala con inversión y proyectos sostenibles.

Las intervenciones conjuntas del Gobierno Nacional y Local con los cooperantes, ONGs, las instituciones financieras y las comunidades beneficiadas, han sido exitosas y demuestran la importancia de acciones coordinadas, armonizadas y alineadas, experiencias como las de Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS), Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA) y Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL) respaldan lo aseverado. Para potenciar la cultura organizacional, las experiencias de intervenciones de actores como Agencia de los Estados Unidos de Norte América para el Desarrollo (USAID), Agencia Canadiense para el Desarrollo (ASDI), la Cooperación Suiza para Centro América y de otros

actores, será necesario apoyar al CONASA y su Ente Técnico en el proceso de organización para que formulen políticas y definan estrategias que permitan su replicabilidad bajo un enfoque de planificación estratégico para ir a escala de forma sostenible.

El ordenamiento y fortalecimiento del sector potenciaría el proceso de descentralización en materia de planificación, sostenibilidad financiera, regulación y control, la protección del usuario, los mecanismos de rendición de cuentas, la contraloría social, la asistencia técnica.

En este orden de ideas, el SIAR constituye un mecanismo para calificar el estado de los sistemas rurales, las intervenciones del TOM y de inversión en reconstrucción de sistemas, su reorganización bajo un enfoque de escala y sostenibilidad, fortalecería las acciones dirigidas a la elaboración de diagnósticos, de regulación y control, de información al usuario y el trabajo de prestación de servicios; complementado por el INA, la encuesta de hogares y otros sistemas de información vinculados a la prestación de los servicios.

La gestión integrada del recurso hídrico cobra cada día más fuerza, así como el pago por servicios ambientales, la Ley General de Aguas de reciente creación se refiere a ella en forma taxativa y le da al consumo humano prioridad sobre los otros usos. La GIRH establece la participación ciudadana en todas las acciones relacionadas con la gestión del recurso hídrico. La complejidad de la gestión demanda de sistemas de información que permitan una mejor planificación y de información al usuario. Aspectos relacionados con el uso múltiple del agua empiezan a considerarse en la planificación y diseño de sistemas con un enfoque de desarrollo de la economía rural, con enfoques de uso que no pongan en riesgo la prestación del servicio.

Finalmente, hay que resaltar que el sector tiene una larga tradición de intervenciones en el que ha generado modelos de actuación sectorial que propician que las acciones dirigidas a ir a escala en forma sostenible se faciliten. Hay que referirse al proceso de modernización en curso como una consecuencia de la implementación de la Ley Marco y a las intervenciones pasadas que han hecho que el sector evolucione a modelos de prestación sostenibles. Hay que mencionar que JAA y sus asociaciones, aunque todavía tienen con mucho por recorrer para garantizar su sostenibilidad, ya consideran conceptos de demanda, de participación de género, comunitaria e institucional tan necesarios en el ciclo de la prestación del servicio.

El aspecto financiero requiere más pensamiento y tomar acciones en la implementación del FHAS. También se deberán realizar y tomar mayores acciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones sectoriales, tanto nacionales como locales. Aquí será necesario darle especial atención a operativizar el CONASA y su Ente Técnico con sus regionales, y buscar mecanismos que permitan ir a escala con la Regulación y Control a través del ERSAPS y sus USCL. De igual forma habrá que potenciar las Asociaciones de Juntas de Agua y las mismas JAA, coadyuvando a la participación ciudadana y a las diversas comisiones de apoyo a estas.

Durante las últimas dos a tres décadas, ha habido un éxito relativo con respecto al suministro de infraestructura rural de agua—construyendo sistemas—y facilitando más altos niveles de cobertura.

A pesar de la tendencia positiva, ha habido una gran dificultad para encontrar soluciones que respondan a las necesidades por mejorar la calidad de agua rural por agua doméstica, más segura y fiable. La población rural debe enfrentar continuos e inaceptables impedimentos con sistemas que fallan antes de tiempo llevando al malgasto de recursos y falsas expectativas. Aunque las cifras varían, estudios de diferentes países indican que entre el 30 y el 40 por ciento de los sistemas no funcionan en lo absoluto u operan, significativamente, bajo el nivel esperado. Una necesidad evidente es la construcción de sistemas físicos, pero es sólo una parte de una compleja serie de acciones que se necesitan para proporcionar servicios realmente sostenibles. Mayor cobertura no es sinónimo de mayor acceso.

Sin embargo, quizás se está llegando a un punto de cambio, con gobiernos nacionales y socios del área del desarrollo comenzando a reconocer la envergadura de los problemas asociados a la precaria sostenibilidad y la amenaza real que esto representa para alcanzar los objetivos del Desarrollo del Milenio de Agua Potable Saneamiento e Higiene (APS). El discurso sobre servicios sostenibles está cambiando de enfocarse en uno o dos simples factores, a la necesidad de tratar las causas subyacentes de una manera más holística y sistémica.

El sector de agua rural en la mayor parte de los países en vías de desarrollo ha ido experimentando un cambio profundo durante los últimos 10 a 15 años, cambios que han sido conducidos por procesos de descentralización y de reformas sectoriales. En algunos casos, la descentralización de la autoridad del servicio de suministro ha sido relativamente bien planificada y apoyada como en los casos de Sudáfrica y Uganda. El proceso de descentralización,

en otros países que incluyen a Burkina Faso y Mozambique, ha sido más bien limitado.

No obstante, en la mayor parte de los casos continúan existiendo serios desafíos en términos de falta de capacidad y recursos a niveles de gobiernos locales. Otros factores significativos que influyen en el sector y sus actores, incluyen el impulso por una mayor armonización de esfuerzos y la “profesionalización” de la gestión comunitaria—lo que significa volverla más viable bajo un enfoque más empresarial y más eficiente, sin necesariamente privatizarla. Lo que es más importante, muchos de estos impulsos hacia el cambio—en particular el de descentralización—no son únicos del sector de agua; éstos son más bien parte de cambios sociales más amplios a los cuales el sector del agua (al igual que otros sectores) tiene que responder.

1.1 LA INICIATIVA TRIPLE-S Y LOS ESTUDIOS DE PAÍSES

Servicios Sostenibles a Escala (Sustainable Service at Scale, o Triple-S por la sigla en inglés) es un proyecto de seis años que desarrolla una iniciativa de aprendizaje con objetivos generales como mejorar la sostenibilidad de los servicios rurales de agua dando lugar a un mayor balance a través del aumento de la capacidad del sector. La iniciativa es gestionada por el IRC Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, en Holanda y a través del trabajo con asociados en alianza a nivel internacional, nacional y local. Para obtener mayores detalles visite: www.irc.nl/page/45530.

El objetivo de Triple-S es actuar como catalizador en la transformación de los enfoques vigentes de construcción de sistemas de agua, a la prestación indefinida de servicios sostenibles de agua rural a escala. La iniciativa, que se ha centrado inicialmente en dos países - Ghana y Uganda, buscará abarcar otros dos países en los próximos dos años. Como parte de la puesta en marcha de esta iniciativa, se llevó a cabo una investigación en forma de estudios

de casos en varios países. Además se realizó, una revisión de la literatura en relación con las experiencias en el área del suministro de servicios de agua en la zona rural.

El principal objetivo del proyecto de investigación es contribuir a la base conceptual y empírica de Triple-S, proporcionando una exhaustiva comprensión de experiencias en la prestación de servicios rurales de agua y fomentando un mejor entendimiento de los cambios organizacionales, incentivos y barreras propias del sector. Más específicamente, el proyecto busca identificar estos factores y principios que parecen contribuir o restringir la prestación a escala de servicios rurales sostenibles de agua en contextos diferentes.

La composición de los estudios tomó lugar en trece países: Gana, Uganda, Honduras, Colombia, India (tres estados), Tailandia, Sri Lanka, Burkina Faso, Benín, Sudáfrica, Mozambique, Etiopía y los Estados Unidos. De esta selección, podemos identificar tres amplios grupos: una serie de países menos desarrollados—Etiopía, Mozambique, Burkina Faso y Benín—extremadamente dependiente de la ayuda externa para el sector APS (más del 50%); un grupo intermedio de países—Honduras, Uganda, Ghana—con un cierto nivel de dependencia de ayuda externa para el sector con niveles de ingresos mixtos; y finalmente, un grupo de medio a alto ingreso, que no es dependiente de la ayuda externa para el sector de agua y que incluye a países como los Estados Unidos, Colombia, Sudáfrica, Sri Lanka e India.

La selección de un amplio rango de países fue intencional, primero porque algunos de los casos incluían interesantes ejemplos de elementos del suministro del servicio rural de agua; y en segundo lugar, porque estos casos representan una gama en términos de la madurez del sector, con distintos niveles de cobertura y de experiencias en la descentralización, donde las lecciones podrían ser compartidas. Este documento presenta las conclusiones del proyecto de investigación de Honduras.

El comprender las causas de la deficiente sostenibilidad lleva también a relacionarlas a la política económica del país en cuestión. Esto hace referencia a una dinámica socioeconómica, gubernamental y política del país en el que el sector de agua se está desarrollando. Abarca también un entendimiento de cómo los grupos con intereses políticos y económicos comunes influyen el desarrollo del sector, por ejemplo, la promoción o la resistencia a la privatización de la prestación de servicio, mantenimiento o monopolios gubernamentales. Los estudios de casos van más allá de una descripción del sector rural de agua, hacia el análisis de procesos más amplios de descentralización y de liderazgo político en un intento por desvelar los buenos resultados, o como en muchos casos, los malos resultados, en el subsector rural de agua.

1.2 CONCEPTOS CLAVES

Los estudios de casos de investigación están basados en un número de conceptos relacionados con la prestación de servicio rural de agua esbozados en este capítulo. El punto de partida para la sostenibilidad de servicios a escala es la comprensión de la necesidad de dirigirse hacia un Enfoque de Suministro del Servicio (ESS). El ESS es un concepto ideal acerca de cómo los servicios de agua deberían ser suministrados. Este enfoque deriva el cambio hacia la perspectiva de los medios de la prestación de servicio (sistemas de abastecimiento o infraestructura), hacia el actual servicio alcanzado por usuarios donde el acceso al servicio de agua está descrito en términos de la habilidad del usuario al acceso confiable y asequible a una determinada cantidad de agua, de una calidad aceptable, a una determinada distancia de su casa. Un servicio de agua consiste por consiguiente en el hardware y software requeridos para hacer posible este acceso.

Una hipótesis fundamental de este enfoque es que, en un contexto determinado, los principios tras el ESS deberían ser aplicados a través de uno o más Modelos consensuados de Servicios de Suministro (MSS). Los MSSs proporcionan marcos conceptuales

■ ■ ■ CUADRO 1: ¿CUÁL ES LA DISTINCIÓN ENTRE EL ENFOQUE DEL SERVICIO DE SUMINISTRO Y EL MODELO DEL SERVICIO DE SUMINISTRO?

Definimos el concepto esencial del enfoque de suministro de agua como un servicio de agua sostenible a escala, entregado de una manera armonizada y rentable dentro de un distrito. Vemos esto como un enfoque universal, o un paradigma, de principios comunes y beneficios que ayudan a desobstruir los problemas del pasado. Sin embargo, cuando éstos son aplicados en términos prácticos dentro de cualquier contexto, sostenemos que el modelo tiene que ser investigado y desarrollado con el fin de reflejar las realidades de los países y el área de servicio, incluyendo el tipo de población rural, niveles de desarrollo social y económico y la fuerza relativa de los sectores públicos privados. En términos más simples, el enfoque de suministro de servicio de agua es el concepto, mientras que el modelo de servicio de suministro de agua es la implementación.

TABLA 1: DIMENSIONES Y MODOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Dimensiones de la descentralización	Modos de descentralización
Descentralización administrativa —refiere a cómo responsabilidades y autoridades para políticas y decisiones son compartidos entre niveles de gobierno y cómo estos se han transformado en resultados	Desconcentración —la forma más superficial de descentralización en la cual las responsabilidades son transferidas a una unidad administrativa del gobierno central, normalmente a una oficina regional o municipal
Descentralización fiscal —asignación de gastos, ingresos (transferencias y/o autoridad de impuestos), y capacidad de endeudamiento entre diferentes niveles de gobierno.	Delegación —en la cual alguna autoridad y responsabilidad son transferidas, en la cual la autoridad local rinde cuentas a la autoridad nacional
Descentralización política —refiere a cómo la voz de los ciudadanos está integrada en decisiones de políticas y cómo la sociedad civil puede exigir una rendición de cuentas por parte de las autoridades y oficiales responsables a diferentes niveles de gobierno	Devolución —la forma más profunda de descentralización en la que un gobierno delega responsabilidad, autoridad y responsabilidad hacia niveles más bajos con cierto grado de autonomía política

acordados para la prestación del servicio. Están dirigidos por las políticas existentes de un país y por el marco legal que define: normas y estándares para el suministro rural del agua; roles, derechos y responsabilidades; y mecanismos de financiamiento. A nivel intermedio, un MSS puede articular el suministro del servicio de una población en su totalidad, o en un área específica, la cual es usualmente atendida por un número de sistemas. En un país, incluso en una unidad administrativa con un nivel descentralizado único o intermedio, pueden existir varios MSSs, a menudo ligados a la gestión de modelos reconocidos en el marco político.

La **Descentralización** es un tema esencial en muchos de los estudios de países y es a menudo, un proceso que toma muchos años, incluso décadas, en alcanzar un nivel de madurez en el cual los más bajos escalones de gobierno no sólo han recibido el mandato para prestar servicios, sino son suministrados con recursos adecuados, capacidades y poder en la toma de decisiones.

Como muestran estos diversos estudios, cierto número de caminos pueden llevar a la descentralización. Estos cambios incluyen caminos bien planeados, acompañados de la descentralización de los recursos que toman lugar durante muchos años. De igual forma sucede con la llamada descentralización “big bang” donde el nivel central de gobierno anuncia una descentralización, aprueba leyes de forma precipitada y transfiere responsabilidades, autoridad, y/o personal a los gobiernos locales, sin el tiempo adecuado para implantar la capacidad necesaria para la ejecución de los nuevos poderes.

Con la intención de ser utilizada en los estudios de países, la siguiente definición de descentralización y sus variantes basadas en las definiciones usadas en la

evaluación independiente del grupo del Banco Mundial:

En el estudio se hace de igual forma referencia a una serie de diferentes niveles o funciones dentro del marco conceptual del MSS para el suministro de servicio rural de agua. Estos niveles están estrechamente relacionados a la descentralización, sólo variando de un país a otro el nombre de unidades administrativas utilizado, particularmente en vastos estados federales como en la India o en los Estados Unidos donde se pueden tener niveles intermedios (por ejemplo, estados, regiones o provincias en donde normalmente hay una representación desconcentrada de los ministerios centrales). En líneas generales, cuatro grupos de funciones diferentes pueden ser identificados a niveles específicos:

- 1. Política y funciones normativas—nivel nacional**— En éste nivel es donde las políticas, normas y marcos regulatorios son establecidos, donde los niveles de servicios son definidos y donde se desarrolla el nivel macro de planificación financiera y la coordinación de cooperantes al desarrollo. Es también el nivel en el cual el aprendizaje, la experimentación y la innovación pueden ser promovidos. La orientación global del sector y la capacitación son establecidas por este nivel de autoridad.
- 2. Funciones de la autoridad de servicios—nivel intermedio (distrito, comuna o municipalidad)**—En el contexto de la descentralización, este suele ser el nivel de gobierno local donde la planificación, coordinación y toma de decisiones se llevan a cabo y son aplicadas las funciones de regulación y supervisión. Este nivel es igualmente responsable del monitoreo y la asistencia técnica (hacia proveedores de servicios

y operadores). Dependiendo de las leyes de las nacionales y de los estatutos locales, este nivel puede ser el nivel que tiene la propiedad de los activos de agua.

3. **Funciones del prestador del servicio—nivel local (una comunidad o agrupaciones de comunidades)**—Éste es el nivel en el cual los servicios son prestados a los consumidores y pueden ser entregados a una comunidad o grupos de comunidades dependiendo del tamaño y de la escala del sistema de suministro de agua en cuestión. Es el nivel en el cual se hace la gestión diaria del sistema en términos de operación y mantenimiento, muchas veces por un comité de aguas voluntario. Este papel puede ser externalizado o delegado a una empresa privada o a un

operador particular bajo contrato. La propiedad de los activos también puede estar en este nivel, igual que la responsabilidad para la inversión.

4. **Funciones del operador—nivel del comité comunitario o delegado a una empresa o a un particular**—Éste es el nivel en el cual se desarrolla la operación diaria del sistema físico que incluye el mantenimiento preventivo y correctivo, contabilidad, facturación, recolección de la tarifa, etc. Esta operación puede ejecutarse directamente por un comité que representa a la comunidad. En los casos donde se da mayor profesionalización de la gestión comunitaria, estas tareas son cada vez más delegadas o subcontratadas a particulares (operador o técnico) o a una empresa local bajo un contrato.

2 METODOLOGÍAS Y MARCO ANALÍTICO

Se emplearon metodologías similares para la recolección de información en todos los estudios de casos, incluyendo la revisión de información secundaria de documentos y revisiones de literatura, y la recolección de información primaria a través de entrevistas. Este informe fue escrito con un aporte considerable de entrevistas y cuestionarios efectuados a actores clave del sector, incluyendo a oficiales de gobierno, organizaciones a nivel nacional e intermedio, donantes y ONGs operantes en el sector de agua.

Debido a que la realidad del sector de agua rural puede diferir de forma significativa de lo que dice el papel en los documentos de política y legales, los estudios trataron de analizar las diferencias entre el « cómo debería ser » y el « cómo es en realidad ». Cada estudio fue coordinado por un miembro del IRC, pero dirigido por un experto, o grupo de expertos, local e involucró a un número de actores relevantes, desde gobiernos nacionales, ministerios y agencias, hasta organizaciones de la ONU, ONGs y grupos de la sociedad civil.

Con el fin de validar los estudios, la mayoría de ellos incorporaron un proceso de revisión en el cual las conclusiones preliminares fueron compartidas y discutidas con un grupo de expertos del sector, en talleres de validación. Este tipo de ejercicio de validación sirvió para enriquecer las conclusiones en los estudios, así como también, el proceso de arranque de diseminación y diálogo alrededor de temas clave que enfrentan la sostenibilidad en el país en cuestión.

2.1 MARCO ANALÍTICO COMÚN

Con el fin de entregar un punto de referencia común a los varios países involucrados en este estudio, se utilizó un marco analítico para los equipos de trabajo. Este marco consistió de un número de elementos o principios en tres niveles diferentes de intervención. Por cada elemento se identificaron preguntas guías y aspectos considerados esenciales para la comprensión del suministro de servicio sostenible. En general se describen 18 elementos, cada uno con una breve

descripción que trata asuntos tales como: descentralización del sector y reforma; roles institucionales y responsabilidades; financiamiento; modelos de prestación de servicio; aprendizaje y coordinación; monitoreo y regulación.

Estos tres niveles de análisis del marco corresponden a los niveles 1 a 3 citados anteriormente e incluyen un análisis del ambiente propicio a nivel nacional o intermedio (más comúnmente correspondiendo al nivel de gobierno local o distrital, comunal o municipalidad, dependiendo del contexto del país) y a nivel de prestación de servicio con funciones típicamente delegadas al comité u operador de agua. Un ejemplo del marco analítico usado por el estudio de grupo de países esta dado en el Anexo No 1. La aplicación de un marco analítico común ha permitido a Triple-S comparar aspectos claves y elementos a través de toda la selección de países, identificando tendencias comunes o factores que parecen ser importantes impulsos para la sostenibilidad o barreras a la adopción de un enfoque del suministro de servicio.

2.2 INFORMACIÓN PRODUCIDA/PUBLICACIONES DE LOS ESTUDIOS

Por cada país involucrado en el proceso de estudio de Triple-S, un documento, o **informe del país**, es elaborado y puesto a disposición de los grupos de interés a nivel nacional y regional. Además, se agrega un **resumen del estudio de país**, de cuatro a seis páginas, para hacerlo más asequible a los tomadores de decisiones.

Finalmente, será elaborada una síntesis que compara factores claves y principios a través de las diferentes experiencias de los 13 países. Este documento captura las lecciones aprendidas y tendencias alrededor de la descentralización, de los procesos de reforma sectoriales, y de la gestión comunitaria, y su evolución en el transcurso del tiempo. Esta síntesis ayudará asimismo a informar acerca del proceso en curso de la investigación-acción de Triple-S, ambas a nivel nacional (en Ghana y Uganda) e internacional.

Honduras tiene una extensión territorial de 112,492 km², con una densidad de 62 habitantes/km², siendo la segunda densidad poblacional más baja de la Región Centroamericana. De acuerdo al Censo del 2001 su población rural era de 3,281,233 habitantes y representaba el 54% de la población total. A finales del año 2009 la población rural era de 4,286,294, representando el 54% del total nacional. La tendencia de crecimiento de la población rural, observada de 1974 al 2009 es decreciente, según se desprende de la variación porcentual de los valores del censo y de su proyección al año 2009, en el que pasó de 69% en 1974 al 54%⁽¹⁾ en el 2009. Con las tendencias de crecimiento de la población rural, ésta probablemente será rebasada por la urbana antes del 2015.

En los últimos 50 años el sector rural concentrado, que incluye localidades con poblaciones entre 251 y 2000 habitantes, ha recibido grandes inversiones, no así el rural disperso (localidades con menos de 251 habitantes), que ha estado desatendido, por el alto costo de las intervenciones y por las dificultades de acceso por su dispersión. No obstante lo anterior, en el futuro, para dar cumplimiento a los ODM y a la ERP, que aspira esta última a un nivel de cobertura del 95% a nivel nacional, la población rural dispersa deberá ser atendida ya que es aquí donde se concentra la mayor parte del déficit, en un número de 20 mil localidades. Es de notar la meta planteada por

la ERP a alcanzar en el año 2015. En el Plan de Nación se espera se alcance en el año 2038.

3.1 INDICADORES BÁSICOS

El **Cuadro No.1** muestra los indicadores sociales, que colocan a Honduras a un nivel medio en su Índice de Desarrollo Humano (IDH), con valores de 0.732 al año 2008², observando un incremento positivo con relación al valor de 0.683 del informe del 2006. Este valor está por debajo de la tasa media de Latinoamérica.

El PIB per-cápita en el 2004 era de US \$ 2,876, sin embargo, llama la atención que este indicador tiende a disminuir debido a la vulnerabilidad del país por la ocurrencia cíclica de sequías y huracanes. El Índice de Pobreza era de 17.2%. De la población pobre el 20.7% de ganaba menos de US \$ 1.00 diario, el 44% tenía ingresos igual o menores a US \$ 2.00 y la línea de pobreza nacional se colocaba en el 48% de acuerdo al informe de Desarrollo Humano del año 2006.

El **Cuadro No.2** muestra los grados de pobreza en el área rural y resalta las diferencias marcadas con los valores nacionales y los centros urbanos.

El **Cuadro No. 3** muestra los indicadores de pobreza rural según dominio encontrándose que: el 64.4% son hogares pobres con ingresos de L. 655.20/mes, de

TABLA 2: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

	IDH 2010	Índice Gini 2007 %	HPI-1 2005	PIB (PPA) 2004	Tasa de Mortalidad Infantil (Por c/mil nacidos vivos)
Nacional	0.732	55	17.2	2,876	31

¹ La información fuente presenta el mismo porcentaje de 54% para el año 2001 y 2009.

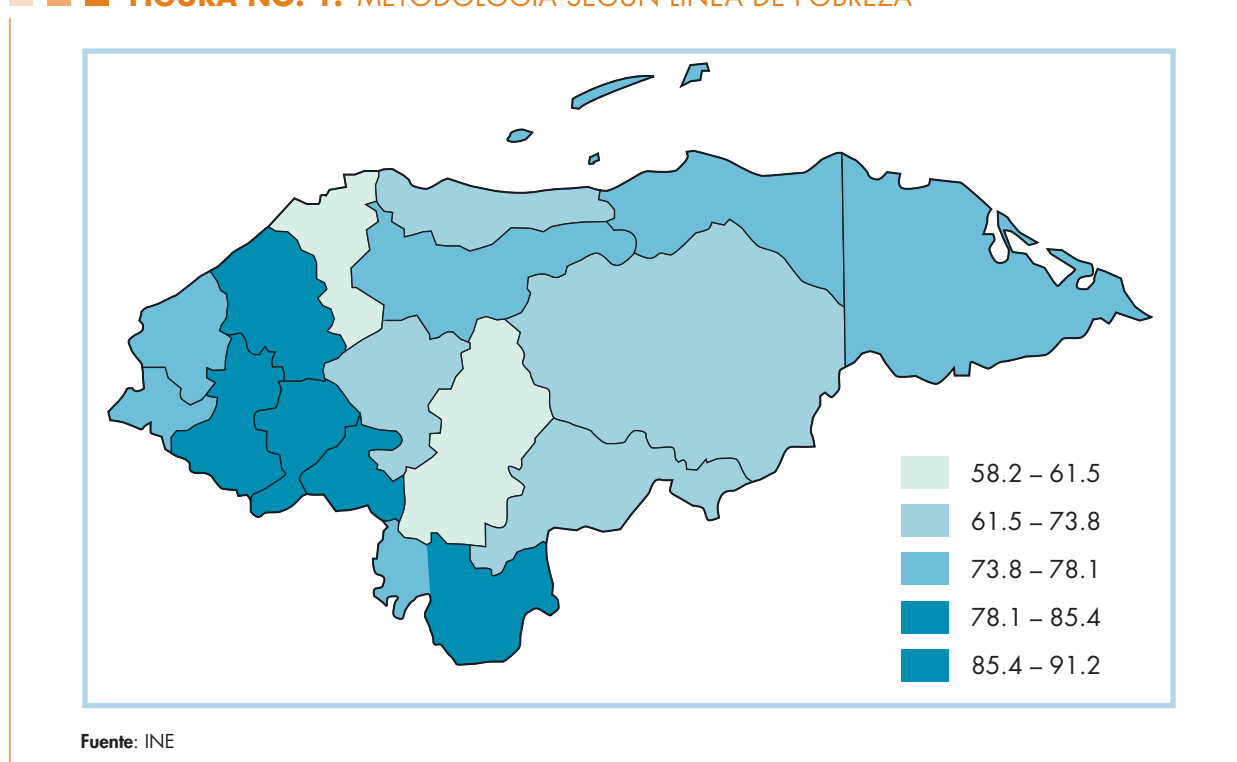
² Informe sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD.

TABLA 3: HOGARES POR NIVEL DE POBREZA SEGÚN DOMINIO

Dominio	(Porcentaje)				
	Total	No pobres	Pobres ³		
			Total	Relativa ⁴	Extrema ⁵
Total Nacional	100	41.2	58.8	22.3	36.4
Urbano	100	47.2	52.8	32.5	20.3
Rural	100	35.6	64.4	12.5	52.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2009.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2006, PNUD

FIGURA NO. 1: METODOLOGÍA SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

estos 12.5% caen dentro de la pobreza relativa con ingresos para cubrir la canasta básica de alimentos pero no cubren sus necesidades de vivienda, salud, educación y otros; y el 52% está en pobreza extrema.

mapas de pobreza, cuya distribución se hace a partir de cálculos usando metodología de la línea de pobreza en la Figura No.1 y la Figura No.2 bajo el criterio de necesidades básicas insatisfechas

La heterogeneidad de la distribución de la pobreza en Honduras por departamentos se muestra en los

³ Pobres: Hogares cuyos ingresos per cápita, se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza.

⁴ Pobreza relativa: Hogares cuyo ingreso es menor que el costo de la Canasta Básica y mayor que el costo de la Canasta Básica de Alimentos^b

⁵ Pobreza extrema: Hogares que tienen un ingreso per cápita inferior al costo de la Canasta Básica de Alimentos.

^a Canasta Básica de Alimentos: Es la canasta de alimentos observada, ajustada para satisfacer los requerimientos nutricionales necesarios para desarrollar un nivel de actividad medio.

^b Canasta Básica: Además de los alimentos básicos, satisface necesidades básicas como ser vivienda, educación, salud, transporte etc.

TABLA 4: INDICADORES DE LA POBREZA EN EL ÁREA RURAL

Variables	Hogares	Ingreso
	%	L./personas/mes
Total	100.0	1,577.8
Pobres	64.4	655.2
No pobres	35.6	3,250.1
Brecha1/6	10.1	
Severidad 2/7	6.5	
Déficit 3/ 8 / Excedente 4/9	1.5	
Costo de la Canasta Básica		1,341.7

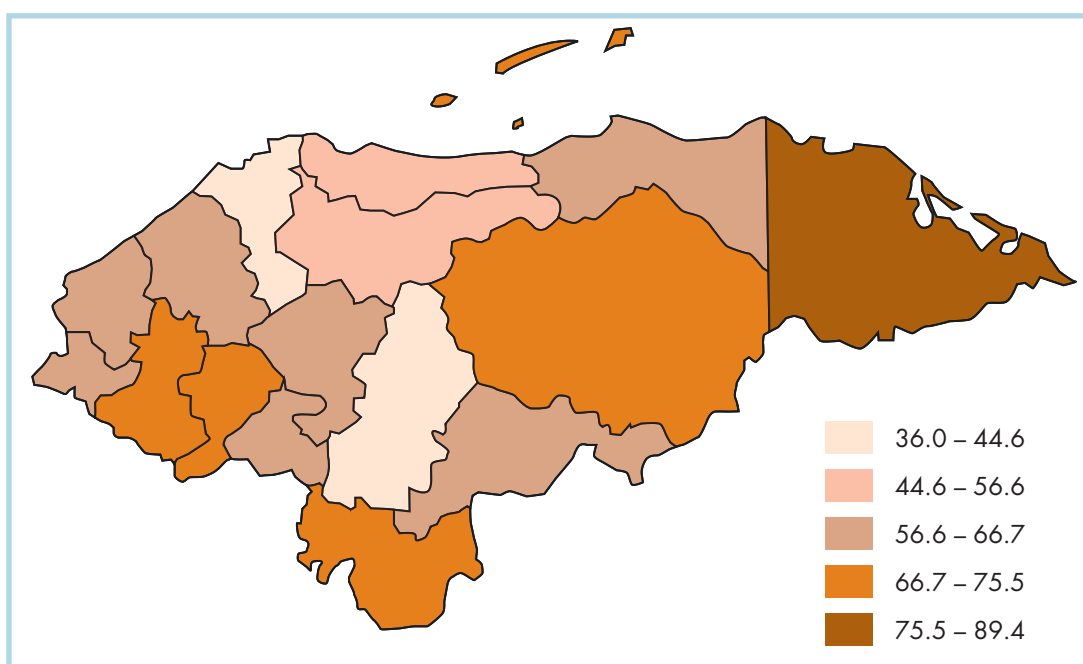
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2009

3.2 INDICADORES SOCIO ECONÓMICOS Y GOBERNABILIDAD

Los indicadores colocan a Honduras en un nivel medio de desarrollo, sin embargo, en el área rural los ingresos per cápita colocan a su población a niveles bajos con los siguientes niveles de pobreza: los no pobres constituyen el 35.6% de la población rural y el 64.4% en la categoría de pobres con ingresos de US \$ 34.50 por persona mes con incapacidad para cubrir los costos de la Canasta Básica que es en el 2009 de US \$ 74.54. De esta población el 12.5% se encontraba en pobreza relativa y el 52% en pobreza extrema.

El índice⁹ de percepción de corrupción en un rango que va de 0 a 10, coloca a Honduras en una calificación de 2.6 y en el rango 126 de 180 países evaluados, valor ligeramente superior al que se tenía en el 2004 que era de 2.3 en el rango 114 de 146. Se observa que este valor ha oscilado desde el año 2001 en índices que van desde el 2.3 en el año 2003 y 2004 y al 2.7 en los años 2001 y 2002.

FIGURA NO. 2: METODOLOGÍA SEGÚN NECESIDADES BÁSICAS



Fuente: INE

⁶ 1/ Brecha de la Pobreza: Representa el porcentaje que se requiere incrementar del ingreso de los hogares pobres, para que salgan de su condición de pobreza.

⁷ 2/ Severidad de la Pobreza: Índice que toma en cuenta la distribución del ingreso total entre los pobres, para medir el grado de desigualdad entre la población por debajo de la Línea de Pobreza.

⁸ 3/ Déficit: Representa el ingreso que les hace falta a los hogares pobres para cubrir el costo de la Canasta Básica.

⁹ 4/ Excedente: Es el excedente del ingreso total de los no pobres, sobre el valor de la Canasta Básica.

¹⁰ Wikipedia, enciclopedia libre

Los esfuerzos y asignación de recursos para superar los problemas socio-económicos del país requieren de mecanismos que garanticen su correcta utilización. Para tal fin el Estado de Honduras cuenta con instrumentos, herramientas y mecanismos dirigidos a mejorar la transparencia, la gobernabilidad y la participación ciudadana. Dentro de las acciones que están contribuyendo a mejorar la gobernabilidad hay que referirse al proceso de descentralización dirigido a fortalecer a los gobiernos locales, la ERP, La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y El Plan de Nación. A la luz de la publicación de algunos instrumentos jurídicos se observa mayor intervención en las diferentes instancias del gobierno de parte de la sociedad civil.

En materia de agua y saneamiento se tiene La Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento y de más reciente publicación la Ley General de Aguas. Complementan, los instrumentos anteriores, los relacionados con la adquisición de bienes y servicios ya existentes y los de utilización corriente en la gestión pública y privada. Las consideraciones de la

Ley Marco y de la Ley General de Aguas propician la gestión descentralizada a través de los Gobiernos Municipales y a través de una mayor participación ciudadana en las actividades relacionadas con el ciclo de la prestación de los servicios de Agua y Saneamiento, lo que incidirá en una mejoría de la Gobernabilidad.

3.3 COBERTURA

La cobertura actual de la población rural, en agua potable es de 77.4% que equivale a 3.3 millones de habitantes y en saneamiento es de 79.6%, equivalente a 3.41 millones de habitantes.

3.3.1 Viviendas con acceso a agua potable

La distribución porcentual de vivienda por tipo de servicio de agua se muestra en el **Cuadro No. 4**, de ella se desprende que 69% de los sistemas rurales cuentan con sistemas colectivos o privado. El 8% restante son pozos o servicio público, un 32.6% mediante opciones no aceptadas por la norma

TABLA 5: VIVIENDAS CON ACCESO A AGUA POTABLE

Año	2009	
Tipo de Servicio	Viviendas	%
Servicio de Agua (Viviendas)	843,927	100.00
Servicio público	32,976	3.91
Servicio colectivo o privado	581,720	68.93
Pozo malacate	20,800	2.46
Pozo con bomba	18,102	2.14
Río, riachuelo, manantial, ojo de agua	72,143	8.55
Carro cisterna	4,588	0.54
Pick-Up con drones	2,294	0.27
Llave pública comunitaria	2,294	0.27
Del vecino / otra vivienda	31,962	3.79
Otro	77,048	9.13
No sabe, no responde		
Viviendas con acceso al agua (%)	653,599	77.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2009

TABLA 6: VIVIENDAS CON ACCESO A SANEAMIENTO

Año	2,009.00	
Tipo de Servicio	Viviendas	%
Saneamiento (Viviendas)	843,927	
Inodoro conectado a red de alcantarilla	38,836	4.60
Inodoro conectado a pozo séptico	138,118	16.37
Inodoro con desagüe a río, laguna, mar	3,353	0.40
Inodoro con descarga a río, laguna, mar	1,559	0.18
Letrina con cierre hidráulico	286,500	33.95
Letrina con pozo séptico	87,812	10.41
Letrina con pozo negro	115,207	13.65
Otro Tipo	794	0.09
No tiene	171,749	20.35
No sabe, no responde	0	0.00
Viviendas con acceso a saneamiento	671,385	79.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2009

nacional e internacional. La brecha es del 22.6% de la población rural total.

3.3.2 Viviendas con acceso a saneamiento

El **Cuadro No. 5** muestra las viviendas con acceso a saneamiento y el tipo de servicio utilizado. De ella se desprende que la letrina de cierre hidráulico es la opción tecnológica de mayor uso, con un 34% seguida de la letrina de foso séptico 16.4% de cobertura. La brecha es del 20.4%.

3.4 ÁREA DE ACTUACIÓN

Es la población rural de Honduras, la cual se define como aquellos núcleos poblacionales comprendidos entre 1 y 2000 habitantes, aunque hay algunos actores que fijan los 3000 habitantes como techo superior. Este rango poblacional se divide en dos categorías, denominadas:

- Rural concentrado, con poblaciones comprendidas entre 251 y 2000 habitantes, jerarquizado de conformidad al **Cuadro No. 6**.
- Rural disperso, con poblaciones comprendidas entre 1 y 250 habitantes, jerarquizado, según se muestra en el **Cuadro No. 7**.

TABLA 7: POBLACIÓN RURAL CONCENTRADO/CATEGORÍA		
Rural Concentrado		
jerarquía	Rango Poblacional	Cantidad
Pueblo	2001<P<3000	87
Poblado	501<P<2000	1,182
Comunidad	251<P<500	2,382

TABLA 8: POBLACIÓN RURAL DISPERSO/CATEGORÍA		
Rural Disperso		
jerarquía	Rango Poblacional	Cantidad
Agrupamientos	101<P<250	5,419
Sitio	51<P<100	4,551
Puesto	26<P<50	4,238
Familia	1<P<25	8,533

3.5 OBJETIVOS Y METAS SECTORIALES EN EL ÁREA RURAL

Aunque el país es signatario de la Declaración del Milenio de septiembre del año 2000, que establece que hay que reducir a la mitad para el año 2015, la proporción de personas que no tienen agua, el mismo ha fijado como metas las establecidas, en materia de agua y saneamiento, por la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)¹¹.

Antes de referirnos a las metas nacionales es necesario, para fines de comparación universal, indicar que la OMS considera que una persona tiene acceso al agua cuando la cantidad es como mínimo 20 lppd¹², obtenida de una fuente mejorada, lo que incluye:

En agua:

- Conexiones domiciliarias
- Conexiones públicas
- Pozos o nacientes de agua protegida a distancias no mayores de 1km.

En saneamiento, la solución de prestación incluye:

- Conexiones domiciliarias descargando a las redes públicas de alcantarillado
- Conexiones a un pozo séptico
- La letrina con descarga de agua, seca o letrina simple de hoyo.

Bajo el contexto anterior los objetivos del país son los siguientes:

- Lograr el acceso al agua y saneamiento en un 95% de la población, para el año 2015
- Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años, para el año 2015.

En el **Cuadro No. 8**, se ve que la población que estará dotada en el año 2015, de agua y saneamiento es de 4.07 millones de habitantes y que la brecha a cubrir, en los próximos siete años, en agua es 854,015 habitantes y en saneamiento la meta sería de 764,706 habitantes. Este mismo cuadro muestra la población y el número de conexiones a cubrir para el año 2015 para cumplir con las metas de cobertura en agua potable.

En el **Cuadro No. 9** se incluyen las inversiones para alcanzar la cobertura, lo que significa que hay que cubrir anualmente a una población de 102 mil habitantes a un costo de US \$ 4.4 millones o sea 20 mil nuevas conexiones anualmente.

¹¹ Será necesario armonizar estas metas con las establecidas en el Plan de País.

¹² El país establece 25 lppd como mínimo. Ver normas de diseño de acueductos rurales.

TABLA 9: PROYECCIONES DE COBERTURA

Concepto	Proyección de Cobertura al año 2015		
	2009	2015	2009-2015
Población Total	7,623,050	8,245,462	2,236,382
Urbana	3,469,136	3,959,966	1,064,190
Rural	4,153,915	4,285,496	1,172,192
Población			
Rural	4,153,915	4,285,496	
%	54.5	52.0	
Cobertura de Agua			Brecha
Rural	77.45%	95%	17.6%
Población	3,217,207	4,071,222	854,015
Cobertura de Saneamiento			
Rural	79.60%	95%	15.4%
Población	3,306,516	4,071,222	764,706

Fuente: CPME. Formulación Programa de Inversiones Sector AP y S. Pedro Ortiz. Agosto 2007

En saneamiento la población y el número de viviendas a cubrir para cumplir con las metas en el año 2015 se muestran en el Cuadro No.10, aquí también se muestra la inversión necesaria para cumplir con la meta de cobertura que es US \$ 3.49 millones anuales.

3.6 INDICADORES DE GESTIÓN

3.6.1 SIAR utilizado por SANAA

Para calificar la gestión administrativa de las JAA, así como, el grado de deterioro de los sistemas y garantizar intervenciones oportunas que eviten que los sistemas se deterioren tempranamente antes de alcanzar el período previsto en su diseño, así como para identificar aquellos que tienen que ser repuestos, el SANAA (Ente Técnico del Sector) cuenta con el SIAR, el cual califica el grado de deterioro de los sistemas en categorías de A a D. El siguiente **Cuadro No.11** ilustra el número de sistemas en cada categoría y las intervenciones que debería realizar el Técnico en Operación y Mantenimiento (TOM) para corregir las deficiencias identificadas.

De 5,276¹³ sistemas diagnosticados utilizando el SIAR se encontró el estado de situación que se detalla en el **Cuadro No.11**, el propósito de la categorización es hacer intervenciones oportunas para mantener la mayoría de los sistemas dentro de las categorías A y B; para lograr que el horizonte de diseño sea sostenible y evitar deterioros prematuros por falta de un correcto mantenimiento.

Del **Cuadro No.12** se deduce que un 35.4% no requiere ninguna intervención al tener categoría A, sin embargo, siempre son necesarias intervenciones de reforzamiento y actualización dirigidas a la comunidad a través de las Juntas Administradoras de Agua y los Comités correspondientes. En la categoría B está el 28.6% de los sistemas diagnosticados y que demandan las intervenciones indicadas en el **Cuadro No.12**. En total el 64% requiere intervenciones dirigidas al desarrollo humano tanto de las comunidades y sus juntas como al fortalecimiento de la institucionalidad de apoyo. En la categoría C se

TABLA 10: POBLACIÓN E INVERSIONES EN AGUA POTABLE

Población a Dotar con Agua Potable 2007-2015 (en miles)						
Sector	Población 2006	Población 2015	Población con AP 2006	Población meta en 2015	Población por atender 2015	Conexiones
Rural	3,739	4,135	2,905	3,925	1,020	19.9
Costo de las Inversiones en Agua Potable						
Sector	Conexiones por atender (miles)	Costo por conexión (US \$)	Costo Total (miles US \$)	Promedio Anual (miles US \$)		
Rural	199	200	39,832	4,426		

Fuente: CPME. Formulación de Programa de Inversiones Sector AP y S. Pedro Ortiz. Agosto 2007

¹³ Información suministrada por SANAA que discrepa con el número de 7200 sistemas registrados por la División de Desarrollo de esta institución.

TABLA 11: POBLACIÓN E INVERSIONES EN SANEAMIENTO

Población a Dotar con Servicios de Saneamiento						
Sector	Población 2006	Población 2015	Población con Servicio Saneamiento 2006	Población meta 95% en 2015	Población por atender 2015	Viviendas
Rural	3,739	4,135	2,856	3,925	1,071	209
Costo de las Inversiones en Saneamiento						
Sector	Conexiones por atender (miles)	Costo por conexión (US \$)	Costo Total (miles US \$)	Promedio Anual (miles US \$)		
Rural	209	150	31,380	3,487		

Fuente: CPME. Formulación Programa de Inversiones Sector AP y S. Pedro Ortiz. Agosto 2007

TABLA 12: ESTADO DE LOS SISTEMAS RURALES SEGÚN CALIFICACIÓN DEL SIAR

Categoría	Situación del Estado del Sistema	Cantidad	%	Intervenciones
A	El sistema está funcionando bien, hay agua potable todos los días. El clorador está funcionando, hay junta de agua que administra, con su respectivo fontanero para darle operación y mantenimiento al sistema, una Junta que se reúne periódicamente y está bien organizada	1868	35.4	Acciones orientadas a optimizar la participación comunitaria a través de los diferentes comités y la gestión administrativa de la JAAS.
B	El sistema puede estar funcionando pero hay deficiencias administrativas que ponen en peligro la sostenibilidad del acueducto. No se requiere inversión en infraestructura para moverlo a la categoría A. La inversión se puede orientar a la reorganización y capacitación de la junta de agua	1508	28.6	Capacitación y apoyo para fortalecer la sostenibilidad administrativa y operativa. Apoyo a la rendición de cuentas y participación ciudadana. Trabajos de socialización tarifaria, reforzamiento dirigidos a los diferentes comités y a la JAAS.
C	El sistema puede estar funcionando, o parcialmente funcionando, pero hay deficiencias administrativas y físicas que ponen en peligro la sostenibilidad del acueducto. Se requiere de inversión para ponerlo en A. En algunos casos cuando la inversión no es grande se puede resolver con fondos de la junta y comunidad.	753	14.3	Igual a B mas la intervención del TOM para determinar costos, identificar fuente de financiamiento gestión, asignación de fondos y ejecución de trabajos de mejoramiento.
D	El sistema está en tan mal estado físico y administrativo, que los costos para solucionar los problemas escapan de las posibilidades de la comunidad. Decimos que el acueducto ya cumplió con la vida útil y está obsoleto, para llevarlo a categoría A hay que hacer una nueva inversión.	1147	21.7	Definir criterios de elegibilidad para que sea considerado en la inversión futura. Si el deterioro es por obsolescencia del sistema un criterio o por mal manejo y poca participación comunitaria otro criterio.

encuentra el 14.3% de los sistemas, los cuales requieren de inversiones que de una u otra manera pueden ser cubiertas localmente o con el apoyo del gobierno local, si existiese una política en este sentido. El 21.7% cae en la categoría D en la que hay que iniciar el ciclo del proyecto, previa califica-

ción del tipo de obsolescencia anticipada debido a la mala gestión del sistema, su cuenca y por ende su fuente en lo referente a disminución de rendimiento o causas naturales propias del envejecimiento físico del sistema al agotarse su vida útil.

TABLA 13: SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS RURALES AÑO 2009

Regional	Acueductos Diagnosticados	Categorización			
		A	B	C	D
Norte	662	267	117	116	162
Sur	457	98	143	57	159
Occidente	1,446	346	571	192	337
Centro – Occidente	1,023	349	264	262	148
Centro – Oriente	1,291	693	264	92	242
Litoral Atlántico	397	115	149	34	99
Total	5,276	1,868	1,508	753	1,147
Porcentaje	100	35.41	28.58	14.27	21.47

Fuente: SIAR/SANAA

3.7 INDICADORES DE GESTIÓN UTILIZADOS POR EL ERSAPS

El Gobierno a través del ERSAPS identificó indicadores para elaborar una “Línea Base” para calificar la mejoría o deterioro de la prestación del servicio (operadores urbanos y las JAA) a nivel de país en forma normalizada, que alimentará su sistema de información. Los campos de actuación en la aplicación de estos indicadores para medir la calidad y fortaleza de la gestión de la prestación del servicio, desde el punto de vista de la operación, mantenimiento y administrativo de los sistemas se agrupan, así:

- Cobertura
- Calidad
- Continuidad
- Niveles de dotación
- Cobertura de medición
- Productividad
- Recuperación de costos

También se califican las características del Prestador en función de:

- Autonomía
- Participación ciudadana
- Transparencia y Rendición de cuentas
- Orientación comercial
- Capacidad técnica y operativa
- Orientación ambiental
- Administración y Gerencia

Los indicadores anteriores permiten calificar los conceptos de: a) Funcionamiento, b) Acceso, c) Equidad, d) Calidad de Agua y Servicios.

Para el sector rural concentrado el ERSAPS tiene en proceso actividades dirigidas a consolidar la capacidad comunitaria a través de la JAA, la captura del dato y su transferencia a las USCL para su proceso y posterior entrega y divulgación a los tomadores de decisión y a los usuarios.

4

HALLAZGOS EN MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (SDM)¹⁴

La prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento Rural descansa en el desempeño de instituciones que actúan a tres niveles de organización sectorial, que son: a) las responsabilidades a nivel nacional, b) responsabilidades a nivel local o intermedio y al nivel del prestador de servicios y c) responsabilidades a nivel de usuario; y de las fortalezas económicas y financieras y de gobernabilidad que las mismas tengan. El desarrollo de este capítulo está dirigido a describir los hallazgos en estos tres niveles en los aspectos relacionados con el Sector Rural de Honduras.

4.1 HABILITANDO EL AMBIENTE A NIVEL NACIONAL PARA EL MODELO CONCEPTUAL DE SERVICIOS (SDA)¹⁵

4.1.1 Organización del Sector

El Sector de Agua y Saneamiento se encuentra en proceso de reorganización y modernización a partir de la publicación de su Ley Marco, el 3 de octubre de 2003. En esta fecha se fortalece un proceso de descentralización que se separa claramente las funciones de políticas, planificación y financiamiento, las cuales recaen en el Consejo de Nacional de Agua

FIGURA NO. 3: ORGANIZACIÓN DEL SECTOR



FUENTE: PEMAPS. Enero 2006

¹⁴ Service Delivery Model (SDM)

¹⁵ Service Delivery Approach (SDA)

Potable y Saneamiento (CONASA). La regulación y el control se delega al ERSAPS y la prestación de los servicios de propiedad municipales de responsabilidad de la Municipalidad a través de prestadores especializados independientes administrativamente.

Esta prestación se da en el medio rural a través de las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JAA). Los diferentes actores sectoriales en los niveles referidos se muestran en la Figura No. 3.

4.1.2 Marco Jurídico

La Constitución de la República, en su artículo 145, establece que es el Estado el responsable de proteger la salud y la conservación de un medio ambiente adecuado para sus habitantes. Declara, también, en su artículo 340, de utilidad y necesidad pública todos los recursos naturales y se atribuye al Estado la potestad de reglamentar su aprovechamiento de acuerdo al interés social. Las Leyes que tienen relación con la prestación del servicio son:

- Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento
- La Ley Constitutiva del SANAA
- La Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos
- La Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre
- Ley de Municipalidades y la Reforma a la Ley y su Reglamento
- Código de Salud y su Reglamento
- La Ley General de Aguas
- Plan de Nación

Indudablemente, este marco jurídico fortalece y respalda las actuaciones sectoriales, sin embargo, expertos en la materia indican que se requiere de un gran esfuerzo de armonización y de reformas que permitan perfeccionarlo. El PEMAPS en su componente jurídico identifica 25 instrumentos jurídicos que rigen las actuaciones del Sector de Agua Potable y Saneamiento y destaca las dificultades en su aplicación y la poca atención que los mismos tienen en la práctica.

La Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento y su Reglamento norman, regulan y fijan las responsabilidades de los diferentes actores del Sector de Agua y Saneamiento y a partir de octubre del 2003 crea un nuevo orden, modificando el marco institucional y las responsabilidades. Se establecen en ella y en su reglamento mandatos y plazos para desarrollar las actividades necesarias para la transformación del Sector.

4.1.3 CONASA

Su organización se establece en la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, la cual señala en su Artículo 7 lo siguiente:

“... Crease el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), el cual estará integrado de la siguiente forma:

- Secretario o subsecretario de Estado en el despacho de Salud Pública
- Secretario o subsecretario de Estado en el despacho de Gobernación y Justicia
- Secretario o el subsecretario de Estado en el despacho de Recursos Naturales y Ambiente
- Secretario o subsecretario de Estado en el despacho de Finanzas
- El Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras
- Un representante de las Juntas Administradoras de Agua
- Un representante de los usuarios que será electo en asamblea nacional de representantes departamentales a convocatoria de la Fiscalía del Consumidor.
- La Secretaría Ejecutiva del CONASA recae en el Gerente General del SANAA.

Misión: Definir políticas y estrategias para garantizar el suministro de agua potable y saneamiento a todos los hondureños para que alcancen una vida de calidad, social y económicamente productiva.

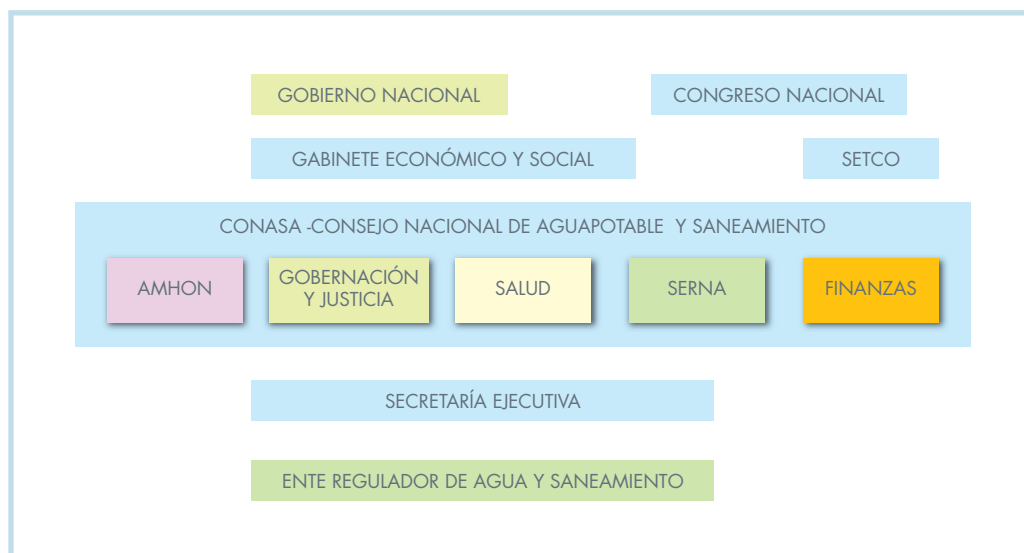
Funciones:

- Formular y aprobar políticas y estrategias
- Desarrollar estrategias y planes
- Definir objetivos y metas del Sector de A&S
- Elaborar programas de inversiones
- Coordinar y concertar con otros involucrados
- Promover espacios de diálogo
- Desarrollar metodologías de valorización económica del agua

Las relaciones interinstitucionales del CONASA se dan a través de la Secretaría Técnica, cuya función es delegada al SANAA bajo un nuevo mandato de apoyo a todas las instituciones sectoriales, según se muestra en la Figura No. 4.

El Ente Técnico del CONASA que es el SANAA, todavía maneja de forma centralizada la gestión de la prestación de los servicios en aquellos sistemas

■ ■ ■ FIGURA NO. 4: ORGANIZACIÓN CONASA



Fuente: ERSAPS

pendientes de devolución. Actualmente, únicamente es responsable de 16 sistemas en un universo de 298 municipalidades, sin embargo, el peso poblacional de la gestión centralizada, es alto debido a que todavía opera en ciudades importantes del país (Tegucigalpa, El Progreso y la Ceiba), el resto por devolver lo constituyen 11 sistemas rurales. Lo anterior está en contra de las políticas nacionales de descentralización de los servicios y en contra de lo establecido en la Ley Marco, que fijó un plazo de cinco años para la devolución de los sistemas de agua a cargo del SANAA, este plazo fue prorrogado ante la imposibilidad de su cumplimiento y para evitar el incumplimiento de la Ley. En el recuadro se presenta la situación actual de CONASA.

La Mesa Sectorial integrada por los diferentes actores del sector tiene el propósito de optimizar su participación y ser más efectiva en la asignación de recursos y asistencia técnica, destinados al país en agua y saneamiento. Igual importancia tiene el G17 que agrupa a 17 cooperantes con iguales propósitos y que forma parte de la Mesa Sectorial. La Mesa tiene una relevancia determinante como integradora, porque en ella se encuentra representado el Gobierno, responsable de la transformación y un foro de concertación y discusión conocedor de las necesidades sectoriales.

RAS-HON: Instancia de diálogo, consulta e intercambio del Sector de Agua Potable y Saneamiento, de carácter consultivo y de independencia funcional y técnica de sus miembros, con personería jurídica,

cuya misión es apoyar los espacios de concertación y aquellos procesos que dinamicen el actual proceso de modernización del Sector de Agua y Saneamiento. Dentro de sus líneas estratégicas incluye promoción de información, transferencia y difusión de experiencias exitosas; incidencia política y fortalecimiento institucional. Dentro de sus funciones tiene, entre otras:

- Generar espacios de discusión
- Apoyar la coordinación de actividades interinstitucionales
- Crear una red de comunicación ágil y eficaz entre las instancias nacionales, municipales, y comunitarias regionales
- Formular propuestas y gestionar su realización
- Promover la participación e incorporación de organizaciones e instituciones que trabajan el sector para transferencias de tecnologías.

La RAS-HON cuenta con tres oficinas:

- a) La Central con sede en Tegucigalpa, la cual está conformada por un Consejo Directivo y dirigida por un Comité Ejecutivo; el Consejo Ejecutivo integrado por instituciones públicas como el SANAA, la Secretaría de Salud, el FHIS y la Alcaldía de El Paraíso; organizaciones de la Sociedad Civil como CARE, la AMHON, el Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras, CICH y AHJASA; agencias de la Cooperación Externa

CUADRO 2: SITUACIÓN ACTUAL DE CONASA

Después de 7 años de aprobarse la Ley y establecerse las responsabilidades de CONASA y de su Ente Técnico (SANAA después de su reingeniería), no se ha logrado ponerla en operación para el buen desempeño de sus obligaciones. Existe un vacío estructural muy grande, al no contarse con políticas sectoriales, normas y especificaciones, planes estratégicos ni con el instrumento de asistencia técnica que establece la Ley para asistir a los Gobiernos Locales. Resulta urgente que el SANAA empiece a cumplir su rol de Secretaría Técnica de CONASA para que comience a desempeñar su responsabilidad de apoyo técnico al Gobierno Nacional, a las Municipalidades y a las Juntas de Aguas Rurales.

Los pasos que se han dado para asignar recursos a la Secretaría Técnica, no son suficientes para operativizar el CONASA. Se necesitan numerosas gestiones para que los costos de funcionamiento del Ente Técnico sean puestos dentro del presupuesto nacional. A la fecha el personal que existe ha sido pagado con fondos provenientes de la prestación del servicio y con fondos del subsidio del Gobierno Central al SANAA. Parte de este personal es operativo y será trasladado al prestador de servicios y otros como los TOMs tienen funciones de asistencia técnica, sin que este personal que está destinado a brindar la asistencia técnica disponga de recursos presupuestarios para cumplir sus funciones. En la actualidad hay planes para desarrollar un Proyecto Piloto, en la Regional de Siguatepeque, que permitiría validar el modelo propuesto y definir los mecanismos para su implementación a nivel nacional. Hay que señalar que en esta zona convergen intervenciones del BM, BID, de cooperantes y municipalidades como Comayagua y Siguatepeque que ya recibieron el sistema y están en el proceso de fortalecer la descentralización de los servicios y ONGs que facilitan sinergias en el proceso.

CONASA tiene acciones concretas dentro de su plan de trabajo dirigidas a su fortalecimiento, como son: a) Diseño de la Estrategia de Comunicación del CONASA, b) Diseño e implementación de la Página Web, c) Elaboración de manuales de operación y administración de la oficina del CONASA, d) Revisión y adecuación del Anteproyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CONASA, e) Capacitación del personal de CONASA en temas de políticas públicas y planificación, f) Mantenimiento del apoyo técnico obtenido del PROMOSAS y del PC-PNUD y g) Con apoyo de COSUDE contratar a un especialista sectorial para apoyar la implementación de las acciones planificadas para el 2010. Otras acciones importantes, incluidas dentro del Plan de Trabajo 2010–11, son las relacionadas con la coordinación sectorial. En este sentido existe una “Propuesta Operativa del Mecanismo de Coordinación del Sector de Agua y Saneamiento”, que incorpora un enfoque local, a ser implementado con la participación de la Mesa Sectorial y que incluye nuevos actores, como las Mesas Sectoriales Regionales y Subregionales Mancomunidades y COMAS, apoyándose en las Regionales del SANAA. El Plan también incluye aspectos como la capacitación de las COMAS, acción esta que tendrá que ser coordinada con ERSAPS y otras entidades que están trabajando en esta dirección para armonizar los esfuerzos. Hay que señalar que se piensa dedicar apoyo a la creación del Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento (FHAS), considerado fundamental para ordenar la canalización de recursos financieros del sector. La implementación de este Plan se ha discutido con los cooperantes interesados en apoyar la organización de CONASA, como son el Programa Conjunto/ PNUD y el PAS-BM.

Adicional al trabajo antes referido, CONASA cuenta con el Plan Estratégico de Modernización del Sector (PEMAPS), que incluye 19 proyectos dirigidos a consolidar el proceso de modernización del Sector y que deben ser ejecutados para lograr el fortalecimiento de sus instituciones. Los proyectos antes referidos están formulados en él, y se recomienda que sean considerados si se realizan los ajustes necesarios producto de su actualización.

Mientras el SANAA, institución de tan alto nivel, no cumpla plenamente su función de Secretaría y Ente Técnico del Sector no podrá cumplir con su responsabilidad diaria del Sector.

como la Cooperación Suiza para América Central, USAID, la OPS-OMS; y su Comité Ejecutivo integrado por el SANAA, AHJASA y la Cooperación Suiza para América Central.

- b) La del Litoral Atlántico, con sede en la ciudad de la Ceiba, el cual está dirigido por un Comité Ejecutivo, integrado por la Secretaría de Salud, en representación del sector público; CARE Internacional en Honduras, en representación del sector civil y la Agencia Española de Cooperación Internacional, en representación del sector cooperante. En su funcionamiento integra a las municipalidades, la universidad, más otros actores relacionados con el sector de agua y saneamiento, como son: FUNAPIB, la Región de Salud, DGRH/SERNA, SANAA, REHDES, la Cámara de Turismo de la Ceiba, CARE-PASOS y MAMUCA.
- c) La del Norte, con sede en San Pedro Sula integrada por: la Mancomunidad de la Zona Metropolitana del Valle de Sula (ZMVS), Aguas de San Pedro (ASP), Aguas de Puerto Cortés, Aguas de Choloma, Water For People, AMANCO, la Secretaría de Salud, SANAA-Regional Norte, SANAA-Regional Occidente, OCDI, CCICH, Asociación de Comunicadores Sociales en Defensa del Agua; su directiva la integra WFP, Secretaría de Salud y Aguas de San Pedro;

4.1.4 ERSAPS

La Ley en su Art. 9 dice: "...Crease la institución denominada "Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento", en adelante conocida como "Ente Regulador", como una institución desconcentrada adscrita a la Secretaría de Estado en los Despachos de Salud, con independencia funcional, técnico y administrativa, la cual tendrá las funciones de regulación y control de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el territorio nacional.

Su Misión

Fomentar la competitividad, incentivar la inversión y prevenir abusos de posiciones dominantes para proteger a los usuarios del monopolio de los prestadores de los servicios. Así como establecer la metodología para fijar tarifas que permitan la prestación de los servicios con calidad y cobertura.

Funciones:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley del Sector de Agua potable y Saneamiento, y su Reglamento y las regulaciones ambientales, de salud y otras que se apliquen en el ámbito de su competencia
- Promover la eficiencia en las actividades de prestación de servicios de agua potable y saneamiento

FIGURA NO. 5: MODELO DE REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN

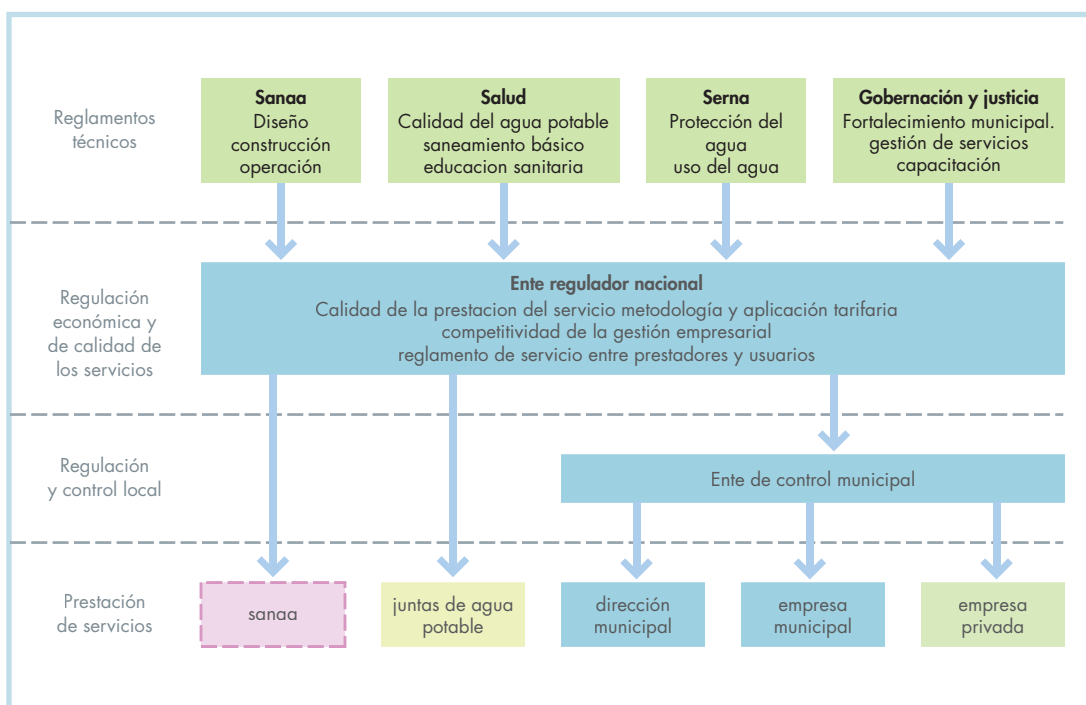
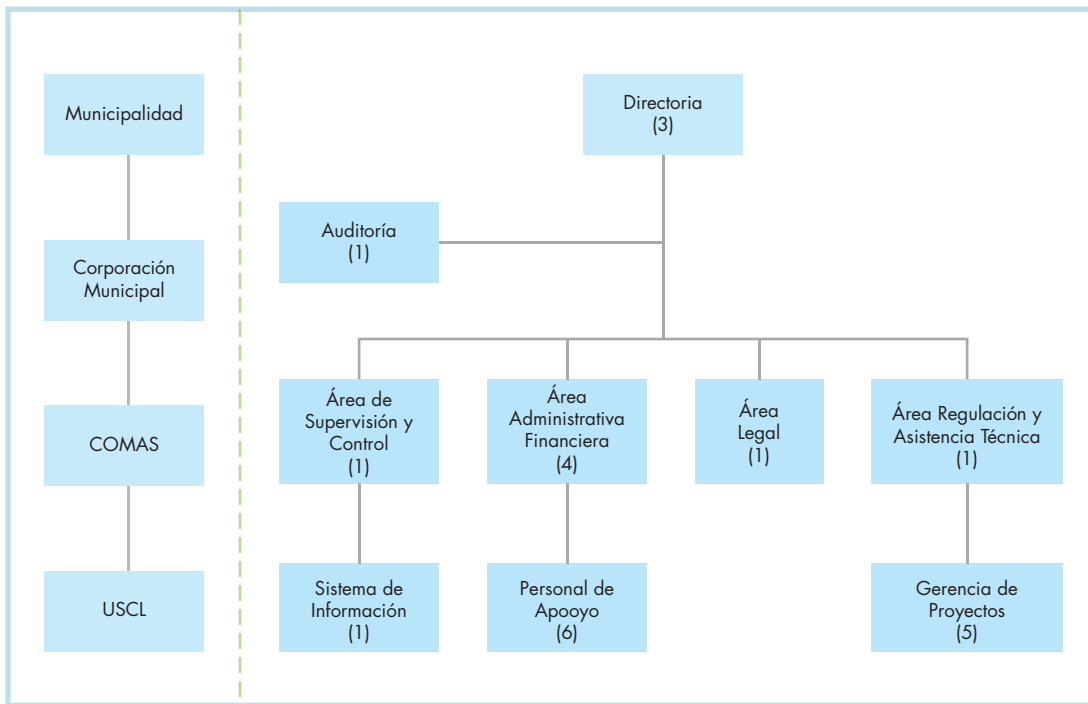


FIGURA NO. 6: ORGANIGRAMA ERSAPS



Fuente: ERSAPS. Informe anual Año 2009. Tegucigalpa, 2010.

- Investigar y sancionar conductas ilegales o discriminatorias entre los participantes
- Establecer normas contables, criterios de eficiencia, indicadores y modelos representativos
- Evaluar la gestión técnica, ambiental, financiera y administrativa de los prestadores
- Mantener un registro público de la información presentada por los prestadores
- Elaborar el formato modelo de reglamento de servicio
- Velar por los derechos de los usuarios
- Conciliar y en su caso arbitrar los conflictos que se susciten entre municipalidades, entre éstas y los prestadores de servicio y entre estos mismos, entre los prestadores y los usuarios
- Aplicar sanciones e intervenciones por incumplimientos o violaciones a las normas de la presente Ley y de sus disposiciones reglamentarias, bajo los procedimientos legales establecidos
- Efectuar acciones ante las autoridades administrativas del Ministerio Público y el Poder Judicial

- Elaborar el Plan Operativo Anual
- Elaborar anualmente un informe de sus actividades
- Elaborar un Anteproyecto de Presupuesto para ser aprobado por el Congreso Nacional.

En la Figura No. 5 que incluye a los diferentes actores a Nivel Nacional e Intermedio, se muestra el SANAA como prestador, función que de acuerdo a la Ley Marco desaparecerá cuando la devolución de los sistemas a su cargo termine en el año 2013. Esta fecha vencía inicialmente el 2008 y fue prorrogada. En esta figura quedan claramente identificadas instituciones responsables de emitir los reglamentos técnicos.

En la actualidad el ERSAPS está oficialmente constituido, con sus tres directores nombrados de conformidad a lo que establece la Ley Marco, más el personal administrativo y de proyectos.

El ERSAPS tiene la siguiente organización para el desempeño de sus funciones en lo referente al nivel central como se observa en el organigrama de la Figura No.6.

En lo que respecta a la estructura del ERSAPS los apoyos son a nivel local (entiéndase municipal) USCL y COMAS apoyadas por las AJAM. Donde no se han

formado estas estructuras, las AJAM fortalecidas por el SANAA en muchos proyectos pilotos asumen el rol de la sostenibilidad; aquí se incluyen los Gobiernos Municipales porque de acuerdo a la Ley, el control de la prestación de los servicios debe llevarse a cabo con su participación. Considerando que tanto la USCL como la COMAS son organizaciones apoyadas en la voluntariedad de la Sociedad Civil, el Ente ha creado la figura del Técnico en Regulación y Control como elemento de apoyo con cargo al presupuesto municipal.

El recuadro describe en forma resumida la situación actual del ERSAPS.

4.1.5 Gobiernos Municipales

Su misión: Garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento de acuerdo a lo

establecido en la Ley de Municipalidades y en la Ley Marco de Agua y Saneamiento.

Sus Funciones:

- Proponer políticas aplicables a la prestación de los servicios
- Decidir mediante las ordenanzas correspondientes sobre la gradualidad en la aplicación de la normas a los prestadores de servicios
- Decidir sobre el modelo de gestión más adecuado y fijar las tarifas correspondientes

El país cuenta con el Plan Estratégico para la Modernización del Sector (PEMAPS), que incluye proyectos relacionados con su fortalecimiento con Asistencia Técnica a Municipalidades y Prestadores para que estén en capacidad de cumplir con su

■ ■ ■ CUADRO 3: SITUACIÓN ACTUAL DEL ERSAPS

Como institución de reciente creación requiere de un esfuerzo grande de capacitación y desarrollo de instrumentos y herramientas que permitan consolidar el proceso de regulación y de control de la calidad de los servicios de los prestadores (entiéndase municipalidades, juntas de agua y otros prestadores particulares). En este sentido, el PEMAPS cuenta con un proyecto de consolidación del ERSAPS, proyecto a desarrollar en sincronía con el fortalecimiento de la estructura municipal, estando en proceso de creación las USCL, que permitirá el ejercicio de la función regulatoria a través de unidades descentralizadas de supervisión y control local. En este sentido han colaborado las siguientes instituciones: BID, BM, COSUDE, UNICEF, RAS-HON y otras instituciones y organismos internacionales.

Dentro de los instrumentos regulatorios desarrollados se cuenta con: a) Reglamentos de Prestación de Servicios, b) Reglamentos de Juntas de Agua, c) Reglamento de Medición, d) Normas Contables para la Prestación del Servicio y e) Reglamento de Infracciones y Sanciones. Además, se han desarrollado los instrumentos para la creación de las USCL y los correspondientes manuales operativos. Las USCL son mecanismos de auditoría ciudadana que reportarán a organizaciones de la sociedad civil como son las COMAS y al Gobierno Central a través del Ente Regulador.

En la actualidad todo el personal tiene partida asignada dentro del presupuesto nacional, excepto el personal de carácter temporal de la gerencia de proyectos que son cargados a los proyectos que ejecutan. El ERSAPS cuenta con tres directores nombrados de conformidad a lo que establece la Ley Marco, más el personal administrativo y de proyectos; cuenta con fondos asignados dentro del presupuesto nacional para cubrir sus costos operativos a nivel central. Hay que resaltar la dimensión del esfuerzo para implementar la regulación, concepto de carácter nacional que abarca las 298 municipalidades del país y más de 5000 Juntas de Agua. La figura siguiente muestra las intervenciones a la fecha.

El ERSAPS está desarrollando en los proyectos en curso la línea base de los prestadores rurales. La misma permitirá calificar la gestión y las mejoras o degradación de la prestación del servicio. Los indicadores referidos en este documento permiten medir la calidad del servicio, la participación ciudadana, la transparencia, la capacidad administrativa, la autosuficiencia tarifaria, la gestión ambiental y la capacidad técnica del prestador.

Existen acciones dirigidas a la creación de un Técnico en Regulación y Control (TRC), que funja como secretario de las USCL y las COMAS, con cargo al presupuesto municipal. Son necesarios además esfuerzos para identificar un esquema de organización que integre la fortaleza de las AJAM, TOM, TAS, TSA, COMAS y el Ente Técnico (SANAA después de su reingeniería) para hacerle frente a las actividades de regulación y control.

responsabilidad legal. De igual forma cuenta con proyectos de asistencia para acueductos rurales.

La estrategia de descentralización planteada responsabiliza la municipalidad en materia de planificación estratégica local en lo referente a agua y saneamiento, delegando en ella la responsabilidad de la gestión de financiamiento y contratación de los proyectos de diseño y construcción necesarios para garantizar la sostenibilidad operativa de los servicios de agua y saneamiento. Responsabiliza además al Ente responsable creado en el término municipal con los esquemas de gestión que demanda la población y la escala de los mismos. Lo anterior, con el propósito de no distraer al prestador de su quehacer fundamental de servicio y por las facilidades políticas que el gobierno local tiene para recibir subsidios del Gobierno Central, de cooperantes y otras fuentes de financiamiento, que permiten abaratar los costos de la prestación.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Marco que considera como uno de sus principios la participación ciudadana, y para cumplir con lo estipulado en el artículo 5 se exige que las municipalidades lleven un registro especial en el cual deberán inscribirse las organizaciones nacionales, ONGs, y de cooperación internacional que participen en actividades relacionadas con abastecimiento de agua y programas de saneamiento. El ERAPS en atención a su función de velar por el cumplimiento de la Ley Marco ha establecido que para implementar la regulación se deben constituir las COMAS y las USCL, según se detalla a continuación:

4.1.6 La COMAS y el Registro de Organizaciones Gubernamentales que Trabajan en el Municipio

La Comisión Municipal de Agua y Saneamiento, organización municipal, tiene la facultad que en el ejercicio de sus atribuciones le otorga la Ley de Municipalidades en los Artículos 12, inciso 5) y artículo 25, inciso 21), de ser un mecanismo de planificación, coordinación y seguimiento de la ejecución de actividades de proyectos relacionados con el Sector de Agua Potable y Saneamiento que se desarrollan dentro del término municipal. La COMAS en este sentido es creada e integrada mediante acuerdo municipal; contando con su acta de constitución, reglamento Interno aprobado por la corporación municipal y un manual operativo que preferentemente debe ser aprobado mediante resolución municipal. El ERAPS con el apoyo de la Cooperación Suiza en América Central tiene en proceso su creación en 22 municipalidades y el FHIS con recursos del programa del BID a través de su Programa de Inversión de Agua y Saneamiento exige como una de las condiciones de desembolsos la constitución de la COMAS; de igual forma existen recursos y apoyos para la creación de las COMAS dentro del Programa de Modernización

del Sector de Agua y Saneamiento (PROMOSAS) del BM.

4.1.7 USCL

La USCL también consiste en un mecanismo de participación ciudadana en materia de supervisión y control local. Está integrada por ciudadanos honorables, con capacidad para poder cumplir con los aspectos cuyo cumplimiento debe verificarse por parte de los prestadores, como son: aspectos sanitarios, legales, y de atención al usuario. Tanto la USCL como la entidad anterior son figuras con participación de la sociedad civil como mecanismos para garantizar la rendición de cuentas, la transparencia financiera, la contraloría social tanto de las autoridades como de los prestadores. La participación de representantes de la comunidad en estas instituciones está basada en la voluntariedad, pero para hacerla operativa requerirá de personal de apoyo. Las instalaciones y la logística deberán ser pagadas con fondos municipales. Este personal de carácter reducido se identifica como el Técnico en Regulación y Control (TRC). Como resultado de este trabajo hay que mencionar entre otras, las instituciones en Tela, en los cinco municipios de la Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA) en el departamento de Atlántida. También se ha trabajado en el Paraíso.

El entorno de actuación municipal se muestra en el recuadro de la página siguiente.

4.2 MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A NIVEL DE SISTEMAS

Dependiendo del campo de actuación y la escala, los servicios se prestan a través de sistemas individuales o colectivos. Los servicios se pueden prestar en forma de comunidades individuales o mancomunadas (asociación de dos o más comunidades o municipios para gestionar su prestación). La gestión en el área rural puede ser familiar o comunitaria; en el caso de la gestión comunitaria, ésta puede ser mancomunada para fines de escala o por razones de suministro procedentes de fuentes comunes.

La calidad de estos servicios y su gestión se califican, regulan y controlan a través de indicadores de gestión generados por los diferentes prestadores, quienes informan a las unidades locales y nacionales responsables de estas funciones. En el nivel medio o local, esta responsabilidad recae sobre la Unidad de Supervisión y Control Local (USCL), la cual reporta a nivel local a COMAS y a nivel nacional al ERAPS. La COMAS es responsable de dar seguimiento al apoyo municipal y a la prestación del servicio para garantizar su calidad. La interrelación existente entre estas instituciones y unidades de apoyo para garantizar la calidad del servicio se da en la Figura No. 7.

CUADRO 4: EL ENTORNO MUNICIPAL

Por muchos años han desatendido el sector rural, no obstante, existen acciones dirigidas a modificar esta situación y la experiencia indica que con el apoyo adecuado existe una respuesta de los Gobiernos Municipales, como lo demuestran las intervenciones en proceso por parte del ERSAPS, algunas ONGs como Water for People, CARE-PASOS y las acciones desarrolladas en forma integrada en el Proyecto DESCEAS, entre otros.

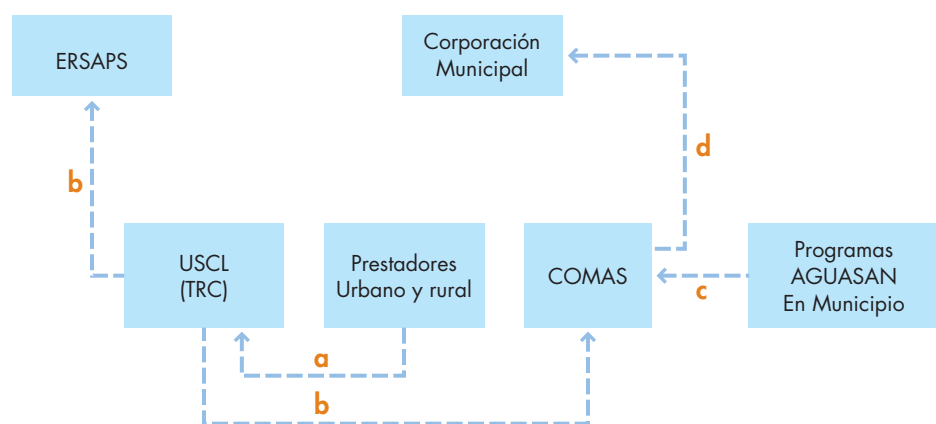
La Municipalidad cuenta con la AMHON y la figura de las Mancomunidades que son instituciones para fortalecer la dinámica institucional y contribuir a la armonización y coordinación del Sector, que se unen con el propósito de mejorar su incidencia política, la coordinación institucional, para compartir capacidades y unir esfuerzos bajo un interés común. Incluye también dentro de su estructura nuevos actores como las COMAS y la USCL que garantizarán una comunicación fluida hacia los niveles superiores y hacia las Juntas de Agua en los niveles operativos.

El nuevo enfoque sectorial, en donde se integran las dos figuras anteriores, requiere de sinergias que permitan optimizar los recursos del sector, que en el caso de la municipalidad contribuye a fortalecer la transparencia y las auditorías ciudadanas, al estar constituidas mayoritariamente por miembros de la sociedad civil.

En este momento la asistencia técnica como ha sido concebida en la Ley Marco es inexistente o mínima por parte del SANAA. Sin embargo, el SANAA mantiene sus intervenciones en el sector rural a través de sus regionales, quienes ante la falta de la decisión política de gestionar los fondos para cumplir con su responsabilidad de asistencia técnica han entablado alianzas con las asociaciones de juntas municipales y con los programas puntuales de intervención con la participación de los gobiernos locales. Por otro parte este vacío es llenado por las intervenciones de los Cooperantes a través de los financiamientos para el desarrollo de infraestructura y/o fortalecimiento institucional, por cooperantes o por la empresa privada. El grado de complejidad y de dificultad es alto, debido a que el área de actuación está compuesta por 298 municipios y en el área rural dispersa, que constituye la población desatendida, estamos hablando de alrededor de 22 mil comunidades. Ante esta situación, parece recomendable fomentar el fortalecimiento y la formación de Asociaciones de Juntas de Agua porque al replicarlas se facilitan las actuaciones en el Sector.

Las municipalidades cuentan con mecanismos de participación en la toma de decisiones, entre los que podemos señalar los cabildos abiertos y la figura del plebiscito.

FIGURA NO. 7: DIAGRAMA DE INTERRELACIÓN



TRC = Técnico en Regulación y Control

---> Flujo de Información

4.3 ENTES PRESTADORES DE SERVICIOS EN LOCALIDADES URBANAS.

La responsabilidad de la prestación de los servicios se establece en el Art. 16 de la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, que estipula: ...“Corresponde a las municipalidades, en su carácter de titular de los servicios de agua potable y saneamiento, disponer la forma y condiciones de prestación de dichos servicios en su respectiva jurisdicción, observando lo prescrito en la presente Ley y demás normas aplicables. La titularidad a que se refiere este artículo es permanente e intransferible...”

En las localidades urbanas la prestación recae en empresas prestadoras de servicios constituidas sobre la base de diferentes modelos de organización, partiendo de una gestión directa del municipio hasta una concesión de treinta años con un operador privado, pasando por una gama de unidades especializadas de las municipalidades y empresas municipales de capital mixto, con las que se suscriben contratos de arrendamiento.

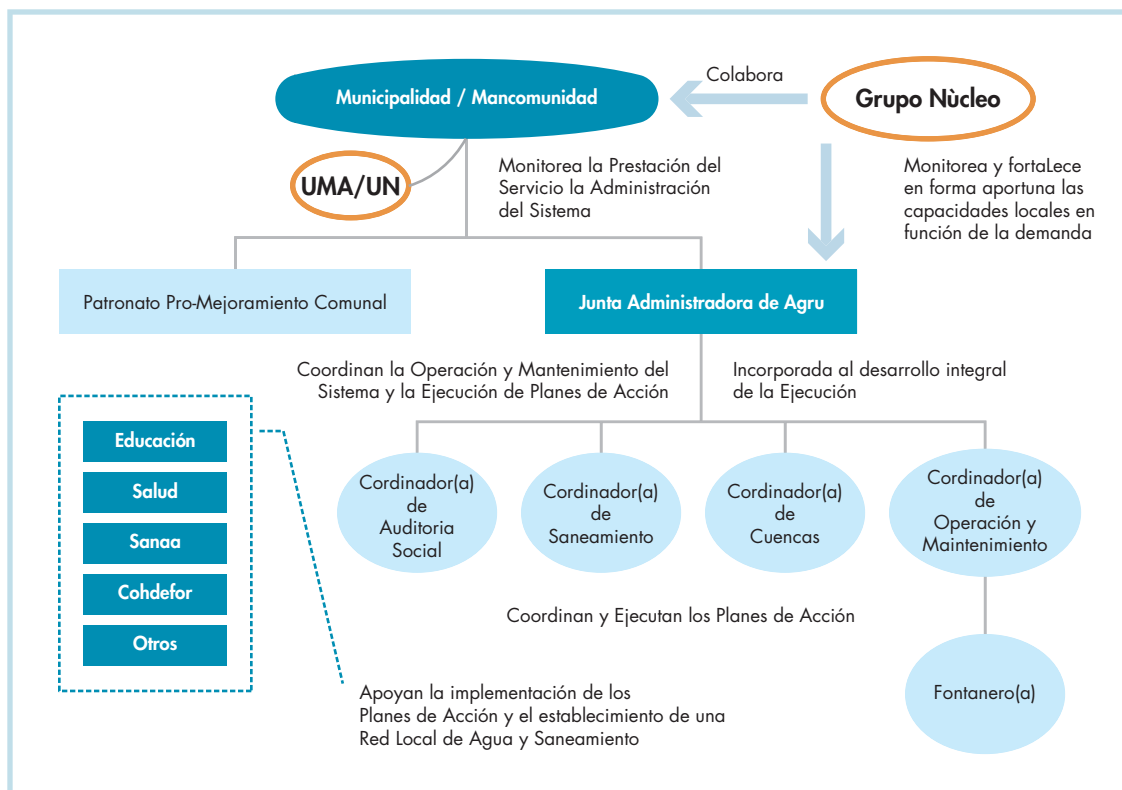
En la mayoría de las ciudades existen prestadores periurbanos cuyo modelo de gestión se asemeja a la gestión rural.

4.4 MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A NIVEL RURAL

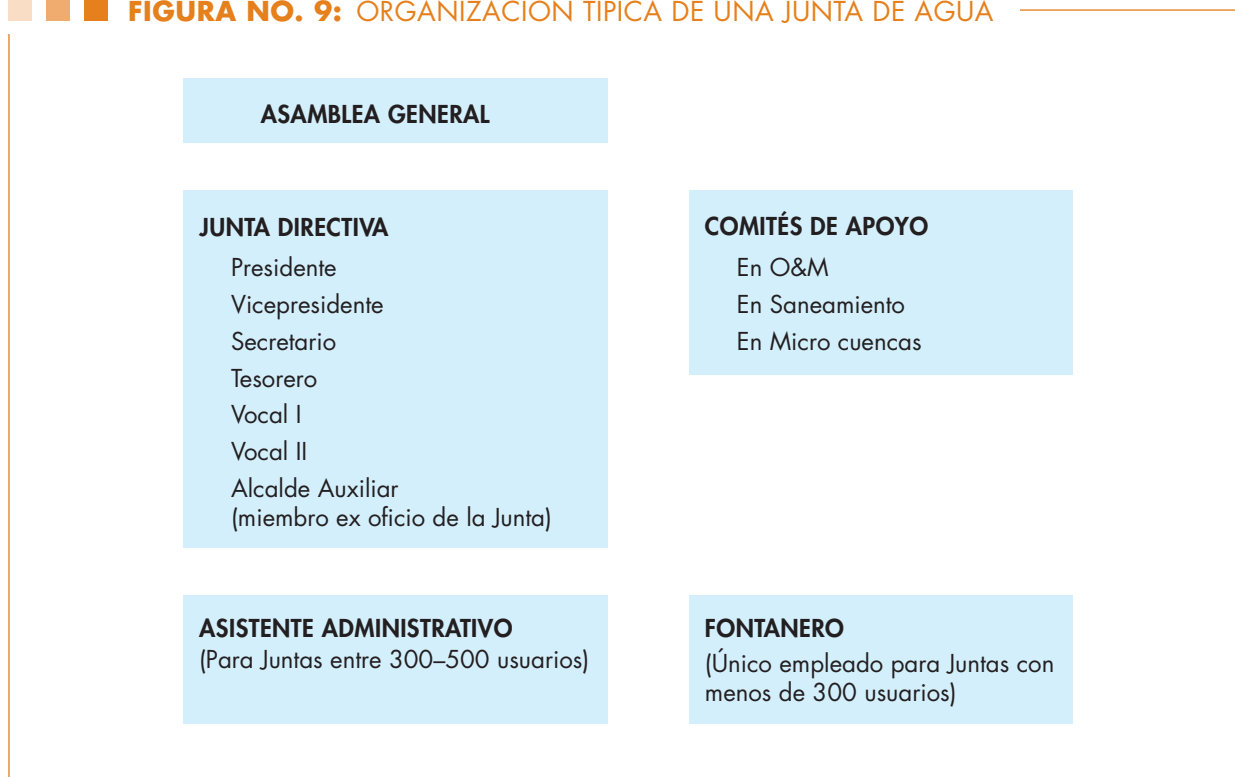
Las variantes a este nivel son las siguientes: a) La JAAS, b) la variante de la prestación de un sistema para varias comunidades que prestan una gestión mancomunada y c) la gestión familiar en el rural disperso. A este nivel está claramente definida la prestación del servicio, lo cual queda confirmado en el registro del SIAR, que tiene más de 5000 juntas operando oficialmente. La Figura No.8 muestra el modelo a nivel de sistemas. En este caso, el Grupo núcleo lo constituye una asociación de juntas municipales o una asociación de juntas no municipal que apoya el ciclo de la prestación del servicio.

Las JAA de acuerdo a la Ley son las responsables de la prestación del servicio de agua potable y de la vigilancia a través de los diferentes comités de apoyo que de conformidad con su Reglamento, en su artículo 39, establece que tendrá los siguientes comités de apoyo: a) Comité de Operación y Mantenimiento, b) Comité de Saneamiento, c) Comité de Microcuencas. Ver Figura No. 9.

FIGURA NO. 8: CARACTERIZACIÓN DE RELACIONES FASE DE POST-CONSTRUCCIÓN



■ ■ ■ FIGURA NO. 9: ORGANIZACIÓN TÍPICA DE UNA JUNTA DE AGUA



Las responsabilidades y funciones de la Junta Directiva, de acuerdo al número de usuarios es la siguiente:

1. Para localidades con menos de 300 cuentas el modelo de la Junta Administradora es el aceptable y en este modelo la gestión se maneja así:
 - a) El Presidente de la Junta Directiva asume el manejo administrativo, de operación y mantenimiento y tiene bajo su cargo al fontanero que es el único empleado. Dependiendo de la carga de trabajo puede trabajar a tiempo parcial o completo, en función de las necesidades de la Junta y la demanda de atención del sistema.
 - b) El Tesorero maneja la función comercial, además de conocer y vigilar por el cumplimiento de los informes de Auditoría.
 - c) Los temas de auditoría social, protección de fuentes y de educación de usuarios recaen en comités auxiliares a la junta directiva, así:
 - i. Comité de Saneamiento Básico
 - ii. Comité de Micro Cuencas

iii. Comisión de Saneamiento y educación al usuario

2. Para sistemas con 300 a 500 usuarios¹⁶, se utilizará el mismo modelo, pero contarán, debido al número de cuentas a manejar, con un empleado de la función comercial, que reporta al Tesorero y cuyas atribuciones estarán vinculadas con el manejo de la cuenta corriente, la atención de solicitudes y reclamos y la lectura de medidores y repartición de avisos, (ahí donde ya se opte por la micro medición), elevando a dos el número de empleados.

A nivel de prestador de servicios la sostenibilidad queda constatada cuando se observa el diagnóstico hecho por SANAA de la situación de los sistemas, en el que se encuentra que sólo un 21% ha llegado a su etapa de reposición. No obstante estos resultados, es necesario consolidar los modelos a tercer nivel para llegar a escala y lograr el apoyo técnico y financiero requerido para garantizar la prestación de los servicios en el área rural.

El proceso evolutivo del SANAA se muestra en el recuadro siguiente:

¹⁶ Es de notar que 500 usuarios rebasa el límite rural, que en el país es de dos mil.

■ ■ ■ CUADRO 5: PRINCIPALES PROYECTOS RURALES EJECUTADOS POR SANAA

SANAA construyó en el tramo 1961-1971, 95 nuevos sistemas, beneficiando a una población de 80 mil habitantes. Estas obras se financiaron con fondos del AID, aportes comunitarios y donaciones de organismos internacionales. Al 31 de diciembre de 1971 la cobertura era del 11%.

Dentro del período comprendido entre 1972-1976 se contó con la participación de CARE. De este período no se tiene información de los sistemas construidos ni de la metodología empleada. En el año 1973 se elabora la solicitud de préstamo al BID. El proyecto consistió en la construcción de 150 sistemas para beneficiar a 140 mil personas y se realizó en dos etapas. Dentro de los plazos programados, los trabajos de construcción se realizan entre 1976 y 1980. Su desarrollo se hizo a través de una unidad ejecutora que manejó todo el ciclo de proyectos con una amplia participación comunitaria. La prestación del servicio, una vez terminados los sistemas, se delegó en las Juntas Administradoras de Agua, las cuales fueron dotadas de un Reglamento de Administración, Operación y Mantenimiento para acueductos rurales; las mismas dependían de SANAA en materia de asistencia técnico-administrativa. En las fases iniciales de esta época la gestión era netamente centralizada sin participación comunitaria. En la década de los 70 se inicia un trabajo que cuenta con participación comunitaria. Se crea un Fondo Rotatorio Nacional para mejoras y ampliaciones futuras, administrado por SANAA.

De 1980 a 1988 se desarrolla el Programa de Agua y Saneamiento Rural (PRASAR), financiado con fondos de USAID. Se crea una Unidad Ejecutora, que desarrolla 430 sistemas con un costo de US \$ 20.7 millones. A su terminación, la cobertura global de agua era de 45% y en saneamiento del 38%. El desarrollo del programa consideraba el enfoque de género, la participación comunitaria y protección de la cuenca, con una organización centralizada. La sostenibilidad, la asistencia técnica y administrativa recaían sobre SANAA a través del departamento de Operación y Mantenimiento de Acueductos Rurales (OMUR).

De 1988 a 1998 se desarrolla el “Proyecto Sectorial de Salud II en su componente de Agua y Saneamiento Rural (PSSII)”, financiado con fondos de USAID, con un monto original de US \$ 19.9 millones y US \$ 14.6 millones del Gobierno de Honduras, más la contribución comunitaria que se estimó en 15%. La población a beneficiar se estima en 310 mil habitantes y abarca tanto el rural concentrado como el disperso; el primero es cubierto por el SANAA y las ONGs y el segundo por la División de Salud, construyéndose un total de 1,115 sistemas de agua y saneamiento rural. El proyecto se caracteriza porque en su ejecución participan seis ONGs que apoyan las intervenciones del Gobierno, logrando con la sinergia un efecto multiplicador en la extensión de cobertura de cuidados de salud primaria, haciéndola sostenible a través de los sistemas de agua y de las intervenciones en saneamiento rural. En este período se detecta la necesidad de aumentar la productividad en la fase de preinversión, y de darle seguimiento y apoyo a la gestión comunitaria, surgiendo las figuras del TAS y TOM.

Entre 1991-1996, paralelamente a los trabajos de PSSII, se desarrolla “El programa SANAA-CARE-COMUNIDAD”, cuyo objetivo era contribuir a mejorar la salud y la calidad de vida de la población de bajos recursos económicos mediante la dotación de agua potable, letrinas, educación para la salud y capacitación sobre la protección de sus cuencas productoras de agua. El proyecto de CAN\$ 5.7 millones de los cuales 4.8 millones provienen de la Agencia Canadiense para el desarrollo (ACDI), beneficia a 25 mil habitantes localizados en 81 comunidades en los departamentos de la Paz, Comayagua y Olancho. El proyecto es innovador al incluir como estrategia la capacitación de los miembros de la comunidad para que puedan apoyar la gestión después de la construcción y el manejo de la cuenca comunal. En lo referente a cuencas, se involucra a COHDEFOR, INA, IHCAFE y SEDA. El proyecto se caracterizó por darle especial importancia a la sostenibilidad a través de la comunidad, considerando como campos de actuación fundamentales el concepto de género, tarifas y protección de cuencas.

El período 1999-2009 se distingue por la presencia de dos hitos importantes: el inicio de la reconstrucción de los sistemas dañados por el Huracán Mitch y la publicación de la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento que constituye el comienzo de la reforma sectorial. Es aquí donde nacen las Asociaciones de Juntas, las Comisiones de Agua y Saneamiento e intervenciones de los diferentes actores del sector con alianzas para apoyar la reforma sectorial y el fortalecimiento del Gobierno Local, como ejemplo, podemos referirnos al Proyecto DESCEAS que se caracteriza por la descentralización del sector y la transformación del SANAA en un Ente Técnico de apoyo.

4.4.1 Gestión Familiar

En el rural disperso, en centros poblacionales entre 1 y 250 habitantes, es la gestión familiar la responsable del manejo del agua y el saneamiento. A la fecha este sector está desatendido, debido a que las acciones que tenía la Secretaría de Salud para atender este ámbito poblacional han sido canceladas de su programación anual de trabajo. El grado de dificultad que existe para llegar a los aproximadamente 22 mil centros poblacionales es enorme, por la carencia de vías de acceso, en algunos casos.

Por otra parte, la tecnología y el enfoque de atención a este grupo poblacional no puede ser igual al enfoque tradicional, aunque existe el criterio de que la sociedad debe ser solidaria y hacerle frente a la solución del problema bajo los esquemas de opciones tecnológicas más convenientes y a los costos reales de brindar el servicio.

El enfoque de intervención puede ser dirigido vía educación a promover buenos hábitos de higiene y manejo del agua, y en el mejoramiento de las soluciones ya existentes para garantizar calidad de agua y disposición de la excreta y desechos sólidos mediante programas educativos bajo esquemas de transferencia a identificar.

La tecnología a utilizar es posiblemente la ya existente en los hogares de esta población, que en lo referente al suministro de agua, usualmente son pozos someros de malacate excavados a mano, nacimientos cercanos, mejorados o no, y fuentes superficiales cercanas. En materia de saneamiento o defecalismo al aire libre la letrina de fosa simple es una opción; la basura, en algunas ocasiones es depositada en un relleno sanitario familiar.

Hay que mencionar que la Secretaría de Salud es la que más ha trabajado en este tipo de apoyo a la gestión familiar, sin embargo no se ha contado con información para destacar su actuación.

4.4.2 Apoyo a la Gestión

El apoyo a la Gestión es responsabilidad municipal y en el caso de los sistemas rurales ésta se ha venido dando por SANAA a través de sus regionales con el concurso de los TOMs. Las Juntas de Agua también cuentan con sus comités de apoyo, a saber: Comisión de Auditoría Social, Comisión de Cuencas y las Comisiones de Saneamiento y Educación en Higiene.

El sector cuenta con sistemas de información sectorial, como son:

- El Sistema de Información de Agua y Saneamiento de Honduras (SINFASH), creado para apoyar y coordinar las intervenciones de los cooperantes y el estado de Honduras en el sector. Actualmente

funciona dentro de la Secretaría de Salud y ha perdido las fortalezas desarrolladas cuando fue creado. Para mencionar algunas hay que referirse a: equipo deteriorado, personal insuficiente para mantener actualizadas las bases de datos, mecanismos de divulgación débiles

- El Sistema de Acueductos Rurales (SIAR) del SANAA, creado con el propósito de facilitar el trabajo del TOM y la toma de decisiones oportunas en los acueductos rurales y para evitar el deterioro de los sistemas antes del vencimiento de su vida útil
- Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar (ENSEF), de la Secretaría de Salud.

En la actualidad están en proceso de desarrollo por el ERSAPS el Sistema de Información Regulatorio para el control de la gestión, la gestión misma y la planificación de la prestación de los servicios. El CONASA, por su parte, tiene programado el desarrollo de información para fines de planificación física y financiera. En el área rural la base de datos del SIAR puede ser de utilización común considerando que el dato debe ser generado en la JAA y no por el TOM que es un usuario. En este caso la diferencia la hace el algoritmo utilizado en el procesamiento de los datos.

Es necesario crear sinergias para optimizar el uso de los sistemas existentes y los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Las Secretarías de Salud y Educación; la SERNA y ICF tienen intervenciones importantes en lo referente al manejo integrado del recurso hídrico por parte de las Juntas Administradoras de Agua.

4.5 ASISTENCIA TÉCNICA A LOS PRESTADORES

4.5.1 Regionales del Ente Técnico

El SANAA a través de su programa de Agua y Saneamiento Rural de USAID/HONDURAS desarrolló un programa especial dedicado al apoyo de las Juntas de Agua existentes, con el propósito de asegurar la sostenibilidad con la participación comunitaria, la cual cuenta con el apoyo de un Técnico en Operación y Mantenimiento. Este apoyo se comienza desde el momento de socialización y se desarrolla a través de todo el ciclo del proyecto para continuar con el apoyo a la prestación del servicio. El programa se consolidó durante la vigencia del proyecto, dejando una estructura que llegó a alcanzar los 120 TOM para soportar la fase de sostenibilidad de la prestación del servicio. Con la conclusión del proyecto cesó el financiamiento y la asignación externa no fue sustituida por el Gobierno ni por el

SANAA como ente autónomo, lo que produjo una reducción significativa de personal en la capacidad instalada para apoyo a las JAA, llegando en la actualidad a 40 TOM. Esto no solo incide en el funcionamiento de los sistemas sino también en el funcionamiento del SIAR. A continuación se describe la experiencia de este programa.

Existen dos instituciones que son fundamentales en la prestación de los servicios. La primera, está relacionada con la formulación de políticas, la planificación estratégica y el financiamiento de las inversiones del sector. La toma de decisiones y la priorización para estas actividades se realizan a nivel nacional y requieren intervenciones directas de apoyo a los gobiernos locales en materia de planificación y asistencia técnica dirigida a la prestación de los servicios, en la elaboración de los planes municipales, en la parte normativa y de especificaciones reglamentarias. Para el desempeño de estas funciones a nivel medio, el Ente Técnico (SANAA después de su reingeniería) cuenta con seis regionales distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, con actuaciones descentralizadas que deben implementarse para evitar que siga existiendo el vacío actual en el

desempeño de esta función y en el incumplimiento de la Ley.

La organización utilizada en el pasado por SANAA para apoyar a las JAA, la cual sigue teniendo vigencia en la actualidad es la de la Figura No.10. Esta organización cuenta con dos figuras que son fundamentales para la sostenibilidad del ciclo de la prestación del servicio, que son el Técnico en Agua y Saneamiento (TAS) y el Técnico en Operación y Mantenimiento (TOM). El TAS resulta necesario en la fase de preinversión y construcción; y el TOM en la fase de operación y mantenimiento en apoyo a la JAA.

La Regional es fundamental en la sostenibilidad del ciclo de la prestación del servicio, integrando y complementando la participación de otros actores como las ONGs, empresas privadas, organismos financieros, entre otros, debido a que su organización está dirigida a los dos componentes de este ciclo, que son las actividades intensivas de capital con todo el ciclo de proyecto y el componente de la prestación del servicio. En el primero interviene el TAS, con todo el soporte técnico superior y en el segundo, interviene

■ ■ ■ FIGURA NO. 10: ORGANIGRAMA REGIONALES SANAA

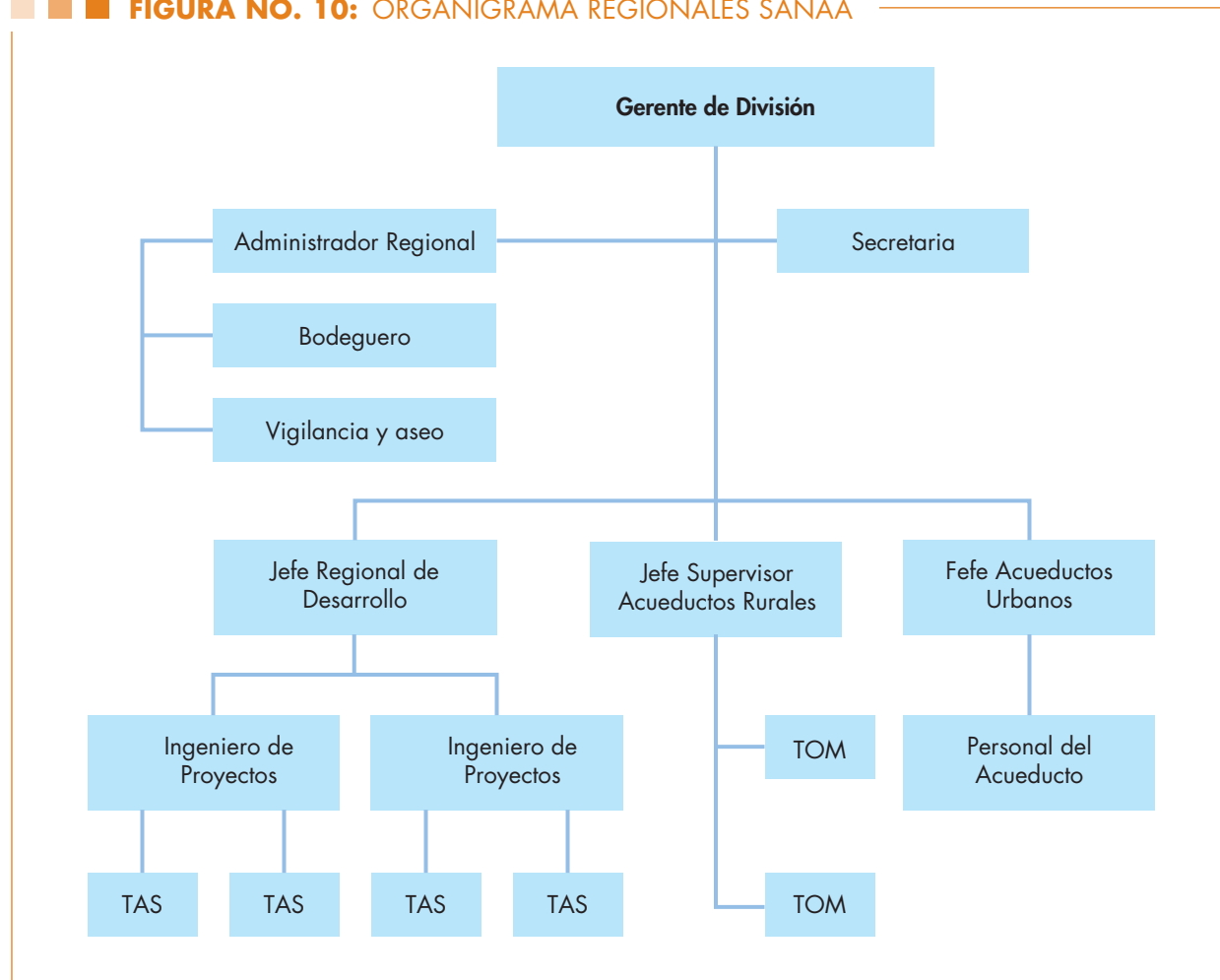
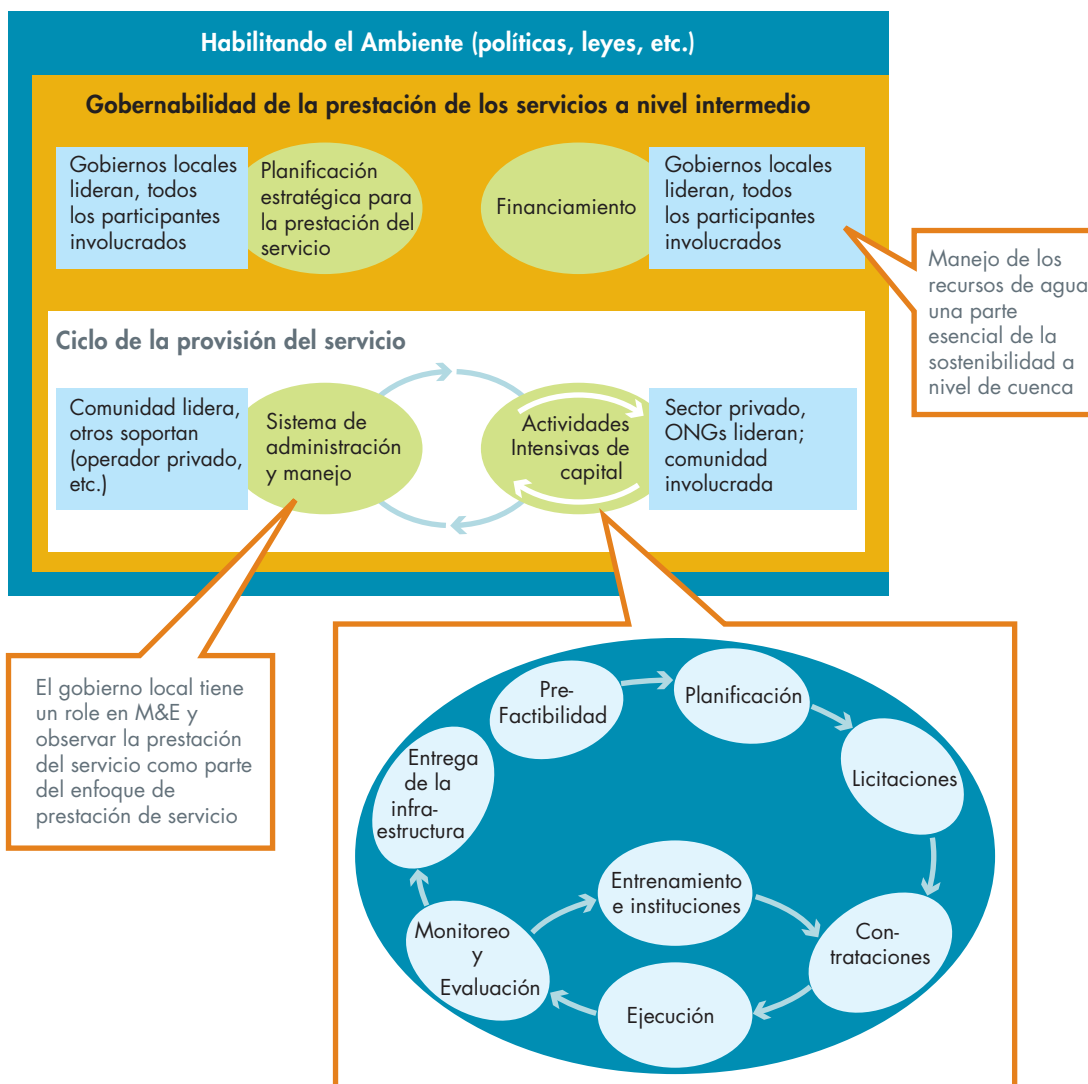


FIGURA NO. 11: CICLO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO



el TOM. Estas áreas de intervención se pueden ver en la Figura No.11, "Habilitando el Ambiente", en su nivel intermedio en lo que respecta al ciclo de la provisión de los servicios.

En la actualidad esta estructura no está funcionando o funciona ineficientemente por no disponer de fondos para hacerle frente a los costos de personal y administrativos que demanda su función. Hay que tomar en cuenta que el nuevo SANAA a diferencia del actual no cuenta con más ingresos que los que le transfiere el Gobierno Central de fondos nacionales con cargo al presupuesto nacional; a la fecha no hay partidas presupuestarias y el limitado recurso operativo se está cubriendo de los ingresos corrientes del SANAA, los cuales son insuficientes para cubrir las necesidades reales y serán inexistentes cuando la devolución de los sistemas todavía a su cargo se

termine. Es urgente asignar la partida presupuestaria para mantener operando este pilar en el que hay que apoyar la sostenibilidad de la prestación del servicio.

Otro aspecto a considerar y que ya está sobre la mesa de discusión en el sector, es el nuevo modelo de organización que se requiere bajo este enfoque que demostró ser exitoso mientras se contó con el soporte financiero. En principio hay que pensar que esta regional que constituye el apoyo descentralizado que la Ley manda al Ente Técnico debería tener una organización más liviana, pues con la cantidad de sistemas rurales registrados en el SIAR, requeriría volver a los 120 TOMs y garantizar el presupuesto para tener todo el soporte administrativo y de logística que exige su actuación. Se estiman unas 20 TOMs por regional en promedio. Está claro que aquellas regionales con más carga poblacional rural

requerirán un número mayor y viceversa para las de menor número.

La alternativa a considerar, es la de un TOM de apoyo técnico al TOM operativo que podría estar localizado en las Asociaciones de Juntas de Agua (AJA) y cuyos costos operativos pueden ser financiados directamente por los miembros de la asociación o en forma compartida con la Municipalidad y/o el Gobierno Central. Esta figura organizacional u otra que pueda visualizarse, debería ser estudiada cuando se organicen las regionales. Posiblemente, sea conveniente aprovechar el proyecto piloto de la Regional de Siguatepeque

para definir la opción más conveniente o la combinación de opciones de organización a implementar para lograr la sostenibilidad financiera del SANAA técnico y del TOM, como soporte a la sostenibilidad de los servicios a escala.

El SANAA a través de sus regionales con los TOMs, apoya a las Juntas de Agua en Capacitaciones, asistencia técnica, reparaciones menores, análisis de agua, suministro de bancos de cloro, entre otras.

Algunas reflexiones sobre la actuación en el ciclo de la prestación del servicio se dan en el recuadro siguiente:

■ ■ ■ CUADRO 6: LA SOSTENIBILIDAD Y EL CICLO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Se entiende por ciclo de servicios las actividades que hay que realizar para suministrarlo y comprenden las relacionadas con la planificación, contratación de bienes y servicios para diseño y construcción; diseño, construcción y operación y mantenimiento; así como, las relacionadas con la supervisión, el monitoreo y control, capacitación de estas diferentes etapas interrelacionadas con la prestación.

A nivel medio intervienen:

- Las Municipalidades con titulares y responsables de la calidad de la prestación de los servicios
- Los Prestadores, bajo las diferentes modalidades de gestión anteriormente identificadas en este documento
- Las Asociaciones de Juntas de Agua, urbanas, periurbanas y rurales
- Las Regionales del Ente Técnico
- Las COMAS, las USCL, que integran la participación ciudadana a los procesos de planificación y supervisión y control
- Las ONGs activas en el sector.

En lo que corresponde a los procesos de asistencia técnica a la planificación, diseño y construcción, la responsabilidad recae en las regionales del Ente Técnico (SANAA-Técnico); responsabilidad esta dirigida a apoyar, tanto a las AJAM, como a las cuerpos técnicos de las municipalidades. A este nivel, las AJAM y las AHJASA regionales (si vale el término) constituyen otro factor importante a la sostenibilidad de la prestación de los servicios. En este caso cabe resaltar al Técnico en Agua y Saneamiento (TAS), que apoya el programa de preinversión y al Técnico en Operación y Mantenimiento (TOM), que apoya la prestación del servicio de los acueductos rurales.

Las ONGs participan, en todo el ciclo de la prestación del servicio, ya sea de forma individual o asociándose para cubrir aquella parte del ciclo propio de su organización. En este caso se pueden citar experiencias regionales de CARE PASOS en el sector atlántico, Save The Children en el sector sur, APP en Olancho y otras ONGs que por su carácter de permanentes en un determinado sector del país, le dan vida y sostenibilidad a los sistemas de agua del área rural.

La preinversión tradicionalmente la subsidia el gobierno, con fondos provenientes de préstamos, donaciones nacionales e internacionales. Los canales de financiar la reposición de los sistemas se da con fondos nacionales y/o internacionales, mediante préstamos o donaciones, y en la actualidad se está hablando de un fondo de reserva para tal fin, tal como el que tiene JAPOE.

4.5.2 Mecanismos no Gubernamentales de Asistencia a la Prestación del Servicio de Agua

Ante la ausencia de un modelo completo el apoyo a nivel intermedio se ha logrado, cuando ha sido necesario con la participación de los diferentes actores del sector mediante alianzas, junta modelo a nivel nacional por su alto grado de organización y compromiso comunitario, producto de un proceso que lleva más de 13 años. El mismo incluye dentro de sus prácticas la gestión integrada del recurso hídrico y el pago por servicios ambientales. Es necesario mencionar a COCEPRADIL en Lempira y COCEPRADI en Intibucá, la confederación de asociación de juntas, que ocupa un vacío existente en el Departamento de Lempira para apoyar el desarrollo de la prestación de los servicios. Otro aspecto a mencionar es el modelo de AHJASA, que en la actualidad tiene cobertura nacional e integra a más de 500 juntas. Igualmente

existen asociaciones de juntas anónimas integradas para llenar el vacío institucional existente.

La variante en lo referente al apoyo no institucional en la prestación del servicio es la Asociación de Juntas de Agua y Saneamiento, que surge como una necesidad de hacer escala para la obtención de insumos y de asistencia técnica. A este mismo nivel se cuenta con versiones de organización ya implementadas pero que no han sido desarrolladas a escala sino regionalmente, dentro de este tipo de asociaciones de juntas tenemos:

- La Asociación de Juntas Aguas Municipal (AJAM)
- Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL)
- La Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA)

■ ■ ■ CUADRO 7: EXPERIENCIA DE WFP: ASOCIACIÓN MUNICIPAL DE JUNTAS DE AGUA (AJAM).

La capitalización de la experiencia y la contribución de SANAA con la organización de las AJAM se llevan a cabo actualmente en los municipios de Chinda, Santa Bárbara; El Negrito, Yoro; y San Antonio de Cortés, en Cortes. Surge ante la necesidad de contar con procesos integrales y sostenibles que incluyen acciones de coordinación institucional, tanto a nivel local con la Municipalidad, como a nivel central con el ERSAPS en materia de regulación y apoyo a su sistematización; y la participación comunitaria a través de las AJAM y las Juntas de Administradoras de Agua y Saneamiento. El trabajo se desarrollará a cinco años, partiendo del 2007 y terminando en el 2011. Durante el proceso se consolidará lo que es el apoyo y coordinación institucional con los prestadores y sus asociaciones. Se busca el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, la educación en higiene y salud, el fortalecimiento institucional de apoyo y la protección de las áreas productoras de agua. Los compromisos de las partes involucradas se formalizan mediante convenios.

Los criterios de selección incluyen, entre otros, índices de desarrollo humano, cobertura de agua y saneamiento, índices de ruralidad y pobreza. Se seleccionan las comunidades que presentan las condiciones más críticas.

La participación municipal se hace a través de la Unidad Técnica Municipal y con un aporte del 10% del presupuesto total del proyecto, como mínimo. Aportación que facilita el ejercicio de las funciones de gobernabilidad, supervisión y seguimiento. El trabajo recae en un técnico contratado por la municipalidad con aprobación de WFP. Esta unidad es equipada con escritorio, computadora, incluyendo software, materiales y motocicleta para movilización.

La participación de la Asociación Municipal de Juntas de Administradoras de Agua y Saneamiento se logra previa capacitación en diferentes temas, como son: gobernabilidad, calidad del agua, cloración, cálculo tarifario y metodología ESCASAL. En este proceso se les dota de manuales operativos que se utilizan en los talleres. Las Juntas participan en la ejecución de las obras con aporte comunitario, brindando capacitación a los vecinos de la comunidad y el alquiler o préstamo de herramientas proporcionadas por WFP. La participación comunitaria se promueve previa a la ejecución del proyecto y está incluida en forma permanente en el ciclo del proyecto y en el proceso de prestación del servicio. La comunidad se organiza para participar en el proyecto en dos grupos: a) Para el componente de Escuela y Casa Saludable (ESCASAL) a través de la Asociación de Padres de Familia, utilizando la metodología Proyecto Ejecutado por la Comunidad (PEC) y b) Para la construcción del sistema de agua y saneamiento a través de la Junta de Administradora aportando mano de obra no calificada.

- La Asociación de Juntas de Agua y Saneamiento (AJAS)

A nivel de Sistemas de Prestación de servicios, la asociación de Juntas en cualquiera de las variantes anteriores ha demostrado un mecanismo de escala funcional en el apoyo a las JAA.

a) Asociación de Juntas de Agua Municipal (AJAM)

Experiencia exitosa del SANAA que se inició en la región Norte, específicamente en el municipio de Yoro, con el propósito de organizar una red de juntas de agua del sector para las actividades de sostenibilidad y apoyo a la regional del SANAA con sede en El Progreso. El modelo de las AJAM se ha extendido a nivel nacional y ahora todas las acciones en materia de sostenibilidad se canalizan a través de las AJAM. Existen experiencias exitosas en Lepaera, Lempira; El Negrito, Yoro; Tela, Atlántida; Bonito Oriental, Colón; Teupasenti, El Paraíso; entre otras. El nombre que se les da va de acuerdo al municipio, ejemplo: AJAMY (Yoro), AJAMTE (Teupasenti), AJABO (Bonito Oriental), etc. A manera de escala, con las experiencias de las AJAM se han constituido: mini ferreterías, bancos de cloro, asistencia legal con las personerías jurídicas apoyadas desde el SANAA y prestación de servicios

calificados de fontanería mediante el alquiler de herramientas.

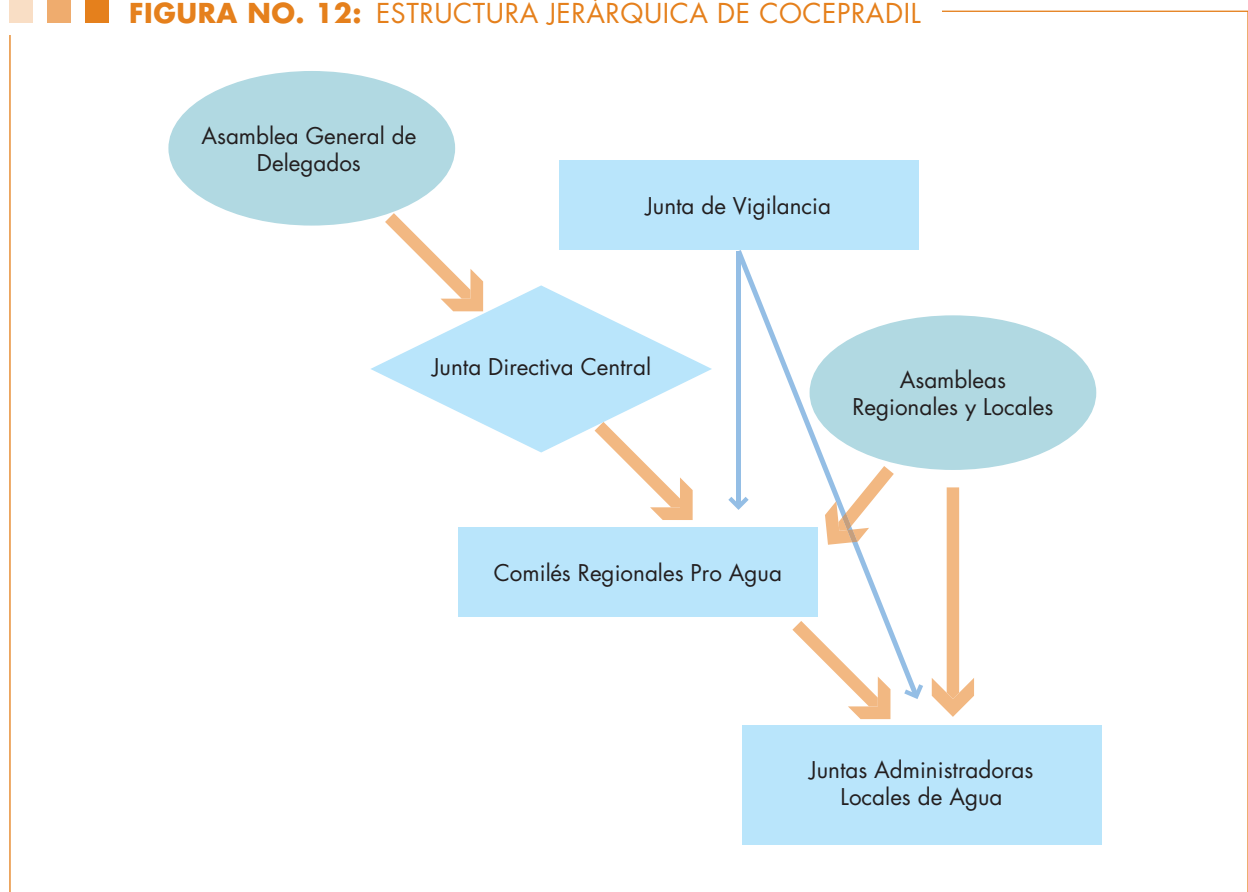
En la actualidad y en proceso de ejecución como proyección a la prestación sostenible, se tiene el modelo de Water for People, que es un reto a la sostenibilidad con base en el apoyo municipal, con una Asociación de Juntas de Aguas Municipal con giro comercial de pequeña empresa (PYMES), en la venta de insumos a los asociados y otros clientes del sector. El apoyo técnico está sustentado en la Municipalidad que asigna recursos complementarios a los generados por la Junta y su Asociación para garantizar su sostenibilidad.

La experiencia de WFP con la asociación de Juntas Agua Municipales se observan el recuadro siguiente:

b) Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL)

COCEPRADIL es una asociación de asociaciones de juntas, que apoyan el desarrollo del ciclo de servicios en sus dos componentes: a) Ciclo de proyectos y b) ciclo de la prestación del servicio. La Junta Directiva General integra cinco Asociaciones de Juntas de Agua en Comités Sectoriales, cuya estructura

FIGURA NO. 12: ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE COCEPRADIL



jerárquica se muestra en la Figura No.12. Los trabajos se desarrollan con amplia participación comunitaria, desde su inicio hasta su terminación, para lograr el empoderamiento; en el componente de prestación de servicio brinda asistencia técnica, servicios de laboratorio, de capacitación en diversos temas relacionados con la O&M, manejo integrado de cuencas, higiene y educación en salud, aforos para monitorear la variación estacional. Desde su fundación ha contado con el apoyo técnico y financiero de CRS y Caritas de Noruega, también de otros cooperantes como Fundación Vida, GTZ, SNV, Fundación Ford y la Secretaría de Agricultura de EE. UU.

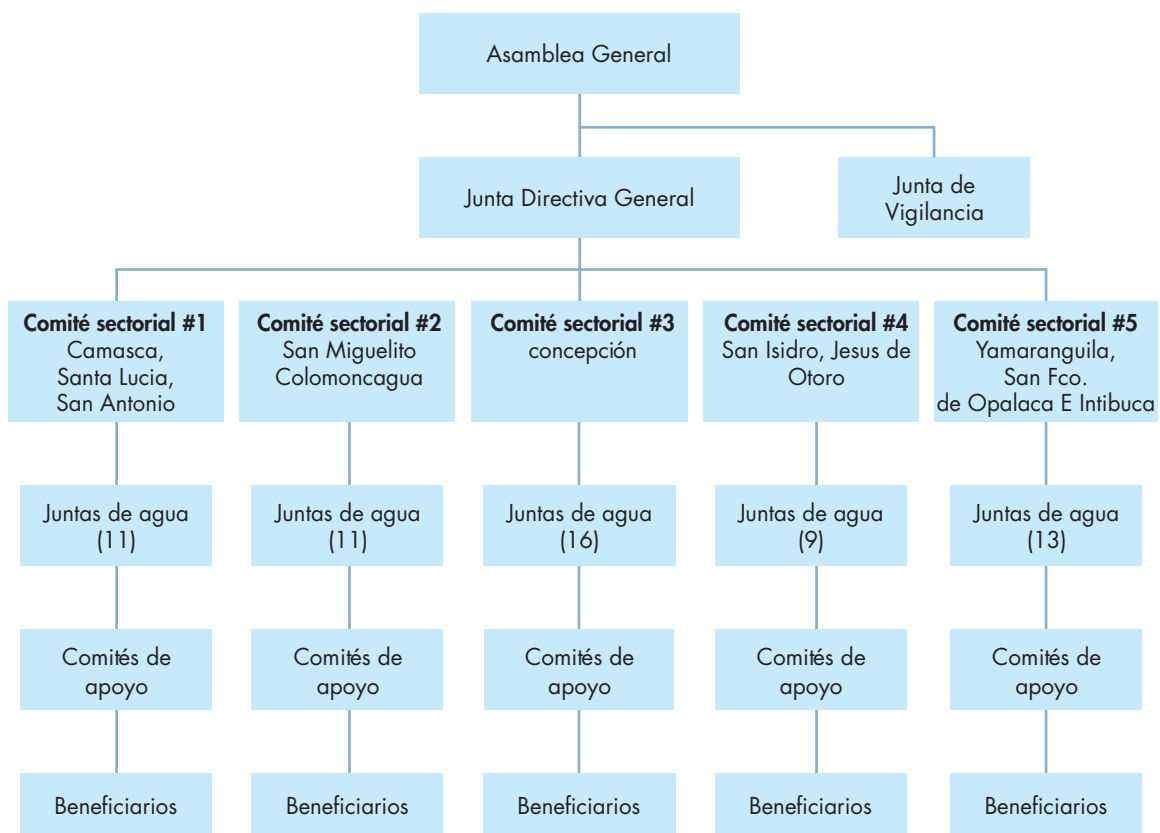
La base de la organización de COCEPRADIL la constituyen las Juntas Administradoras Locales de Agua o Juntas de Agua y Saneamiento, las cuales se integran en los Comités Regionales de Agua y Desarrollo Integral, en la que participan ahora nueve COCEPRADIL o Asociaciones de Juntas de Agua, cuya administración descansa en la Junta Directiva Regional. Estas Juntas Directivas Regionales eligen una Junta Directiva Central integrada por 5 miembros

propietarios que son: un presidente, un secretario, un tesorero, un fiscal, un vocal y 5 miembros suplentes, elegidos en Asamblea General por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos por dos períodos consecutivos o alternos. La vigilancia de COCEPRADIL y de las Juntas está a cargo de un Comité de Vigilancia integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes: presidente, secretario y vocal. Su función más importante es la de verificar las operaciones contables y financieras de la asociación y de las juntas y de ordenar auditorías cuando lo estiman conveniente.

El organigrama de la Figura No13 muestra la Junta Directiva Central.

El apoyo a la preinversión, inversión y a la prestación del servicio de agua y saneamiento se produce a través de la Junta Directiva Central, que tiene un Coordinador de Proyectos de Agua, uno de Proyectos de Agricultura y otro de Proyectos de Alfabetización, organizados en la forma que se muestra en el organigrama de la Figura No.14.

FIGURA NO. 13: ORGANIGRAMA DE LA JUNTA DIRECTIVA GENERAL

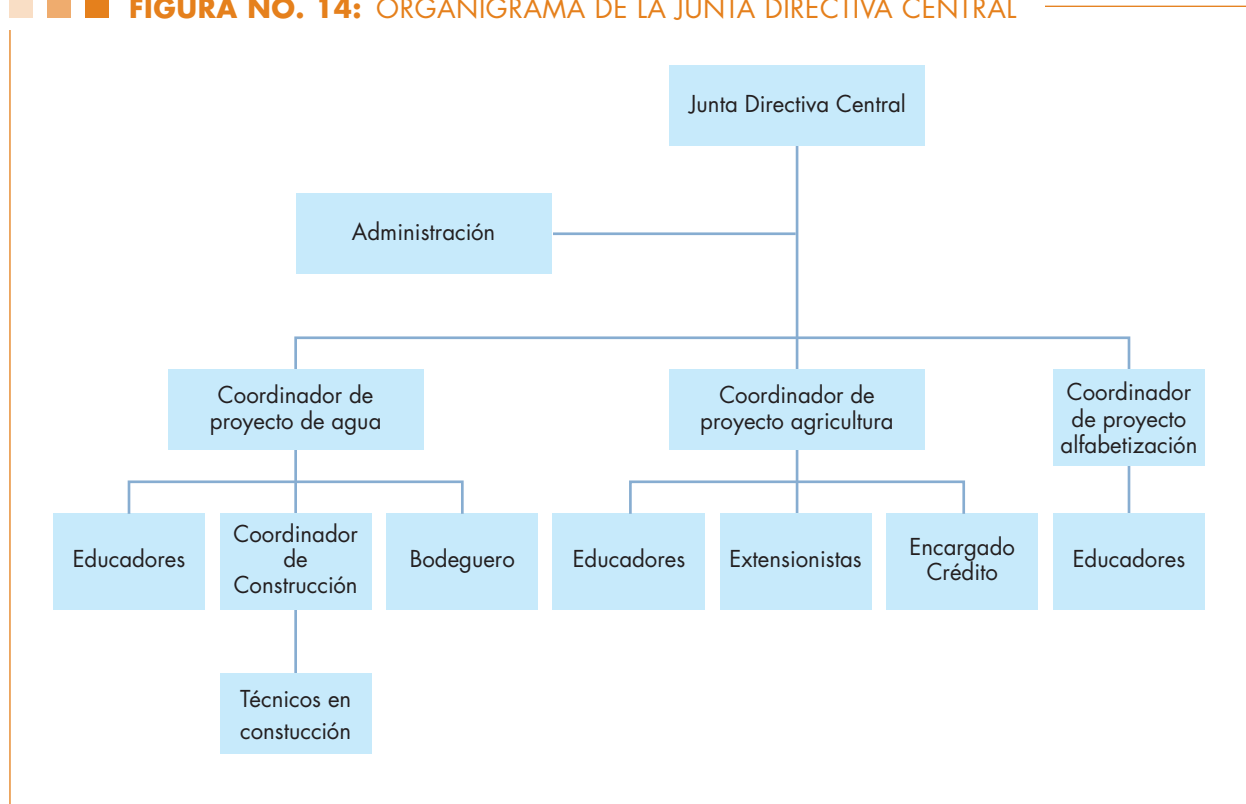


Fuente: DESCEAS. Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, Modelos de Gestión y su Marco Legal y Regulatorio.

CUADRO 8: CONTEXTO

El área de actuación es el Departamento de Lempira donde intervienen en 12 de sus 28 municipios (San Francisco, Erandique, San Andrés, Gualcince, Piraera, Candelaria, Virginia, La Virtud, Valladolid, Guarita, Tambla y Tomalá). Lempira se caracteriza por ser una de los lugares más deprimidos con municipios con un IP por debajo de la categoría de regular y aceptable y la cobertura de agua al inicio andaba por el 10% a nivel de cabeceras municipales y el 5% a nivel de comunidades, en el sur del departamento. Su población se caracteriza por altos índices de analfabetismo, baja escolaridad, alta incidencia de enfermedades, mortalidad, desnutrición, baja producción, bajos niveles de ingresos y falta de servicios básicos entre otros. Ante esta situación y la necesidad de superarla, nace el Comité Central para el Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL), que utiliza el agua como eje integrador, ya que permite trascender integrar otros componentes de desarrollo como son la organización comunitaria, educación, salud, saneamiento básico, protección de ambiente, conservación de microcuencas y agricultura sostenible, por mencionar unos pocos relacionados con la sostenibilidad y desarrollo. Cuenta con Personería Jurídica No. 192-91, que data de 1991. Entre esta fecha y 1994 CRS acompaña en su desarrollo a COCEPRADIL con apoyo técnico y gestión financiera. En este último año en que asume su rol como ONG de base, tomando las responsabilidades de ejecutar y administrar directamente los proyectos de agua, dar asistencia técnica a las JAAS, y proteger la cuenca y el otro tipo de proyectos antes referidos.

FIGURA NO. 14: ORGANIGRAMA DE LA JUNTA DIRECTIVA CENTRAL



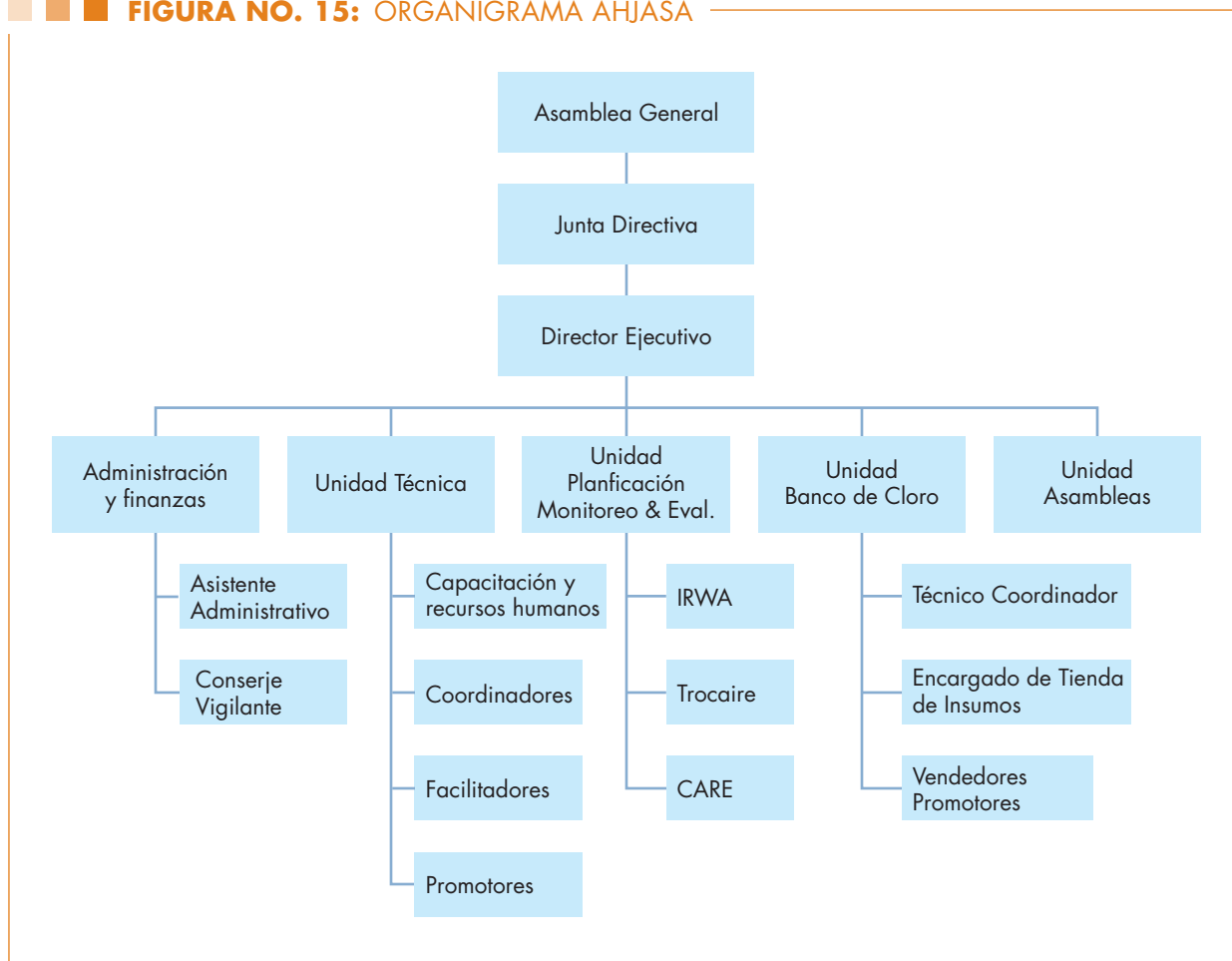
El contexto de actuación del COCEPRADIL se resume en el recuadro siguiente:

Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA)

Fue creada con el propósito de facilitar la asistencia técnica a las Juntas Administradoras de Agua en

materia de O&M, administración, financiamiento y el fortalecimiento comunitario para garantizar la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento. El enfoque de sostenibilidad lo vincula a tres factores interrelacionados: a) Las variables naturales ambientales que condicionan la disponibilidad del recurso a nivel de cuenca, b) Los factores técnicos y c) Los factores económicos, sociales, educativos y/o

■ ■ ■ FIGURA NO. 15: ORGANIGRAMA AHJASA



comunitarios. La organización de AHJASA se muestra en la Figura No.15. Esta organización es la base para la ejecución de proyectos y la asistencia a la sostenibilidad que demandan sus asociados.

Visión: "Obtener servicios de agua eficiente, sostenibles y de buenacalidad mediante la educación de los usuarios, el desarrollo de una conciencia colectiva, la constitución de organizaciones comunales democráticas legalmente establecidas, el desarrollo del liderazgo y la administración efectiva de los recursos existentes".

Principios:

- Todo ciudadano deber participar al máximo en la formulación de las decisiones que afectan su propia vida
- Los habitantes de nuestras comunidades conocen su propio mundo mejor que cualquier agente externo y saben de que manera deben resolver muchos de sus problemas, por lo que es muy beneficioso darles libertad para que puedan tomar sus propias decisiones

- AHJASA promueve la iniciativa local, evita la manipulación en las organizaciones miembros y respeta los principios de equidad e igualdad a nivel de individuos y organizaciones asociadas

- Para AHJASA la base de todo el proceso se encuentra en el desarrollo integral de la persona humana, al mismo tiempo busca el desarrollo de las organizaciones comunales responsables de abastecimientos de agua".

AHJASA ha tomado como metodología de trabajo en el logro de la calidad y la sostenibilidad de los servicios de agua un número de actividades que deben desarrollarse en orden cronológico, produciendo resultados que a su vez sirven de base para otras actividades y para producir otros resultados. Las etapas de este proceso se muestran en la Figura No. 16.

La base del proceso la constituye la Educación en Desarrollo, Agua y Medioambiente, que incluye también participación popular y desarrollo. La pirámide de actividades conduce a la sostenibilidad de los servicios con calidad.

Dentro de las funciones de un promotor de AHJASA, podemos mencionar, entre otras las siguientes:

- Supervisar y asesorar las actividades de operación del sistema y manejo de fondos
- Mantener el listado actualizado de sistemas afiliados a la organización
- Gestionar, coordinar y desarrollar eventos de capacitación técnica y administración
- Manejar información actualizada de la situación actual de los sistemas
- Brindar auxilio inmediato a los sistemas que reportan problemas
- Tener sesiones una vez al mes con la junta directiva de la asociación departamental
- Contactar y organizar nuevos sistemas de agua
- Obtener informes financieros mensuales de los sistemas miembros y de la asociación local, presentarlos a la coordinación local y a la Junta Directiva de AHJASA
- Envío del aporte económico mensual a la asociación departamental
- Coordinar con otros organismos que operan dentro del área de influencia de AHJASA.

AHJASA realiza anualmente una Asamblea Nacional con el propósito de tener un espacio de discusión y

reflexión, para mejorar el conocimiento, uso y manejo del agua, y compartir experiencias exitosas y tecnología apropiada para solventar los problemas que afectan los recursos de agua en las zonas rurales del país.

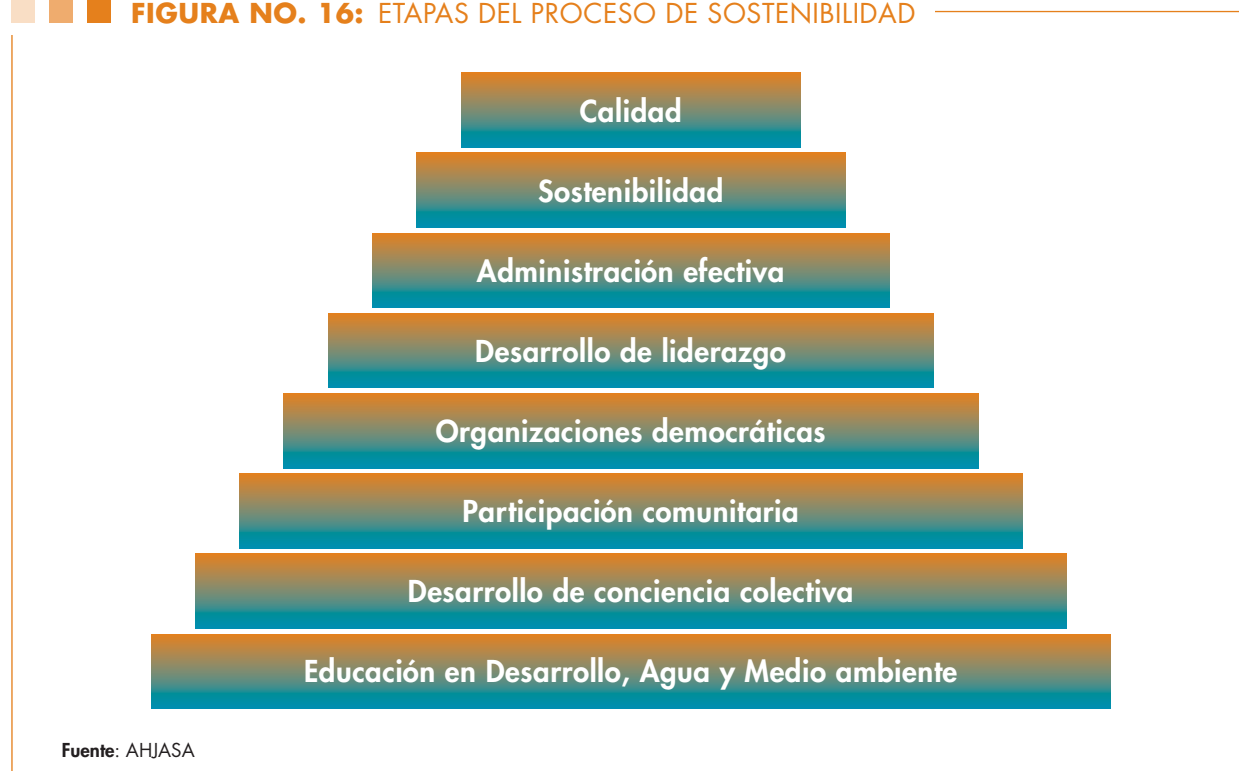
Como asociación su consolidación está altamente demostrada a través de su credibilidad y permanentes intervenciones en apoyo a la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua rural, después de 20 años de constante actuación.

La asesoría y asistencia en el campo se hace a través de los "Circuit Rider", que son técnicos o promotores que trabajan para grupos de comunidades asociadas que comparten un área geográfica determinada, planifican y evalúan de manera conjunta el desarrollo, la sostenibilidad y la calidad de los servicios de los sistemas de agua.

Los "Circuit Rider" están estrechamente vinculados con los procesos de administración, operación y mantenimiento, participan en la incorporación de registros contables, promoción de agua de calidad a través de la instalación de equipos de cloración, elaboración de inspecciones sanitarias, y todo lo que permita a la comunidad elaborar su POA de actividades. Cuenta con un banco de cloro que es un fondo rotativo para de forma complementaria a las actividades antes referidas, permitir abastecer de manera sostenida los insumos que posibiliten suministrar agua de calidad.

El recuadro siguiente resume la Historia de AHJASA:

■ ■ ■ **FIGURA NO. 16:** ETAPAS DEL PROCESO DE SOSTENIBILIDAD



■ ■ ■ CUADRO 9: HISTORIA DE AHJASA

Nace en 1990 como resultado de las necesidades sentidas de las comunidades e instituciones que trabajan en el sector de Agua y Saneamiento. Obtuvo su personería jurídica el 23 de febrero de 1998. Se inicia con 17 comunidades en el departamento de Valle. De esa fecha a la actualidad su membresía pasó a 853 comunidades, distribuidas en 10 departamentos del país. Goza de amplio prestigio, lo que le permite que forme parte de varias instituciones sectoriales, como son el CONASA, la RAS-HON, el comité Coordinador Nacional de la Plataforma del Agua, por mencionar algunas.

Entre las principales agencias que participaron en su fundación tenemos a APP de Honduras e IRWA (Asociación Internacional de Agua Rural) dentro de un programa de NRWA (Asociación Nacional de Agua Rural de los Estados Unidos) quienes desarrollaron un proyecto piloto conjunto durante 10 meses en la zona sur del país, en una región considerada de las más pobres. En sus inicios el 80% de los fondos para operar provenían de IRWA, el 15% de APP y 5% de fondos de pagos de membresía mensual.

En sus inicios, con los primeros ingresos recibidos por concepto de membresía se financiaron las primeras actividades orientadas a la educación de los usuarios, la capacitación de las Juntas para lograr la estabilidad de aquellas de reciente creación. En forma paralela, se inician otras actividades como proveer repuestos, útiles de oficina y cloro para fortalecer el funcionamiento de las juntas asociadas. Este primer grupo fue el disparador que aumentó la membresía. Posteriormente se contactaron con líderes de otros departamentos, lo que dio lugar a una nueva etapa, que permitió la creación de nuevas filiales en otras regiones del país.

Las ofertas de la asistencia técnica se fueron adaptando a las necesidades de los nuevos asociados, surgiendo así la asistencia o el suministro de bombas manuales o repuestos para estas. De igual manera empezó a resolver problemas de calidad de agua, conflictos de tierra, apoyo para tramitar la personería jurídica, apoyo en el manejo de microcuencas, entre otros.

4.5.3 Capacitación

Los ejecutores de proyectos de agua y saneamiento tienen en su organización recursos asignados para la capacitación en ejecución de obras, así como, para la operación y mantenimiento, complementado con capacitación en higiene y saneamiento, dirigidos a la organización comunitaria a través de sus Juntas de Agua. Igualmente tienen componentes de capacitación dirigidos a fortalecer los gobiernos municipales en su proceso de descentralización de los servicios de agua y saneamiento. Como ejemplo se puede hacer referencia al proyecto DESCEAS y a CARE-PASOS. Hay que agregar también, la capacidad existente de parte de la JAA a través de sus comités de apoyo, educación y saneamiento.

El país con la colaboración de UNICEF y el SANAA desarrolló el programa, dirigido a la niñez hondureña, de Escuela y Casa Saludable, más conocida como ESCASAL, el cual fomenta la capacitación en higiene, uso eficiente del agua y mantenimiento de las instalaciones sanitarias a través de la escuela, incorporándolos en los programas de educación primaria. El programa tiene un efecto integrador al involucrar padres y madres de familia, docentes, comunidad y gobierno local durante el proceso de capacitación. Esta metodología ha sido adoptada por

la mayoría de los actores del sector debido a las experiencias exitosas de su aplicación.

4.6 DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA

4.6.1 Mecanismos de Financiamiento

El Sector recibe apoyo financiero, asistencias técnicas y otros tipos de colaboración a través de instituciones y organismos nacionales e internacionales que en el caso de áreas periurbanas y rurales van a fondo perdido (son subsidiadas) o son financiadas directamente por el Gobierno.

Del año 2002 al 2006 los fondos asignados al sector para ejecución de proyectos fueron de US \$ 28.4 millones, lo que representó una inversión anual de US \$ 5.7 millones, de los cuales 36% eran donación, 28% préstamo y 36% fondos nacionales. Los fondos cubren los trabajos de rehabilitación, así como los nuevos sistemas.

La Comisión Presidencial de Modernización del Estado, (CPME) y el consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento elaboró el programa de inversión sectorial con proyecciones al año 2015 en línea con las metas sectoriales de la ERPS, contenidas en el documento "formulación de Programas de Inversiones del Sector Agua Potable y Saneamiento".

Se recibe apoyo financiero directamente del Gobierno con fondos propios, de la banca internacional, directamente de los países con los que mantiene relaciones a través de sus agencias de cooperación, de organizaciones privadas y de fondos de las comunidades beneficiadas.

Dentro de los principales contribuyentes al Sector podemos mencionar:

- **Organismos Multilaterales:** Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica
- **Cooperantes:** UNICEF, PNUD, USAID, ASDI, COSUDE, PAS, JICA, OPS, GTZ, SNV
- **Cooperación Bilateral de Gobiernos amigos:** Italia, España, Noruega, la Unión Europea y otros
- **Aportes Comunitarios:** Como contraparte a las asignaciones, las cuales pueden variar desde un 10% hasta un 50%.

Los fondos para proyectos de inversión se han canalizado a través de la Secretaría de Finanzas, del SANAA, el FHIS, Municipalidades y Juntas de Agua. Los fondos destinados a cubrir los costos de la prestación de los servicios se generan por tarifas y/o transferencias del Gobierno Central, subsidios municipales. En muchos casos los cooperantes canalizan los fondos de conformidad con los criterios propios directamente o a través de los beneficiados con el financiamiento.

En lo que respecta al FHIS, a petición de cooperantes como el PAS - BM, ha desarrollado estrategias de inversión en infraestructura rural en agua y saneamiento a través de la metodología de Proyectos Ejecutados por la Comunidad (PEC) aplicables a comunidades que requieren inversiones iguales o menores US \$ 50,000, donde se entrega el financiamiento a las comunidades para que administren directamente los fondos bajo mecanismos de compra de materiales, contratación de mano de obra calificada. Todo el proceso es supervisado por el FHIS y a la instancia local se organiza y capacita un CCS Comité de Contraloría Social, responsable de dar fe de todos los gastos realizados en el proyecto. Según la experiencia hay mayor involucramiento y participación comunitaria y bajan los costos de inversión. Esta misma metodología, se desarrolla con las mancomunidades de municipios bajo otro enfoque regional.

Según el Análisis Sectorial, más del 50% de la inversión sectorial proviene de donaciones, lo que hace precaria y vulnerable la sostenibilidad de la prestación de los servicios si no se cuenta con mecanismos sustitutos para cubrir el vacío que puede quedar al no disponer de las donaciones.

No existe una facilidad financiera que maneje los fondos del sector en forma integrada y con asignación de prioridades, a la que puedan acudir los ejecutores a solicitar recursos, asignados de conformidad a una prioridad nacional, ni existen responsables que den seguimiento a la eficiencia de la aplicación de los mismos. El concepto denominado (SWAP- siglas en inglés) (Sector Wide Approach) no es utilizado.

Tampoco existen mecanismos ni políticas ni estrategias para gestionar fondos para el Sector por parte del Gobierno. De conformidad con la Ley Marco, esta responsabilidad recae sobre CONASA, institución que actualmente no se encuentra organizada ni cuenta con los recursos necesarios para el desempeño de sus responsabilidades.

El financiamiento de la administración, operación y mantenimiento va con cargo a las tarifas, las cuales en muchos casos no cubren. Para la reposición hay recomendaciones de crear un fondo de reserva. Las reparaciones por daños en el sistema, en muchas ocasiones son cubiertas por contribuciones de los usuarios.

Los fondos externos de donación o de préstamos pueden ser usados en programas de rehabilitación, ya sea por emergencia o por daños ocasionados por desastres naturales.

Cuando se revisan las asignaciones financieras y se comparan estas con los niveles de ejecución se concluye que la misma es muy baja, los porcentajes andan entre el 30 y 60% de implementación.

4.6.2 ONGs, Cooperantes y Otras Instituciones del Sector

Las Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro por muchos años han desempeñado y siguen desempeñando un rol muy importante en las intervenciones en el Sector, canalizan fondos, ya sean propios o como ejecutores de donaciones para la implementación de proyectos de agua y saneamiento. Dentro de las ONGs que han tenido una presencia permanente en el país se tienen, entre otras, las siguientes: FUNDEMUN, CARE, CRS, APP, CARITAS, Save the Children, Agua para Todos, Visión Mundial, Médicos Sin Fronteras.

Sin demérito de los otras ONGs cuya contribución sectorial ha sido importante, a continuación se destacan algunas de las intervenciones en esfuerzos para desarrollar procesos sostenibles en el país y cuyos resultados positivos han contribuido de manera importante en la organización del sector de agua y saneamiento, bajo el concepto de la búsqueda de economías de escala.

FUNDEMUN	Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), ONG creada para el fortalecimiento de los municipios dentro de un programa de desarrollo financiado por USAID. Su actuación se ha dirigido a los 46 municipios que concentran el 65% de la población del país
CARE	Cuenta con experiencia de muchos años en proyectos dirigidos al área rural, actualmente está trabajando en Agua y Saneamiento en los departamentos de Atlántida, Colón y Yoro con el proyecto MAMUCA.
CRS	Desarrolla un trabajo importante en zonas postergadas, con resultados interesantes en los departamentos de Lempira e Intibucá, en donde participaron directamente en la organización de asociaciones de juntas a través de comités. Hay que referirse a los casos específicos de Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL), Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral de Intibucá (COCEPRADII) y JAPOE en Jesús de Otoro
APP	Cuenta con amplia experiencia de participación en el Sector que incluye intervenciones en desarrollo de infraestructura mínima para comunidades de menos de 200 habitantes, en infraestructura media dirigida a poblaciones entre 200 y 2000. Es un pilar fundamental en la creación de la Asociación Hondureña de Juntas de Agua AHJASA.

Las agencias bilaterales de cooperación apoyan al sector con recursos no reembolsables destinados generalmente a los sectores más pobres de la población hondureña, canalizando sus fondos a través de Entes del Gobierno, de los Gobiernos Locales, ONGs, Juntas de Agua y de Consultores.

Cabe destacar la participación del FHIS en el Sector y su potencial en la canalización de fondos a los sectores más desfavorecidos de la población nacional y en el fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la comunidad organizada. También existen otras instancias del Gobierno que han trabajado desarrollando infraestructura en el Sector, tales como el Instituto Hondureño del Turismo en el Departamento de Islas de la Bahía, la SERNA con el Acueducto Regional del Río Nacaomen y FOCUENCAS en varias localidades del país.

Con relación al FHIS, su historia y experiencia se resume en el recuadro siguiente:

4.6.3 Cultura organizacional

Desde sus inicios en la década de los 70 se adoptó la práctica de construir sistemas con conexión domiciliar sin considerar la llave pública como una opción del servicio, y que el manejo de administración de los sistemas es una responsabilidad exclusivamente de la comunidad organizada en Junta de Agua, para minimizar la injerencia política y la desviación del uso de los fondos.

En un principio los programas se limitaban a dotar de servicio de agua y posteriormente se incorporaron los servicios de saneamiento, que actualmente se manejan de manera integral. Durante los últimos años se ha intensificado el manejo y la protección de la cuenca, y el pago por servicios ambientales.

Aspecto importante a destacar es la amplia participación institucional para la ejecución de proyectos que incluyen numerosas ONGs, presentes desde siempre e instancias gubernamentales, y agencias de apoyo externo, situación que dio lugar a la creación del Grupo Colaborativo como mecanismo para evitar duplicidades y contradicciones entre los diferentes ejecutores, que evolucionó a la actual Red de Agua y Saneamiento de Honduras.

El proceso evolutivo vino a culminar con la Ley Marco que ratifica y oficializa las buenas prácticas que se han desarrollado durante más de cuarenta años.

El país ha generado un marco legal que comienza en el 2003 con la Ley Marco del Sector APS, que crea el CONASA y propone la adopción de mecanismos no institucionales para lograr la armonización y la coordinación de los actores presentes en el sector.

A finales del año 2009, se ha aprobado la Ley General de Aguas que crea la Autoridad del Agua, y adopta la cuenca hidrográfica como unidad de planificación, mediante la creación de consejos de cuenca, subcuenca y microcuenca. Se ha aprobado también, la Ley de Planificación Nacional que ordena la creación de consejos regionales de desarrollo, constituidos alrededor de regiones hidrográficas del país.

- CONASA preside los mecanismos de coordinación y armonización
- La Mesa Sectorial del Agua, constituida con agencias de gobiernos y representantes de las agencias cooperantes del país
- La Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON) que agrupa de manera no oficial a representantes del Gobierno Central, cooperantes, ONGs y profesionales indivi-

■ ■ ■ CUADRO 10: EXPERIENCIA DEL FHIS

Fue creado mediante Decreto Legislativo Número 12-90, de fecha 22 de febrero de 1990, con duración de 3 años. Esta duración ha sido prorrogada en repetidas ocasiones, siendo la última la del Decreto Número 153-94 del 15 de Noviembre de 1994, que le da vigencia hasta el año 2012. Nace como un mecanismo para mitigar los efectos del Ajuste Estructural siendo su objetivo el de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en el área rural y urbana, mediante el otorgamiento de financiamientos para programas y proyectos de desarrollo social o económico, con el propósito de aumentar su productividad, sus niveles de empleo y de ingresos y de contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas. Sus intervenciones en sus inicios debilitan los procesos de participación comunitaria utilizados en el ciclo de proyecto por los otros actores del sector al no tener, dentro de las políticas, la participación de las municipalidades en la planificación de los proyectos de agua rural. En esta etapa, conocida como FHIS I, los proyectos de agua constituían el 10% de su cartera.

Posterior al FHIS I surge el FHIS II, que incorpora al menú de proyectos el componente de agua, alcantarillado y letrinas considerando la sostenibilidad. Este menú incluía los componentes siguientes: a) Preinversión, financiando estudios, b) Inversión física, financiando: Obras de agua potable, plantas de tratamiento, pozos de agua, alcantarillado sanitario y letrinas, c) Inversión Humana, financiando: Capacitación de Juntas Administradoras de Agua, Departamentos Municipales de Agua, formación de fontaneros y usuarios de letrinas y d) Supervisión, financiando supervisión externa y Contraloría Social.

El pasar de una fase de colocación de fondos para compensar los efectos del ajuste estructural al desarrollo, entre otros, a proyectos de agua y saneamiento en los que era necesario considerar los conceptos de sostenibilidad y participación comunitaria dio pie a que se destinaran recursos para reorganizar la institución y que se asignaran recursos para el desarrollo de herramientas e instrumentos para fortalecer la gestión municipal, la incorporación de la participación comunitaria y la calidad de las obras construidas. Como resultado de este esfuerzo, se logra simplificar la estructura organizacional del FHIS, dándole mayor énfasis a la participación comunitaria y atención al medio ambiente. Se implementa la asistencia técnica para mejorar el ciclo de proyecto, se desarrolla e incorpora el sistema de información gerencial, se elaboran los módulos de capacitación dirigidos a los gobiernos locales, comunidades y ejecutores dirigidos a la sostenibilidad de los proyectos, se firman convenios entre el Ministerio de Salud, la AMHON para fortalecer las acciones del FHIS, se crea una unidad de apoyo a la preinversión para apoyar a las municipalidades en su gestión de formulación de proyectos, se decide canalizar la inversión a través de las municipalidades y se incluyen los costos de supervisión en los costos de preinversión.

En la actualidad el FHIS evolucionó hacia un esquema dirigido al desarrollo de proyectos sostenibles, después de incorporar en el ciclo de proyectos aspectos fundamentales como la participación comunitaria, consideraciones de manejo integral del recurso hídrico, el apoyo a las municipalidades en la participación de la planificación de los proyectos de A&S, Proyectos Ejecutados por la Comunidad (PEC) y aspectos de gobernabilidad. Se han normalizado las intervenciones en A&S sin embargo no hay una armonización nacional, las debilidades del Gobierno Municipal siguen existiendo. En este sentido el FHIS tiene un rol importante en el mejoramiento de la gestión municipal a través de los proyectos de A&S que permiten el fortalecimiento de la capacidad municipal en todo el ciclo de proyectos vía capacitación y asignación de responsabilidades en su ejecución y asistencia operativa en el futuro.

No obstante los esfuerzos realizados se continua teniendo problemas, dentro de los cuales se pueden mencionar algunos: a) Deficiente capacidad administrativa y técnica de las municipalidades, b) poca participación de las ONGs en los proyectos de A&S del FHIS, criterios diferentes entre el sector y el FHIS en cuanto a la participación comunitaria, en el que el sector considera que debe ser voluntaria y el FHIS que debe ser remunerada, c) Falta de armonización en las normas, criterios de diseño y especificaciones para proyectos de A&S, d) carencia de proyectos con tecnología de bajo costo dirigidas al área rural dispersa, con intervenciones únicamente en el rural concentrado y e) tendencia de los alcaldes de no intervenir en el área rural.

duales que actúa como mecanismo de incidencia política, intercambio de experiencia y difusión del conocimiento

- Se espera que los consejos regionales de desarrollo contribuirán a la coordinación a nivel de región.

¿Por qué las agendas se establecen como son?

Las organizaciones internacionales, nacionales y de nivel intermedio trabajan con su propia agenda ante la carencia de una coordinación que establezca un ordenamiento de formulación y asignación de recursos para la prestación de servicios. Esta coordinación de acuerdo a la Ley corresponde a CONASA a través de su Ente Técnico el SANAA. En el caso del país el PEMAPS, identifica acciones y proyectos dirigidos a fortalecer la armonización y direccionar las actuaciones y asignación de recursos del sector. Esta institución que es fundamental para el ordenamiento del sector está en proceso de organización y genera un vacío muy importante en la sostenibilidad a nivel nacional de la prestación de los servicios de agua, ante la carencia de una política que defina intervenciones ordenadas, con objetivos y metas específicas a nivel nacional e intermedio. Hay que hacer notar que el vacío existente por no haberse constituido el Ente Técnico para que opere en apoyo a CONASA como responsable y líder de la planificación estratégica y de formulación de políticas y las demás establecidas por la Ley a nivel de país, impide el desarrollo de la armonización del sector.

¿Cuáles son las actitudes de los donantes ante un ordenamiento del sector?

Tanto los donantes como las agencias financieras han mostrado un interés en apoyar la modernización del sector. En este sentido han apoyado actividades dirigidas a su fortalecimiento, el cual conlleva implícita y explícitamente a la armonización y agrupación de los actores del sector. Sin embargo, existe una resistencia importante a este proceso de transformación por parte de grupos organizados (entre otros, sindicato del SANAA y organizaciones populares) que dificultan el proceso de modernización. Hay que hacer notar que se tienen logros importantes en las actividades relacionadas con la regulación y gestión descentralizada, pero existe un rezago en la organización del responsable de planificar, coordinar y fijar políticas que retrasa de manera significativa las intervenciones en el sector en forma transversal en el ciclo de la prestación del servicio.

Resultado de lo anterior es el Análisis Sectorial que se llevó a cabo en el año 2003. Con el apoyo financiero de siete agencias externas, antes de la Ley Marco. Luego se contó con el apoyo del Banco Mundial para

formular el Plan Estratégico de Modernización del Sector del cual se han desprendido importantes proyectos de modernización destinados al área urbana y el consiguiente apoyo a la reforma en el área urbana, como el Programa de Inversión en Agua Potable del BID y el Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, y programas de menor envergadura dirigidos al área rural como los proyectos de Cooperación Suiza y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Existen recursos dirigidos a fortalecer las instancias creadas por la Ley Marco.

¿Por qué los Gobiernos tienen ciertas actitudes contra los donantes/ONGs y otros actores?

Esta actitud puede tener origen en las dudas que existen sobre el manejo, en algunos casos, de grandes cantidades de dinero que no son auditadas, con altos costos de inversión de los proyectos, sin que exista calidad de obra. En algunos casos, por incumplimiento en las normas y las especificaciones de los diseños, siendo onerosas y además, ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos.

Con relación a los donantes la oposición surge cuando estos vienen con agendas importadas y contrarias a la percepción que tiene la administración de las necesidades del país. Lo lamentable del caso es que muchas veces se aceptan imposiciones motivadas por la necesidad de divisas que tiene el país que impiden negociar términos adecuados y que posteriormente se traducen en demoras en la ejecución de los proyectos al no poder cumplir las condiciones que se le han impuesto. Otra razón es el desconocimiento de la idiosincrasia y opinión local que genera la aceptación de condiciones y compromisos inconvenientes que se traducen en acuerdos en principio que no se cumplen en la realidad.

4.6.4 Experiencia Programa de Agua y Saneamiento Rural de USAID/Honduras (PSSII)

Se desarrolla el programa de cobertura nacional, teniendo como responsable al SANAA, con participación como subcontratistas de éste, de ONGs de reconocida capacidad como son: APP, CRS, Visión Mundial, Proyecto Aldea Global, Plan en Honduras y Water for People. De las ONGs se aprovecha su experiencia y conocimiento y su presencia en diferentes zonas geográficas del país. Aprovechando las regionales del SANAA, se utiliza un modelo de ejecución desconcentrada, con diseño y ejecución sobre la marcha y la incorporación de técnicos capacitados para auxiliar el proceso de construcción. Para el desarrollo del ciclo de proyecto se crea la figura del Técnico en Agua y Saneamiento (TAS), como elemento de apoyo del ingeniero de proyecto.

El Modelo de gestión que se apoya en las Juntas Administradoras de Agua fue fortalecido por el programa, teniéndose como parte de la contribución los reglamentos de juntas y el impulso dado a la Asociación de Juntas como medio para facilitar su desempeño y lograr economías de escala para su asistencia técnica. Se desarrolla el mecanismo de asistencia técnica a través del programa de Técnicos en Operación y Mantenimiento (TOM), que surge por primera vez como elemento de apoyo a las Juntas, innovación relevante y de trascendencia para lograr la sostenibilidad de los servicios.

En el caso de sistemas que suministran agua a varias comunidades la organización de la Junta Agua se hace a dos niveles: una Junta Local y otra Central. La primera vela por la atención al usuario, la calidad del agua servida y la generación de ingresos. La segunda es responsable por la operación del sistema como un todo, de la microcuenca, obra de toma y líneas de conducción y con cierta frecuencia maneja un fondo común. Se dota a la Junta de un reglamento que precisa la organización, funciones, derechos y deberes de los usuarios, aspectos tarifarios y aspectos de control.

Hay que señalar que el enfoque de género es transversal al ciclo de la prestación de los servicios y que la experiencia ganada en la fase de construcción, al aumentar su autoestima y el reconocimiento por parte de la comunidad de sus habilidades y potencialidades, son un aporte importante al proceso de sostenibilidad de los servicios.

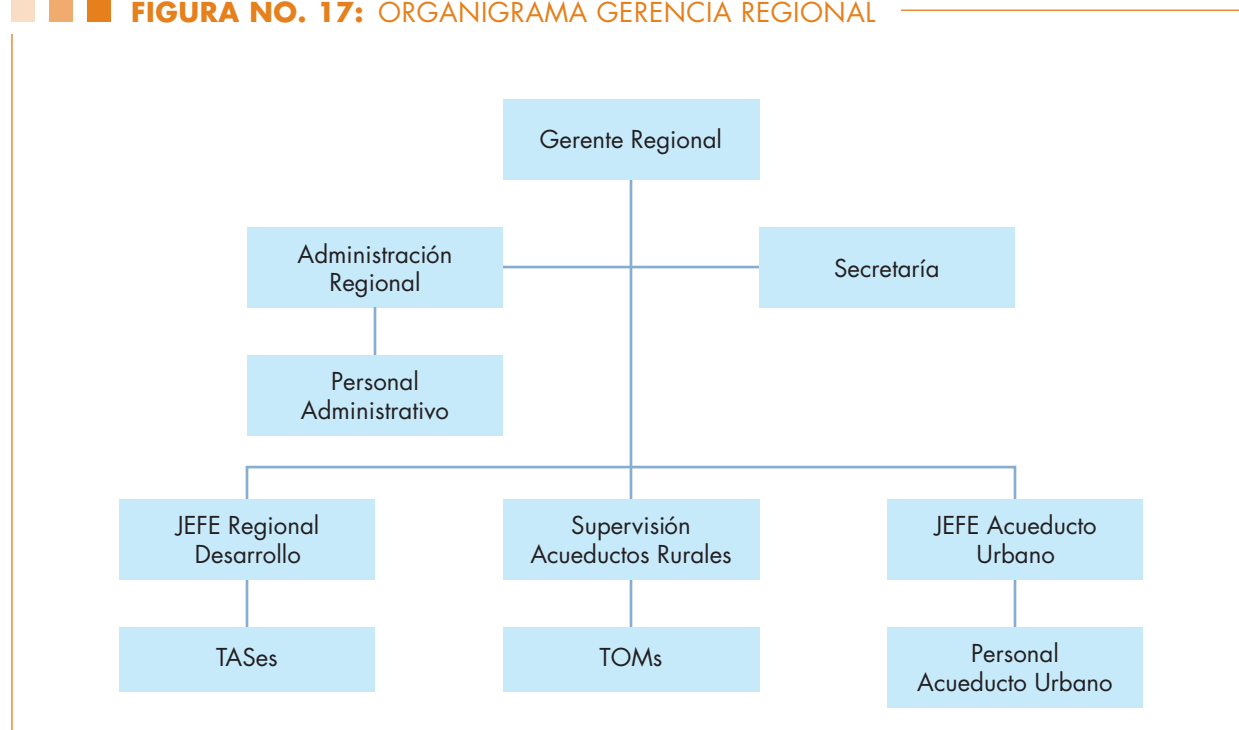
Como requisitos para seleccionar a las comunidades a beneficiar tenemos; a) Disponibilidad de fuente adecuada, b) Costo/Beneficio moderado y c) Actitud participativa de la comunidad.

En el ciclo de proyecto se contribuye con nuevas prácticas, como son: a) Diseño y construcción sobre la marcha y simplificación de procedimientos, b) La creación del TAS como apoyo al diseño, promoción y organización de la comunidad y c) Enfoque de respuesta a la demanda.

Siendo un proyecto a nivel nacional, el mismo aprovecha las 7 regionales del SANAA, que cuentan con autonomía en la ejecución de programas, con conocimiento de la realidad local, con buenas relaciones con las municipalidades e instituciones afines al sector, cuya organización se muestra en la Figura No.17.

La etapa de factibilidad, diseño, contratación de maestros de obra y otro personal calificado es realizada por el ingeniero de proyecto con el apoyo del TAS. Este tiene la responsabilidad de organizar la Junta, supervisar las actividades de los maestros de obra, de la buena marcha del trabajo; organizar la construcción de letrinas en paralelo con la construcción de los sistemas; brindar la educación sanitaria a la población en el uso adecuado del agua, letrinas y saneamiento básico de las viviendas y el medio; realizar aforos en época de estiaje y pruebas de calidad de agua y apoyar a la comunidad en la delimitación y protección de la microcuenca. La

■ ■ ■ FIGURA NO. 17: ORGANIGRAMA GERENCIA REGIONAL



participación comunitaria se hace a través del Comité Pro-Construcción, realizando un aporte significativo a la inversión en materiales locales, transporte de materiales locales y mano de obra no calificada.

Paralelamente a la fase de construcción se trabaja en la formación de los futuros operadores, estableciendo los mecanismos para el manejo y conservación de la microcuenca, se discuten los beneficios del uso racional del agua y la letrina, se seleccionan e instruyen los fontaneros elegidos de aquellos cuya habilidad manual se ha destacado durante su participación en el proceso constructivo. A estos se les capacita en la aplicación del cloro para asegurar su calidad.

En la fase de prestación del servicio se brinda asistencia técnica a las Juntas de Agua a través de los TOMs dentro del programa especial creado por el SANAA en sus regionales. Este programa se inició en 1996 con el propósito de motivar a las JAA para que ellas como prestadoras realicen los trabajos de restitución de aquellos componentes que se han deteriorado del desgaste por envejecimiento o producto de daños causados por eventos naturales que dañan parte de sus componentes. Los TOM tienen capacidad para atender a 50 acueductos localizados en el área de trabajo asignada y en sus visitas periódicas tienen como responsabilidad: a) Revisar el funcionamiento de las instalaciones y obras físicas, b) Revisar si hay desinfección y su efectividad, c) Revisar el funcionamiento de las juntas administradoras, d) Revisar la gestión administrativa de los sistemas de agua y e) Refrescar los conocimientos de la comunidad de prácticas sanas para el mejoramiento de la salud. La responsabilidad de las intervenciones recomendadas es de las Juntas.

4.6.5 Experiencia del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local basado en el Manejo y la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS)

Nace como una iniciativa de ONG, donde los miembros de la RAS-HON formaron un Grupo Núcleo que gestionaron y obtuvieron recursos para contratar el diseño y la solicitud de financiamiento para el Programa.

El Programa desarrollado con la participación de Save the Children Honduras, Agua para el Pueblo (APP), Asociación Hondureña de Juntas de Agua (AHJASA), Catholic Relief Services (CRS) y CARE, todas ONGs de reconocida capacidad de muchos años de experiencia, unen esfuerzos para apoyar el proceso de reforma sectorial de descentralización de la prestación de los servicios de agua potable en cinco municipios de la vertiente del Pacífico: Guaji-qui en el departamento de la Paz, Mercedes de Ocotepeque, Nacaome de Valle, San Andrés de

Lempira y Yamaranguila de Intibucá considerando la participación comunitaria y Gestión Integrada del Recurso Hídrico. En la preparación del programa se armonizan y alinean criterios, normas y formas de intervención.

Los criterios de selección del área geográfica de actuación se hicieron en base a los mayores índices de pobreza, la menor atención en agua potable y saneamiento (baja cobertura) y a la demanda.

Este proceso fortalece no solo la capacidad de apoyo municipal sino también la capacidad de gestión de las comunidades organizadas. Se fortalecieron las instancias de apoyo a nivel intermedio como la UTI, UMA, la COMAS y USCL. A nivel de prestadores se crearon o fortalecieron las Asociaciones de Juntas Agua Municipales para alcanzar escala para garantizar el apoyo técnico y el suministro de insumos a futuro. Este enfoque de descentralización fortalece y facilita la inclusión ciudadana, organiza con enfoque de género y equidad étnica y sus beneficios están dirigidos a las familias más pobres.

Para la ejecución del programa se considera necesario contar con lo siguiente: a) Fondos para el desarrollo de la infraestructura de agua y saneamiento, b) el fortalecimiento de las capacidades locales para el logro de la gestión integral y c) la gestión integral e hídrica con énfasis en la reducción de la vulnerabilidad.

Las actividades del proyecto trascienden el proceso de construcción de infraestructura y las actividades propias de acompañamiento y desarrollo comunitario. El programa crea una organización descentralizada para establecer nexos entre las decisiones del Gobierno Local, la canalización de ofertas a través de organizaciones locales y el cumplimiento de los beneficiarios finales en la comunidad. Esto permite la participación conjunta de la municipalidad, instituciones, organizaciones y usuarios del agua, en planificación participativa, la inversión consensuada y priorizada, y la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento con enfoque de sostenibilidad y de escala.

Los supuestos identificados para garantizar la sostenibilidad de este enfoque son: a) Que las municipalidades mantengan en sus POA y presupuestos recursos para apoyar la gestión e inversión en agua potable y saneamiento, b) Mantener la beligerancia y acciones oportunas de las AJAM y las COMAS, c) Mantener las fortalezas administrativas y de organización de las JAAS, d) Mantener la autosuficiencia financiera de la tarifa y la voluntad de pago de los usuarios, e) Mantener un fondo de reposición, f) Que el caudal y calidad del agua se mantenga como resultado de las intervenciones en la cuenca y g) Que exista capacidad de local (municipa-

lidad, AJAM y Ente Técnico Regional) para gestionar fondos externos.

4.6.6 Experiencia de MAMUCA en Agua Potable

Fue creada en el año 2001. Su área de actuación está localizada en los Municipios del Centro Atlántida y la integran los Municipios de El Porvenir, San Francisco, La Masica, Esparta y Arizona. Su enfoque de gestión integrada del recurso del agua le permite potenciar los beneficios derivados de hacer escala.

Con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (EACI) y CARE Internacional en Honduras se elaboró el Plan de Acción de Agua Potable 2005–2020. Este Plan guiará las acciones de la Mancomunidad durante los próximos 15 años, el cual incluye acciones para mejorar la cobertura, la calidad de la prestación del servicio, concienciar a la población en el uso racional del agua, promover la protección, conservación y recuperación de las fuentes de agua y plantear un modelo mancomunado en el ciclo de prestación de los servicios de agua potable.

La población actual que integra la MAMUCA es de 49,176 habitantes con una cobertura de 89%, un 11% sin acceso, es decir 5,167 personas, localizadas en 33 comunidades, con un rango de vivienda por comunidad que va de 2 a 48. De los sistemas existentes el 29% son obsoletos, es decir 33 sistemas; el 82% presta servicio intermitente y un 32% recibe agua no apta para el consumo humano; 59 sistemas

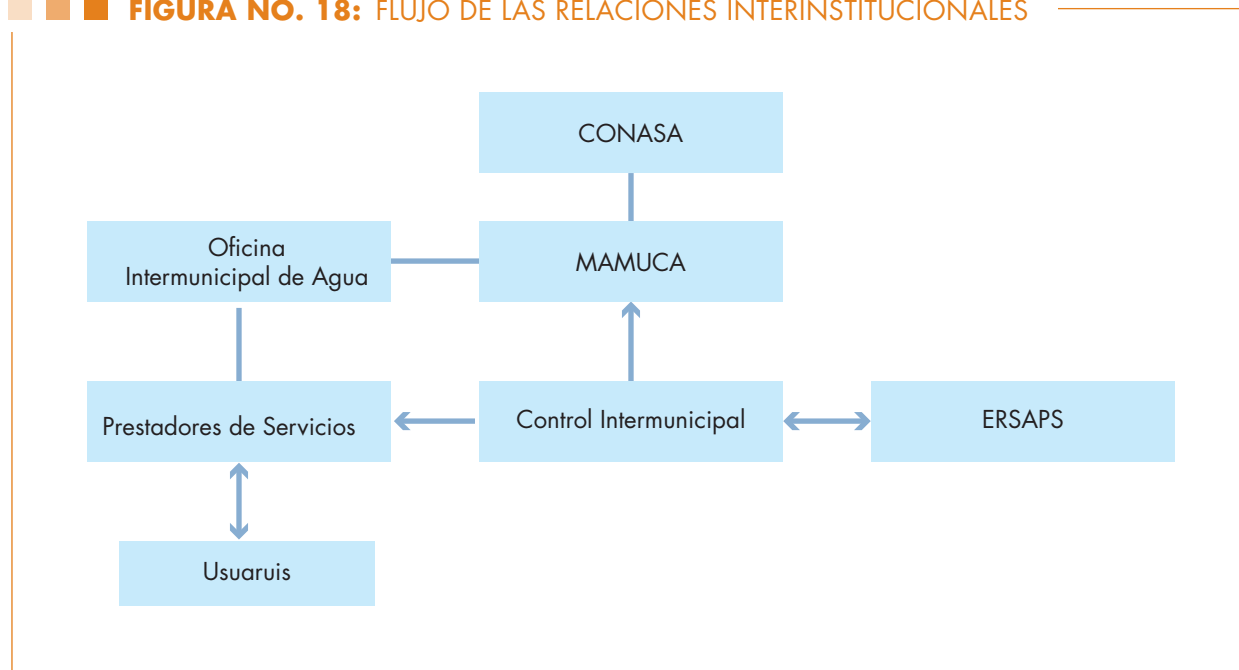
necesitan mejoras o rehabilitaciones en sus diferentes componentes.

Las tarifas actuales resultan insuficientes para cubrir los costos de la prestación del servicio, siendo la tarifa promedio de L. 10.21; también existe una alta morosidad, encontrándose que el 67% de las juntas de agua tienen una morosidad elevada. Como es responsabilidad municipal establecer tarifas autosostenibles, esta deberá dar a conocer a los prestadores, en forma permanente, a través de su Oficina de Agua y Control Intermunicipal las tarifas aplicables.

La prestación de los servicios se fortalece a través del uso mancomunado de los servicios, capacitación en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua, de la modernización de los sistemas administrativos de los prestadores y de la eficiente aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

Otro aspecto fundamental considerado por MAMUCA es la colaboración interinstitucional, que es gestionada por el Comité Interinstitucional del Agua, el cual está integrado por todas las organizaciones afines al sector de agua y saneamiento, las Municipalidades, Juntas de Agua Municipal, la Oficina Intermunicipal del Agua, el SANAA y Salud Pública. Esta oficina tiene funciones de coordinación, definición de estándares de los procesos de organización, administrativos, de operación y mantenimiento; de vigilancia del cumplimiento de los estándares de calidad de agua; gestión de proyectos de agua y saneamiento; servir de organismo de consulta de las JAA; de

■ ■ ■ FIGURA NO. 18: FLUJO DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES



promoción de eventos de divulgación de los lineamientos del Sector de Agua y Saneamiento. La Figura No.18 muestra el flujo de las relaciones interinstitucionales de MAMUCA.

Las necesidades para implementar el Plan de Acción de Agua Potable se estimaron en L. 209.73 millones, lo que requiere gestionar oportunamente ante las diferentes fuentes de financiamiento. Lo anterior demanda acciones a diferentes niveles: a nivel estatal ante el SANAA y el FHIS, a nivel internacional ante instituciones como ACIDI, EACI, COSUDE, JICA, USAID, BID y el BM; gestión ante la Organización Privada de Desarrollo, OPD, como Save the Children, Visión Mundial, Plan Internacional, CARE, la Cruz Roja y otras. Requiere de la movilización de recursos financieros con préstamos de organismos privados nacionales e internacionales y movilización de recursos propios.

4.6.7 Descripción a Nivel Intermedio de los Modelos de Prestación de Servicios (SDM)

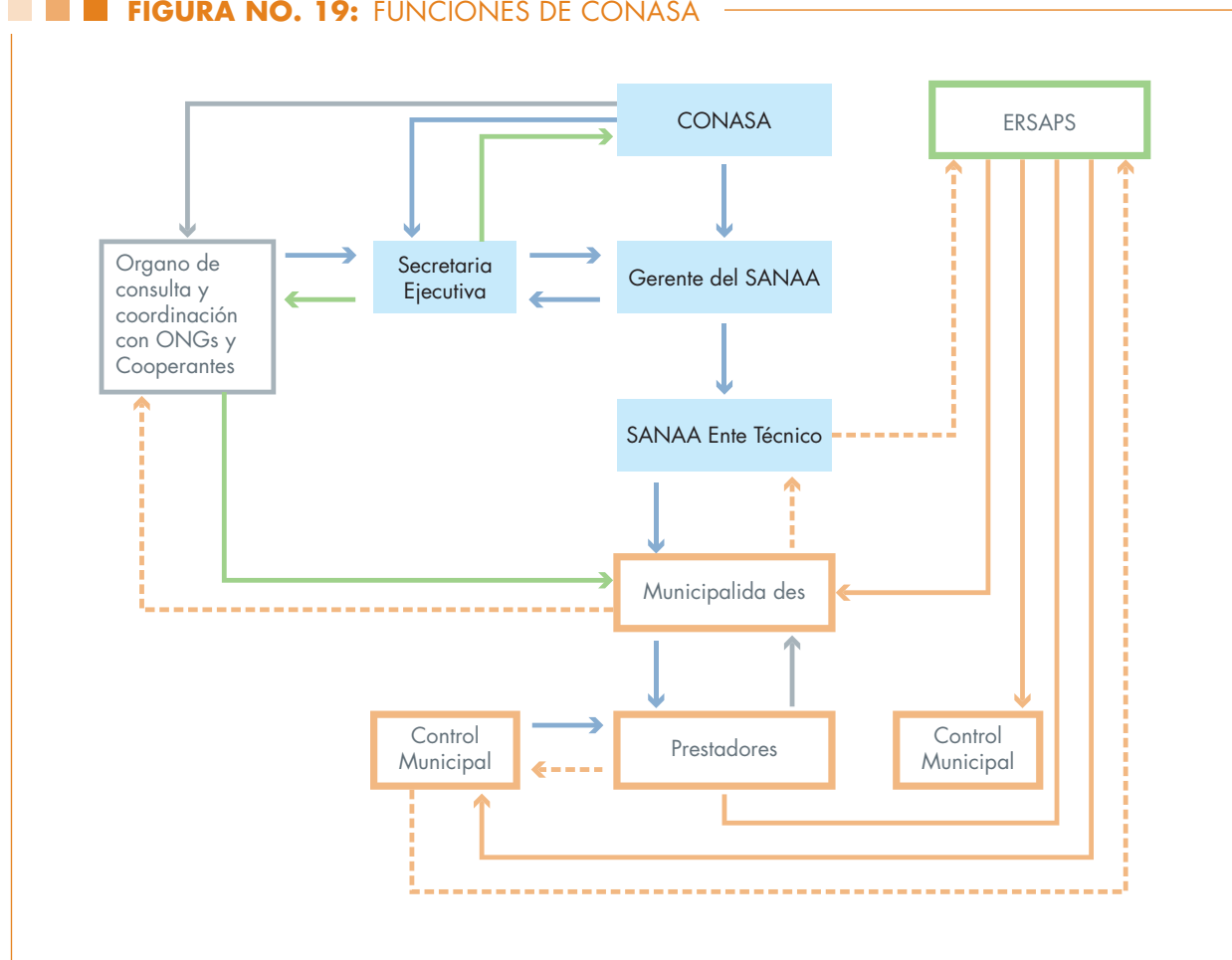
CONASA tiene funciones a nivel central relacionadas con la planificación estratégica, la formulación y el seguimiento de proyectos y el análisis de información

y a nivel local, a través de las regionales deberá realizar tareas de apoyo a nivel urbano y rural, en materia de formulación de políticas, planificación estratégica y apoyo técnico. La organización y las relaciones interinstitucionales que demanda el modelo descentralizado a través de los prestadores de servicios y de la JAAS en el área rural se muestran en la Figura No.19. La interacción entre los diferentes actores es necesaria para garantizar su sostenibilidad; la relación entre el nivel intermedio y el nivel nacional se muestra en la Figura No.17. La figura muestra la interrelación que demanda la prestación de los servicios para garantizar la sostenibilidad de la prestación del servicio a nivel de sistemas, la cual será tratada en el literal (c).

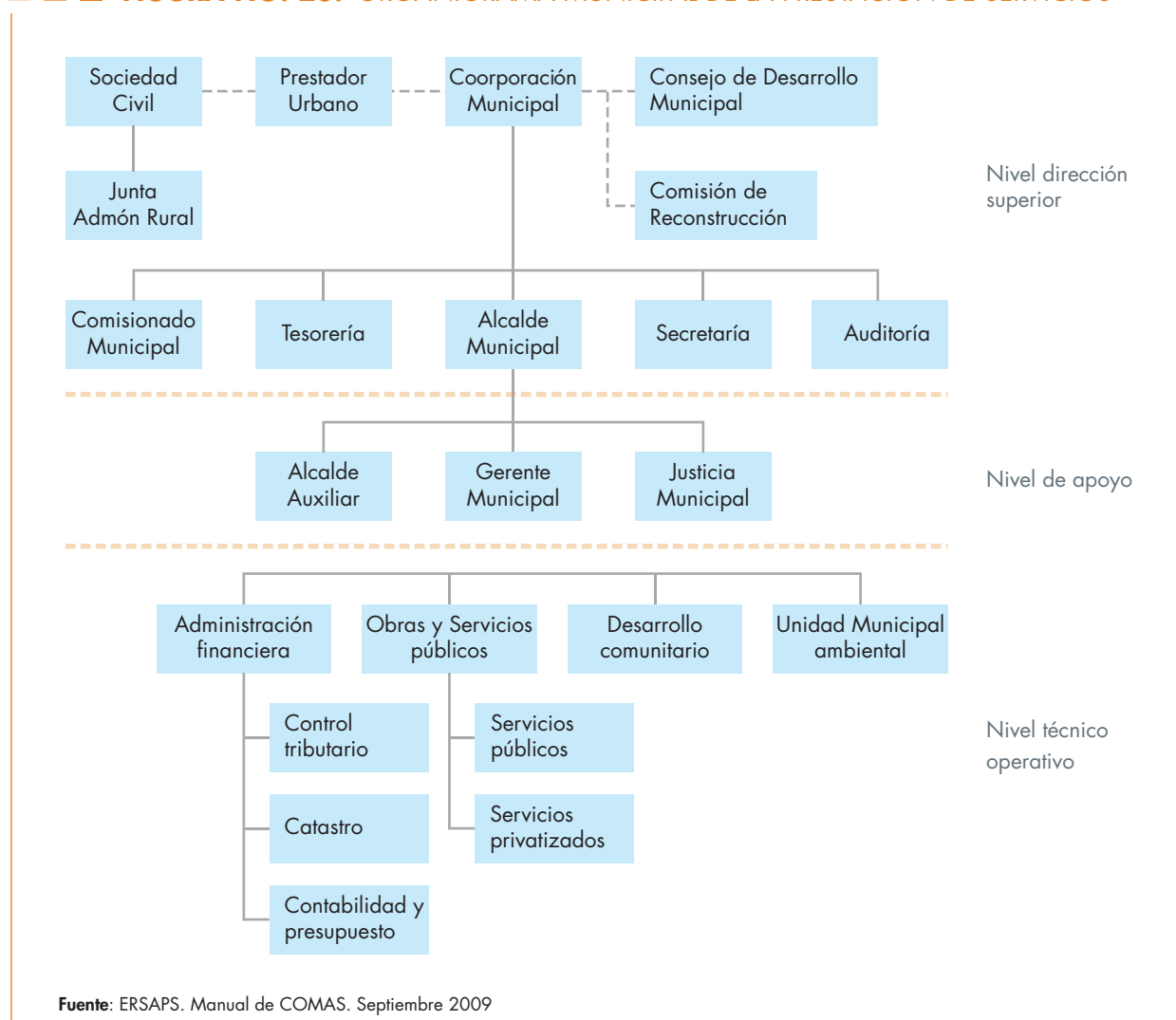
4.6.8 La Municipalidad y sus Organizaciones de Apoyo y Supervisión a la Prestación de los Servicios

La estrategia de descentralización planteada da una alta responsabilidad a la municipalidad en materia de planificación estratégica local en lo referente a agua y saneamiento, delegando en ella la responsabilidad de la gestión de financiamiento y contratación de los proyectos de diseño y construcción necesarios para

FIGURA NO. 19: FUNCIONES DE CONASA



■ ■ ■ FIGURA NO. 20: ORGANIGRAMA MUNICIPAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS



garantizar la sostenibilidad operativa de los servicios de agua y saneamiento. Le da la responsabilidad de la prestación de los mismos al Ente responsable creado en el término municipal, con los esquemas de gestión que demanda la población y la escala de los mismos. Lo anterior, con el propósito de no distraer al prestador de su quehacer fundamental de servicio y por las facilidades políticas que el gobierno local tiene para recibir subsidios del Gobierno Central, de cooperantes y otras fuentes de financiamiento, que permiten abaratar los costos de la prestación.

A este nivel, la Municipalidad como responsable de la prestación del servicio en el término municipal, cuenta en la actualidad con una estructura muy débil, que desatiende al sector rural y tiene un accionar operativo en la prestación de los servicios urbanos. Sin embargo, la reforma sectorial e intervenciones concretas por parte del ERSAPS, ONGs, cooperantes, instituciones financieras a través de proyectos están impulsando acciones dirigidas al fortalecimiento institucional municipal para que pueda desempeñar

sus funciones de conformidad a lo establecido en la Ley Marco y su Reglamento. Las intervenciones municipales están dirigidas a la formulación de políticas, planificación estratégica, a garantizar la gobernabilidad de la prestación del servicio y al soporte técnico complementario o con responsabilidad municipal única que demandan las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento del área rural. La prestación de los servicios se ubica en la organización municipal en forma descentralizada tal como se puede ver en el organigrama de la Figura No. 20.

El modelo de prestación de los servicios a nivel intermedio, en lo que compete a la municipalidad, considera varias figuras nuevas de participación ciudadana dirigidas a garantizarle al usuario la calidad de la prestación de los servicios en forma sostenible y transparente. Estas figuras son la de la COMAS, que funciona como mecanismo de concertación entre la autoridad municipal y la ciudadanía.

En la actualidad se desarrollan acciones en apoyo a la reforma sectorial dirigidas a fortalecer el proceso de descentralización de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, fortaleciendo al gobierno municipal y las instancias de apoyo. Especial mención requiere el trabajo de Water for People, que tiene el enfoque de sostenibilidad basado en el ciclo de la prestación del servicio. Igual enfoque tiene el proyecto desarrollado por proyecto DESCEAS ya concluido en su fase de infraestructura y que se ha extendido por dos años para consolidar el componente de apoyo al prestador local de reciente creación y las acciones relacionadas con la cooperación de COSUDE a través de ERSAPS con igual propósito.

Este componente del modelo de prestación de servicios a nivel intermedio es necesario pero está muy débil e incipiente, requiriendo del desarrollo de un proceso que demanda prioridades, asignación de recursos y la formulación de un plan de trabajo con identificación de acciones a corto, mediano y largo plazo para alcanzar su completo desarrollo para apoyar los Modelos de Prestación de Servicios a nivel de sistemas.

4.7 ACOMPAÑANDO LOS PROCESOS DE COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL PARA APOYAR LOS MODELOS EMERGENTES

La planificación a nivel municipal se fundamentará en el conocimiento de situación que se obtiene con el diagnóstico inicial que realiza ERSAPS como primer paso en su relación con el Gobierno Municipal, el cual se actualiza periódicamente con los informes de los prestadores. El primer usuario de este conocimiento, es la COMAS, la cual formulará la planificación a nivel de municipio con el apoyo de los actores sectoriales. Las demandas que superen las capacidades presentes a nivel municipal serán sometidas a consideración del CONASA.

CONASA está preparando los lineamientos para que las COMAS participen de manera efectiva en la planificación sectorial municipal. Bajo esta línea de pensamiento, también están actuando las ONGs coordinadas bajo la RAS-HON. La planificación considera como primera medida asegurar la calidad del agua, en los sistemas en servicio. La rehabilitación se considera prioritaria frente al desarrollo de nuevas obras.

¿Hay medidas específicas para tomar en cuenta a los más vulnerables y grupos más pobres? ¿Hay políticas o criterios a favor de los pobres? ¿Están los criterios inclinados hacia ciertas áreas?

Dentro de los criterios de selección se tienen los Índices de Pobreza con menor atención de Agua Potable y Saneamiento. En lo relacionado con el acompañamiento y dimensionamiento de la asistencia a dar, se han utilizado los Índices de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana en uso por el PNUD.

En el caso del área rural, en aquellos lugares donde existen sistemas, las intervenciones, en algunos casos, han sido priorizadas en función de la metodología desarrollada por el SANAA/AID, en función de su grado de deterioro, clasificados en A, B, C y D para calificar el grado de intervención requerido.

Además de los indicadores antes referidos, existen otros factores a considerar, como son: a) Interés comunitario en el proyecto (demanda), b) Rendimientos de las fuentes, c) grado de dispersión de la comunidad, e) cercanía de la fuente, f) costos del sistema, g) interés y participación comunitaria en el proyecto.

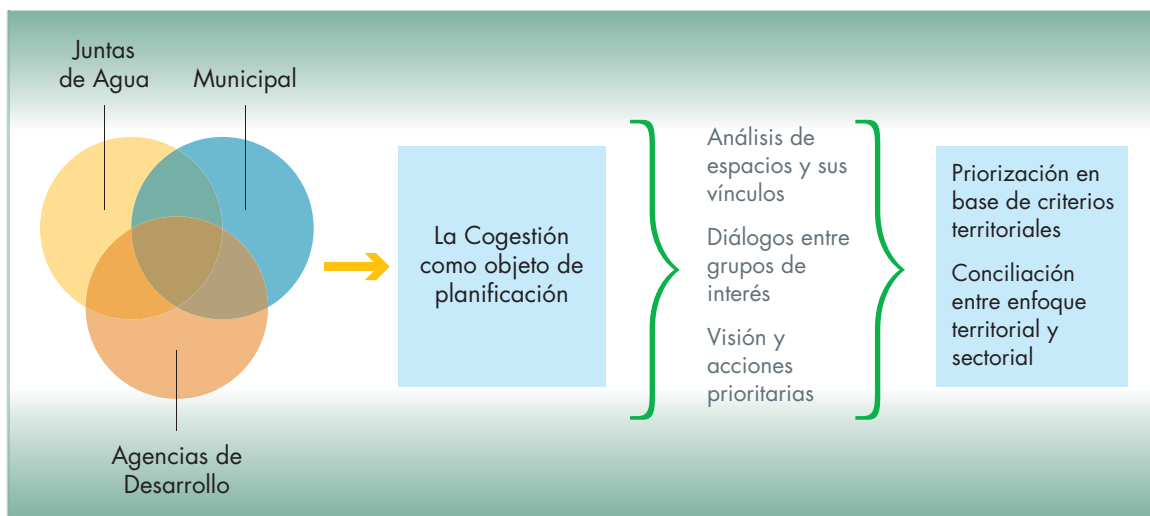
La experiencia de FOCUENCAS, en Copan Ruinas y Valle de Ángeles en integrar a las municipalidades en el pago por servicios ambientales, teniendo como elemento integrador el agua debe capitalizarse. La experiencia de FOCUENCAS indica que cuando las comunidades intervienen conjuntamente con las actividades de planificación y monitoreo se genera eficiencia, resultante de las sinergias, la eficiencia aumenta y se evitan duplicaciones. Lo anterior permite tener una visión compartida a largo plazo que permite tomar acciones prioritarias integradas, tal como se expresa gráficamente en la Figura No.21.

La GIRH y el PSA representan una forma de actuación que está siendo utilizada cada día más acompañando la gestión de la prestación del servicio en Honduras, ONGs como CARE, CRS, APP entre otras, la incluyen entre sus programas. Adicionalmente, las asociaciones de juntas de agua y JAAS, de las cuales se debe hacer especial mención de JAPOE, que incluye dentro de sus prácticas cotidianas de gestión el pago por servicios ambientales y la gestión integrada del recurso hídrico.

Lo correspondiente a planificación, diseño y construcción se financia a través de recursos del Gobierno Central y de los ejecutores de proyectos, tanto gubernamentales como ONGs.

Los costos recurrentes de operación y mantenimiento, se recuperan vía tarifas. Hay que mencionar que existe un alto índice de morosidad, sin embargo, tanto JAA como JAPOE manejan en su planes operativos anuales renglones para cubrir costos por pagos ambientales y la GIRH. Hay reserva para reposición y los ajustes necesarios para cubrir vía tarifa los componentes de costos del ciclo. La

■ ■ ■ FIGURA NO. 21: PLATAFORMAS DE CONCERTACIÓN



Fuente: PROGRAMA FOCUENCAS II

planificación financiera con participación ciudadana y la rendición de cuentas permiten procesos transparentes que generan confianza en los líderes y miembros de los gobiernos locales, permitiendo la consideración de incrementos que permitan, cuando sean necesarios los ajustes correspondientes, no necesariamente vía tarifa.

Los costos de asistencia técnica del Gobierno están incluidos en el Presupuesto Nacional. La asistencia por asociaciones de juntas se recupera mediante contribuciones de los asociados y donaciones. La experiencia reciente indica que hay zonas rurales donde se dan tarifas diferenciadas, aunque no es la regla. Empieza a crearse conciencia en la población rural. Los costos de preinversión normalmente son subsidiados. La comunidad se capacita en el cálculo de la tarifa y ya hay una metodología sistematizada por el ERSAPS.

Hasta la fecha, no se han presentado mayores conflictos entre prestadores que utilizan la misma fuente, y aquellos que se han producido se han resuelto por intermediación ya sea de la corporación municipal o del ente ejecutor del proyecto. En algunos casos han tenido que intervenir otras instancias como el departamento de Recursos Hídricos de la SERNA y el ERSAPS en su rol de mediador y de aplicación de la Ley Marco.

La utilización de los sistemas rurales de agua en actividades diferentes al consumo humano es una práctica bastante frecuente en el país, usualmente dedicada a actividades productivas, de agricultura de

subsistencia, pequeños y medianos agricultores, de grandes hacendados y ganaderos. Su efecto sobre la prestación de los servicios puede ser nefasto si no se considera la cantidad de agua adicional requerida en otros usos diferentes al consumo humano. Hay que tomar en cuenta que este uso en algunos casos es destinado a actividades productivas complementarias al sustento familiar o para el ciclo productivo de intervenciones agro-ganaderas de mayor rentabilidad. Para aquellas familias de bajos ingresos el impacto en su economía familiar que depende de estos ingresos adicionales puede afectarlos fuertemente y agudizar más las condiciones de pobreza existentes. Bajo esta realidad la GIR, se vuelve mandataria, no solo por las ventajas que da la eficiencia de la gestión compartida, sino también porque la misma puede llevar a mejoras significativas de calidad de vida del campesinado hondureño.

4.8 ESTADO ACTUAL DE LA ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN

El atraso en la implementación del CONASA, como ente rector del Sector, crea un gran vacío de armonización y coordinación sectorial ya que su responsabilidad y mandato legal le asigna la tarea de formular las políticas sectoriales, de su planificación estratégica, los programas de inversión, coordinar con las municipalidades y ser el órgano de coordinación del sector. En este sentido la situación deja mucho que desear y resulta inminente implementar su organización para llenar el vacío referido.

TABLA 14: DISPARADORES SUBYACENTES, INCENTIVOS, MOVILIZADORES Y RETOS

Disparadores Subyacentes	Incentivos	Movilizadores	Retos
<ul style="list-style-type: none"> • Que CONASA y su Ente Técnico operen de acuerdo a la Ley • La Ley General de Aguas de reciente Publicación • Las Asociaciones de Juntas de Agua y sus Juntas Administradoras • El o los modelos exitosos de prestación de servicios (bajo el nuevo enfoque de ciclo de prestación) • La Mesa Sectorial de Agua y Saneamiento integrada a CONASA • La RAS-HON • El Gobierno con la Ley Plan de Nación • La participación ciudadana en la toma de decisiones y transparencia • La implementación de El Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS) • Los financiamientos en curso y por asignar para organizar el Sector de Agua y Saneamiento de conformidad con la Ley Marco 	<ul style="list-style-type: none"> • Los subsidios a la inversión rural por parte del Gobierno Central y donaciones dirigidas a intervenciones en el sector rural • La mejora en la prestación del servicio • El manejo transparente de los recursos financieros destinados a A&S • El acceso al financiamiento condicionado a la elegibilidad en la aplicación del modelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Las Políticas Sectoriales • El financiamiento disponible en curso y por recibir de: a) Banca Multilateral, b) Cooperantes, c) Operación del Gobierno de España a través del BID de US \$ 98 millones) • Los Instrumentos legales, manuales, normas y procedimientos a utilizarse por los diferentes actores • Los cooperantes, Banca Multilateral y bilateral • El Gobierno Central y Local • La Sociedad Civil Organizada • Las asociaciones de Juntas y las Juntas de Agua • Las JAAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr que CONASA sea operativo para armonizar y alinear el sector. • Organizar el Ente Técnico (SANAA después de su reingeniería) para desarrollar las políticas sectoriales, la planificación estratégica y viabilizar la asistencia técnica • Buscar mecanismo para intervenir en el rural disperso • Crear el FHAS para ordenar la asignación de recursos financieros al sector • Llevar a escala el proceso de regulación y control actualmente en marcha • Replicar los modelos exitosos bajo el concepto de triple-s llevándolos a escala

Ante la ausencia de normas oficiales, el país utiliza las de la práctica internacionalmente aceptada y el producto de la buena práctica nacional, con las consecuencias negativas que esta situación conlleva al no tener una posición única a nivel nacional.

Entre otras, el país carece, en materia de agua y saneamiento, de políticas sectoriales, financieras y tarifarias. Sin embargo, hay avances importantes, pero muy pequeños cuando se les compara con la necesidad nacional. En este sentido, se ha logrado, a través del esfuerzo conjunto de los distintos actores, que integrados en programas de interés común han concertado criterios y mecanismos de intervención armonizados y coordinados con el "ciclo de la prestación del servicio". La misma situación se da en materia de coordinación al no estar operando CONASA, en la forma que la Ley establece.

Si se supera este vacío, los efectos multiplicadores que se pueden tener en armonización y coordinación a escala serían significativos, porque de forma oficial se lograrían arreglos comunes, se simplificarían procedimientos y se compartiría información, alineándose los actores a la posición oficial del país.

No obstante se cuenta con la Mesa de Cooperantes cuya función ha sido promover la coordinación y los esfuerzos de armonización sectorial entre los donantes y cooperantes. Hay que referirse también a la RAS-HON que incluye a todos los actores sectoriales institucionales y no institucionales, habiendo hecho un gran énfasis en el ámbito de la gestión rural.

4.9 DISPARADORES SUBYACENTES, INCENTIVOS, MOVILIZADORES Y RETOS

La implementación del Modelo de Prestación de Servicios a Escala, requiere que se lleven a escala con enfoque de sostenibilidad que considere tres elementos fundamentales, que en forma integrada deben respaldar la gestión del servicio (ciclo de la prestación del servicio). Estos elementos son: La autoridad o estado, el Gobierno Local y la Comunidad con una participación activa, como usuario y como vigilante de la calidad del servicio prestado por los diferentes operadores, complementando la responsabilidad del Gobierno Local. Es así, que en Honduras se ha conceptualizado y desarrollado un

modelo que contiene esta participación integrada pero que todavía no es llevado a nivel de escala. El hacerlo implica un esfuerzo a través de un proceso a mediano y a largo plazo que está respaldado por políticas del estado hondureño e instrumentos legales tendentes a promover la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la prestación descentralizada de los servicios de agua y saneamiento, la cual en el área rural ha sido manejada a través de las JAA por muchos años pero sin contar con el respaldo municipal.

Todo lo anterior se realizó con una amplia participación comunitaria acompañada por muchos años del enfoque de género y últimamente con un enfoque de GIRH. Este último se ve fortalecido con la Ley General de Aguas, de reciente publicación y la Ley de Ordenamiento territorial. En el Cuadro No. 13 se resumen algunos disparadores subyacentes considerados importantes, los incentivos, los movilizadores y retos que tendrán que considerar los responsables de buscar llevar a escala los conceptos antes vertidos.

5.1 HABILITANDO EL AMBIENTE A NIVEL NACIONAL PARA EL MODELO CONCEPTUAL DE SERVICIOS

5.1.1 Organización del Sector

En la actualidad hay grandes retos que enfrentar, como son la escala de actuación, claramente diferenciada en sus componentes de: a) formulación de políticas, planificación y financiamiento; b) regulación y control; y c) la prestación del servicio. Todos los componentes confrontan importantes grados de dificultad en su implementación, los cuales están siendo considerados en la definición, por parte de los actores del sector, de las estrategias que permitan superarlos para garantizar el éxito del proceso. Dentro de estos obstáculos, hay que resaltar la escala. En algunos casos, la falta de decisión política en la toma de decisiones para poder desarrollar acciones que conduzcan a la consolidación de su organización y la debilidad administrativa y financiera de los prestadores y de los gobiernos locales. Especial mención merecen los trabajos de reorganización de su Ente Técnico (SANAA), en los que los factores antes referidos se acentúan y están creando un vacío importante en el ámbito de su competencia. Hay conciencia de la situación y existen acciones dirigidas a superar el problema, acciones que deberán contar con el respaldo correspondiente a nivel del Poder Ejecutivo y Legislativo.

5.1.2 Marco Jurídico

La implementación de los mandatos de la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento requiere de un proceso largo para consolidarse y de la definición de políticas que permitan su implementación en forma ordenada y coordinada. Lo anterior toma más fuerza cuando se incorporan dos nuevas leyes, nos referimos a la Ley General de Aguas y al Plan de Nación, que crea nuevas instancias de participación como son los organismos de cuencas, de usuarios y consejos consultivos, cuyas actuaciones tendrán que armonizarse y alinearse con las disposiciones sectoriales establecidas en la Ley Marco y

otras leyes, códigos y reglamentos afines vigentes. Llevar a escala en forma sostenible la implementación de la Ley Marco requiere identificar mecanismos y alianzas, así como recursos financieros para hacerle frente al mandato legal del fortalecimiento de las tres instancias sectoriales, con una actuación de carácter nacional. No obstante lo anterior están en proceso acciones dirigidas al fortalecimiento de las instancias responsables del cumplimiento de la Ley que deberán llevarse a escala.

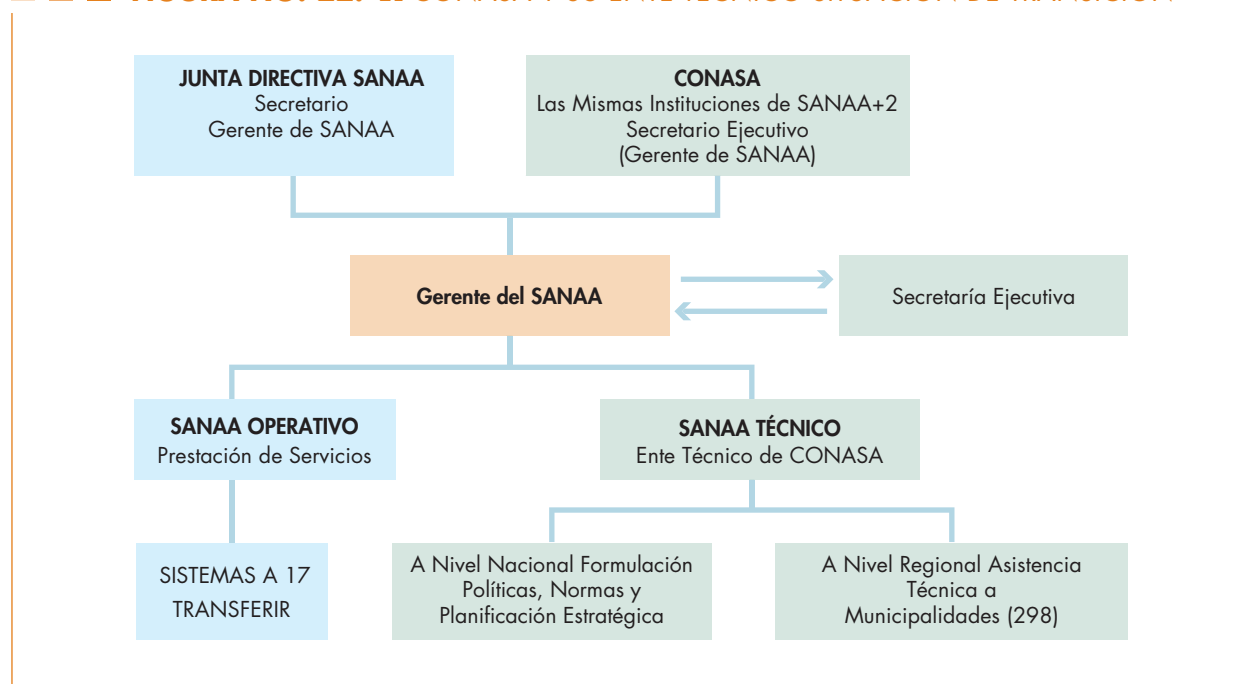
5.1.3 CONASA

Como resultado del proceso de modernización y por disposición de la Ley Marco el Gerente del SANAA es el Secretario Ejecutivo del CONASA y el Secretario de la Junta Directiva del SANAA. Como secretario responde a un consejo con responsabilidades de formulación de políticas, de planificación estratégica y de asistencia técnica; y como secretario de la Directiva del SANAA con funciones administrativas superiores relacionadas con la prestación de los servicios de los 16 sistemas a su cargo.

Las funciones del Gerente bajo el actual mandato deberían estar dirigidas a concretar la descentralización de los sistemas operados por SANAA y por otro lado, a crear la nueva organización para cumplir con sus nuevas obligaciones. En la actualidad el proceso de entrega de los sistemas a las municipalidades ha venido desarrollándose, al grado tal, que hubo que prorrogar por cinco años más el plazo establecido inicialmente, quedando la nueva fecha para el año 2013. En cambio, el proceso de organización del Ente Técnico se ha dado a pasos muy lentos y las acciones en este sentido van muy lentas, con las incidencias negativas en el esfuerzo de fortalecer los tres niveles de actuación sectorial.

Del análisis de la situación resulta evidente la necesidad de dimensionar la nueva estructura del Ente Técnico y de sus regionales para solicitar su financiamiento ante el Gobierno Central (reserva de la partida correspondiente en el Presupuesto Nacional) y evitar que una vez terminada la devolución no se

■ ■ ■ FIGURA NO. 22: EL CONASA Y SU ENTE TÉCNICO SITUACIÓN DE TRANSICIÓN



cuente con el personal de asistencia técnica requerido para su correcto funcionamiento ya que el personal operativo está siendo transferido a los prestadores municipales y los ingresos generados por la prestación del servicio ya no existirán ni las transferencias para inversión. En la actualidad se tiene una institución bicéfala (con dos dirigentes). En la Figura No. 22 se muestra lo anteriormente expresado.

Está claro que mientras no exista voluntad política difícilmente se podrá desarrollar la transformación del SANAA con la visión que se tiene en la Ley Marco, por lo que será necesario un trabajo de abogacía con los tomadores de decisión para movilizar el proceso de modernización y en especial del CONASA y su Ente Técnico.

La paralización en la puesta en marcha del CONASA y su Ente Técnico crea un vacío muy importante, que se está sintiendo en el sector ya que como responsable de las políticas sectoriales, claramente establecidas en la Ley Marco, demandan del él una participación activa en su implementación. Existe, además, la necesidad de que estas políticas sean complementadas con políticas financieras y otras todavía no formuladas y que el ente rector deberá identificar en su momento.

La asistencia técnica dirigida a los prestadores rurales y urbanos tendrá que definirse y requerirá de una organización más liviana que la que se tenía en las regionales del SANAA cuando alcanzó su máximo desempeño, considerando que el universo de actuación es muy grande. Sinergias como las

logradas por la División Sur-Centro con las Asociaciones de Juntas, Municipalidades, Cooperantes y ONGs y otros actores deben ser analizadas para implementarlas.

La Mesa Sectorial y la RAS-HON, instancias que en la actualidad han llenado parte del vacío institucional deberán constituir elementos de apoyo futuro importantes para el CONASA y su brazo operativo el Ente Técnico.

5.1.4 ERSAPS

La Regulación y el Control implican la vigilancia a nivel nacional de la calidad de los servicios y la atención a los usuarios para que los prestadores cumplan con todo lo establecido por las leyes y la normativa nacional y los contratos de servicios; incluye también la regulación económica con facultades para sancionar.

Además, la actuación del ERSAPS debe complementarse con la responsabilidad de la Secretaría de Salud, en materia de calidad de agua; con la SERNA en aspectos relacionados con la protección del agua y ambiente; con Gobernación y Justicia en lo referente al fortalecimiento municipal, gestión de los servicios y capacitación de los recursos humanos; y con el SANAA como Ente Técnico, quien lo asiste en aspectos técnicos en materia de diseño, construcción y operaciones de sistemas.

También, se requiere de un gran esfuerzo de socialización, divulgación y capacitación de los funcionarios

de las municipalidades, de los prestadores y JAA para dar a conocer sus deberes y derechos y la autoridad que el ente tiene en materia de regulación y control.

Las perspectivas hacia el futuro en regulación son prometedoras pero con un grado de dificultad mayúsculo en su implementación. Se deben lograr sinergias entre la USCL y la COMAS para facilitar la recolección y manejo de los datos y uso de la información.

Hay condiciones propicias para implementar la regulación en el área rural, sin embargo, esta responsabilidad no puede ser delegada exclusivamente al ERSAPS y se requiere del concurso de las Asociaciones de Juntas, de la Municipalidad, del Ente Técnico; apoyándose en los TOMs, TAS, TSA, UTI, TAM, por referirnos a unos pocos.

5.1.5 Gobiernos Municipales

Hasta ahora las autoridades locales no se han apropiado de su responsabilidad frente a los acueductos rurales, manejados por las JAA, las siguientes razones:

- Falta de interés
- Falta de información sobre sus obligaciones ante las juntas de agua
- Producto de las implicaciones financieras

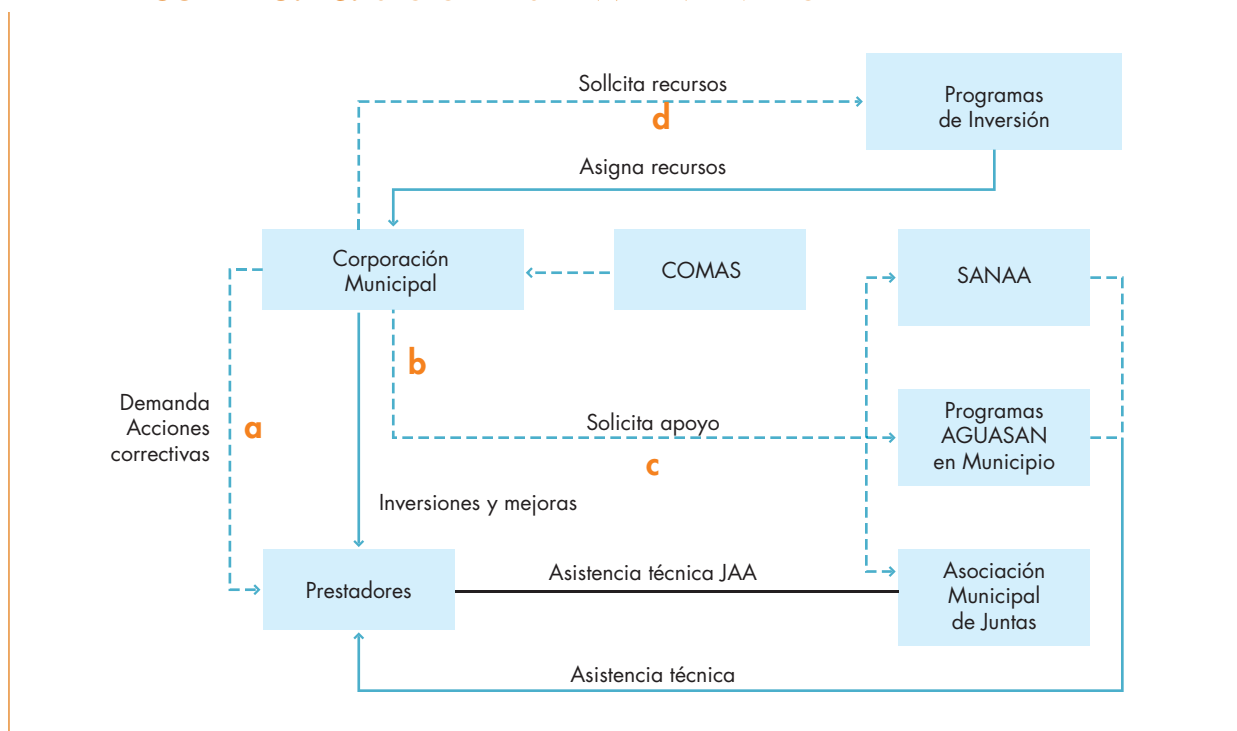
- Falta de información sobre lo que se encuentra en cuanto a la prestación de servicio
- Existencia problemas de actualización y acceso a la información entre SIAR y la municipalidad.

5.1.6 La COMAS

La coordinación orientada a través de la COMAS a nivel municipal se fundamentará en un conocimiento de la prestación de los servicios, en términos de cobertura, calidad del agua y otros indicadores y en el conocimiento de las organizaciones sectoriales del municipio que estén cooperando con el sector. La municipalidad podrá financiar con fondos propios o acudir a financiamiento externo para las inversiones según el caso. Pero también tiene responsabilidades de gobernabilidad, ej.: en revisión de cumplimiento de políticas municipales. Es un neutralizador del elemento político. La parte de vigilancia para la sostenibilidad no está con la COMAS sino con la USCL, sin embargo hay que trabajar en forma conjunta aprovechando sinergias.

Hasta ahora la COMAS no trabaja para crear un fondo que respalde la canasta de asistencia técnica, pero es un interlocutor promisorio en la coordinación de las intervenciones de los Gobiernos locales y la sociedad civil, y las organizaciones que trabajan en el Sector. Es un mecanismo importante en lograr la escala a través de la priorización de inversiones,

■ ■ ■ FIGURA NO. 23: SECTORIALES A NIVEL INTERMEDIO



considerando su presencia futura en todos los Gobiernos Municipales. La coordinación a nivel intermedio se presenta en la Figura No.23

5.1.7 USCL

Los modelos software (USCL) no son presupuestados, funcionan en base a la voluntariedad sin considerar los incentivos que se requieren para lograr escala. No hay claridad en los mecanismos para ir a escala, en la implementación de la regulación y control.

Las acciones dirigidas a la creación de un Técnico en Regulación y Control (TRC), que funja como secretario de las USCL y las COMAS, con cargo al presupuesto municipal contribuirán a su mejor desempeño.

Adicionalmente, se requieren esfuerzos para identificar un esquema de organización que integre la fortaleza de las AJAM, TOM, TAS, TSA, COMAS y Ente Técnico (SANAA después de su reingeniería).

En aquellos lugares que son más urbanos que rurales la implementación de los mecanismos de la supervisión y el control local son más fáciles de manejar a través de la municipalidad directamente. Sin embargo en aquellos lugares donde la ruralidad es muy alta tendrá que identificarse un mecanismo colectivo para hacer exitoso y sostenible el proceso, logrando sinergias entre el SANAA, Asociaciones de Juntas y las municipalidades a través de las COMAS y USCL. La Regulación y el Control implican vigilancia a nivel nacional de la calidad de los servicios y la atención a los usuarios para que los prestadores cumplan con todo lo establecido por las leyes y la normativa nacional y contratos de servicios e incluye también la regulación económica con facultades para sancionar.

La función de Regulación no puede realizarse sin el apoyo de los Entes de Control Municipal, del SANAA y las Juntas de Agua. En el área rural por el gran número de sistemas se requiere: a) un esfuerzo importante de organización y coordinación entre las partes involucradas en la prestación del servicio; b) considerar las diferencias institucionales y de capacidad financiera de los municipios que obliga a tener enfoques diferenciados; c) y que existan compromisos institucionales o mecanismos apropiados para armonizar la forma de actuación conjunta.

En el área rural las Prácticas de Transparencia como: a) La Contraloría Social, b) La participación de la comunidad en la toma de decisiones, y c) La rendición de cuentas y d) la transparencia financiera, han contribuido a mejorar la regulación y control de la prestación de los servicios.

Existe un auge en regulación, direccionado y apoyado por la cooperación internacional, aunque va dirigido a zonas urbanas. Sin embargo, la Coopera-

ción Suiza para América Central en apoyo al ERSAPS contempla un componente rural importante destinado a esta área, así como las acciones de las ONGs con actuación en este sector, que han firmado convenios con el ERSAPS para fortalecer su capacidad en el área rural.

5.2 MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A NIVEL DE SISTEMAS

En la zona rural existen dos modelos de gestión de servicios: a) El familiar y b) El de gestión comunitaria a través de JAA. El modelo de gestión comunitaria está bien elaborado, regulado y normado, y legalmente reconocido. También existe un sistema de apoyo alrededor de este modelo. El modelo de gestión familiar es un modelo que no está reconocido en los mecanismos de apoyo.

5.2.1 Entes Prestadores de Servicios en Localidades Urbanas

El Gobierno Central y los Gobiernos Locales se encuentran en un proceso activo de descentralización y fortalecimiento de los sistemas urbanos, el cual cuenta con el apoyo de Bancos Internacionales a través de dos programas de inversión: a) El PROMOSAS, financiado con fondos provenientes del Banco Mundial y b) El PIAPS, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, la asignación de recursos, el proceso está afrontando problemas en su implementación, tanto en el componente correspondiente a la devolución de los sistemas del SANAA producto de la oposición del Sindicato del SANAA al proceso como por los grupos populares activos que ven las acciones de modernización del sector dirigidas a la privatización de los sistemas. De igual forma en el componente de los sistemas municipales existe el temor de desprenderse de una fuente de "ingresos", que destinan a otros rubros del gasto municipal o de perder la maniobra política que les da la gestión del servicio. Además de estos problemas de escala y de capacidad administrativa de la mayoría de las municipalidades complementan la prestación urbana las Juntas Administradoras de Agua, cuya gestión en la actualidad no está siendo controlada.

5.3 MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A NIVEL RURAL

El Rural Disperso está desatendido por las dificultades que implican su acceso, la gran cantidad de centros poblacionales (22,741) y su alto grado de dispersión. De conformidad a la ERP, las metas de cobertura establecidas en el país son de 1, 020,000 habitantes en agua y 1, 071,000 habitantes en saneamiento que tendrán que atenderse en el año 2015.

El modelo de gestión comunitaria llega a sus límites en la medida que las comunidades vayan creciendo y surge la necesidad de profesionalizarlos, o cambiar a un modelo distinto. En estos casos de transición surgen problemas de la voluntariedad y del pago del servicio. Hay discusiones para conceptualizar la organización más conveniente pero a la fecha no se ha definido.

El modelo de gestión comunitaria tal como está definida brinda una base para la sostenibilidad. Sin embargo, debe ir acompañado de ciclos de prestación de servicios continuos. Estos ciclos incluyen: a) El ciclo de proyecto y b) El proceso de prestación, que está compuesto por el sistema administrativo y de dirección, con amplio apoyo institucional a nivel local por parte de la municipalidad, las regionales del Ente Técnico y el apoyo de las asociaciones de asociaciones de juntas y/o Asociaciones de Juntas.

Una muestra de la situación en el año 2009 de los sistemas en función de los criterios establecidos por el programa USAID/HONDURAS y adoptados por el ERSAPS para calificar las intervenciones necesarias para garantizar la prestación del servicio rural y minimizar las intervenciones de reposición de los sistemas se da en el Cuadro No.12, con información actualizada hasta diciembre 2009.

Las categorías A y B normalmente se manejan con recursos de la comunidad, para las categorías C y D tendrán que hacerse inversiones, con criterios de asignación de recursos e intervenciones a definirse. Con la reducción de los TOMs en SANAA que eran los responsables de alimentar el SIAR, existe un riesgo grande de que éste no sea sostenible. Es urgente buscar un mecanismo para evitarlo.

Se toman medidas para definir indicadores de sostenibilidad, que más bien son indicadores del prestador y de calidad del servicio. Sin embargo están dirigidas a la calidad del agua, desde la perspectiva de la persona que apoya a la sostenibilidad. Estas medidas permiten entender los niveles de sostenibilidad y actuar en base a ellos. Los indicadores actuales, utilizados por el ERSAPS, incluyen dos grupos: a) Los que miden la calidad operacional y b) Los que miden la gestión del servicio.

5.3.1 Gestión Familiar

Ha estado desatendida por que la prioridad de las intervenciones ha estado dirigida al rural concentrado y por el alto grado de dificultad que se tiene en llegar a núcleos poblacionales dispersos, los cuales encarecen sus costos. A pesar de lo anterior, el gran número de familias carentes de apoyo en el manejo del suministro del agua y del saneamiento y ante el

agotamiento de las comunidades rurales concentradas sin servicio ya existen acciones que rebasan los 250 habitantes, que tendrán que atenderse con enfoques y opciones tecnológicas diferentes a los actualmente utilizados en el rural concentrado.

5.3.2 Apoyo a la Gestión

De las instituciones del Gobierno, solo salud pública atendía el rural disperso, pero discontinuó la práctica y ya no atiende esta parte del sector. En la actualidad da asistencia menor pero no interviene en actividades constructivas. Han complementado y siguen actuando en este sector disperso algunas ONGs.

La Ley establece que se constituya el Ente Técnico de apoyo al CONASA, a las municipalidades, a las Juntas, sin embargo, a la fecha no opera de conformidad a su mandato legal. Es necesario que se implementen las funciones establecidas por la Ley por el enorme vacío en asistencia que se está generando en diversos aspectos, como son: la formulación de políticas, en la planificación y en el apoyo técnico. Será necesario establecer una organización que no cree burocracia y que sea altamente eficiente en el desempeño de sus funciones.

Las municipalidades tienen vínculos muy débiles con las juntas de aguas de sus municipios, pero el proceso de reforma sectorial tiende a fortalecer estas relaciones, que se facilitarán y fortalecerán a través de las asociaciones de juntas, su participación en las COMAS y USCL, estas últimas en proceso inicial de formación.

El SIAR continuará siendo un elemento de apoyo a la gestión de la prestación del servicio, como herramienta de planificación física y financiera de las municipalidades y de las JAA.

5.4 ASISTENCIA TÉCNICA A LOS PRESTADORES

5.4.1 Regionales del Ente Técnico (SANAA)

El SANAA, como Ente Técnico del CONASA, tiene 6 regionales a nivel de Gerencia de División que atiende acueductos urbanos y rurales, sin embargo, para fines de la atención rural se cuenta con 9 regionales que le permiten desempeñar sus funciones en forma descentralizada, una vez que se asignen los recursos necesarios para operar de conformidad a sus nuevas responsabilidades. Estas regionales se han debilitado significativamente en su componente de asistencia técnica función que tendrá que ser retomada y fortalecida. Estas regionales son un componente importante en el respaldo del Ciclo de la Prestación del Servicio.

5.4.2 Mecanismos no Gubernamentales de Asistencia a la prestación del servicio de agua

El país cuenta con una gama de opciones exitosas no gubernamentales, cuya experiencia en algunos casos está sistematizada y permite su replicabilidad, como son las Asociaciones de Juntas de Agua Municipales, las Mancomunidades, como es el caso de COCE-PRADIL que brinda esta asistencia a varios municipios, la AHJASA que atiende a más de 500 juntas y asociaciones de juntas de agua y saneamiento no vinculadas a la gestión municipal. Sin embargo, se requiere apoyo en acciones que garanticen la sostenibilidad técnica y financiera para hacer frente a la potencial reducción de la asistencia financiera internacional. Importantes son las iniciativas que la mayoría de estas organizaciones realizan dirigidas a la prestación de servicios, iniciativas que deben contar con el apoyo inicial, en muchos casos de un capital semilla que les permita consolidarse en este proceso.

5.4.3 Capacitación

En el estado actual del proceso de modernización sectorial y en los objetivos de sostenibilidad de la prestación de los servicios, la capacitación constituye un elemento fundamental de éxito. La experiencia de ESCASAL, ampliamente utilizada por los actores del Sector requiere de un respaldo oficial para normar su intervención. Adicionalmente, hay necesidad de armonizar y de normalizar las intervenciones de capacitación dirigidas a fortalecer los gobiernos municipales, los prestadores y las comunidades, ya que actualmente, aunque hay enfoques similares en esta materia no se sigue ninguna política nacional por carecerse de ella.

5.5 DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA

La mayoría de las entidades que interviene en la ejecución de proyectos, con sus propios manuales, no realiza actividades de pre y post construcción. Aunque existen diferencias importantes la columna vertebral de ellas son parecidas, por ejemplo: la mayoría utiliza participación comunitaria con inclusión de género por referirnos a una. Dada la diversidad de metodologías de intervención resulta difícil su comparación.

Dentro de los esquemas de ejecución se incluyen el privado, el estatal y las ONGs o combinaciones de estos. En la actualidad se están ejecutando proyectos bajo la modalidad Proyectos con Ejecución Comunitaria (PEC) que permiten mejor desarrollo de la comunidad en sus intervenciones futuras, más empoderamiento y transparencia en el manejo de fondos, mejorar los mecanismos de supervisión y

lograr una contraloría social con mayor transparencia.

Hay proyectos en donde se establecen alianzas para lograr escala y sostenibilidad, así como capitalizar experiencias. Normalmente, la inclusión de Asociaciones de Juntas y de los Gobiernos Municipales permite lograr estos objetivos, aunque se requiere de un mayor esfuerzo, en el término municipal, para lograr un mayor desarrollo en el largo plazo.

En el caso del FHIS, tradicionalmente sus intervenciones han sido desarrolladas mediante contratos sin participación comunitaria en el proceso de ejecución. Sin embargo, últimamente han utilizado la metodología PEC. El SANAA ejecuta directamente asignando profesionales y mano de obra especializada con participación comunitaria o con mano de obra no especializada. En ocasiones establece alianzas con ONGs para aprovechar fortalezas y mejorar su capacidad de ejecución. La mayoría de las ONGs desarrollan los trabajos desde el inicio del proyecto hasta la terminación de la obra física; últimamente, consideran intervenciones post construcción, con una visión del ciclo de prestación del servicio.

Hasta el año 1988 la ejecución se hace a través de unidades ejecutoras, de 1988 al 2001 se aprovecha la capacidad de ejecución de ONGs bajo la coordinación del SANAA, pudiéndose observar un incremento importante en el número de proyectos desarrollados, producto de su participación y de la implementación de diseños sobre la marcha. A partir de 2003 SANAA deja de recibir fondos externos y su capacidad de ejecución decae, de acuerdo al Cuadro No.14.

El aprovechamiento de las capacidades de las ONGs como ejecutores de proyectos bajo la dirección de SANAA incrementaron sustancialmente el número de proyectos ejecutados. Parece un buen ejemplo de armonización y alineamiento de esfuerzos y un modelo a utilizar en la búsqueda de aplicación a escala.

Las opciones tecnológicas están claras y se están usando, pero en detalles, como es el caso de las tuberías se puede hacer un mejor uso de la tecnología disponible. La normativa nacional no está armonizada ni actualizada con el estado del arte. Además, existe un vacío en el respaldo a las opciones familiares dentro de los programas de agua. El criterio de selección debe sistematizarse, en especial en los aspectos relacionados con el tratamiento. Es necesario divulgar alternativas de selección, sin embargo, el país cuenta con una Guía de Buenas Prácticas en Saneamiento ya validada y aceptada por el ERSAPS y el Programa PROMOSAS. El filtro se utiliza cada vez más. Los programas de desinfección de agua exitosos, usados en forma puntual podrían llevarse a

TABLA 15: EVOLUCIÓN EJECUCIÓN PROYECTOS

Concepto	Evolución Ejecución Proyectos de SANAA						
	61-73	74-80	80-88	88-99	99-01	2003-2004	2003-2006
No. De Proyectos de A&S	91	150	430	1115	1538	150	236

Fuente: Elaboración propia

escala, una vez armonizados y alineados los actores en los temas de calidad de agua, lo que permitiría facilitar el trabajo por hacer en este tema. No hay duda de que hay oportunidades reales para aprovechar la diversidad tecnológica en apoyo al desarrollo de la infraestructura.

5.5.1 Mecanismos de Financiamiento

La planificación financiera es vía tarifa, con indexación, pero no en zonas rurales, en algunos casos se planifican tarifas en base a gastos, con inversión subsidiada. Las tarifas en algunos casos permanecen estáticas, rompiendo el equilibrio económico. Sin embargo hay ejemplos en muchas juntas de ajustes a través del tiempo para mantener el equilibrio económico, como es el caso de JAPOE, que pasó de L.5.00 en el año 1994 a L.40.00 en el año 2007. De acuerdo a la opinión de conocedores de este tema, el número de Juntas en esta situación es importante. La participación comunitaria en los procesos de cálculos de las tarifas es necesaria para que sean transparentes y para lograr el empoderamiento y compromiso de la comunidad en el pago, y para fortalecer el seguimiento y regulación.

En teoría el proceso de planificación debería incluir los costos de inversión (CapEx Hardware), costos previos a la construcción (CapEx Software), Costos de capital, Costos de Operación y mantenimiento menor (OpEx), Renovación de activos y de reemplazo (CapManEx) y costos de apoyos indirectos (Apoyo de alto nivel, planificación, y formulación de políticas). De acuerdo a la experiencia el Gobierno o la Municipalidad absorben los costos de preinversión con cargo al presupuesto nacional o municipal. Los costos de capital son subsidiados y vía tarifa se recuperan los OpEx. En el área rural solo se planifican los costos de la operación del sistema y las reparaciones se hacen a través de contribuciones de los usuarios cuando surge la necesidad. Existen algunas experiencias, en donde se consideran los costos de pagos por servicios ambientales, como son los casos de la Junta de Agua de Jesús de Otoro y de la Soledad y río Copán. Los costos de preinversión e inversión son calculados en la etapa de formulación del proyecto y los otros, como son los de recupera-

ción por el prestador o la municipalidad con cargo a la tarifa como medio de recuperación.

El párrafo anterior refleja la necesidad ya sentida de crear el Fondo Hondureño de Agua y Saneamiento (FHAS) y es recomendado explícitamente en el PEMAPS, sin embargo no existen acciones concretas en este sentido.

5.5.2 ONGs, Cooperantes y Otras Instituciones del Sector

Sus intervenciones en el Sector han sido relevantes y cuentan con fortalezas que se potencian cuando actúan en forma conjunta y coordinada entre ellos y el Gobierno Central y Local. Esto se evidencia en los incrementos de ejecución financiera en el numeral 5.5, en el programa DESCEAS, en las intervenciones de COCEPRADIL en el Departamento de Lempira y de MAMUCA en el Departamento de Atlántida, por referirnos a unos pocos. No existen todavía mecanismos oficiales que fomenten este esquema de actuación. Hay que reconocer que su actuación en el pasado ha sido importante y lo seguirá siendo en el futuro.

5.5.3 Cultura Organizacional

Se han producido cambios en las rivalidades existentes entre los actores del sector, lográndose homogenizar con otros actores. Existe alineamiento, pero en armonización hay mucho que hacer. Uno de los factores clave de esta situación, el poco liderazgo del gobierno. El hecho de que el cambio organizacional como ejecutor de la asistencia técnica no se da en el SANAA, impide extenderlo al comportamiento organizacional de las entidades gubernamentales y a la cultura organizacional de las ONGs y municipalidades.

5.5.4 Experiencias Programas de Agua y Saneamiento USAID

Después de la salida del AID, los fondos asignados por el Gobierno únicamente cubren los costos de sueldos y salarios, quedando descubierta la asignación de fondos para la logística. Lo anterior obligó a la regional a buscar alianzas con el Gobierno Municipal, cooperantes, ONGs y comunidad;

utilizando la fortaleza técnica del recurso humano y la disponibilidad del laboratorio de aguas para brindar asistencia técnica en:

- Estudios y diseños
- Capacitación a los miembros de las Juntas y Asociaciones de Juntas
- Capacitación y apoyo en el cálculo de tarifas
- Apoyo de laboratorio para el control de la calidad del agua

Ante el vacío dejado, la necesidad sectorial demanda que las regionales reciban los fondos adicionales que se requieren para apoyar la logística de los TOM y TAS responsables de brindar asistencia técnica a las Juntas de Agua y a las Municipalidades, las cuales cuentan con fondos dentro del presupuesto nacional para cubrir los gastos de este personal y para complementar las necesidades de personal adicional requerido para el desempeño de sus nuevas funciones. En lo referente a los TOM y TAS, en las Regionales el personal deberá ser el mínimo que permita compartir con las AJAM, con las municipalidades y otros actores para identificar el complemento de la asistencia técnica para evitar una carga financiera y burocrática al estado.

5.5.5 Experiencia del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local basado en la Gestión de Agua Potable y Saneamiento (DESCEAS)

El enfoque establecido en el proyecto DESCEAS, ofrece oportunidades de análisis y reflexión en la búsqueda del fortalecimiento de la descentralización de la prestación del servicio, al igual que otras intervenciones y experiencias existentes. Dentro de los hallazgos del proyecto DESCEAS se tiene el efecto de movilización de las comunidades beneficiadas con el proyecto, al incorporar e integrar a la comunidad con las autoridades municipales a través de la COMAS. El proyecto evidencia que se ha fortalecido la gestión descentralizada al generar confianza mutua entre autoridad y comunidad.

5.5.6 Experiencia de MAMUCA en Agua Potable

Cuenta con un Plan de Acción en proceso de implementación con enfoque de gestión integrada para potenciar los beneficios de la economía de escala. Sus acciones están dirigidas al logro de la sostenibilidad de la prestación de los servicios y a fortalecer el ciclo de la prestación de los servicios, bajo un modelo mancomunado, que afronta retos importantes en materia de autosuficiencia financiera a través del fomento de la cultura de pago y de una sólida coordinación interinstitucional que permita potenciar las sinergias derivadas del modelo seleccio-

nado a los tres niveles de actuación y en apoyo a la reforma sectorial. Los resultados futuros son prometedores y permitirán complementar la experiencia nacional de la prestación de servicios mancomunados y de su ciclo.

5.5.7 Descripción a Nivel Intermedio de los Modelos de Prestación de Servicios (SDM)

La prestación descentralizada es un proceso en desarrollo que requiere del fortalecimiento de las entidades de apoyo, tanto en materia de planificación como en la regulación. Las condiciones de consolidación son prometedoras, pero demandan de un esfuerzo sostenido en la implementación de la reforma sectorial para superar las debilidades financieras, de organización, de planificación, de políticas sectoriales y de regulación a nivel local y nacional.

5.5.8 Las Municipalidades y sus Organizaciones de Apoyo y Supervisión a la Prestación de los Servicios

La Ley Marco del Sector dedica especial atención a la protección de los usuarios y a su derecho al reclamo. La misma ha creado los mecanismos y las instancias correspondientes diferentes a las existentes como la Fiscalía de Protección al Consumidor mediante la creación de las USCL, en las que las autoridades municipales son responsables de la prestación de los servicios. El ERSAPS está armonizando la rendición de cuentas y apoyando la gestión administrativa mediante la elaboración de reglamentos y manuales que facilitan la participación ciudadana en la gestión de la prestación de los servicios de agua y en la auditoría social. El libro de quejas y reclamos es una obligación que existe en la Ley Marco y su uso está siendo socializado. Algunas comunidades rurales por iniciativas del SANAA, ONGs y el FHIS han promovido la contraloría social, con otras prácticas de transparencia. La participación comunitaria no solo en el proceso de construcción, sino también en la fase post construcción es un esquema en la práctica común de los diferentes actores del sector que facilitan las acciones de ir a escala. Los aspectos de género se incluyen transversalmente en el ciclo de la prestación del servicio.

5.6 ACOMPAÑANDO LOS PROCESOS DE COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL PARA APOYAR LOS MODELOS EMERGENTES

A nivel nacional la prestación por ley quedará descentralizada al pasarle esta responsabilidad a la municipalidad y estos a su vez a los prestadores de servicios. La junta desde sus inicios y por su naturaleza misma es una organización descentralizada, que

se está fortaleciendo con su personería jurídica, la cual es obligatoria. Lo anterior requiere un acompañamiento coordinado de otros actores sectoriales y no sectoriales vinculados a la prestación del servicio. Este apoyo se fundamenta en el diagnóstico de situación de la prestación de los servicios, que parte de un SIAR, cuya base de datos se alimenta por información que genera el TOM, cuando lo deseable es que el prestador genere la información como una actividad de su quehacer diario alimentando la base de datos nacional con mecanismos por definir. Esta base debería ser única y la diferencia la hace el usuario del dato al aplicar el algoritmo de acuerdo al destino que se le dará (información regulatoria, operacional, de planificación, de auditoría social y otros a considerar). Los indicadores de “A, B, C y D” proporcionados por SIAR son complementados por los proporcionados por el INE, y otros utilizados por aquellos actores involucrados en el proceso de reforma y en el desarrollo de los nuevos modelos de prestación en proceso de implementación, así como por aquellos de reciente uso y en proceso de implantación, como son los indicadores de gestión. Se necesita un esfuerzo coordinado para desarrollar un sistema de información sectorial único para armonizar y alinear las intervenciones en el sector.

La Secretaría de Salud cuenta con regionales que le permiten operar en forma descentralizada y en forma parcial descentraliza su gestión administrativa. La SERNA y la SAG cuentan con oficinas regionales desconcentradas. El FHIS que tiene un accionar eminentemente centralizado y no cuenta con regionales que le permitan la actuación descentralizada, pero tiene acciones dirigidas a fortalecer los gobiernos locales y a los prestadores.

La gestión del recurso hídrico demanda que estén claramente definidos los niveles de descentralización, los niveles de participación ciudadana, el grado de competencia de los organismos de cuenca y el diseño de los instrumentos económicos necesarios para la adecuada valoración del recurso. La Ley de reciente publicación de sus herramientas e instancias correspondientes para su correcto funcionamiento no está todavía implementada, por lo que se requiere de tiempo para tener condiciones que permitan fortalecer la GIRH. No obstante, no es necesario esperar que los mismos alcancen su completo desarrollo para seguir trabajando bajo este concepto, como ya se viene haciendo en forma muy incipiente, con logros alentadores.

5.6.1 Los Mecanismos de Coordinación y Aprendizaje

Con el apoyo de AID el Gobierno de Honduras ha venido fortaleciendo a las municipalidades a través de Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDE-MUNH) y otras instituciones han intervenido para

fortalecer la gestión municipal, dotándola de herramientas administrativas y técnicas. El resultado se puede ver porque la mayoría de ellas cuentan con procesos administrativos armonizados. El apoyo a las municipalidades en temas de agua y saneamiento se hace por proyectos y por regiones específicas. No existe un esfuerzo que cubre la escala de todo el país.

La metodología ESCASAL ha sido adoptada por las diferentes entidades del sector—con sus variantes entre las entidades para armonizar los enfoques usados en el sector. Sin embargo, las municipalidades no se han empoderado.

Las asociaciones de Juntas constituyen un mecanismo potencial muy grande como mecanismos de coordinación y de aprendizaje.

5.6.2 Planes

Los planes municipales de inversión en agua y saneamiento están vinculados al plan de municipio. El proceso de organizar la planificación apoyada en la información que se genere en la USCL, recién se inicia, y está en discusión la organización requerida para aprovechar la participación de los diferentes actores. Al principio las JAA podían participar como generadoras de la información y a través de las Asociaciones de Juntas de Agua, como ya se dijo anteriormente.

La planificación estratégica puede partir del diagnóstico dado por los TOM, que es recogido en el SIAR y por el ERAPS, buscando sinergias con los responsables de la planificación local y nacional. Dentro de este proceso una pieza clave la constituye la COMAS que es responsable de esta planificación conjuntamente con el personal técnico de la Municipalidad o del Ente Técnico o con la UTI en el caso de mancomunidades. En lo referente a la planificación operativa, ésta es responsabilidad de las JAA, con el apoyo de los TOM y técnicos municipales. Hay que analizar la conveniencia de tener una Planificación más fuerte a nivel local que a nivel nacional, pero hay que pensar que tan estratégico es. En el proceso de Planificación deben ser consideradas las comunidades en transición.

5.7 ESTADO ACTUAL DE ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN

Será necesario estimular el proceso de organización del CONASA y su Ente Técnico, porque aunque existe una clara definición de su rol la falta de decisión política y la férrea oposición de ciertos sectores populares y sindicales han impedido que su desarrollo se haya dado en el tiempo y forma en que fue establecido. El vacío creado en el proceso de modernización ha dado pie a que se esté prestando un poco más de atención al esfuerzo de hacerlo

operativo. Este vacío que en forma temporal ha sido llenado por otros actores del sector no puede ser sustituido en lo que se refiere a su responsabilidad de formulación de políticas sectoriales, definición de estrategias, planes nacionales, objetivos y metas, coordinación sectorial, entre otras. La sobrecarga que genera su ausencia operativa en los otros actores del Sector retrasa el proceso de modernización y debilita su sostenibilidad.

Ante la riqueza existente se hace imprescindible armonizar la parte normativa y financiera y coordinar y concertar las intervenciones en el sector relacionadas con el uso de tecnología, mecanismos de capacitación, mejoras a los servicios y conservación de las fuentes, actualmente de forma extraoficial se han logrado algunos avances pero sin el impacto requerido. Esto solo se puede lograr con el respaldo oficial del Gobierno a través de las instituciones responsables.

5.7.1 Responsabilidad Institucional

Las responsabilidades en el ciclo no están totalmente claras. El post construcción se contempla en el ciclo de prestación de servicio, y existen varias modalidades. Pero, la transferencia a los técnicos no se da. Solo en algunos proyectos se incluye el técnico desde el inicio del ciclo. La pregunta adecuada es: ¿cómo cubrir los costos de acompañamiento? O ¿cómo compartir los costos entre las diferentes entidades? No queda clara la responsabilidad de la preinversión. Al igual que la reposición o ampliaciones en mejoría mejoría de la calidad de agua. De esta forma se hacen malas inversiones, sobre todo en redes. La responsabilidad en reposiciones no queda clara a pesar de los muchos esfuerzos en definirla.

5.7.2 Gestión Integrada del Recurso Hídrico

Los nuevos modelos demandan de sinergias dirigidas a fortalecer la GIRH y el pago por servicios ambientales, debido a que se requiere de un mayor esfuerzo de coordinación entre las partes, de mayores recursos y de estrategias de implementación más complicadas. Este tipo de intervención es cada día más generalizada en el país, acompañada del concepto de cuencas hidrográficas por ser este un proceso condicionado a factores biofísicos, sociales e institucionales inherentes a cada sitio. En este contexto la nueva Ley General de Aguas, publicada en la Gaceta Nacional el 14 de diciembre de 2009, No. 32088, da prioridad al consumo humano y establece la participación ciudadana en la planificación de la gestión, el aprovechamiento, protección y conservación, así como su gestión integral, vinculada al ciclo hídrico y su entorno natural, debiendo hacerse con la participación y responsabilidad de las instancias de Gobierno, sus organizaciones o pueblo organizado.

Considerando la complejidad del problema es necesario contar con sistemas de información que permitan una planificación adecuada, es decir que en el caso del SIAR tendrá que complementarse con la SERNA, de forma tal que permita informar al usuario y otros involucrados en la gestión, acerca del estado existente del recurso, los inventarios, usos, derechos y otros que sean considerados relevantes para la gestión adecuada del agua. La GIRH demanda una amplia partición comunitaria y arreglos institucionales; instrumentos y herramientas, en muchos casos todavía no implementados en Honduras.

El concepto de usos múltiples del agua, conduce a estudiar las necesidades en función de sus diferentes usos y beneficios para analizar cuáles son las implicaciones para el consumo total del acueducto y la equidad en el uso entre los usuarios. Con base a este análisis se pueden determinar las formas de facilitar el acceso al agua sin poner en riesgo la sostenibilidad del acueducto.

5.8 DISPARADORES SUBYACENTES

Existen en el país condiciones potenciales para ir a escala en la implementación del enfoque del ciclo de la prestación del servicio y oportunidades de consolidar un proceso de sostenibilidad bajo este enfoque, que requiere del fortalecimiento de las instituciones y actores sectoriales en sus tres niveles de actuación (nivel central, nivel intermedio y a nivel de los prestadores). En este sentido es necesaria la consolidación del Ente Rector, del Regulador y del fortalecimiento de los gobiernos locales.

El hacer operativo al CONASA y su Ente Técnico permitiría formular políticas y armonizar el sector para llevar a escala las experiencias nacionales exitosas aquí identificadas. Para complementar esta actuación es necesario crear el FHAS, que ordenaría el financiamiento del Sector bajo un enfoque integral y con mecanismos de priorización en la asignación de recursos con un enfoque estratégico. La participación comunitaria y de la sociedad civil a través de las diferentes instancias sectoriales como las COMAS, USCL, Asociaciones de Juntas de Agua y las Comisiones de Apoyo a las Juntas de Agua constituyen instancias para movilizar las acciones de reforma y el proceso de Triple S. Lo anterior requiere de una abogacía ante los tomadores de decisión que posiblemente pueda realizarse a través de la RASHON que integra a los diferentes actores del Sector. Otro recurso disponible lo constituye el PEMAPS diseñado para fortalecer las actuaciones de las instituciones sectoriales a los tres niveles antes referidos.

5.9 VULNERABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

Dada las características de los sistemas rurales que en su gran mayoría dependen de aguas superficiales, los mismos están sujetos a ser dañados por los efectos de huracanes, como ya se ha comprobado en el pasado y más recientemente han ocurrido daños como consecuencia de sismos. Sin embargo, en el caso de los acueductos rurales la respuesta comunitaria permitió que las reparaciones de emergencia se hicieran en las primeras 48 horas en un 60% de los

sistemas dañados ⁽¹⁷⁾. Sin embargo, en estos casos, la intervención posterior fue fundamental para el logro de la reconstrucción de la totalidad de los sistemas dañados. Fue necesaria la solidaridad internacional en la asignación de los recursos financieros. Ante estas situaciones la mitigación del daño se puede lograr a través de los criterios de diseño, normas y especificaciones que tomen en cuenta factores de riesgo y vulnerabilidad; y con la capacitación de la población para enfrentar desastres.

¹⁷ Información obtenida de la entrevista

6 CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SERVICIOS SOSTENIBLES A ESCALA EN ZONAS RURALES

6.1 ENFOQUE DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El país cuenta con un marco legal e institucional a nivel nacional y con un enfoque de gestión orientado a la sostenibilidad, no solo con metas e indicadores claros de acceso a los servicios sino también con indicadores que le permiten medir su desempeño en función de la sostenibilidad, siendo Honduras uno de los pocos países en el mundo que mide su progreso considerando este aspecto. Sin embargo, cabe mencionar que existe preocupación debido al debilitamiento observado en este enfoque.

En el proceso de la reforma sectorial se ha desarrollado el Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento (PEMPAS) que constituye una herramienta para guiar el desarrollo de modernización del sector. En el mismo se incluyen acciones orientadas a la redefinición y separación de roles y responsabilidades de las diferentes instituciones del estado en el marco de la descentralización. A pesar de contar con esta herramienta estratégica, su implementación se produce en forma fragmentada y en ciertas reformas cruciales como es la reforma de su Ente Técnico el SANAA.

Por otra parte, no existe claridad, a pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las capacidades municipales sobre su responsabilidad en la gestión comunitaria en las zonas rurales en aspectos de regulación monitoreo y control y planificación, entre otros.

Honduras apoya la prestación del servicio en la gestión comunitaria lo que constituye su modelo principal. Este modelo presenta un adecuado desarrollo y está reglamentado por diferentes documentos de políticas, que constituyen el modelo por definición en la zona rural.

Las limitaciones existentes y formas de apoyar la gestión comunitaria en forma integral son reconocidas, sobre todo en los aspectos relacionados con la post construcción. Ya se han desarrollado algunos

mecanismos promovidos por el gobierno y la sociedad civil.

Existe una idea de la necesidad de diferenciar la gestión comunitaria en función de la escala de las JAA en lo que se refiere a la profesionalización de su organización, en la que habrá de pasar la voluntariedad a puestos remunerados. Sin embargo, no existe una estrategia coherente para hacerla operativa.

El marco financiero a nivel nacional no existe de forma integral habiendo apenas unas reglas sobre responsabilidades para cubrir costos de inversión y operación sin contar con la consideración en forma estructurada sectorialmente de otros costos del ciclo de vida. Sin que exista una visión general de cuánto dinero se invierte, para que fines, si son suficientes o si son invertidos eficiente y eficazmente. La situación existente, contribuye o causa la "proyectización" de las inversiones (tanto en infraestructura, como en el desarrollo de capacidades), corriéndose el riesgo de perder su coherencia y generalidad.

A nivel descentralizado las inversiones por parte de la municipalidad en las zonas rurales casi siempre se han hecho con fondos provenientes de contrapartidas o de cooperantes. Casi no existe la inversión directa de las municipalidades debido a que no existen fondos provenientes del presupuesto nacional destinados al sector rural. A nivel local y con el propósito de optimizar la inversión, se busca la economía de escala a través de mancomunidades.

Teóricamente, se supone que los usuarios deberían contribuir con los costos de inversión, sin embargo, a veces, esta contribución se excluye porque significa retrasos en el ciclo de implementación. En lo que se refiere al prestador de los servicios, éste debe cubrir sus gastos de operación y mantenimiento a través de tarifas, las cuales raramente incluyen los costos de depreciación de los activos para su posterior remplazo. Estos gastos se resuelven a través de arreglos ad-hoc, por ejemplo: buscando apoyo en las municipalidades y ONGs y en algunos casos no se

resuelven. Con respecto a los costos de apoyo de post construcción los usuarios contribuyen, en algunos casos como el de AHJASA y las AJAM y lo hacen a través de su membresía a diferencia del modelo TOM en donde el gobierno cubre este costo.

La planificación a nivel nacional se hace en base a proyectos y programas dirigidos a alcanzar las metas sectoriales, sin embargo, los actores de estos programas suelen tener sus propios criterios y prioridades geográficas de acuerdo a las políticas e intereses de los ejecutores. A nivel local la situación no es diferente, la planificación se hace en base a proyectos y demandas directas de las comunidades. Hay que destacar que la descentralización abre la oportunidad para que las municipalidades desarrollen sus planes municipales en agua y saneamiento con la participación de la COMAS; en este aspecto hay que destacar que hasta ahora, solo aquellas municipalidades que han recibido apoyo específico en su organización han avanzado en el tema.

A nivel de Prestadores de Servicios muchas entidades tienen sus propios ciclos de intervención, la mayoría utilizando metodologías parecidas, dentro de las cuales hay que destacar la de ESCASAL. Hay innovaciones en la forma de intervención, como se puede ver en la aplicación de la metodología PEC y la reciente inclusión del MUS en proyectos pilotos. Sin embargo, es necesario armonizar estos ciclos de intervención de una mejor forma, ya sea dentro de las instituciones mismas como entre ellas.

El cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas es responsabilidad del Ente Regulador a través de la adecuada aplicación de los diferentes reglamentos técnicos. En la actualidad se encuentra en proceso la búsqueda de la modalidad que permita descentralizar ciertas funciones a nivel municipal para poder regular las juntas de agua. Las USCL podrían cumplir este papel por ser en una unidad de supervisión constituida a nivel local por personas respetables de la comunidad que desempeñan su función en base a la voluntariedad, y porque se espera que en el futuro cuenten con el apoyo de un técnico. Aún es muy temprano para evaluar el desempeño debido a que son unidades de reciente creación. La voluntariedad en sí constituye una desventaja, así como el hecho de su baja capacidad de monitoreo. Se duda que el TOM haya jugado un papel importante en el monitoreo de la prestación del servicio y en la evaluación de la situación física de los sistemas en el pasado y que pueda replicarse para apoyar al monitoreo. A nivel comunitario la rendición de cuentas se da entre los usuarios y la Junta de Agua.

El SIAR constituye un instrumento elaborado para el monitoreo de la prestación del servicio, como la calidad del servicio prestado, sin embargo su

accesibilidad y uso por las entidades descentralizadas es todavía limitado.

6.2 APRENDIZAJE Y CAPACIDAD

Se reconoce que la capacidad de la gran mayoría de las municipalidades en materia de agua y saneamiento es limitada, debido a su baja capacidad económica, administrativa y de escala. Una forma que han encontrado las municipalidades para superar esta situación, es la asociación de varias municipalidades en mancomunidades. Esta figura les permite hacer escala para compartir recursos y conocimiento técnico. En lo referente a la capacitación de las municipalidades, existen varios programas y proyectos enfocados a su fortalecimiento. Sin embargo, falta un programa macro que permita llegar a todas las municipalidades en todos los temas relevantes. La carencia de este programa macro, tiene como resultado la fragmentación de esfuerzos, la pérdida de potencial de sinergias; y en su proceso de asociación, una mezcla de municipalidades con grandes diferencias en capacidades conducente a generar inequidades entre los asociados.

El accionar y la capacidad de las Juntas de Agua depende en gran medida del voluntariado, pero en la medida que las comunidades son más grandes la posibilidad financiera es más fuerte y las cargas de trabajo son mayores, lo que demanda contratar personal especializado, como podría ser un administrador y un fontanero pagado, combinando con la voluntariedad. En la actualidad, ante la falta o limitada capacidad de las Juntas, han surgido una serie de opciones de apoyo post construcción, como el TOM, los técnicos de AHJASA, la AJAM que permiten integrar el apoyo municipal a sus miembros y la capacidad de intercambio de experiencias entre los asociados para mejorar sus capacidades. La capacidad del SANAA de apoyo post construcción a través de sus técnicos a nivel regional se ha perdido o se ha visto disminuida significativamente debido a la reducción de los recursos financieros. Para superar parcialmente la pérdida de recursos financieros la asistencia técnica rural se apoya actualmente en los recursos de asistencia técnica asignados a proyectos específicos de inversión.

6.3 ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO

La situación existente demanda esfuerzos adicionales de armonización no obstante de que en forma general los proyectos y programas de intervención son coordinados por el gobierno nacional o local. El concepto de armonización está ampliamente considerado dentro de los objetivos generales del PEMAPS e incluido en otras estrategias sectoriales. No obstante esta situación los diferentes actores actúan de conformidad con sus propios objetivos y procedi-

mientos a través de sus unidades de implementación, lo que hace que se intervenga con criterios y procedimientos diferentes y con esfuerzos fragmentados. Las iniciativas dirigidas a realizar un SWAP no han sido concretadas lo que da como resultado que no exista una planificación general para ordenar y armonizar el uso de los fondos de la cooperación nacional e internacional.

La coordinación se maneja a través de la Mesa de Cooperantes la cual está bien organizada. La Mesa Sectorial, que es otra instancia de coordinación lleva mucho tiempo sin reunirse. A nivel intermedio la plataforma de coordinación es la COMAS que integra a la sociedad civil con la Municipalidad; otra instancia de coordinación la constituye la Mancomunidad. El desempeño de estas instancias de coordinación difiere mucho entre ellas.

6.4 CONCLUSIONES GENERALES CON RESPECTO AL LOGRO DE LA VISIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOSTENIBLES A ESCALA

Finalmente, podemos concluir que el sector en Honduras tiene muchos elementos para lograr un buen grado de sostenibilidad en sus servicios, por el reconocimiento del enfoque de servicios. Obviamente, el nivel de sostenibilidad puede mejorarse aun más. Es importante mantener los aspectos mencionados anteriormente dentro de las reformas sectoriales y la descentralización. Para lograr la escala, el panorama es más complicado. La gran limitante es el escaso apoyo a la descentralización. Se requiere de una masificación más estructurada en apoyo a las municipalidades para lograrla. Esta a su vez, requiere de un mayor nivel de armonización de esfuerzos, preferiblemente bajo de un marco financiero sectorial más elaborado y actualizado para poder dirigir las inversiones sectoriales de mejor forma.

AHJASA, (Asociación Hondureña de Juntas Administradoras del Agua Potable) 2008. *Boletín El Manantial*. Tegucigalpa, M.D.C.

Ordóñez, A., 2006. *Proyecto Fortalecimiento a la Prestación del Servicios de la JAPOE, Etapas I y II*. [informe] Enero 2006 ed. CRS.

ASDI/CATIE, 2009. *Experiencia y lecciones aprendidas por el Programa Focuecas II en Honduras y Nicaragua*. [informe] 2009 ed. Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) / (CATIE) Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

Van Koppen, B. et al., 2009. *Climbing the Water Ladder. Multiple-use water services for poverty reduction*. (IRC Technical Paper 52) [online] The Hague: IRC International Water and Sanitation Centre and IWMI. Available at: <http://www.irc.nl/page/49660> [Accessed 13 July 2011].

CONASA/Mesa Sectorial del Agua, 2004. *Programación Sectorial con Base en las Metas de la ERP*. [online]. Consejo Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento (CONASA) Available at: <http://cidbimena.desastres.hn/RIDH/pdf/doch0065/pdf/doch0065.pdf> [Accessed 13 July 2011].

CONASA/Mesa Sectorial del Agua, 2005. *Programación Sectorial con Base en las Metas de la ERP*. Revisado, 2005.

Knoll, D., 1995. *Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento. Programa Rural, SANAA-CARE-COMUNIDAD. Agua, Saneamiento y Protección de La Cuenca Comunal. Estudio de Caso*. [informe] Octubre 1995 ed. SANAA-CARE-COMUNIDAD.

Rodríguez, F., 1995. *Estudio de Caso del Programa de Pozos y Acueductos Rurales. APP*. [informe] Mayo 1995.

Global Water Partnership (GWP Centro América), RAS-HON, Alianza por el Agua, 2009. *Experiencias de agua Potable y Saneamiento con enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Honduras*. [online] Available at: <http://www.gwpcentroamerica.org/uploaded/content/article/1265607476.pdf> [Accessed 13 July 2011].

Global Water Partnership, 2006. *Integrated Water Resources Management Plans. Training Manual and Operations Guide*. [online] Cap-Net, Global Water Partnership, UNDP. Available at: <http://www.unsgab.org/docs/biblioteca/III-1.7.pdf> [Accessed 13 July 2011].

Gobierno de Honduras, Grupo Colaborativo, 1995. *Modelos para Inversiones en Agua y Saneamiento. Acueductos, Pozos Excavados y Bombas Manuales. Educación Sanitaria, Protección de Cuencas y Sostenibilidad*.

Gobierno de Honduras, 2004. *Alcanzando las Metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza*.

Gobierno de Honduras, 2003. *Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento: Decreto No. 118-2003*. [online] Available at: http://dlsostenible.netne.net/Biblioteca_Virtual/Agua_Saneamiento/PEMAPS_Partell.pdf [Accessed 13 July 2011].

Organización Mundial de la Salud OMS y Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2000. *Evaluación Global de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000*. [online] Tegucigalpa: OMS, OPS (2000) Available at: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/fulltext/esevafo1.pdf> [Accessed 14 July 2011].

Grupo Colaborativo. *Cuatro Modelos de Gestión de Servicios Públicos*.

Rizo, J., Arana, H., Milan, D., 1995. *Programa de Reforma Del Sector de Agua y Saneamiento* [informe] Septiembre 1995.

MAMUCA. *Plan de Acción de Agua Potable y Saneamiento 2006-2020*. La Ceiba, enero 2006.

Muller, N., Simpson, R., van Ginneken, M., Banco Mundial, 2008. *Nota de trabajo No. 15. ¿Cómo Mejorar los Servicios de Agua al Fortalecer la Rendición de Cuentas hacia los Usuarios?* <http://www.washdoc.info/docsearch/title/162050>. [informe] Mayo 2008 ed. Banco Mundial.

OPS/OMS. *Evaluación del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento*. [informe] Junio 1990 ed. HPE. Tegucigalpa

Ávila, O., UNICEF. *Estudio de Caso de la Venta de Bombas por APP y AHJASA*. [informe] Mayo 1995 ed. UNICEF Tegucigalpa

PNUD-BM-RRASCA-GC. *Sostenibilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento Rural*. Tegucigalpa, Nov. 1997

Rafael Domínguez. *Estudio de Caso del Programa Sector Salud II SANAA-AID. APP*. Junio 1995.

RAS-HON, 2009. *Los Medios de Comunicación como Instrumentos para la Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Transparencia en Proyectos de Agua Potable y Saneamiento en Honduras*. Nota de Campo No. 4, [online]. Available at: http://www.rashon.org/Nota_Campo_4.pdf Junio 2009 [Accessed 14 July 2011]

RAS-HON, 2009. *La Contraloría Social como Práctica de Transparencia en Proyectos Ejecutados por la Comunidad en el Sector de Agua Potable y Saneamiento en Honduras*. Nota de Campo No. 5, [online]. Available at: http://www.rashon.org/Nota_Campo_%205.pdf Junio de 2009 [Accessed 14 July 2011]

RAS-HON, 2009. *Las Prácticas de Transparencia para Garantizar la Equidad en los Proyectos de Agua Potable y Saneamiento en Honduras*. Nota de Campo No.7, [online]. Available at: http://www.rashon.org/Nota_Campo_%207.pdf [Accessed 14 July 2011]

RAS-HON, 2009. *La Rendición de Cuentas y Transparencia Financiera en Proyecto de Agua Potable y Saneamiento en Honduras* Nota de Campo No.6, [online]. Available at: Available at: http://www.rashon.org/Nota_Campo_%206.pdf [Accessed July 14 July 2011].

Dargouth, S., et al., 2008. *Watershed Management Approaches, Policies: Lessons for Scaling Up*. *The World Bank. Paper 11*, [online]. Available at: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/06/26/000020439_20080626162646/Rendered/PDF/442220NWP0dp111Box0327398B01PUBLIC1.pdf? [Accessed 14 July 2011].

SANAA. *Solicitud de Préstamo al BID para la Construcción de Acueductos Rurales*. Marzo de 1973.

Sistematización de la Experiencia de Desarrollo de JAPOE. Intibucá, Jesús de Otoro, Intibucá. Diciembre 2005.

Kartz, T., Sara, J., Núñez, M., 1997. *Programa PNUD-Banco Mundial para Agua y Saneamiento. El Impacto de las normas institucionales en la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua en zonas rurales*. Abril 1997.

Ey, D., 1990. *Planning for Central America Water and Sanitation Programs* (Field Report No.301) [online] USAID. Available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabf590.pdf [Accessed 19 July 2011].

WSP and COSUDE, 2004. *New roles for rural water associations and boards in Honduras* (Decentralization of rural water and sanitation services Field Note) [online] Available at: <http://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/317170PAPEROWSP0lac1boards.pdf> [Accessed 19 July 2011].

Grupo Núcleo de ONGs/RAS-HON, 2006. *Programa de Apoyo a La Descentralización Municipal y Desarrollo Social Basado en la Gestión de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento* (DESCEAS), Honduras.

ANEXO NO. 1 ANALYTICAL FRAMEWORK FOR COMBINED STUDY AND SCOPING RESEARCH STUDY TRIPLE-S

This document is divided into three sections, as follows:

- **SECTION A:** this section provides the background to the study and sets out the scope of the framework (purpose, objective, audiences); it also answers questions about how we can approach the application of the framework through the studies and scoping visits. Finally, an outline is provided for the study and scoping exercises in the form of a draft table of contents.
- **SECTION B:** this section provides the conceptual background to sustainable service delivery and lays out what we mean by a service delivery approach and a service delivery model; it also explains the background to the development of the analytical framework.
- **SECTION C:** this section presents the actual analytical framework to be used in the studies and scoping visits; this may be read and used as a stand-alone document.

SECTION A

A.1 Introduction and background—where did this initiative come from?

The Sustainable Services at Scale (or Triple-S) project is a six-year learning initiative with the overall goals of improving **sustainability** of rural water services and bringing about greater **harmonisation** through increased sector capacity. Triple-S officially started in December 2008 and we are presently in the inception phase, which included scoping and a quick start-up programme in Ghana and Uganda. As part of informing the action research in these two countries, and to contribute to global learning and advocacy, the project proposal included a significant research stream to run in parallel with this inception phase.

We include a strong focus on behaviors and harmonisation in Triple-S. This is deliberate because we believe that focusing on content alone is not enough. Identifying, analyzing, piloting and testing a model or models will not in and of itself lead to sector change. We believe that it is essential to take a process approach to achieve lasting impact. Only by working on sector harmonisation, on building capacity for learning and achieving true national ownership will it be possible to address a change in thinking and practice around service delivery.

Originally, two separate streams of activities were considered: a number of scoping visits to identify potential new countries to add to Ghana and Uganda, and the research study for both **content** (i.e. to learn more about existing service delivery approaches and models) and **process** (i.e. changes in organizational behaviors with respect to coordination and harmonisation of approaches for service delivery). We have since modified this approach by combining of the scoping and research study into one integrated exercise in the original long list of ‘scoping’ countries, complemented by research only in a limited number of study countries, of which we know there are relevant lessons to be learnt.

In addition to this scoping and study exercise, the Triple-S core team will carry out a global literature review looking at long-term trends in sector paradigm development and at lessons beyond the WASH sector, especially around harmonisation of service delivery in areas such as health and education.

A.2 Purpose—what is the bigger picture for this study and scoping?

We anticipate three main purposes of this framework and the combined scoping and study processes within which it is to be used:

1. **To provide guidance to the research.** The research study will be carried out by different people with different perspectives (and experiences) on service delivery approaches. Teams will also work with different partners in widely differing contexts and with greater or lesser levels of donor-dependency. The main purpose of the analytical framework is therefore to provide a degree of commonality for the research by defining boundaries and a common approach to the research process questions and activities. This is needed to allow for a meaningful comparative analysis across countries; at the same time, the framework attempts to not stifle adaptation but rather should allow enough flexibility to be relevant to individual country contexts.
2. **To contribute to a global framework of principles of service delivery.** A major result of the overall research study phase of the Triple-S project will be a set of principles for service delivery, based on theory and a synthesis of experiences in different countries. Although the form and structure of this framework of principles hasn't been defined in detail yet, the analytical framework set out in this document aims to capture experiences from the countries in further developing the global framework.
3. **To generate awareness, dialogue and to identify promising new countries for Triple-S.** Our logic is that this combined approach to the studies and scoping would not only produce the required content outputs, but also generate a dialogue around sustainable service delivery and stimulate ownership at country level for these debates. Therefore, one of the main purposes of this phase of Triple-S is to identify potential new interventions for the project (beyond Ghana and Uganda) and to set out potential next steps for engagement and buy-in for promoting service delivery approaches.

A.3 Specific objectives of the study—what are we looking to learn about?

We have set out the following specific objectives for the study; these are the main areas which we hope the study will be able to provide detailed information and answers:

- **To capture and describe existing SDMs** (including ‘partial’ models), and their constituent elements, from different country contexts—questions would include, do defined models exist at all? Are there more than one model in a country? Are they partial or more comprehensive? What do these models consist of? What are the policy, institutional, legal, financing and other elements? Do models aim for comprehensive service delivery to all users?
- **To analyse the strength and weaknesses of these SDMs** in terms of the implications for sustainability and achieving scale. This should act as mirror for the sector agencies, to help them analyse how the current SDMs may facilitate or hamper achieving sustainable services—questions would centre around the sustainability of the models, their efficiency and effectiveness in terms of ensuring sustainable services at system level.
- **To better understand how SDMs came to be developed** in the way that they have—questions focus on the political economy of the sector and may include whether or not models are driven by government, or promotion by donors or international NGOs? What has been the role of civil society pressure or political influence to either demand a service delivery approach or as a constraining factor? Were the models developed through deliberate programmes or have they evolved through local innovation?

- **To identify and analyse underlying principles and success factors and challenges**—this area would focus on whether or not the models for service delivery were based on an underlying principle such as universal access for water, multiple-use approaches or community management paradigms for example. Success factors may include political champions or service delivery being developed around a new technology.
- **To capture and describe successful (or not) processes of change** towards coordination and harmonisation of policies and approaches in service delivery—this speaks particularly to the organisation of the sector around common planning or financing mechanisms (SWAps, basket funding etc.)
- **To identify and analyse triggers, incentives, drivers and/or barriers and processes that appear to influence organisational behaviour**, specifically with regard to improved **harmonisation and coordination** of service delivery, looking at what encourages or discourages actors to engage in more harmonised actions? Is it external policy pressure (e.g. to adhere to Paris Declaration principles) or are behaviours driven by internal or intra-ministerial politics and agendas? Is it simply based on attitudinal and cultural bias between government and non-government or civil society groups for example?

The analytical framework set out in Section C helps to provide a reference point for addressing these issues in more detail.

A.4 Outputs—what do we expect to be produced?

We have defined the following outputs (deliverables) for the combined study and scoping for each country or region:

1. A **study report** which assesses existing service delivery models as well as the state of the art of harmonisation and coordination (for study countries);
2. A **scoping report** which assess how initiatives to strengthen sustainable services at scale can be realistically taken forward in the country (for scoping countries);
3. Lastly, we hope and expect that the scoping process itself will generate sufficient traction in one or more countries to the point where the **Triple-S approach can be taken up and replicated**—this may not be in the full blown approach and costs as in Uganda or Ghana, but could be in the form of a Triple-S 'lite' with financing from donors and/or national governments; it could also include just technical advice or setting up a challenge fund for sustainable service delivery for example.

These outputs will be used in a subsequent process of comparative analysis and synthesis of findings, together with the global literature review, to contribute to the development of a global principled-based framework for sustainable service delivery (see section B). This **principle-based framework** is one of the most important conceptual building blocks of Triple-S. The outputs of the studies and scoping will also be published as a separate output of Triple-S.

A.5 Target audiences—who are we doing this for?

The outputs from the study and scoping reports, utilizing the analytical framework, will be used to address a number of key audiences:

- Firstly the data, information and analysis will be used to inform the development of the principles framework at the heart of the Triple-S project; in that sense the main audience will be the **Triple-S team and IRC staff and partners** and collaborators in this project.
- The information and findings will also be used to feedback to **national governments and other sector stakeholders** in the scoping and study countries, both through publications and more directly through workshops or follow-up meetings. The objective of this is to provide a “mirror” which allows stakeholders to analyze the situation in their sector with respect to sustainable services delivery and harmonisation and coordination, including some of the more difficult aspects of organizational behaviors and attitudes.
- Lastly, The information and findings will also be collated and put into a global publication, or a series of publications (the exact format is yet to be decided—this could include a web-based format and a series of soft or hardcopy documents), which will be available to the **global sector** and broader public domain.

A.6 Approaches—how do we carry out this study and scoping?

The study and scoping work will take place in a number of countries or regions, most of which were in the original proposal, as set out in the table below:

Long-Liszt Ford Shopping	Studio country es
Ghana (already accepted)	Ghana
Uganda (already accepted)	Uganda
Honduras	Honduras
India	Colombia (+elsewhere Latin America)
Burkina Faso	India
Benin	Thailand
Mozambique	Sri Lanka (+elsewhere South Asia)
Ethiopia	Burkina Faso
Nepal	Benin
	Senegal
	South Africa
	Mozambique
	Ethiopia
	USA

In addition, the global literature review will incorporate experiences from a number of other countries, as well as broader literature on services delivery in the water sector, as well as in other sectors.

In terms of how to approach the activities of data collection, information gathering and analysis, we see the following as important elements to bear in mind for the study and scoping work in the coming months:

- There is limited time to carry out the research therefore we should be realistic (and strategic) about what and where we look—the emphasis should be on filling the gaps in knowledge and validation of preliminary findings.
- Much information already exists in the domain of IRC regional teams and partners—we should use this existing information as far as possible and not re-invent the wheel, particularly for more general data and information about sector structure and performance; in this sense a large part of the study work will involve compilation and collation of existing materials as a first step, as basis for identifying which additional information would be required. The added value of this study would lie in the angle of analysis. We believe that although the descriptive information may exist, the kind of analysis proposed here is a new way of looking at the sector. In addition, we expect that the study will identify “golden nuggets”, i.e. particularly interesting and innovative models (or parts thereof), that would merit further analysis and documentation.
- The focus of the study and scoping is on rural water supply, but very much including small towns and rural growth centres as well as dispersed communities relying on point sources; ultimately this will depend on the policy definitions within each country under study.
- We will use WASHCost life cycle cost categories and definitions as part of improving the integration of the terminologies and concepts within Triple-S; (Add WASHCost terminologies here or as footnote).
- In the stage of analysis and developing findings we should be mindful to link this back to the political economy of the country in question. By this we refer to the broader social, economic, governance and political dynamics of the country in general, within which the water sector is developing. This term also includes an understanding of how groups with common economic or political interests influenced the development of the sector; for example the promotion of (or resistance to) privatisation of service delivery or maintenance or government monopolies.

- There is a question of legitimacy in doing this analysis. The objective is to help sector stakeholders analysing the models and dynamics in their sector in relation to sustainability. Hence it is important that they are part of the analysis through one or more workshops in which these results are analysed. This may mean facilitating frank dialogues about the real attitudinal and behavioural blockages which are constraining more effective service delivery.
- We recognise that there may be different service delivery models in a country. The focus in this study is on the formal SDM, both on paper and in practice, as well as the most relevant and innovative alternative ones that may be in use.
- Lastly, but very importantly, we should stress that the analytical framework presented in Section C is flexible tool. It is for guidance and the situation in any particular country may require adaptation and further development. Additionally, we recognise that there may be a degree of duplication between the three levels of the framework (national, intermediate and system), which in some instances is unavoidable.



Acerca de Triple-S

Servicios sostenibles a escala (en inglés Triple-S) es una iniciativa para promover la sostenibilidad de los servicios de agua al estimular el cambio del enfoque aprovisionamiento rural de agua de un enfoque que se centra en implementar proyectos de infraestructura a uno que está dirigido a prestar servicios confiables y duraderos. El Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC) en los Países Bajos dirige la iniciativa en colaboración con otras organizaciones en diferentes países. La iniciativa es financiada por la Fundación Bill & Melinda Gates.

Acerca de Honduras: Abastecimiento de agua en zonas rurales; Experiencias en la prestación de servicios sostenibles

Este estudio, dirigido por Triple-S, busca arrojar luz en el avance alcanzado en replicar una prestación de servicios sostenible. Examina una serie de modelos de prestación de servicios que actualmente se implementan en Honduras al identificar sus fortalezas, retos y limitaciones. El estudio también identifica conclusiones clave para lograr una prestación de servicios más sostenibles en Honduras, uno de los 13 estudios de países realizados como parte de un estudio internacional más amplio.

Para más información y acceso a otros informes de países, revisiones bibliográficas y el documento resumen visitar: <http://www.waterservicesthatlast.org>.

triple-s
■■■ WATER SERVICES THAT LAST