

Honduras

MAPAS

Monitoreo de
los Avances de
País en Agua Potable
y Saneamiento



El informe de **Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS)** de Honduras, resume los resultados del proceso de diálogo nacional sobre el sector Agua Potable y Saneamiento, coordinado por el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) con todas las instituciones nacionales y subnacionales vinculadas al sector: el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS), la Secretaría de Salud, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Secretaría de Interior y Población (SEIP), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Empresas Municipales de Agua, la Asociación Hondureña de Juntas de Agua (AHJASA), Asociaciones de Juntas de Agua del Municipio (AJAM) y Juntas Administradoras de Agua (JAA).

Este proceso ha contado con la colaboración de la Red de Agua Potable y Saneamiento de Honduras (RASHON), la Cooperación Suiza y otras agencias clave de la Mesa de Cooperantes de Agua Potable y Saneamiento (AECID, BCIE, BID, JICA, OPS, UE y UNICEF).

Este informe ha sido elaborado por la Secretaría Ejecutiva del CONASA con la contribución de los técnicos de las instituciones participantes y la asistencia técnica de un equipo del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial liderado por Antonio Rodríguez Serrano (Especialista Sénior de Agua y Saneamiento) y conformado por Joseph Narkevic (Consultor Sénior de Agua y Saneamiento), Marco Antonio Agüero (Consultor Economista), Nelson Medina (Especialista en Agua y Saneamiento), Yehude Simon (Especialista en Comunicaciones) y Juan Chong (Consultor en Comunicaciones).

Este informe ha sido revisado por David Michaud (Especialista Sénior de Agua y Saneamiento del Banco Mundial), Lilian Pena Pereira (Especialista Sénior de Agua y Saneamiento del Banco Mundial), Carlos Ignacio Aguilar (Especialista Sénior de Agua y Saneamiento del Banco Mundial), Víctor Vázquez Álvarez (Especialista de Agua y Saneamiento del Banco Mundial), Martín H. Ochoa (Oficial Sénior de Operaciones del Banco Mundial), con la colaboración de María Luisa Pardo (Coordinadora del Programa AGUASAN de la Cooperación Suiza en Honduras) y Max Velásquez (Especialista de Agua y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo).

Las opiniones aquí vertidas son fruto del proceso de análisis y diálogo sectorial, por lo que no necesariamente reflejan los puntos de vista particulares de las instituciones participantes y auspiciadoras.

Información de contacto:

Luis Romero Quezada

Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA)

E-mail: conasahn@yahoo.com

www.conasa.hn

Antonio Rodríguez Serrano

Coordinador del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial en Centroamérica

E-mail: wsplac@worldbank.org

www.wsp.org

*Foto portada: Niña colaborando en las actividades de almacenaje de agua en la Colonia Rosalinda, Tegucigalpa, Honduras.
Foto archivo del Banco Mundial.*

Honduras

Monitoreo de los
Avances de País
en Agua Potable y
Saneamiento

Junio 2014

MAPAS





Contenido

Acrónimos y abreviaturas	6
Resumen estratégico	8
1. Descripción del proceso MAPAS	14
2. Tendencias en cobertura, calidad del servicio y financiación	16
3. Proceso de reforma y cuadro de mandos	22
4. Marco institucional del sector	28
5. Financiamiento y desarrollo del sector	32
6. Información y monitoreo sectorial	37
7. Agua Rural	38
8. Agua Urbana	41
9. Saneamiento e Higiene Rural	44
10. Saneamiento e Higiene Urbano	47
11. Perspectivas	50
ANEXOS	51
Anexo 1: Cuadro de Mandos (Desplegables)	53
Anexo 2: Supuestos del análisis financiero	61
Anexo 3: Notas y citas bibliográficas	66
Anexo 4: Participantes del proceso	68

Índice de figuras

Figura 1. Inversiones requeridas vs. planificadas para alcanzar las Metas Nacionales al 2022 (pública y privada)	9
Figura 2. Descripción del proceso MAPAS en Honduras	14
Figura 3. Tendencia de acceso: análisis MAPAS	19
Figura 4. Brecha poblacional para alcanzar metas para Agua Potable y Saneamiento incluidas en el PNVP al 2022	20
Figura 5. Mapa de regiones y subregiones de planificación, SEPLAN	25
Figura 6. Marco institucional del sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras	31
Figura 7. Requerimientos financieros para alcanzar Metas Nacionales al 2022, inversiones nuevas versus inversiones en reposición-rehabilitación	34
Figura 8. Necesidades de inversión por subsector para alcanzar metas al 2022	34
Figura 9. Inversiones requeridas versus planificadas para alcanzar las Metas Nacionales al 2022 a nivel urbano y rural	35
Figura 10. Tendencia de acceso, Agua Rural	39
Figura 11. Tendencia de acceso, Agua Urbana	42
Figura 12. Tendencia de acceso, Saneamiento Rural	45
Figura 13. Tendencia de acceso, Saneamiento Urbano	48
Figura 14. Flujo financiero	61
Figura 15. Metas en cobertura y proyecciones poblacionales	62
Figura 16. Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita AGUA RURAL	63
Figura 17. Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita AGUA URBANA	63
Figura 18. Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita SANEAMIENTO RURAL	63
Figura 19. Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita SANEAMIENTO URBANO	63
Figura 20. Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita para Tratamiento en SANEAMIENTO URBANO	64
Figura 21. Vida Útil Estimada (en años)	64
Figura 22. Necesidades de Rehabilitación (en años)	64
Figura 23. Cálculo de Contribución de Usuarios	65

Índice de tablas

Tabla 1. Metas y datos de cobertura	17
Tabla 2. Niveles de servicio, hogares con acceso a agua potable y saneamiento rural y urbano	18
Tabla 3. Ejecución presupuestaria sectorial, 2008 - 2011 (millones de US\$)	21
Tabla 4. Cronología del proceso de reforma del sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras	24
Tabla 5. Espacios estratégicos PEMAPS	24
Tabla 6. Cuadro de mandos del sector Agua Potable y Saneamiento, Honduras	26
Tabla 7. Estimación de inversiones anuales necesarias para alcanzar y mantener las metas de cobertura de agua y saneamiento al 2022 (millones de US\$/año)	33
Tabla 8. Cuadro de mandos, Agua Rural, situación actual	40
Tabla 9. Cuadro de mandos, Agua Rural, escenario a mediano plazo	40
Tabla 10. Cuadro de mandos, Agua Urbana, situación actual	43
Tabla 11. Cuadro de mandos, Agua Urbana, escenario a mediano plazo	43
Tabla 12. Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Rural, situación actual	45
Tabla 13. Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Rural, escenario a mediano plazo	46
Tabla 14. Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Urbano, situación actual	48
Tabla 15. Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Urbano, escenario a mediano plazo	49

Acrónimos y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHJASA	Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AIDIS	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
AJAM	Asociación de Juntas de Agua del Municipio
APS	Agua Potable y Saneamiento
ATM	Asistente técnico municipal
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
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
DIAT	División de Investigación y Análisis Técnicos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
FHAS	Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FOCARD	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento
GLAAS	Análisis Mundial y la Evaluación del Agua Potable y el Saneamiento (<i>Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking Water</i>)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
JAAS	Junta administradora de agua y saneamiento
JMP	Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (<i>Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation</i>)
MAPAS	Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento
MC APS	Mesa de Cooperantes en Agua Potable y Saneamiento
MINSA	Ministerio de Salud
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo (<i>Medium-Term Expenditure Framework</i>)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PEC	Proyecto Ejecutado por la Comunidad
PEFA	Gasto Público y Retención de Cuenta (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PEMAPS	Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento
PLANAP	Plan Nacional de Agua Potable
PLANASA	Plan Nacional de Saneamiento
PNVP	Plan de Nación / Visión de País
PNAPS	Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAS-HON	Red de Agua y Saneamiento de Honduras
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SEIP	Secretaría de Interior y Población
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SIAFI	Sistema de Información de Administración Financiera Integrada
SIAR	Sistema de Información de Acueductos Rurales
SIASAR	Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
SWAP	Enfoque Sectorial Amplio (<i>Sector-Wide Approach to Planning</i>)
TAS	Técnico en agua y saneamiento
TOM	Técnico en operación y mantenimiento
TRC	Técnico en regulación y control
TSA	Técnico en salud ambiental
UGSA	Unidad de Gestión de Salud Ambiental
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UMAS	Unidad Municipal de Agua y Saneamiento
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USCL	Unidad de Supervisión y Control Local
US\$	Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica
WSP	Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (<i>Water and Sanitation Program</i>)

Resumen estratégico

Los resultados del análisis y diálogo sectorial desarrollados durante la implementación de la iniciativa regional del Monitoreo de los Avances del País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS) en Honduras indican que es fundamental completar el proceso de reforma institucional iniciado con la Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento en el año 2003.

Los resultados de MAPAS validan la necesidad de contar con una rectoría efectiva para la aplicación de políticas sectoriales y un sistema de planificación con enfoque sectorial que incluya criterios de equidad para dirigir las inversiones hacia poblaciones sin acceso a servicios de agua potable y saneamiento. Las instituciones del sector coinciden en la necesidad de otorgar autonomía a los prestadores de servicios para que estos puedan implementar medidas de recuperación de costos y mejorar la calidad y la sostenibilidad de los servicios. También se considera importante fortalecer a la autoridad de regulación para que esta pueda ejercer una vigilancia efectiva de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento.

Además, la evaluación financiera indicó la necesidad de asegurar la disponibilidad de fondos para rehabilitar y reponer los sistemas que se acercan al final de su vida útil para mantener los resultados alcanzados y cumplir con las metas nacionales trazadas por el Gobierno.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

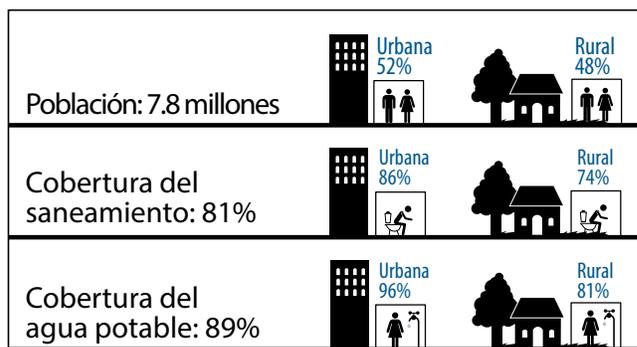
En Honduras, los niveles de cobertura de los servicios de agua y saneamiento están aumentando, pero siguen siendo desiguales. Si observamos los promedios nacionales de cobertura de agua potable y saneamiento, conforme a las definiciones de acceso y datos del Programa Conjunto de Monitoreo, Honduras ya habría alcanzado las metas de los ODM.¹ El porcentaje de población sin acceso a servicios mejorados de agua potable se redujo en más de la mitad, pasando de 24% en 1990 a 13% en 2010², y el porcentaje de población sin acceso a servicios

¿QUÉ ES EL MAPAS?

El Monitoreo de los Avances del País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS) es una iniciativa regional dirigida a brindar a los gobiernos con un marco sistemático para evaluar y monitorear el desempeño del sector en el cumplimiento de las metas establecidas para agua potable y saneamiento.

MAPAS revela los principales “cuellos de botella” que impiden alcanzar las metas nacionales para agua potable y saneamiento; así como las reformas prioritarias necesarias para convertir eficientemente el financiamiento disponible en servicios de calidad para la población.

HONDURAS EN CIFRAS



Fuente: OMS/UNICEF. Progresos en materia de agua potable y saneamiento. Actualización 2013 (Datos 2011)

mejorados de saneamiento se ha reducido de un 50% en 1990 a un 23% en 2010.

Sin embargo, estos promedios nacionales esconden disparidades entre área urbana y rural; así como significativas inequidades, reflejadas en una tasa de exclusión alarmante y que afecta especialmente a las áreas rurales. En el año 2010, más de un millón de personas carecían de acceso a servicios mejorados de agua potable y en torno a 2,2 millones carecían de servicios mejorados de saneamiento en Honduras, de los cuales el 80% y el 66% respectivamente viven en áreas rurales.³

El análisis de las cifras desagregadas de la cobertura en áreas rurales y urbanas indica tendencias alarmantes. La proporción de los residentes urbanos con acceso mejorado al agua potable en realidad ha disminuido desde 1990, y los pobres tienen niveles bastante bajos de acceso a los servicios. Esto se debe en gran medida al rápido crecimiento de la población urbana que convirtió a Honduras en un país predominantemente urbano. En el 2012, el 52% del total de la población hondureña vivía en áreas urbanas (INE 2012).

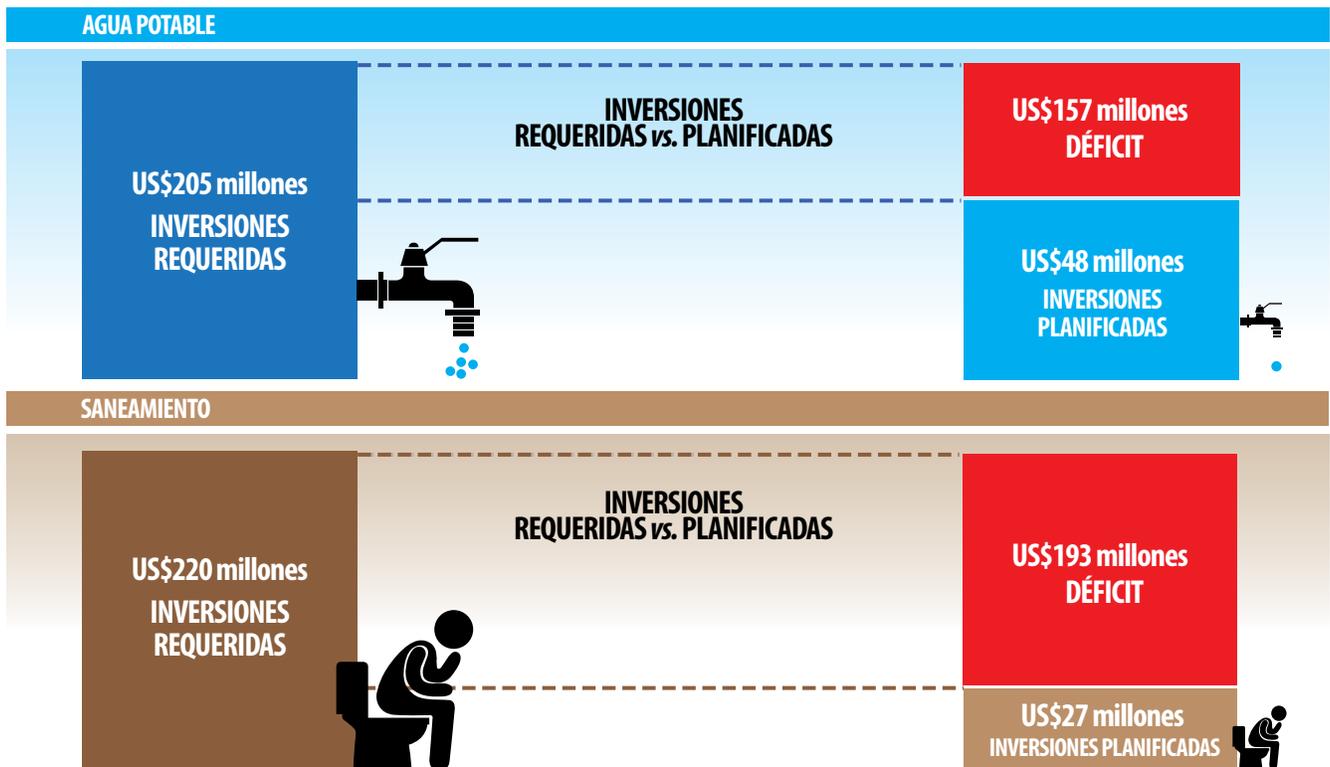
Al mismo tiempo, el nivel de inversión en agua urbana ha sido insuficiente para mantener la cobertura y extender el servicio urbano, especialmente para la población pobre con niveles de acceso considerablemente más bajos a los servicios.

A esta situación hay que añadir el limitado desempeño de los servicios existentes, que impiden a los proveedores de servicios mejorar y expandirse utilizando recursos financieros propios.

Para poder estimar la inversión necesaria para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a la población sin acceso en áreas urbanas y rurales, la herramienta financiera MAPAS utiliza como referencia las metas sectoriales de los servicios de agua y saneamiento establecidas en el Plan de Nación / Visión de País que considera 95% de cobertura de servicios mejorados de agua y saneamiento hasta 2022⁴.

1 Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para agua y saneamiento en Honduras buscan asegurar el acceso de servicios mejorados de agua potable y saneamiento para el 88% y 75% de la población, respectivamente, para el año 2015.
2 OMS/UNICEF Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento, 2012.
3 UNICEF (2011). Estudio sobre exclusión en sector de agua y saneamiento en Honduras.
4 El “Plan del Gobierno de Honduras 2010-2014” corrige la indefinición inicial del “Plan de Nación 2010-2022” en cuanto a las metas para el sector APS, asumiendo las establecidas originalmente en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), que son llegar al 95% de cobertura de servicios mejorados de agua y saneamiento, pero posponiendo el año meta al 2022.

Figura 1 | Inversiones requeridas vs. inversiones planificadas para alcanzar las Metas Nacionales al 2022 (pública y privada)



Fuente: Datos de Gobierno central, prestadores municipales y donantes, procesados por MAPAS.

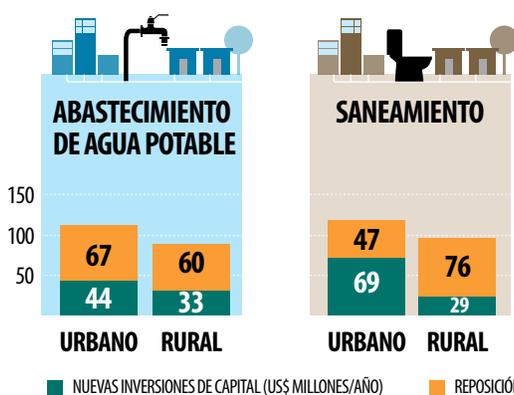
La Figura 1 muestra el déficit entre la inversión anual planificada y la inversión anual requerida para alcanzar las metas del Gobierno de agua y saneamiento al 2022. El déficit de inversiones en saneamiento es de US\$ 193 millones al año y en agua es de US\$ 157 millones al año, lo que da como resultado un déficit anual total de US\$ 350 millones.

a los montos considerados en los esquemas/ejercicios de planificación. Considerando el ajustado presupuesto y reducido espacio fiscal en Honduras, parece poco probable que se puedan incrementar las inversiones al nivel necesario para alcanzar las metas de agua y saneamiento.

Esta cifra representa un monto mayor a los recursos presupuestales disponibles y significativamente mayor incluso

Ante este escenario, es fundamental apoyar una política financiera que promueva nuevos esquemas tarifarios que permitan a los proveedores de servicios recuperar costos y

Requerimientos financieros para alcanzar las Metas Nacionales al 2022: Nuevas inversiones vs. inversiones de reposición y rehabilitación



TOTAL: NUEVAS INVERSIONES, REPOSICIÓN Y REHABILITACIÓN REQUERIDAS



■ NUEVAS INVERSIONES DE CAPITAL (US\$ MILLONES/AÑO) ■ REPOSICIÓN/REHABILITACIÓN DE CAPITAL EN STOCK (US\$ MILLONES/AÑO)

mejorar su eficiencia, y a su vez que fortalezca la capacidad de financiación de los prestadores de servicios para que puedan costear una parte de estas inversiones.

La figura anterior muestra el mismo requerimiento de inversión de US\$ 425 millones en nuevas inversiones e inversiones de reposición y rehabilitación necesarias en el sector para zonas rurales y urbanas. La siguiente figura muestra la brecha entre las inversiones públicas anuales requeridas y las inversiones anuales planificadas por subsector.

EL CUADRO DE MANDOS DEL MAPAS

El cuadro de mandos evalúa la ruta a través de la cual el país convierte los fondos disponibles en servicios sostenibles de agua potable y saneamiento para cada uno de los cuatro subsectores: agua rural, agua urbana, saneamiento e higiene rural y saneamiento e higiene urbano (ver tabla siguiente).

La ruta es evaluada por medio de nueve dimensiones, las que a su vez se dividen en tres grupos que representan: (1) la efectividad del marco institucional, (2) los resultados concretos obtenidos a través del proceso de desarrollo de los planes y actividades del sector, y (3) el grado de sostenibilidad de los servicios prestados.

Cada una de las dimensiones recibe una calificación de 0 hasta 3, dependiendo de las respuestas a los indicadores, que pueden variar de tres a cinco por dimensión.

El cuadro de mandos utiliza un código de color (a manera de semáforo). Un relleno verde significa un puntaje altamente satisfactorio (mayor a 2), un relleno amarillo significa un puntaje neutro (entre 1 y 2), y un relleno rojo significa un puntaje poco satisfactorio (debajo de 1).

Cuadro de mandos de agua potable y saneamiento para Honduras										
Subsector	Puntaje promedio	Marco institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
		Políticas	Planeamiento	Presupuesto	Ejecución presupuestaria	Equidad	Resultados	Operación y mantenimiento	Expansión	Usuarios
Agua Rural	1	2	0	1,5	1	0,5	0,9	0,8	1	1,5
Agua Urbana	0,9	1	0	1	2	0,5	1	1	0,5	0,9
Saneamiento e Higiene Rural	0,7	1,5	0	1	1	0	0,8	0,8	1	0,4
Saneamiento e Higiene Urbano	0,6	1,5	0	1	1	0	0	0,6	0,5	0,8
Puntaje promedio	0,8	1,5	0	1,1	1,3	0,3	0,7	0,8	0,8	0,9
		0,9 Puntaje promedio			0,7 Puntaje promedio			0,8 Puntaje promedio		

Leyenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: de 1 a 2 ■ Alto: >2

RESULTADOS DEL CUADRO DE MANDOS

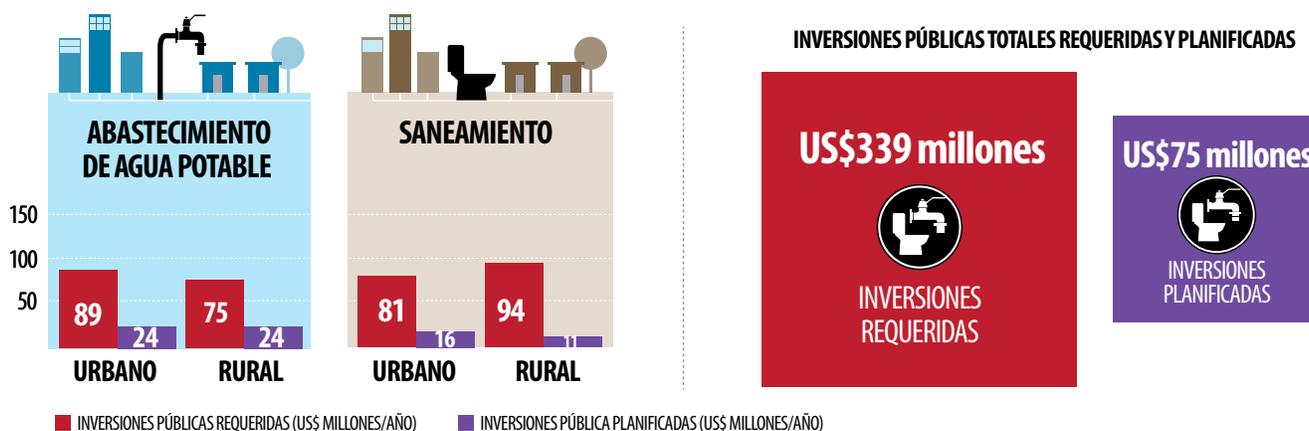
El cuadro de mandos muestra los principales obstáculos que impiden la prestación de servicios de calidad y las prioridades de reforma en los tres principales pilares.

1. Definir un ente sectorial para aplicar políticas y coordinar el sector.
2. Implementar un enfoque de planificación sectorial alineado con el sistema de planificación nacional.
3. Incorporar criterios de igualdad para dirigir las inversiones hacia las poblaciones sin acceso a servicios de agua y saneamiento.
4. Completar la descentralización de los servicios a las municipalidades y crear empresas autónomas.

5. Promover esquemas tarifarios que permitan a los prestadores de servicios recuperar los costos y mejorar su eficiencia en las ciudades de gran tamaño y de tamaño intermedio.
6. Fortalecer los mecanismos de apoyo local postconstrucción para mejorar la sostenibilidad de los servicios rurales.
7. Hacer provisión de fondos para expandir, rehabilitar y reemplazar los sistemas existentes.
8. Promover la participación de los usuarios en la gestión de los servicios.

Resolver estos retos conducirá a cumplir y a sostener con mayor probabilidad los logros alcanzados y a cumplir con las metas nacionales establecidas en el Plan de Nación y Visión de País al 2022.

Requerimientos financieros para alcanzar las Metas Nacionales al 2022: Inversiones públicas requeridas vs. inversiones públicas planificadas



ACCIONES PRIORITARIAS



SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

- Elevar el perfil del sector en las prioridades nacionales trazadas por el Gobierno.
- Asegurar la funcionalidad política y técnica de la instancia rectora del sector para que opere de manera eficiente y efectiva, liderando el proceso de reforma sectorial.
- Asegurar una regulación efectiva de los servicios y establecer un mecanismo de asistencia técnica a los prestadores para mejorar la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios.
- Establecer un enfoque sectorial de planificación basado en las necesidades identificadas y alineado con el sistema de planificación nacional para alcanzar las metas del Gobierno para agua y saneamiento al 2022.
- Obtener del Gobierno la asignación de una partida presupuestaria anual suficiente para viabilizar la funcionalidad institucional del sector y apalancar fondos para la implementación del Plan Sectorial.
- Desarrollar y homologar programas de fortalecimiento de capacidades, competencias y monitoreo de los proveedores.
- Implementar una normativa clara y aplicable en la vigilancia de la calidad y control de los servicios.
- Desarrollar y aplicar tarifas que tomen en cuenta los costos de operación reales en la prestación de servicios de agua urbana y rural, y que garanticen la sostenibilidad financiera y social de los servicios.
- Establecer fondos para la inversión en reposición, rehabilitación o expansión de los sistemas.
- Implementar un sistema de información sectorial para medir los avances y apoyar la planificación.
- Incorporar la gestión de riesgos y medidas de protección de fuentes de agua.
- Considerar a los usuarios en los procesos de planificación y gestión de los servicios.
- Asegurar la sostenibilidad técnica, financiera y ambiental de los sistemas y prestadores de servicios.
- Potenciar la participación ciudadana en la gestión, supervisión y control de los servicios.
- Mejorar la satisfacción de los usuarios con los servicios de agua potable y saneamiento.

ACCIONES PRIORITARIAS



SUBSECTOR AGUA POTABLE RURAL

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar Programas Nacionales para el área rural basados en los Planes Sectoriales. • Desarrollar una estrategia diferenciada a nivel sectorial para atender tanto a la población rural dispersa como la rural concentrada. • Fortalecer las capacidades locales mediante principios de asociatividad y solidaridad, trabajando con las municipalidades en el mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura existente (con énfasis en poblaciones rurales concentradas). • En poblaciones rurales dispersas, aprovechar el fortalecimiento de las organizaciones locales como Municipalidades, Asociaciones de Juntas de Agua, y Organizaciones de la Sociedad Civil, y promover acciones para alcanzar los caseríos que todavía no cuentan con acceso al agua potable en cada municipio.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la asignación de presupuesto de las municipalidades para agua potable rural. • Elaborar y ejecutar planes para el fortalecimiento de las Juntas de Agua y la rehabilitación de la infraestructura en obsolescencia, determinando los costos reales y la metodología para medir estos costos. • Consolidar la cobertura de los sistemas de información (Sistemas de Información de Agua y Saneamiento Rural - SIASAR). • Asignar recursos para la rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de agua potable, y que estos sean gestionados directamente por las Juntas de Agua.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los programas focalizados en los técnicos de operaciones y mantenimiento para asegurar la sostenibilidad de los sistemas y los programas dirigidos a los técnicos en salud ambiental para mejorar los sistemas de monitoreo de la calidad del agua. • Apoyar a las Asociaciones Municipales de Juntas de Agua, Comisión Municipal de Agua y Saneamiento y Unidad de Supervisión y Control Local. • Fortalecer las Juntas de Agua rurales y ejecutores nacionales de programas y proyectos integrales de agua potable rural • Fomentar la cultura de pago, el valor económico y la conservación de los recursos hídricos.



SUBSECTOR AGUA POTABLE URBANA

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normativas claras y aplicables que faciliten el acceso universal al agua potable en el área urbana • Crear un modelo municipal para la planificación e implementación de proyectos locales orientados a la rehabilitación y expansión de la infraestructura. • Fortalecer el modelo municipal y de administración comunitaria para la prestación del servicio. • Diseñar e implementar programas y proyectos integrales que respondan a la política y planificación sectorial.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades municipales para planificar y ejecutar instrumentos de financiamiento, acceso a recursos. • Crear y aplicar una normativa de desarrollo urbano de las Municipalidades para agua potable urbana (en APS en general). • Asignar inversiones para la rehabilitación o reconstrucción de los sistemas de agua potable. • Fortalecer y aumentar la cobertura de los sistemas de información para la medición y evaluación del ERSAPS. • Crear mecanismos para financiar los costos de transferencia de sistemas del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) a las municipalidades o entes especializados con autonomía administrativa y financiera. • Crear un mecanismo para el apoyo financiero e institucional a los prestadores.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de los prestadores municipales y elaborar una estrategia de desarrollo urbano que integre agua y saneamiento. • Asegurar la prestación de servicios eficientes, con calidad, continuidad y que incluyan la participación ciudadana. • Priorizar la creación y fortalecimiento de prestadores de servicios con autonomía administrativa y financiera. • Lograr cubrir los costos de los servicios con las tarifas. • Asegurar que los fondos recolectados a partir del servicio sean intransferibles y se utilicen en el subsector o sector. • Mejorar la eficiencia de la gestión del servicio desarrollando una visión de empresa pública eficiente que incluyan la participación ciudadana. • Desarrollar un mecanismo de apoyo financiero e institucional a los prestadores. • Asegurar la calidad del agua y su potabilidad para el consumo humano. • Implementar la micromedición como mecanismo para la reducción de pérdidas y promoción del uso razonable del agua.

ACCIONES PRIORITARIAS



SUBSECTOR SANEAMIENTO E HIGIENE RURAL

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar el saneamiento rural e higiene en los planes sub-sectoriales y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS). • Establecer programas integrales de saneamiento que incluyan la promoción de la higiene para las comunidades rurales dispersas y concentradas. • Fortalecer las capacidades de las municipalidades para diseñar e implementar proyectos de saneamiento básico en comunidades rurales. • Otorgar a las Juntas de Agua la responsabilidad de los servicios de saneamiento y su monitoreo a través de los comités de saneamiento.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Homologar los programas de fortalecimiento de capacidades de los prestadores de servicios. • Mejorar la interrelación entre comunidades y gobiernos locales para la identificación conjunta de soluciones en saneamiento, ejecutar diagnósticos, implementar proyectos y consolidar Juntas de Agua y Organizaciones Comunitarias. Aspectos que deberán estar reflejados en las políticas y estrategias de saneamiento. • Implementar estrategias para la protección y conservación de fuentes hídricas y microcuencas. • Ejecutar programas de apoyo directo para la fase de postconstrucción.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y establecer mecanismos de monitoreo que permitan generar información oportuna para la toma de decisiones sobre factores relevantes para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento rural (calidad del servicio, operación y mantenimiento, capacitación, etc.) • Institucionalizar el mecanismo de monitoreo una vez que este haya sido diseñado y validado.



SUBSECTOR SANEAMIENTO E HIGIENE URBANO

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad del sector con un enfoque en los gobiernos locales y prestadores de servicios, generando las condiciones necesarias para una gestión efectiva. • Promover la integración del prestador municipal, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades mismas para la prestación del servicio de saneamiento urbano.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el saneamiento urbano de manera integral (Desarrollo Urbano Integral), incluyendo los servicios de agua potable y saneamiento, generando las condiciones para pasar de los servicios básicos a servicios avanzados. • Fortalecer los procesos de vigilancia, monitoreo y capacitación.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los indicadores del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) para la evaluación del servicio de los prestadores, con indicadores que consideren las soluciones de saneamiento básico y la transformación de letrinas a alcantarillado sanitario. Estos indicadores deben permitir conocer cuál es el estado de una ciudad y cuál ha sido su evolución en términos de calidad y cobertura en saneamiento urbano. • Crear una estructura de financiamiento que facilite las inversiones oportunas para contar con servicios de calidad y evitar los colapsos de los sistemas de saneamiento. • Aplicar tarifas reales para el saneamiento, no porcentajes.

1. Descripción del proceso MAPAS

La iniciativa MAPAS fue implementada en Honduras como respuesta a la solicitud del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), que mostró gran interés en su impulso por considerarlo un instrumento estratégico en el marco del Plan de Nación / Visión de País que establece metas de acceso a agua potable y saneamiento al año 2022.

El Gobierno de Honduras acordó implementar el ejercicio MAPAS bajo la coordinación del CONASA con el apoyo de las instituciones nacionales y subnacionales vinculadas al sector de agua y saneamiento, como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento

(ERSAPS), la Secretaría de Salud, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Secretaría de Interior y Población (SEIP), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Asimismo, se contó con la participación de representantes de Empresas Municipales de Agua, la Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA), Asociaciones de Juntas de Agua del Municipio (AJAM), Juntas Administradoras de Agua (JAA), la Red de Agua Potable y Saneamiento de Honduras (RAS-HON) y actores clave de la Mesa de Cooperantes de Agua Potable y Saneamiento como COSUDE, AECID, BCIE, BID, JICA, OPS, UE y UNICEF.

Figura 2 | Descripción del proceso MAPAS en Honduras



En este marco, se definieron dos niveles de coordinación: el Comité Ejecutivo y el Comité Técnico. El Comité Ejecutivo, liderado por el nivel político y/o directivo de las distintas instituciones de gobierno, es la instancia que coordina, lidera y toma las decisiones políticas en cuanto a los resultados de la iniciativa MAPAS. Por otro lado, el Comité Técnico, compuesto por los mandos intermedios de estas instituciones, se encarga de validar y proponer al Comité Ejecutivo las diversas acciones prioritarias para cada uno de los cuatro subsectores: Agua Rural, Saneamiento Rural, Agua Urbana y Saneamiento Urbano.

Para generar la primera versión del informe MAPAS de Honduras, estos comités realizaron un proceso de análisis y diálogo sectorial participativo para proponer una serie de acciones prioritarias para la mejora del desempeño del sector.

La ruta crítica del proceso (Figura 2), que contó con la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, incluyó los pasos siguientes:

Validación de los instrumentos de MAPAS: las definiciones e indicadores utilizados en los instrumentos de MAPAS para la recopilación y sistematización de la información de forma estructurada, fueron validados en un taller regional por representantes de instituciones clave del sector de todos los países de Centroamérica y agencias donantes, con el objetivo de asegurar la armonización y comparación de los resultados en todos los países participantes.

Análisis sectorial: el Comité Técnico, con el apoyo de consultores, recopiló información de las distintas instituciones y agencias de financiamiento, realizó un primer análisis y validación de la información sectorial técnica y financiera, presentada de forma estructurada y diferenciada por subsectores a través de los instrumentos de MAPAS (cuadro de mandos y herramienta financiera). Este esfuerzo analítico generó datos y estadísticas que sirvieron de insumo para evaluar la capacidad de los subsectores para convertir los recursos financieros disponibles en servicios de agua y saneamiento sostenibles, para identificar “cuellos de botella” estructurales a lo largo de las vías de prestación de servicios, y para proyectar las necesidades financieras y demandas de acceso por cada subsector.

Proceso de diálogo: una vez validados los resultados de los instrumentos, se utilizaron las evidencias encontradas para facilitar un proceso de diálogo sectorial a nivel interno del Comité Ejecutivo y consulta ampliada con la participación de las instancias técnicas, tomadores de decisiones, donantes y sociedad civil, para validar los factores que sustentan los avances del sector Agua Potable y Saneamiento, o decidir acciones para acelerar dichos avances en Honduras: (i) **entender las tendencias** a través de las proyecciones de cobertura y financiación; (ii) **identificar los desafíos** a través de los cuadros de mandos, que permiten identificar los principales “cuellos de botella” que limitan el progreso en cada subsector; y (iii) **priorizar las acciones** de reforma necesarias para hacer frente a los desafíos identificados, y mejorar el desempeño de los subsectores en la transformación eficiente de los fondos invertidos en servicios mejorados y sostenibles para la población hondureña, y acelerar los progresos hacia las metas nacionales establecidas por el Gobierno.

Elaboración del informe: una vez concluido el proceso de diálogo y consulta, el Comité Técnico, con el apoyo de consultores, preparó el presente informe que muestra de forma estructurada la sistematización de los resultados y aprendizajes de la implementación de la iniciativa MAPAS en Honduras. Asimismo, los resultados del Informe de País sirvieron de base para la preparación del informe Síntesis Regional del sector APS para los países miembros del FOCARD.



Foto: Válvula de paso instalada en un sistema de baja presión para controlar el flujo de agua. Colonia Villa Franca, Tegucigalpa. Francisco Morazán. Archivo del Banco Mundial.

2. Tendencias en cobertura, calidad del servicio y financiación

Las diferentes metas y definiciones de cobertura reportadas en los documentos oficiales del Gobierno, dificultan el análisis sobre los niveles actuales de acceso a servicios de agua potable y saneamiento.

Si observamos los promedios nacionales de cobertura de agua potable y saneamiento, conforme a las definiciones de acceso y datos del Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de OMS/UNICEF (JMP, por sus siglas en inglés), Honduras ya habría alcanzado las metas de los ODM, que se traducen en asegurar el acceso a servicios mejorados de agua potable y saneamiento a un 88% y 75% de la población, respectivamente, para el año 2015.

Una mirada retrospectiva desde 1990 destaca que el porcentaje de población sin acceso a servicios mejorados de agua potable se redujo a poco más de la mitad, de 24% en 1990 a 13% en 2010, y el porcentaje de población sin acceso a servicios mejorados de saneamiento se ha reducido de 50% en 1990 a 23% en 2010 (UNICEF/OMS 2012).

Sin embargo, estos promedios nacionales esconden disparidades entre las áreas urbana y rural, así como significativas inequidades, reflejadas en una tasa de exclusión alarmante y que afecta especialmente a las áreas rurales. En el año 2010 (UNICEF 2011), más de un millón de personas carecían de acceso a servicios mejorados de agua potable y cerca de 2,2 millones carecían de servicios mejorados de saneamiento en Honduras, de los cuales el 80% y el 66%, respectivamente, viven en áreas rurales.

En adición a las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se identifican otras metas nacionales de acceso a agua potable y saneamiento en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP 2015)⁵, en el Plan de Gobierno 2010-2014 y en el Plan de Nación / Visión de País 2022.

El Plan de Nación / Visión de País recoge como meta nacional de saneamiento una cobertura de 60% de los hogares con sistema de eliminación de excretas (alcantarillado) y una meta de acceso a agua potable para hogares rurales de 93% para el año 2022.

Para efectos del análisis MAPAS, se han considerado las metas del 95% de cobertura en todos los subsectores, entendiendo que el Plan de Nación / Visión de País asume las metas de la ERP hasta el año 2022 (ver Tabla 1).

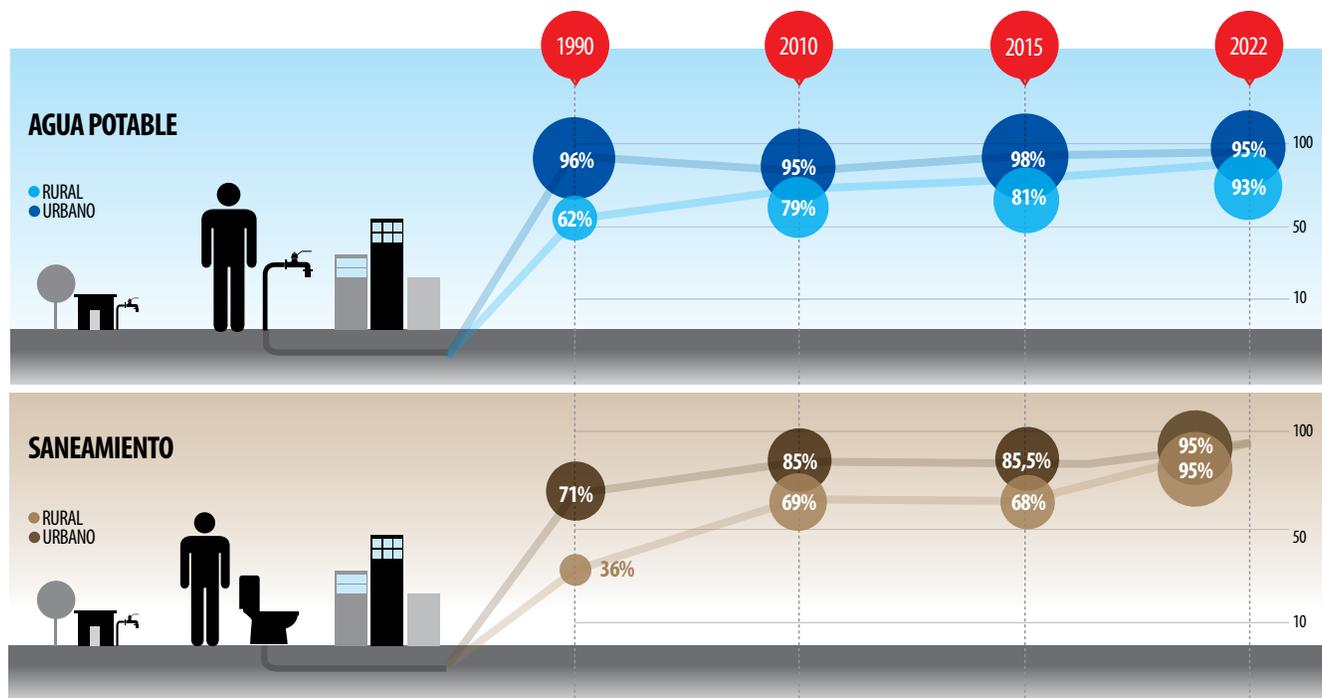
En la Tabla 1 se muestran los datos de metas de cobertura⁶ según la documentación nacional e internacional disponible. Como puede observarse, el sector aún no ha armonizado las definiciones, ni ha acordado de manera oficial las metas nacionales para agua potable y saneamiento, lo cual dificulta la elaboración de planes y presupuestos sectoriales adecuados a las necesidades reales de las poblaciones urbanas y rurales para alcanzar dichas metas.

No obstante, es importante notar que los datos de cobertura por lo general no toman en consideración factores esenciales para medir la calidad del servicio tales como: la calidad del agua, la continuidad del servicio, el tratamiento de las aguas servidas y de los lodos, o la satisfacción del usuario, entre otros. En el Plan de Nación / Visión de País, se indica que si bien el acceso actual al agua potable es relativamente elevado, un 90% del abastecimiento se califica como “intermitente” y únicamente un 44% de los sistemas de agua practican la desinfección. La propuesta de Política Nacional para el sector Agua Potable y Saneamiento brinda lineamientos para incluir en el Plan de Nación otras metas e indicadores sectoriales que reflejen la calidad de los servicios y el fortalecimiento municipal para la gestión descentralizada de estos. La Tabla 2 describe los niveles de servicio por subsector.

5 En la ERP 2000 se estableció una meta de cobertura de agua y saneamiento del 95% para el año 2015.

6 Los términos “acceso” y “cobertura” son utilizados de forma indistinta dentro de este informe.

Infografía | Cobertura de agua y saneamiento: pasado, presente y futuro



Fuentes por año: Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF (1990, 2010, 2015); Plan Nación / Visión de País (2022).

Tabla 1 | Metas y datos de cobertura

		DATOS JMP 2012 (Año 1990)	DATOS JMP 2012 (Año 2010)	ODM Metas (2015)	Metas Nacionales				
					ERP (2015)	Plan Gob. (2008)	Plan Gob. (2014)	Plan de Nación (2022)	Análisis MAPAS (2022)
Abastecimiento de agua	Rural	62%	79%	81%	95%	n/d	n/d	93%	95%
	Urbano	96%	95%	98%	95%	n/d	n/d	95% ^{*1}	95%
	Total	76%	87%	88%	95%	87,6%	95%	95%	95%
Saneamiento	Rural	36%	69%	68%	95%	n/d	n/d	95% ^{*1}	95%
	Urbano	71%	85%	85,5%	95%	n/d	n/d	95% ^{*1}	95%
	Total	50%	77%	75%	95%	80,5%	95%	60% ^{*2}	95%

Fuentes por año: Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF (1990, 2010, 2015); Plan Nación / Visión de País (2022)

*1 Se asumen las metas del Plan de Gobierno 2010-2014 para Agua Urbana y Saneamiento.

*2 60% de la población contará con sistemas de eliminación de excretas (alcantarillado sanitario); n/d = no disponible.

Infografía | Tipo de acceso a agua potable y saneamiento

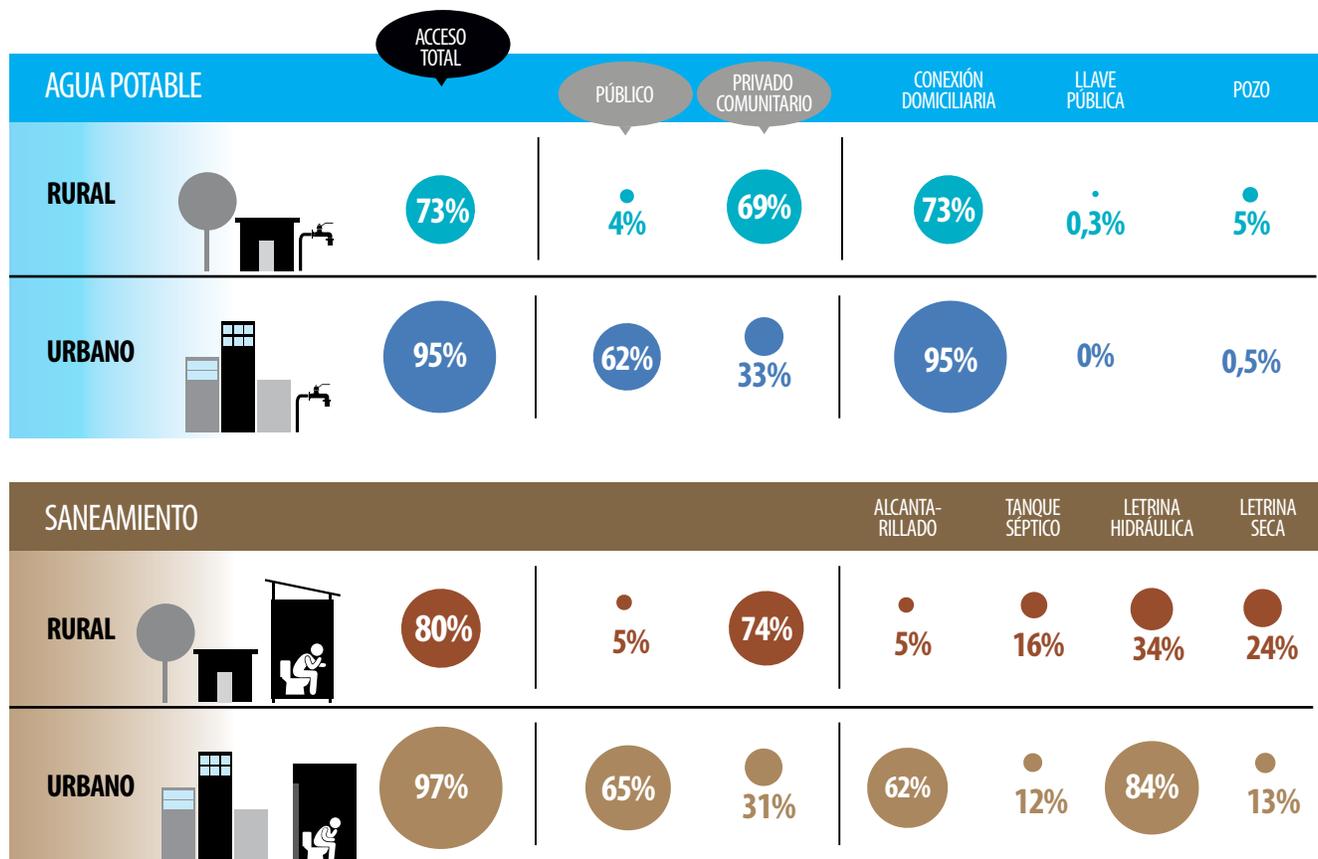


Tabla 2 | Niveles de servicio, hogares con acceso a agua potable y saneamiento rural y urbano

Agua Potable TOTAL	Acceso	Público ⁷	Privado ⁸ / comunitario	Conexión domiciliar	Llave pública	Pozo	
	83,7%	54%	36%	84%	0,1%	2,7%	
Saneamiento TOTAL	Acceso	Público	Privado / comunitario	Alcantarillado	Tanque séptico	Letrina hidráulica	Letrina seca
	88,2%	34%	53%	34,2%	14%	21,1%	18%

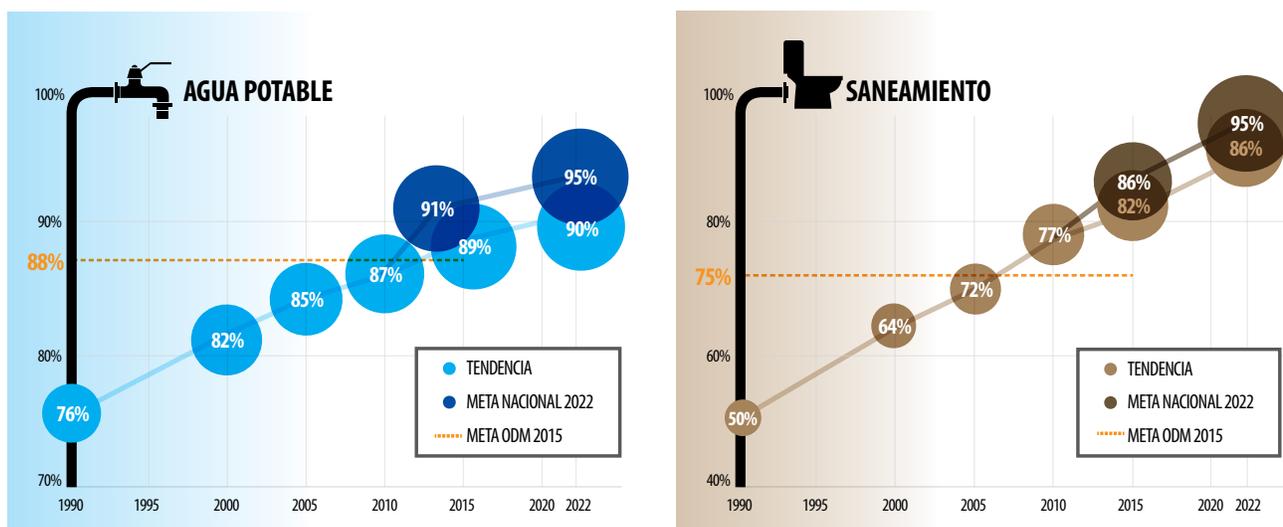
Fuente: XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (Instituto Nacional de Estadísticas 2009). Se notan diferencias entre los datos JMP y los datos de la encuesta nacional, sobre todo en saneamiento.

7 Se entiende como "público" el servicio que brindan el SANAA, las municipalidades, o empresas municipales, tanto en zonas rurales como urbanas.

8 Se entiende como "privado", el servicio que no es prestado por el Estado, incluyendo empresas, urbanizadores y juntas de agua comunitarias, tanto en zonas rurales como urbanas.

Tomando en cuenta los datos de acceso del JMP, las proyecciones de población del INE y las metas trazadas al 2022 (del 95% de cobertura de agua y saneamiento), se construyeron los gráficos de la Figura 3. La tendencia de cobertura utiliza los datos JMP, extendidos por simple proyección lineal hasta el año 2022. Se observa que la metas del 95% de cobertura están levemente por encima de las tendencias proyectadas para agua y saneamiento, lo que significa que en el escenario actual no está garantizado alcanzar las metas propuestas.

Figura 3 | Tendencia de acceso: análisis MAPAS



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

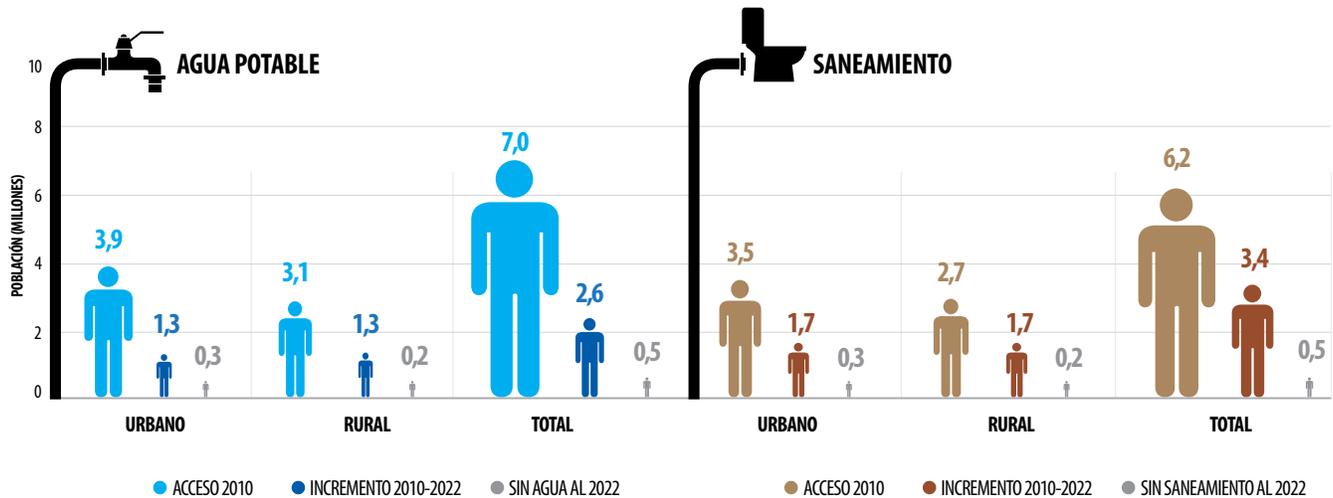
Las líneas de tendencia de los promedios nacionales de cobertura de agua y saneamiento indican que se cumplirán las metas de los ODM en ambos casos. Sin embargo, será necesario un mayor esfuerzo si se quieren alcanzar las metas nacionales establecidas en el Plan de Nación / Visión de País. Si se observa más a fondo el Subsector Agua Urbana, se ve que Honduras está en riesgo de no alcanzar las metas de los ODM para el 2015, ni tampoco las metas nacionales para el 2022, ya que el ritmo de ampliación de cobertura es menor que el crecimiento poblacional, casi 12% desde el año 1990 al 2010.

Aun si se alcanzan las metas del 95% de cobertura en agua y saneamiento, tal como lo muestra la Figura 3, en el 2022 quedarían medio millón de personas sin acceso a

agua e igual número sin acceso a saneamiento, como puede observarse en la Figura 4.

Finalmente, la apreciación de los actores involucrados en el ejercicio de MAPAS es que las metas de cobertura en agua y saneamiento del PNVP para el 2022 serán muy difíciles de cumplir para todos los subsectores, sobre todo si no se refuerzan las capacidades actuales de las instancias sectoriales de decisión, coordinación, planificación, ejecución, regulación y prestación de los servicios, tanto a nivel central como a nivel municipal; y si continúa la carencia de mecanismos claros e institucionalizados para la financiación del sector y para facilitar la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control de los servicios prestados.

Figura 4 | Brecha poblacional para alcanzar metas para Agua Potable y Saneamiento incluidas en el PN/VP al 2022



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

Ejecución presupuestaria

Durante el período 2008-2010, se invirtieron⁹ aproximadamente US\$ 275 millones en el sector, lo que representa un promedio anual de cerca de US\$ 92 millones. De este total, casi US\$ 190 millones (69% del total gastado) consistieron en gastos operacionales, lo que dejó alrededor de US\$ 85 millones, o US\$ 28 millones anuales, para inversiones. De este monto (US\$ 85 millones), aproximadamente 31% (US\$ 27 millones) representaron fondos internos y el restante 69% (US\$ 58 millones), fondos externos (ver Tabla 3).

El nivel de ejecución de fondos nacionales para gastos operacionales alcanzó un promedio de 99% durante los tres años y el grado de utilización de los fondos nacionales para inversión alcanzó un 96% en promedio. Esto contrasta con el grado de utilización del financiamiento externo para inversión, que arroja un nivel de ejecución de solo un 59% en promedio. Esto podría explicarse por la mayor simplicidad

en los procedimientos administrativos para la movilización de los fondos nacionales, así como por la utilización de parte de los fondos nacionales de contrapartida para la financiación de gastos de naturaleza operacional.

Se ha notado un incremento continuo en el presupuesto anual proveniente de fuentes internas, tanto del lado de las inversiones como del lado de los costos operacionales. Los financiamientos externos igualmente demuestran incrementos significativos de un año para otro, aunque el grado de ejecución se ha mantenido estable en un 60% aproximadamente.

Cabe mencionar que no existe información sistematizada sobre las inversiones locales de los gobiernos municipales y prestadores. A pesar de ello, la información de inversiones de los principales municipios y prestadores fue recopilada para efectos de este ejercicio y de la revisión de gasto público en el sector Agua Potable y Saneamiento; esta se incluye en la Tabla 3.

9 Incluyen costos operativos e inversión.

Tabla 3 | Ejecución presupuestaria sectorial, 2008-2011 (en millones de US\$)

Presupuesto	2008			2009			2010			Promedio de gasto (US\$)	Promedio ejecución (%)
	Presup.	Gasto	%	Presup.	Gasto	%	Presup.	Gasto	%		
Operación Nacional	58,4	58	99%	61	60,3	99%	74,6	72,6	97%	63,6	99%
Inversiones Nacionales	7,6	7,5	100%	8,4	8,3	98%	12	10,7	89%	8,8	96%
Inversión Internacional	21,6	9,3	43%	33,9	23,9	71%	38,8	24,6	63%	19,3	59%
Totales (US\$)	87,5	74,9		103,3	92,6		125,3	107,9		91,8	

Fuentes: datos SEFIN; análisis financiero MAPAS.



Foto: Construcción de poza de filtración de agua. Archivo CONASA.

3. Proceso de reforma y el cuadro de mandos

Historia de la reforma sectorial

Antecedentes

Honduras ocupa el puesto 106° entre los 169 países que integran el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (UNDP 2010). Sin embargo, la tasa de aumento anual del puntaje IDH para el grupo de los países de “desarrollo humano medio” (entre los cuales se encuentra Honduras) supera en más de 35% a la tasa de aumento para Honduras durante el período 2000-2010. Esto se debe principalmente a los efectos del Huracán Mitch en 1998.

En el período 1990-2009, Honduras ha experimentado una tasa de crecimiento económico del producto nacional bruto de apenas 1,6% por año, un ritmo demasiado lento como para tener un impacto notable sobre el nivel de pobreza (UNICEF 2011). Con un nivel de pobreza del 41% (y de pobreza extrema del 21%), Honduras se encuentra entre los tres países más pobres de América Latina (República de Honduras 2010a). El alto puntaje se debe en parte a que Honduras aún registra un alto porcentaje de población rural, de aproximadamente 50% (la tasa de urbanismo para el resto de América Latina se situó en 79% en 2009), y el nivel de pobreza rural se sitúa en un 75%. La tasa de mortalidad para menores de 5 años en Honduras (30/1.000) sobrepasa el promedio regional de 24/1.000. Asimismo, la tasa de retraso en el crecimiento para Honduras, de 29%, sobrepasa el promedio regional de 21%¹⁰.

Honduras es un país dotado de abundantes recursos hídricos gracias a que cuenta con un promedio de precipitaciones de 1.800 mm/año, con algunas subregiones que alcanzan los 3.000 mm/año. Tiene 25 cuencas hidrográficas mayores, 86% de las cuales vierten su caudal en el océano Atlántico. Existe un alto riesgo climático relacionado sobre todo con las tormentas tropicales y los huracanes. De hecho, la organización Germanwatch colocó a Honduras como el país

número 3 en términos de riesgo climático durante el período 1990-2008 (Germanwatch 2009), después de Bangladesh y Birmania. En términos del estrés sobre el recurso agua, Honduras se encuentra entre los países con menor estrés; no obstante, si se mide su situación ambiental, Honduras se ubica en el puesto 118° de 163 países según el Índice de Resultados Ambientales. Esto se debe a los efectos negativos de la deforestación y el impacto del cambio climático (Yale Center for Environmental Law and Policy 2010).

La reforma sectorial

La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento, promulgada en el año 2003, rediseñó el sector sobre dos ejes principales: un eje central que se ocupa de las políticas y normatividad, la regulación, la gestión de financiamientos mayores, la asistencia técnica y la coordinación sectorial; y un eje local que se ocupa de la ejecución de las políticas y normas nacionales, y la prestación de los servicios. Las instituciones gubernamentales que desempeñan estos papeles ya están creadas y se encuentran en proceso de consolidación.

El eje central está compuesto principalmente por el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). El eje local se compone de los gobiernos municipales (incluyendo a las empresas de agua y saneamiento municipales y a las mancomunidades). Los servicios en áreas rurales son administrados por los mismos usuarios.

Existen otras entidades de carácter privado, público-privado o comunitario, que desempeñan un papel importante, incluyendo las juntas administradoras de agua (JAA) y los prestadores de servicios privados o de capital mixto. Se han adoptado cuatro modelos básicos de organización de los servicios de agua y saneamiento: (i) la concesión; (ii) el arrendamiento; (iii) la gestión municipal; y (iv) la gestión

10 Estadísticas disponibles: http://www.unicef.org/infobycountry/honduras_statistics.html

comunitaria¹¹. El modelo de la concesión se aplicó solo en el caso de San Pedro Sula por un período de 30 años, con la contratación de un consorcio italiano-hondureño ahora denominado Aguas de San Pedro. El modelo de arrendamiento se aplicó en Puerto Cortés, Choloma y Choluteca, donde se conformaron empresas de sociedad anónima con capital municipal y privado.

Desde el año 1990, con la publicación de la Ley de Municipalidades, el país ha iniciado un proceso de devolución administrativo-financiera hacia los gobiernos municipales. El país cuenta actualmente con 298 alcaldías clasificadas A, B, C o D, de forma descendente según el nivel de ingresos de sus habitantes y sus capacidades institucionales y productivas. Actualmente, solo 8% son clasificadas "A" (24); 17% (51), "B"; y el restante 75% (223) son de tipo "C" y "D" (GFA, HTSPE 2009), o sea, de un bajo nivel socioeconómico¹².

La Ley de Municipalidades dio potestad a las alcaldías para la gestión de los servicios públicos. La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento de 2003 confirmó la titularidad de las alcaldías para la prestación de servicios de agua y saneamiento dentro de sus jurisdicciones. La ley establece un traspaso gradual de los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado desde el SANAA hacia los gobiernos municipales. Sin embargo, para el caso de alcantarillados sanitarios, la ley confirma una descentralización *de facto* de este subsector, ya que, a excepción del Distrito Central, el manejo de los sistemas ha sido responsabilidad de las municipalidades desde su origen.

La Ley del Ambiente de 1993 (República de Honduras 1993) otorga a las alcaldías la responsabilidad de la protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua. Gracias a este aumento progresivo de responsabilidades, los gobiernos municipales tienen el poder de aplicar tarifas locales y reciben un porcentaje creciente del presupuesto nacional¹³.

La Ley Marco del Sector APS (2003) da una responsabilidad inexcusable a los prestadores de realizar acciones para protección del recurso hídrico, lo cual se ratifica en la Ley General de Agua de 2009.



Foto: Inauguración de sistema de agua potable y saneamiento en comunidades de Gasquigue, El Guayabo y Mononteca. Municipio de Lepaterique. Francisco Morazán. Archivo SANAA/BID.

La Tabla 4 presenta un resumen de los acontecimientos críticos que marcan la ruta del proceso de reforma.

Otros aspectos clave del proceso de reforma que se iniciaron con la Ley Marco incluyen: (i) la descripción general del régimen tarifario, el mismo que incluye los costos de operación, mantenimiento y gestión, más la recuperación de los costos de inversión y de capital; (ii) el marco legal para los prestadores de servicio urbano; y (iii) la organización y funciones de las juntas administradoras de agua.

Después de la aprobación y reglamentación de la Ley Marco, el sector preparó su Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento – PEMAPS (República de Honduras 2005). El PEMAPS priorizó nueve "espacios estratégicos" (ver Tabla 5) y diecinueve "proyectos" en cumplimiento de la nueva ley y el proceso de modernización sectorial. De los nueve "espacios", solo uno ha sido logrado, cinco se encuentran en diferentes etapas de avance y para dos no hay evidencias de progreso.

11 Existen variaciones de cada modelo. Por ejemplo, el modelo de gestión municipal favorecido en estos momentos por ERSAPS es de tipo "servicio público municipal desconcentrado", con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.

12 El país adicionalmente está dividido en 18 departamentos liderados por gobernadores asignados directamente por la Presidencia. El gobierno departamental en realidad no desempeña ninguna función esencial para el sector.

13 Desde 1993, se asignó a los municipios el 5% del presupuesto nacional y para el 2011 se les ha asignado un 8%. El Plan de Nación prevé que al 2022 la tasa de descentralización del gasto público alcance un 30%.

Tabla 4 | Cronología del proceso de reforma del sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras

Año	Acontecimiento
1927	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales
1961	Ley Constitutiva del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)
1990	Ley de Municipalidades y creación de la Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA)
1993	Ley General del Ambiente
1995	Transferencia del acueducto de Puerto Cortés por parte del SANAA a la Municipalidad
1998	Huracán Mitch
2000	Concesión Aguas de San Pedro
2003	Promulgación de la Ley Marco del Sector (Creación de CONASA, ERSAPS; nuevo rol para el SANAA)
2006	Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS)
2009	Ley General de Aguas: gestión integral del recurso hídrico
2010	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022
2011	Formulada propuesta: Política Nacional para el Sector Agua Potable y Saneamiento y Plan Nacional de Saneamiento.
2012	En proceso de formulación: Plan Nacional de Agua Potable y Política Financiera del Sector APS.

Tabla 5 | Espacios estratégicos PEMAPS

Espacio estratégico	Completado	En proceso	Indicador
Completar la consolidación del CONASA y el ERSAPS y la transformación del SANAA		✓	
Transferir sistemas SANAA a sus municipalidades		✓	Acuerdos de transferencia hasta 2013
Crear mecanismo de financiamiento sectorial		✓	Creación del Fondo Hondureño de Agua Potable y Saneamiento (FHAS)
Fortalecer capacidades municipales y de los prestadores municipales		✓	Formulación de modelos de gestión, incluyendo opciones para el sector privado
Crear mecanismo de financiamiento sectorial		✓	
Elaborar instrumentos para constituir prestadores	✓		Modelos estandarizados
Dotar al sector de un marco normativo		✓	Normas técnicas aprobadas
Dotar al sector de un arreglo para la formación de los recursos humanos		✓	Diseño de programa de capacitación
Desarrollar capacidad para el estudio analítico de la calidad del agua		✓	

Plan de Nación / Visión de País 2010-2038

A partir del año 2010 entró en vigor el PNVP 2010-2038, que define metas y principios nacionales de mediano y largo plazo para el desarrollo económico-social del país. De los 58 indicadores fundamentales de la Visión, cinco tienen una relación estrecha con el sector Agua Potable y Saneamiento: (i) número de municipios que administran sistemas de agua y saneamiento (200 para el año 2022 y la totalidad para el año 2038), (ii) cobertura de hogares rurales con acceso a agua potable (93% para el año 2022 y 95% para el año 2038), (iii) cobertura de hogares rurales con sistemas de eliminación de excretas (60% para el 2022 y 90% para el 2038), (iv) zonas de recarga hidráulica bajo planes de manejo y (v) tasa de incidencia de casos de diarrea (de 31,9 por 1.000 en 2009, a 17,1 en 2022 y 12,3 para el 2038.)

A partir del año 2011, el país reconoce la cuenca hidrográfica

como la unidad principal de planificación en el nivel nacional. A partir del 2012, se inicia el proceso de planificación desde la perspectiva de seis regiones de desarrollo, las cuales se dividen en 16 subregiones hidrográficas (ver Figura 5). No obstante, se mantiene la primacía de la municipalidad como agente del desarrollo nacional. Estas instancias regionales, constituidas en Consejos de Desarrollo Regionales, cuentan con sus propios esquemas de planificación, contribuyendo a determinar la demanda de servicios a la cual el Gobierno debe dar prioridad, así como a una adecuada distribución del presupuesto. A nivel local también existen instrumentos de planificación ejecutados y algunos en marcha, como son: los Planes Maestros de Servicios, Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal y sus respectivos Planes de Inversión Municipal. En resumen, **el país está apostando por un modelo de sector descentralizado en el que predomina la prestación de servicios públicos.**

Figura 5 | Mapa de regiones y subregiones de planificación, SEPLAN



Fuente: Agua y Saneamiento en Honduras, Indicadores, Edición 2010, ERSAPS, 2011.

Cuadro de mandos

El cuadro de mandos evalúa la ruta a través de la cual el país convierte los financiamientos en servicios sostenibles de agua potable y saneamiento para cada uno de cuatro subsectores: Agua Rural, Agua Urbana, Saneamiento Rural y Saneamiento Urbano. La ruta se evalúa por medio de nueve dimensiones intermedias, cada una evaluada a su vez por medio de 3 a 5 criterios. Las nueve dimensiones se dividen en tres grupos que representan o estiman lo siguiente: (i) la efectividad del marco institucional; (ii) los resultados concretos obtenidos a través del proceso de desarrollo

de los planes y actividades del sector; y (iii) el grado de sostenibilidad de los servicios prestados.

Cada una de las dimensiones (políticas, planeamiento, presupuesto, etc.) recibe una calificación desde un mínimo de 0 hasta un máximo de 3, dependiendo del conjunto de respuestas a las 3 a 5 preguntas por dimensión. Un relleno verde significa un puntaje altamente satisfactorio (mayor de 2), un relleno amarillo significa un puntaje neutro ($1 \leq x \leq 2$) y un relleno de color rojo significa un puntaje poco satisfactorio (por debajo de 1).

Tabla 6 | Cuadro de mandos del sector Agua Potable y Saneamiento¹⁴

Subsector	Puntaje medio	Marco Institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
		Políticas	Planes	Presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Equidad	Resultados	Operación y Mantenimiento	Expansión	Usuarios
Agua Rural	1	2	0	1,5	1	0,5	0,9	0,8	1	1,5
Agua Urbana	0,9	1	0	1	2	0,5	1	1	0,5	0,9
Saneamiento e Higiene Rural	0,7	1,5	0	1	1	0	0,8	0,8	1	0,4
Saneamiento e Higiene Urbano	0,6	1,5	0	1	1	0	0	0,6	0,5	0,8
Puntaje medio	0,8	1,5	0	1,1	1,3	0,3	0,7	0,8	0,8	0,9
		0,9 Puntaje medio			0,7 Puntaje medio			0,8 Puntaje medio		

Leyenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: De 1 a 2 ■ Alto: >2

14 Las fichas completas del cuadro de mandos, así como la hoja de cálculo del análisis financiero MAPAS, se encuentran en archivos disponibles a pedido.

El análisis del cuadro de mandos para Honduras¹⁵ sugiere que todos los subsectores y dimensiones de análisis cuentan con desafíos importantes que impiden la provisión de servicios sostenibles de calidad (ver Tabla 6). El cuadro de mandos revela deficiencias críticas en los tres pilares principales (Marco institucional, Desarrollo del sector y Sostenibilidad) para todos los subsectores. En general, ninguno de los tres grupos es el más avanzado (puntajes promedio de 0,9; 0,7 y 0,8; respectivamente). Más específicamente, las dimensiones de Planeamiento (0) y Equidad (0,3) constituyen barreras fuertes contra la entrega de servicios sostenibles de calidad.

Los resultados indican que todos los subsectores obtuvieron un puntaje medio cercano a 1 o menor, siendo el más alto Agua Rural con 1 y el más bajo, Saneamiento e Higiene Urbano con 0,6. Esto implica que ninguno de los subsectores está especialmente favorecido.

Es evidente que el sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras presenta fuertes desafíos en los tres pilares de Marco institucional, Desarrollo del sector y Sostenibilidad. El sector opera bajo un marco legal e institucional aceptable, pero con un bajo nivel de planificación, a corto, mediano y largo plazo.



Foto: Comunidades participando activamente en el aforo de la fuente de agua Rincón de Dolores, San Matías. Francisco Morazán. Archivo Cooperación Suiza.



Foto: Filtro ascendente. Planta de filtración de agua múltiples etapas (FIME), Puerto Cortes. Archivo Cooperación Suiza.

15 El cuadro de mandos fue consensuado entre los profesionales y técnicos sectoriales hondureños.

4. Marco institucional del sector

La aprobación de la Ley Marco del Sector APS, de 2003, estableció un hito relevante al reconocer el Agua Potable y Saneamiento como un sector, creando las instancias necesarias para la adecuada prestación de los servicios y definiendo claramente los roles y responsabilidades de cada actor; todo ello bajo un enfoque de modernización, el cual potencia el proceso de reforma sectorial que incluye los mecanismos para continuar promoviendo el traspaso gradual de los sistemas y los recursos hacia las municipalidades, para mejorar la eficiencia, la calidad de los servicios y la sostenibilidad.

La Ley Marco del Sector de APS establece la instalación de un Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) como ente rector, define el nuevo rol de asesoría técnica del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), la creación de un Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) y el rol de prestadores urbanos y rurales. Estas instancias coordinan acciones promovidas por otros actores del sector, como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la Secretaría de Salud (con el Programa de Vigilancia de Calidad de Agua y Salud Ambiental), entre otros.

Sin embargo, casi 10 años después de la aprobación de la Ley Marco, las instituciones sectoriales continúan débiles y aún no se cuenta con un proceso de planificación y presupuesto anual para el sector. Tras la aprobación de la Ley Marco, se hizo un importante esfuerzo para la elaboración del Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS, 2006), pero esto no se tradujo en planes estratégicos por subsector o planes anuales vinculados a la asignación presupuestaria o inversiones suficientes.

La conformación del CONASA como ente rector del sector APS, integrado por cuatro Secretarías de Estado, ha contribuido a desacelerar el ritmo de consolidación del sector, principalmente debido a la falta de voluntad política para generar el consenso necesario para la puesta en marcha

de una política de Estado para el sector. Lo anterior se pone de manifiesto, por ejemplo, en las dificultades para poder reunir al Consejo del CONASA de forma reiterativa.

Por otro lado, los importantes esfuerzos y relevantes iniciativas de coordinación que el sector viene impulsando, como la elaboración de la propuesta de la Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento (PNAPS), la Política Financiera del Sector (incluyendo el FHAS) y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS), no encuentran eco en el CONASA, que, como se indica arriba, no se reúne de forma recurrente. Es por ello que se debe buscar vías alternas para articular las distintas instancias creadas para coordinar, normar y operar el sector.

SANAA

La institución del sector más longeva es el SANAA, creado en 1961. Actualmente, se encuentra en un proceso de transformación, de ente prestador de servicios y ejecutor a un ente de asistencia técnica, de conformidad con la Ley Marco. Durante la última década, el SANAA ha traspasado 19 de los 32 sistemas de agua y saneamiento que operaba, a sus respectivos gobiernos municipales. Sin embargo, aún se encarga de la administración de 13 sistemas de agua potable y saneamiento (que, conforme a lo dispuesto en la ley, deberá traspasar a los gobiernos municipales hasta el año 2013). Su pasivo laboral representa uno de los principales obstáculos a la transferencia de los servicios, en especial el de Tegucigalpa, ya que el número de trabajadores (aproximadamente 2.000 empleados ubicados en nueve oficinas alrededor del país) ha seguido aumentando a pesar de la transferencia de sistemas de agua a los gobiernos municipales y el cierre de algunos programas financiados por donantes.

El SANAA apoya la ejecución de programas rurales en todo su ciclo de proyecto y actúa como la secretaría técnica del CONASA. Con excepción de algunas experiencias piloto, el SANAA no ha dado pasos claros en su proceso de transformación en una entidad de asistencia técnica para

las instituciones del sector, los gobiernos y prestadores de servicios municipales y las juntas administradoras de agua.

CONASA

El CONASA fue creado en 2003 como la autoridad máxima del sector. Su Consejo está constituido por varias secretarías de Estado, entre ellas las de Salud, Interior y Población, Recursos Naturales y Ambiente, y Finanzas, más la AMHON, un representante de las juntas de agua y un representante de los usuarios. La Secretaría de Salud preside el CONASA y el gerente general del SANAA tiene el rol de secretario ejecutivo. A través de su Secretaría Ejecutiva y con el apoyo de su Secretaría Técnica, el CONASA se responsabiliza de desarrollar las siguientes actividades: la formulación de políticas; la definición de objetivos y metas; el desarrollo de las estrategias y planes nacionales; la elaboración del plan de inversiones; la coordinación de los intervinientes en el sector; la concertación y seguimiento de las actividades del sector; y la promoción de diálogo sectorial, incluyendo a la población.

La Secretaría Técnica del CONASA ha buscado instancias de coordinación sectorial, acercándose a la mesa sectorial, a las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento, y a la Red de Agua Potable y Saneamiento, para impulsar sus principales actividades: la Política Nacional, el Plan de Saneamiento, el Monitoreo de los Avances el Sector, entre otras. Actualmente, la Secretaría Técnica está preparando una política financiera para la modernización y el desarrollo del sector, un plan nacional de agua potable y saneamiento, una metodología para la valorización de las intervenciones en agua y saneamiento, e impulsando la coordinación sectorial a través de iniciativas como MAPAS. Sin embargo, el hecho de no contar con los recursos humanos y financieros necesarios, hace que estas actividades sean realizadas a través de consultorías temporales. Por otro lado, la ausencia del Consejo del CONASA ha dejado pendientes de aprobación oficial las principales actividades impulsadas por la Secretaría Técnica.

ERSAPS

El Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) fue creado por la Ley Marco de 2003, con independencia funcional, técnica, administrativa y presupuestaria. Sin embargo, su presupuesto está adscrito a la Secretaría de Salud y es a la fecha insuficiente para el desarrollo de sus atribuciones, que incluyen:

el establecimiento de metodologías para el cálculo de tarifas y la evaluación de la gestión de los prestadores; el mantenimiento de registros públicos sobre prestadores; la promoción de la eficiencia de los prestadores de servicios; la protección de los derechos de los usuarios; y servicios de arbitraje, entre otras.

Para los sistemas urbanos y rurales, ERSAPS delega la tarea de supervisión y control de la prestación de servicios a las municipalidades. Para el efecto, se ha comenzado a instituir un modelo de regulación y control que consiste en una Unidad de Supervisión y Control Local (USCL) conformada por tres notables de la sociedad civil, quienes realizan la función de manera ad honorem y con el apoyo técnico de un técnico en regulación y control (TRC) financiado por el Gobierno Municipal.

Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud ostenta la presidencia del CONASA, y tiene al SANAA como Secretaría Técnica para el cumplimiento de sus funciones, y al gerente general del SANAA como secretario ejecutivo. Además, la Secretaría de Salud es responsable de velar por la calidad de agua para consumo humano; el control sanitario de las aguas residuales y pluviales; y la disposición de excretas. Sin embargo, el sector Agua Potable y Saneamiento no ha sido priorizado dentro del presupuesto de la Secretaría de Salud, por lo que no se cuenta con los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones del CONASA.

Gobiernos Municipales

Desde la publicación de la Ley de Municipalidades en 1990 y de la Ley Marco del Sector de APS en 2003, los municipios son titulares de los servicios de agua potable y saneamiento y responsables de la forma y condiciones para la prestación de servicios dentro de sus jurisdicciones. El SANAA viene efectuando el traspaso gradual de los sistemas a los gobiernos municipales, aunque a un ritmo pausado. El hecho de que un 75% de las alcaldías se caractericen por una baja capacidad institucional y económica ha dificultado este proceso. En el caso de Tegucigalpa, el elevado costo de la transferencia del servicio a la municipalidad, en especial debido al elevado monto del pasivo laboral, es el principal impedimento para llegar a un acuerdo al respecto.

Las alcaldías municipales pueden asociarse a través de mancomunidades para fines específicos o generales

relacionados con el cumplimiento de sus deberes. Una mancomunidad tiene la ventaja de no depender exclusivamente de un gobierno municipal, lo que hace difícil la manipulación política de los servicios. Al menos una mancomunidad está en proceso de asociación con el propósito de administrar servicios de agua y saneamiento¹⁶, y otra más vela por el uso integral del recurso hídrico¹⁷.

Cabe reflexionar acerca de si es realista supervisar a prestadores y monitorear la calidad de los servicios rurales en 298 municipios desde el nivel municipal. Las mancomunidades pueden ofrecer una solución a mediano o largo plazo frente a la atomización de los servicios rurales.

Juntas de agua

Existen más de 5.000 juntas administradoras de agua (JAA) en zonas rurales, que aplican la política nacional de gestión comunitaria y se enmarcan desde 2006 en el Reglamento de Juntas Administradoras de Agua del ERSAPS. Las JAA se responsabilizan de la operación, mantenimiento y administración de los servicios de agua potable, con la potestad de gestionar su personería jurídica, establecer sus estatutos y fijar y cobrar tarifas (ERSAPS 2006). Las Unidades de Supervisión y Control Local (USCL) de los gobiernos municipales se encargan de regular el abastecimiento rural, aunque el arreglo institucional aún no se ha consolidado.

Adicionalmente, a nivel local se cuenta con las Asociaciones de Juntas de Agua del Municipio (AJAM), los técnicos en salud ambiental (TSA) de la Secretaría de Salud, los TOM y TAS del SANAA, los prestadores de servicio, las ONG y el sector privado (consultores, constructoras, comerciantes y artesanos), además de programas existentes de inversión a través del FHIS, el SANAA y otros.

AHJASA

La Asociación Hondureña de Juntas de Agua y Saneamiento (AHJASA), creada en 1990, cuenta con una membresía de más de 500 juntas que pagan un 10-15% de sus ingresos provenientes de las tarifas a la Asociación. La AHJASA proporciona asistencia técnica en la planificación estratégica y anual.

Agencias ejecutoras de proyectos

Actualmente existen varias instituciones del Gobierno que se encargan de la ejecución de proyectos: el FHIS, el SANAA, la SEFIN, los Gobiernos Municipales, las ONG, etc. Cabe reflexionar sobre la necesidad de definir normas y procedimientos armonizados para ellas, así como mecanismos de coordinación para la implementación de proyectos

Otras instancias de cooperación y coordinación

Las decisiones sobre los recursos financieros del sector aún están centralizadas a nivel nacional, sobre todo en lo que se refiere a los créditos y donaciones externos. Por otra parte, existen recursos de donación que se manejan de manera independiente, es decir, no se registran en el sistema SIAFI (Tesoro Nacional).

Existen dos grupos principales de coordinación inter-institucional activos: la Mesa de Cooperantes, conformada por agencias cooperantes en el sector APS, y la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON), que agrupa a representantes del Gobierno, cooperantes, ONG y especialistas sectoriales.

La RAS-HON se constituyó en 2004 como una instancia de diálogo, consulta e intercambio, con la misión de contribuir a la modernización del sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras mediante acciones de gestión del conocimiento e incidencia política, con la activa participación del sector público, la sociedad civil y las agencias de cooperación, a nivel nacional, regional y local.

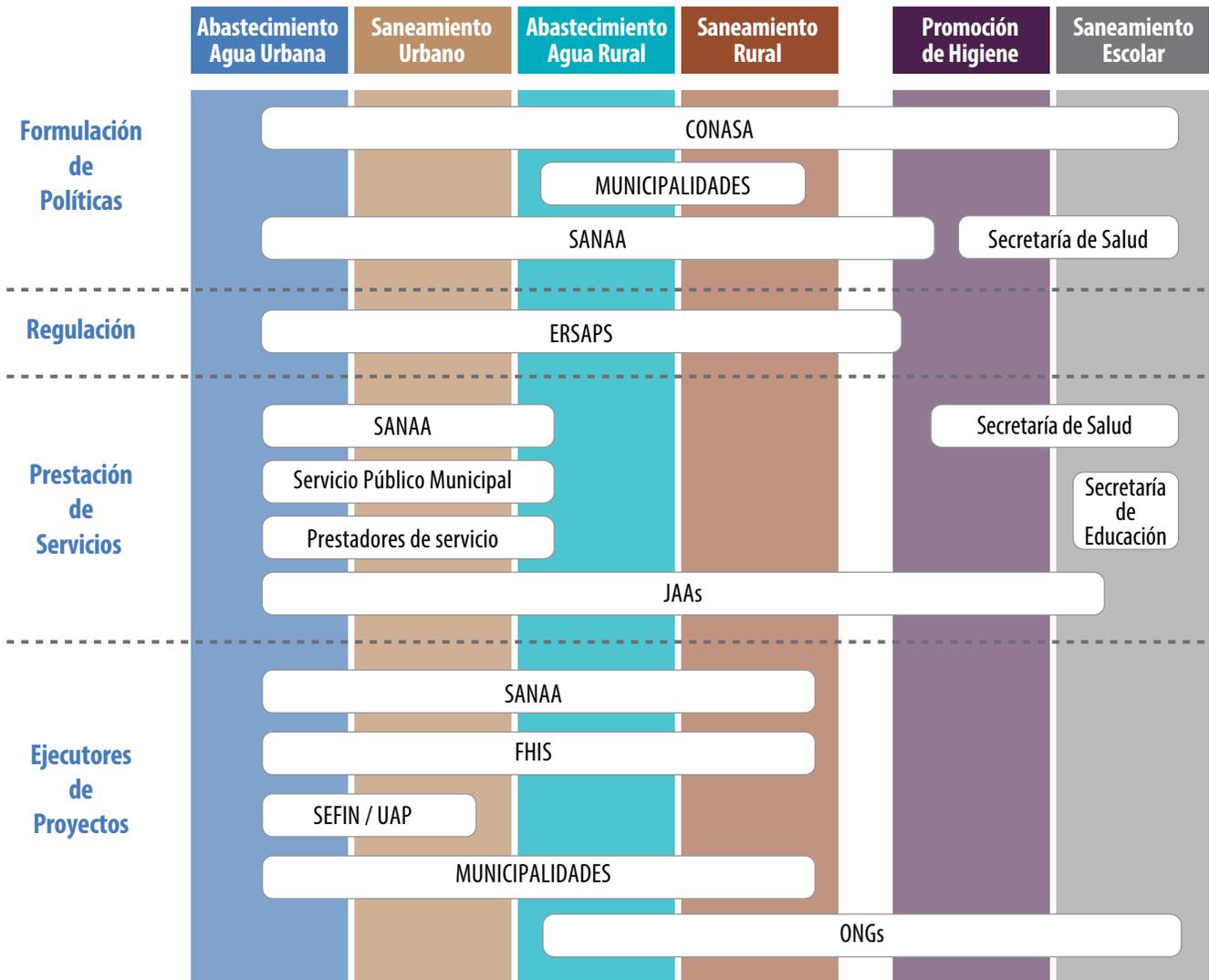
Durante estos años, la RAS-HON ha consolidado un espacio multisectorial con participación activa de los tres sectores: el sector gubernamental, de donde emanan las políticas; la sociedad civil, que hace posible la participación ciudadana; y el sector cooperante, que brinda asistencia técnica y financiera. Está conformada por tres capítulos, ocho grupos temáticos y cerca de cincuenta miembros, y se ha propuesto ser partícipe en todos los procesos de incidencia y de fortalecimiento de capacidades para las instituciones relacionadas con el sector Agua Potable y Saneamiento.

16 Se cita como ejemplo la Mancomunidad de los Municipios de Villanueva, San Manuel y Pimienta, experiencia apoyada dentro del proyecto PROMOSAS (2011).

17 La Mancomunidad de Mamuca está conformada por las municipalidades de El Porvenir, San Francisco, La Masica, Esparta y Arizona (López 2011).

La Figura 6 presenta un diagrama del marco institucional actual del sector Agua Potable y Saneamiento.

Figura 6 | Marco institucional del sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras



Como puede observarse, los roles institucionales no están claramente definidos, lo que da lugar a duplicidad de roles en la rectoría y la prestación de los servicios, y vacíos en la regulación de la calidad de los servicios, de la calidad del agua y ambiental. Asimismo, existe una multiplicidad de actores, en especial entidades que ejercen regulación y prestan servicios, lo que dificulta la coordinación sectorial.

5. Financiamiento y desarrollo del sector

Recomendaciones

Es fundamental que Honduras adopte una política financiera para el sector del agua potable y saneamiento que:

- Promueva la eficiencia del servicio a través de nuevos esquemas tarifarios que permitan a los prestadores recuperar costos y mejorar su desempeño.
- Permita fortalecer la capacidad de financiación de los prestadores de servicios para que puedan costear una parte de estas inversiones.

Planeamiento de inversión sectorial

La base de desarrollo del sector es la planificación, que forma parte del Sistema Nacional de Planificación y se encuentra en proceso de desarrollo. Los elementos de base para la planificación sectorial son: el Plan de Nación / Visión de País, el Plan de Gobierno y los presupuestos anuales.

El sector Agua Potable y Saneamiento no figura entre las veinte metas de prioridad nacional definidas para medir el logro de los cuatro objetivos nacionales definidos en el Plan de Nación / Visión de País (República de Honduras 2010a), lo cual le otorga una baja prioridad en la asignación de recursos financieros.

Honduras aún no cuenta con un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) para el sector Agua Potable y Saneamiento; por lo tanto, no dispone de techos presupuestarios de ningún tipo. El hecho de que el SANAA no se haya consolidado como ente de asistencia técnica y continúe operando sistemas y ejecutando proyectos; que el ERSAPS no haya logrado implementar las tasas de regulación para consolidarse y ganar la autonomía necesaria; y que el CONASA sea un interlocutor sectorial débil, hace que el proceso de desarrollo anual de los presupuestos dependa en gran medida de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Finanzas.

El documento que más se asemeja a un plan de mediano plazo es el PEMAPS, aunque este caducó en el año 2008. Aun así, el sector continúa utilizando las metas plasmadas en él, a pesar de que no cuenta con el financiamiento necesario para su ejecución o la suficiente voluntad política para avanzar de forma más acelerada. Un análisis breve del PEMAPS revela

que de los nueve espacios estratégicos planteados, solo uno puede ser considerado como logrado (instrumentos para construir prestadores), el resto se encuentra en varios grados de cumplimiento, con excepción de dos que en apariencia no han tenido avance alguno (ver Tabla 5).

No hay claridad sobre cuáles son las metas nacionales de cobertura. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio calculados automáticamente por el JMP ya están prácticamente logrados; sin embargo, la ERP del 2000 propuso la meta de cobertura de 95% para el 2015 para agua y saneamiento urbano y rural, mientras el Plan de Nación / Visión de País tiene metas distintas para el 2022. Sin metas consensuadas claras, la tarea de establecer planes y presupuestos se dificulta enormemente.

El cálculo más reciente (previo al MAPAS) de las necesidades financieras fue preparado en el año 2007 (Serrano 2007), basado en las metas del sector al 2015 formuladas dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del año 2000. Para alcanzar la meta de cobertura del 95% para agua potable y saneamiento rural y urbano, Serrano estimó un nivel de inversión anual del orden de US\$ 146 millones. Para saneamiento, el estimado anual fue de aproximadamente US\$ 30 millones para el sistema de recolección y US\$ 25 millones para la depuración, con un total anual de alrededor de US\$ 55 millones.

En el caso de agua potable, Serrano estimó un monto anual de aproximadamente US\$ 47 millones. Se adicionó un monto anual de aproximadamente US\$ 44 millones principalmente para obras anexas de agua potable, incluyendo US\$ 150 millones para las nuevas fuentes de Tegucigalpa.

Considerando el monto de financiamientos ya asegurado, Serrano estimó una brecha anual de financiamiento, en ese entonces, de aproximadamente US\$ 123 millones.

La Tabla 7 muestra un estimado de los fondos de inversión pública requeridos para alcanzar las metas de cobertura al 2022, estimativos que provienen de la hoja de cálculo del MAPAS. El escenario que refleja el ejercicio del MAPAS se fundamenta en los siguientes supuestos: (a) metas de 95% en agua y saneamiento urbano y rural hasta el 2022, (b) la contribución de los usuarios, (c) vida útil de tecnologías determinada para cada subsector, (d) estimaciones de costos por tecnología deseadas y (e) promedios de valores reposición/rehabilitación e inversión tanto de fondos nacionales como externos con base en el histórico 2002-2011, entre otros.

Se estima una inversión requerida anual de fondos de US\$ 425 millones para todo el sector, incluyendo rehabilitación, reposición e inversiones nuevas, de los cuales se estima que US\$ 160,5 millones podrían estar ya planificados o anticipados (contribución de los usuarios, más la inversión del gobierno). Considerando los niveles de servicio planeados y la calidad de servicio deseada, es poco probable que Honduras obtenga el financiamiento necesario para cumplir con las metas con calidad y sostenibilidad. Es importante observar que gran

parte de los recursos en agua y saneamiento rural serán para reemplazar y rehabilitar infraestructura.

Cabe resaltar que dentro de los recursos planificados, los valores representados en financiamiento externo son estimados de acuerdo al comportamiento de las carteras de proyecto de las diversas agencias de cooperación que apoyan al sector en los últimos 10 años. Sin embargo, garantizar y concretar estas proyecciones dependerá de la gestión del Gobierno Central y la disponibilidad financiera de la cooperación. Se observa en los últimos años una disminución de la inversión con fondos nacionales, cuyos montos mostrados en el presente análisis forman parte de supuestos pero no están garantizados.

Uno de los supuestos planteados por el MAPAS en su proyección de necesidades financieras para la inversión en el sector, es la contribución de los usuarios, que de no cumplirse puede comprometer la ejecución de las inversiones propuestas.

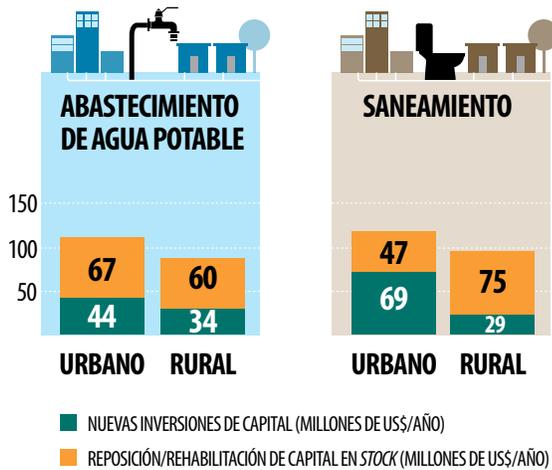
A fin de dar sostenibilidad financiera al sector, el subsidio del Gobierno a las tarifas deberá ir disminuyendo de manera gradual, beneficiando únicamente a los estratos más pobres. En simultáneo, se deberán potenciar mecanismos que permitan mejorar la calidad del servicio e incentivar el desempeño de los prestadores.

Tabla 7 | Estimación de inversiones anuales necesarias para alcanzar y mantener las metas de cobertura de agua y saneamiento al 2022 (millones de US\$/año)

Subsector	Inversión total requerida en el sector				Contribución de los usuarios	Inversión pública requerida	Inversión total planificada por Gobierno, donantes, ONGs (e)	Déficit (d-e)	
	Nuevas (a)	Reposición capital stock (b)	Rehabilitación (c)	Total inversión requerida (d=a+b+c)					
Agua	Rural	33,6	58,1	1,8	93,5	18,7	74,8	23,8	69,76
	Urbano	44,3	64,5	2,6	111,4	22,3	89,1	24,1	87,27
	Total	77,9	122,6	4,4	204,9	41	163,9	47,9	157,03
Saneamiento	Rural	28,6	72,6	2,8	104	10,4	93,6	11,5	95,52
	Urbano	68,8	43,7	3,5	116	34,8	81,2	15,7	100,27
	Total	97,4	116,3	6,3	220	45,2	174,8	27,2	192,80
Totales	175,2	238,9	10,7	424,9	86,2	338,7	75,1	349,82	

Fuentes: UNICEF/OMS (2012). Datos del Gobierno Central, Prestadores Municipales, Donantes procesados por MAPAS.

Figura 7 | Requerimientos financieros para alcanzar Metas Nacionales al 2022, inversiones nuevas versus inversiones en reposición-rehabilitación



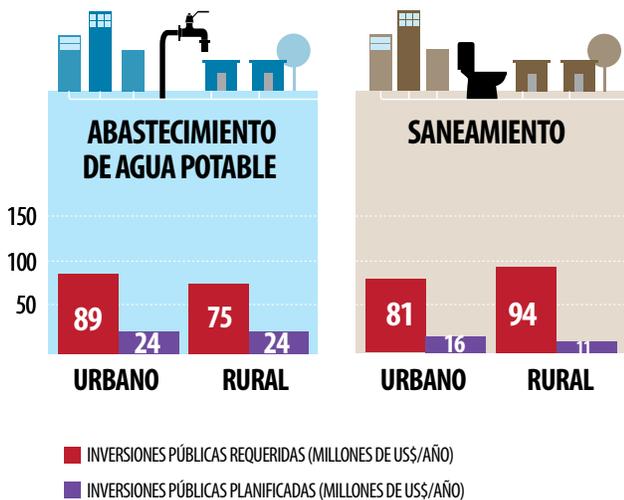
TOTAL: NUEVAS INVERSIONES, REPOSICIÓN Y REHABILITACIÓN REQUERIDAS



El estimado de inversiones anuales necesarias para alcanzar y mantener las metas de cobertura al 2022 es de US\$ 349 millones, esta cifra representa un monto mayor a los recursos presupuestales disponibles y significativamente mayor incluso a los montos considerados en los esquemas/ejercicios de planificación. Considerando el ajustado presupuesto y reducido espacio fiscal en Honduras, parece poco probable

que se puedan incrementar las inversiones al nivel necesario para alcanzar las metas de agua y saneamiento. Ante este escenario, es fundamental para el sector del agua en Honduras para promover alternativas de política financiera que promueva nuevos esquemas tarifarios que permitan a los proveedores de servicios para recuperar costos y mejorar sus eficiencias, y fortalezca la capacidad de financiación de los

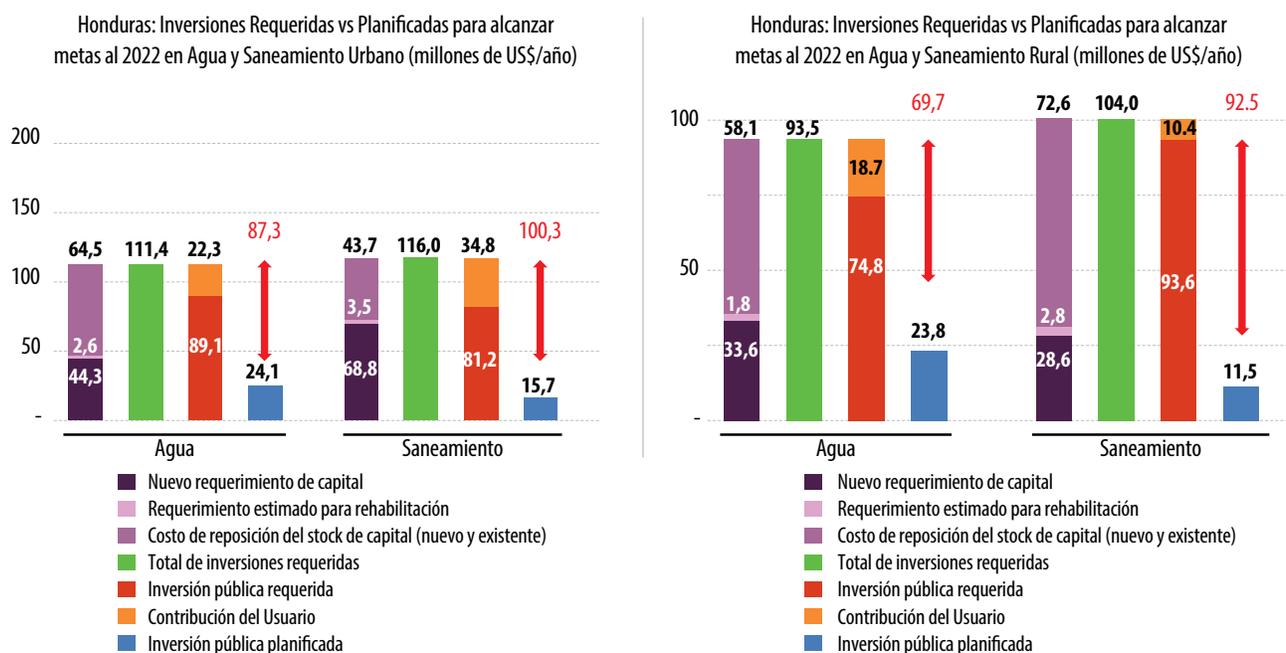
Figura 8 | Necesidades de inversión por subsector para alcanzar metas al 2022



INVERSIONES PÚBLICAS TOTALES REQUERIDAS Y PLANIFICADAS



Fuente: Datos del Gobierno Central, Prestadores Municipales y Donantes procesados por MAPAS.

Figura 9 | Inversiones requeridas versus planificadas para alcanzar las Metas Nacionales al 2022 a nivel urbano y rural


Fuente: Datos del Gobierno Central, Prestadores Municipales, Donantes procesados por MAPAS.

prestadores de servicios para que puedan costear una parte de estas inversiones. La cifra estimada mediante el MAPAS podría reducirse mediante la combinación de los siguientes elementos: (i) la aplicación de tecnologías de menor costo; (ii) el enfoque en mejorar la eficiencia de prestación de servicios, como por ejemplo la reducción del volumen de agua no facturada; (iii) un cambio de actitud de los usuarios sobre los volúmenes de agua consumidos por persona; (iv) un alza en los aportes financieros de los usuarios a través de las tarifas o las tasas de conexión; (v) la focalización de los subsidios hacia los estratos más pobres; (vi) una reducción en los costos operacionales; y (vii) un aumento en los financiamientos públicos. El continuar con el nivel actual de inversión conducirá a mantener servicios deficientes poco sustentables y con incapacidad de expansión.

El dato más impactante se encuentra al desagregar las inversiones anuales requeridas (Figura 9). El 60% de los US\$ 204,9 millones/año requeridos para alcanzar las metas

de agua potable y el 53% de los US\$ 220,0 millones/año requeridos para alcanzar las metas de saneamiento, corresponden a la reposición de las infraestructuras y sistemas construidos en las décadas de 1970 y 1980, que están llegando al final de su vida útil¹⁸. Cabe precisar que la estimación de la vida útil de los sistemas es un parámetro convencional para calcular la amortización de las inversiones en infraestructura. Este parámetro no determina necesariamente que dicha infraestructura se encuentre o no en condiciones adecuadas para la prestación del servicio al final de su vida útil. Algunos sistemas podrían funcionar o dejar de funcionar adecuadamente antes o después del final de su vida útil en función de las condiciones bajo las cuales hayan sido operados y mantenidos. Asimismo, las condiciones físicas y durabilidad de la infraestructura pueden verse afectadas por su vulnerabilidad a los desastres naturales que afectan al país con frecuencia, lo cual representó un verdadero desafío para la sostenibilidad de los servicios en las últimas dos décadas.

18 La vida útil de los sistemas fue estimada en 30 años para los sistemas de agua y saneamiento urbanos, 20 años para los sistemas de agua rural y 10 para las infraestructuras de saneamiento básico en las áreas rurales.

Al realizar este análisis desagregando los subsectores Agua y Saneamiento, urbano y rural, se encontró que el nivel de inversión programada es insuficiente en todos los subsectores. Ni siquiera llega a cubrir las necesidades de inversión para nuevas infraestructuras de servicios. Se observa además que la inversión planificada en los cuatro subsectores es similar, casi el mismo nivel de inversiones planificadas para agua y saneamiento a nivel rural y urbano, lo que denota la falta de focalización de recursos hacia los subsectores donde existe mayor necesidad de un mejor servicio, como Saneamiento Urbano, debido al alto proceso de urbanización.

Financiamiento externo

La SEFIN mantiene un registro de los créditos y donaciones más importantes para el país, pero el sector no hace seguimiento ni reporta sobre los fondos externos disponibles. Esto se debe en parte a que: (i) el CONASA todavía no realiza actividades en esta área; (ii) los entes principales del sector no preparan planes o reportes anuales de actividades; y (iii) los cooperantes no siempre coordinan sus esfuerzos y no reportan consistentemente sobre sus inversiones, prefiriendo realizar proyectos de manera independiente. El PEFA indica que por lo menos un 20% de las donaciones externas no se reportan al gobierno (GFA, HTSPE 2009).

Los financiadores y cooperantes más importantes en los últimos años para el sector incluyen a las agencias siguientes: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Unión Europea, la Cooperación Española, la Cooperación Canadiense, la Cooperación Suiza y la Cooperación Italiana, entre otros. El nivel de inversiones anuales llegó a un promedio de US\$ 15 millones durante el período 2002-2011. Se espera un aumento sustancial en este nivel de financiamiento a un promedio anual cercano a los US\$ 53 millones¹⁹. La baja sensible en aportes durante el período 2007-2009 se debió en gran medida a la crisis de gobierno de esa época. Los fondos externos se dividen aproximadamente en: 72% en créditos y 28% en donaciones²⁰.

Adicionalmente, hay fondos de ONG nacionales e internacionales provenientes de fuentes propias y de los cooperantes²¹. El sector no recopila esta información a nivel nacional, por lo que se produjo un estimado utilizando información de algunas organizaciones y proyectando el total. Aproximadamente US\$ 5 millones por año son invertidos por las ONG, la mayoría en proyectos de agua rural.



Foto: Planta de Filtración de Agua. El Naranjal. Francisco Morazán. Archivo del Banco Mundial.

19 Fuente: análisis MAPAS 2002-2011 a partir de fuentes de DGIP SEFIN.

20 Fuente: Estudio de gasto público y la financiación del sector APS, Banco Mundial, 2012, a partir de fuentes de DGIP SEFIN.

21 Entre los más importantes se encuentran: ADRA, Agua para el Pueblo, CARE, CHF, CRS/CÁRITAS, FUNAPAT, Save the Children y Water for People.

6. Información y monitoreo sectorial

Recomendaciones

Mejorar los sistemas de información sectorial sobre financiamiento y calidad de los servicios para la planificación y evaluación sistemática del desempeño del sector.

Recoger de forma sistemática información a nivel nacional y municipal para monitoreo de los avances en agua potable y saneamiento.

Las agencias principales para la recolección, manejo, análisis y aplicación de los datos sectoriales son CONASA, SANAA y ERSAPS.

El SANAA, a través de su División de Investigación y Análisis Técnicos (DIAT), maneja varias bases de datos que incluyen: cobertura; un inventario de pozos; un banco de datos de calidad de agua; hidrología; y el Sistema de Información de Acueductos Rurales (SIAR), el cual no se actualiza desde el año 2003.

El ERSAPS recopila datos mensuales de prestadores urbanos y rurales que ya están regulados²². El ERSAPS recolecta continuamente información sobre el estado de 463 JAA. De los limitados datos recolectados, se desprende que de los 440 sistemas bajo regulación (con datos disponibles), aproximadamente 237 (53%) desinfectan el agua; que la continuidad de servicio es de alrededor de 13 horas por día; que la tarifa promedio es de L. 22 (US\$ 1,15); y que un 58% de los sistemas cuenta con la fuente forestada.

El FHIS maneja una base de datos de los proyectos de agua y saneamiento que ejecuta.

El INE maneja datos de los censos y encuestas nacionales, aunque se nota que las definiciones y parámetros que utiliza no están concertados con el sector (WSP 2007a).

Otras bases de datos relevantes son mantenidas por las Secretarías de Salud y de Finanzas, el AMHON, la AHJASA

y otros. Muchas de estas bases contienen información desactualizada y su utilidad es cuestionable.

Actualmente, las instituciones sectoriales están trabajando de manera coordinada en una iniciativa colaborativa regional entre Honduras, Nicaragua y Panamá, para el diseño, desarrollo e implementación de un nuevo Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR).

El Sistema de Información de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la SEFIN registra los datos de ejecución financiera de las instituciones de Estado y de la cooperación externa.

En lo referente a los datos financieros y presupuestarios, se observa lo siguiente: (i) ningún ente del sector recopila y analiza la información presupuestaria y financiera del sector; (ii) el CONASA y el SANAA no disponen de planes o reportes anuales, lo cual imposibilita el monitoreo de sus resultados conforme a sus inversiones; y (iii) existe información financiera y resultados de las inversiones sectoriales realizadas a través del FHIS. También se cuenta con información financiera sectorial de los gobiernos municipales, aunque no siempre claramente vinculados a los resultados obtenidos con las inversiones realizadas.

El sector no convoca reuniones ni prepara informes regulares para repasar y analizar los resultados obtenidos, logros, retos y necesidades.

22 El ERSAPS recolecta datos sobre 28 indicadores de calidad de servicio, administración, operación y mantenimiento, costos y desempeño comercial.

7. Agua Rural



ACCIONES PRIORITARIAS EN SUBSECTOR AGUA RURAL

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar Programas Nacionales para ampliar la cobertura de agua en el área rural basados en la Política y Planes Nacionales Sectoriales. • Desarrollar una estrategia diferenciada a nivel sectorial para atender tanto el rural disperso como el rural concentrado. • Fortalecer las capacidades locales mediante principios de asocio y solidaridad, trabajando a lo interno de las municipalidades en el mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura existente (énfasis en rural concentrado). • En el rural disperso, aprovechar el fortalecimiento de las organizaciones locales como ser: Municipalidades, Asociaciones de Juntas de Agua, Organizaciones de la Sociedad Civil y derivar acciones para alcanzar los caseríos que todavía no cuentan con acceso al agua potable en cada municipio.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el acceso de las municipalidades a recursos financieros para que estas mejoren la cobertura de agua de la población rural postergada, tomando en cuenta que cada vez son mayores. • Elaborar y ejecutar planes para el fortalecimiento de las Juntas de Agua y la rehabilitación de la infraestructura que entra en obsolescencia, determinando los costos reales y la metodología para medir estos costos. • Fortalecer y aumentar la cobertura de los sistemas de información (SIASAR). • Asignar recursos para la rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y que estos sean gestionados directamente por las Juntas de Agua.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los programas TOM para que brinden asistencia técnica en el mantenimiento de los sistemas y TSA para mejorar los mecanismos de vigilancia de calidad de agua. • Apoyar a las AJAM, COMAS y USCL. • Fortalecer las Juntas de Agua rurales y ejecutores nacionales de programas y proyectos integrales de agua potable rural • Fomentar la cultura de pago y el valor económico del agua, incluyendo la preservación del recurso hídrico.

La mitad de la población hondureña habita en áreas rurales²³. La población rural tiene una tasa de acceso mejorado de agua del 77%, 18 puntos más bajo que la población urbana. El hecho de que la población rural hondureña es dispersa y vive en núcleos poblacionales muy pequeños, representa uno de los factores que dificulta la provisión de los servicios rurales.

El Plan de Nación, citando al censo del 2001, reporta que el país cuenta con alrededor de 28,000 caseríos de los cuales 24,000 tiene menos de 250 habitantes, albergando a 24% de la población del país. Casi 19,000 caseríos existen con poblaciones menores a 100 habitantes, representando a casi 10% de la población nacional (República de Honduras 2010).

²³ Las proyecciones del INE estiman que a julio de 2010 la población total de Honduras bordeaba las 8.045.990 personas, de las cuales el 49% (3.917.290) habita en el área rural. El área urbana tiene como característica una población de 2.000 o más personas y cuenta con servicios básicos tales como agua por cañería, carreteras de acceso, una escuela primaria completa, servicio de correo, etc. El Decreto N° 286-2009 estableció que una población de 5.000 habitantes constituye un asentamiento con condiciones urbanas "reales".

Extender servicios mejorados a poblaciones tan dispersas es un reto significativo. Honduras ha alcanzado una cobertura de agua rural relativamente alta por lo que se estima que la mayoría de las inversiones en adelante serán para rehabilitar y reemplazar sistemas de agua (Serrano 2007).

Actualmente el país no cuenta con una política, como tampoco con un plan estratégico nacional que se aplique a la población rural. Existe una normativa del SANAA para el diseño de proyectos de abastecimiento de agua rural, sin embargo esta normativa no ha sido publicada de manera oficial, lo que ha permitido a otras organizaciones preparar sus propias normas de diseño y construcción²⁴.

Un análisis (utilizando los datos del SIAR) sugiere que aproximadamente un 22% de los sistemas de agua potable rural están obsoletos y deben ser reconstruidos completamente (López 2011). Este número concuerda con valores registrados en otros países. No se cuenta con datos o estudios que precisen las razones para el porcentaje de sistemas obsoletos. La solución a los problemas depende del conocimiento de las causas, en este caso no está claro si la causa principal es la infraestructura que ha culminado con su vida útil o infraestructura que no fue construida o mantenida de manera correcta.

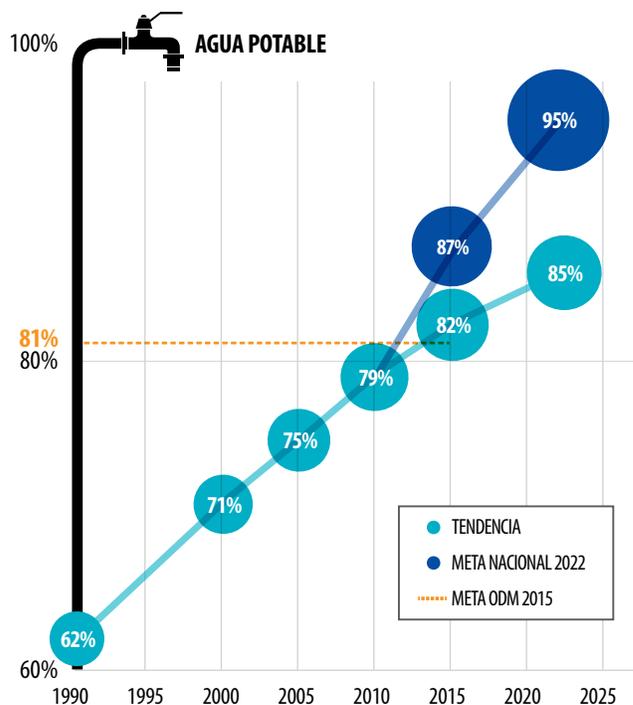
Es difícil evaluar el estado de los servicios de agua rural por falta de información actualizada sobre su funcionamiento, situación financiera, calidad y cantidad de agua, y otros parámetros básicos de calidad o satisfacción de los usuarios. Un estudio elaborado por el Programa de Agua y Saneamiento (WSP, 2004) concluyó que ninguno de los sistemas de agua estudiados lograba ser sostenible, aunque un 58% de los sistemas fue catalogado como potencialmente sostenible.

Tendencias de Cobertura en el Subsector

La Figura 10 sugiere que las metas de cobertura del Plan de Nación no serán alcanzadas si no se produce un cambio de tendencia para el incremento de la cobertura.

Los datos e informes disponibles sugieren que la continuidad del servicio y la gestión de los sistemas son aun inadecuadas. La calidad del agua suministrada es uno de los problemas más grandes. El modelo de gestión comunitaria precisa de un mayor respaldo post-construcción con el fin de asegurar

Figura 10 | Tendencia de acceso, Agua Rural



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

la sostenibilidad técnica-social-financiera. Otras opciones de gestión de los servicios de agua rural deben ser exploradas.

El antes citado estudio confirmó una serie de áreas de enfoque al revelar que: 80% de los sistemas rurales proporcionaron acceso 10 horas o más al día; 57% de los usuarios entrevistados reportaron el racionamiento de agua en época de sequía; en 88% de los sistemas no existió o no funcionó el clorador por goteo (hipoclorador); 60% de las juntas administradoras de agua y saneamiento (JAAS) funcionaban; 15% de los miembros de las JAAS son mujeres; 70% de los sistemas cobraron tarifas que cubrían los costos básicos de O&M; 80% de las JAAS reportaron dificultades en cobrar la tarifa (por ejemplo, 19% con mora encima del 50%); el estado de la infraestructura llegaba a 50% de lo ideal; 88% contaban con fontaneros, la mayoría con herramientas; y que 0% de los sistemas se catalogaron

24 El FHIS, por ejemplo, utiliza sus normas propias.

como “sostenibles”, 41.8% “no sostenibles” y 58.2% “potencialmente sostenibles”.

Es importante actualizar este tipo de información para mejor precisar los puntos fuertes y débiles y direccionar las acciones necesarias para mejorar el desempeño. Un reciente análisis de los servicios de agua rural concluyó que las JAAS y sus asociaciones aún están lejos de asegurar la sostenibilidad, aunque se ha evidenciado mejoras importantes en la participación comunitaria, planificación local y el aspecto de género (López, 2011). El mismo estudio no pudo obtener ninguna información sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas rurales.

Resultados del Cuadro de Mandos Subsectorial

Por otro lado, los resultados del Cuadro de Mandos (ver Tabla 8) de MAPAS identifican debilidades fundamentales en el subsector, sobre todo en el área de planeación, equidad, resultados y mantenimiento. Ninguno de los tres pilares alcanza un puntaje superior a 2, lo que refleja un subsector con una institucionalidad y gerenciamiento débil y con alto riesgo de no alcanzar un servicio de calidad y sostenible.

El pilar de Marco Institucional refleja una baja calificación, debido a que no existe una planificación con enfoque

subsectorial y la ausencia de una política nacional del sector. Por otro lado el pilar de sustentabilidad contempla deficiencias, entre estas la ausencia de mecanismos de consulta y apoyo a la participación de los usuarios en la gestión del servicio, así como los criterios para la asignación presupuestaria equitativa entre los municipios y/o comunidades. Es claro que estos y otros obstáculos no permiten lograr la prestación de servicios de agua de forma sostenibles y de calidad en las zonas rurales del país.

La tabla 9 presenta un posible escenario a medio plazo, bajo el supuesto que se logran implementar una serie de reformas e instrumentos, que hoy se encuentran en proceso de desarrollo o aprobación, como la implementación de la Política Nacional de Agua y Saneamiento, la Política Financiera, el Plan Sectorial y el Plan de Nación y Visión de País. Uno de los resultados esperados de estos instrumentos la gestión y focalización de los recursos así como la asistencia para el subsector.

A pesar de estos escenarios “optimistas” el análisis refleja que persistirían problemas en la distribución equitativa de los servicios y en su operación y mantenimiento, poniendo en riesgo la posibilidad de alcanzar la sustentabilidad en el mediano plazo.

Tabla 8 | Cuadro de Mandos, Agua Rural, situación actual



Tabla 9 | Cuadro de Mandos, Agua Rural, escenario a medio plazo



8. Agua Urbana



ACCIONES PRIORITARIAS	
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normativas claras y aplicables que faciliten el acceso universal al agua potable en el área urbana • Fortalecer el modelo municipal y de administración comunitaria para la prestación del servicio. • Crear un modelo municipal para la planificación e implementación de proyectos locales orientados a la rehabilitación y expansión de la infraestructura. • Diseñar e implementar programas y proyectos integrales que respondan a la política y planificación sectorial.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Crear prestadores autónomos competentes. • Fortalecer las capacidades municipales para planificar y ejecutar instrumentos de financiamiento, acceso a recursos financieros por parte de los locales y no del gobierno “principio de subsidiariedad”. • Crear y aplicar una normativa de desarrollo urbano de las Municipalidades para agua potable urbana (en APS en general). • Fortalecer y aumentar la cobertura de los sistemas de información del ERSAPS. • Establecer inversiones en rehabilitación y reconstrucción de sistemas de agua potable que se encuentren en mal estado. • Crear mecanismos para financiar los costos de transferencia de sistemas del SANAA a las municipalidades o entes especializados con autonomía administrativa y financiera.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de los prestadores municipales y elaborar una estrategia de desarrollo urbano que integre agua y saneamiento. • Asegurar la prestación de servicios con eficiencia, calidad y continuidad y con participación ciudadana. • Priorizar la creación y fortalecimiento de prestadores de servicios con autonomía administrativa y financiera. • Lograr cubrir los costos de los servicios con las tarifas. • Asegurar que los fondos recolectados a partir del servicio sean intransferibles y se utilicen en el subsector o sector. • Mejorar la eficiencia de la gestión del servicio desarrollando una visión de empresa pública eficiente con elementos de participación ciudadana. • Desarrollar un mecanismo de apoyo financiero e institucional a los prestadores. • Asegurar la calidad del agua y su potabilidad para el consumo saludable de las personas. • Implementar la micro-medición como mecanismo para la reducción de pérdidas y promoción del uso racional del agua.

El subsector de agua urbana ha experimentado los cambios más drásticos del sector durante los últimos 15 años: (i) se han creado nuevos modelos de gestión para los servicios urbanos; (ii) SANAA ha avanzado en el proceso de transferencia de los sistemas a los gobiernos municipales,

dejando de ser administrador de servicios de agua traspasados; (iii) se ha establecido el ente regulador; y (iv) se ha elevado sustancialmente el volumen de agua potabilizada para consumo y aguas servidas depuradas. A la par de la implementación de estas reformas se ha experimentado un

aumento en el nivel de inversiones, conforme el aumento poblacional urbano²⁵.

A pesar de estos cambios significativos, el país aún no cuenta con una política nacional de agua potable y saneamiento en implementación, o con un plan estratégico nacional vigente que se aplique a la población urbana y que de alguna manera facilite el desarrollo del servicio de este subsector.

No se han podido superar los problemas históricos de abastecimiento de agua urbana que afligen tanto a los sistemas administrados por SANAA como a los dirigidos por los gobiernos locales. Entre estos se encuentran: altas pérdidas, discontinuidad del servicio, cobranzas insuficientes, micromedición deficiente, exceso de personal, entre otros. Adicionalmente, y a pesar de los esfuerzos del regulador, no existe información insuficiente sobre el desempeño de los prestadores urbanos.

Según el “Informe sobre el Gasto Público” más reciente, para el año 2006 SANAA generó una pérdida de aproximadamente US\$ 3.8 millones, debido en parte a sus “ineficiencias” (Banco Mundial 2007). Este mismo reporte señala que para 2004 solo 2.3% de los subsidios proporcionados por el gobierno para el abastecimiento de agua potable fue dirigido al quintil más bajo de la población, similar a la situación con los subsidios eléctricos. Este serio problema podría continuar aun cuando concrete la transferencia del resto de los sistemas que actualmente administra el SANAA a los gobiernos municipales.

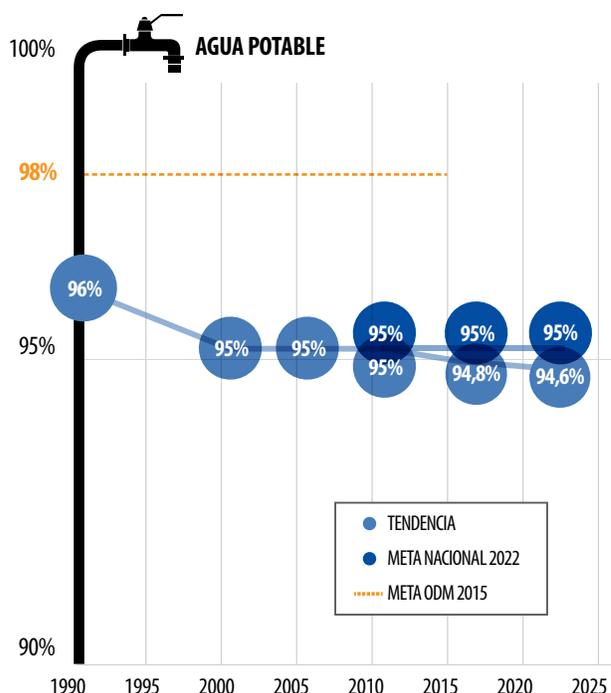
Un reciente informe de gasto público del sector (Banco Mundial, 2012) analiza varios indicadores de desempeño, y concluye que los sistemas administrados por el SANAA o por los gobiernos municipales proporcionan un servicio deficiente. Los servicios gestionados por empresas de agua municipales también tuvieron deficiencias, pero su nivel de desempeño fue muy superior. Este mismo análisis encontró, por ejemplo, que para un indicador básico como continuidad de servicio, los sistemas de agua potable rural proporcionan mejores servicios que los urbanos.

En cuanto a acceso, la figura 11 sugiere que en el subsector agua urbana, las metas de cobertura de agua definidas en el Plan de Nación para el 2022 solo serían alcanzadas

si se consigue revertir la tendencia negativa, producida por la insuficiencia de inversiones y el acentuado crecimiento poblacional en las áreas urbanas de casi 12% desde el año 1990 al 2010. Sin embargo, parece poco realista que puedan alcanzarse la meta del 98% de cobertura de agua urbana establecida por los ODM debido al corto plazo de tiempo disponible para invertir esta tendencia.

Tendencias de Cobertura en el Subsector

Figura 11 | Tendencia de acceso, Agua Urbana



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

Resultados del Cuadro de Mandos Subsectorial

Los resultados del Cuadro de Mandos para el subsector (ver Tabla 10) identifican debilidades críticas en sus tres pilares, especialmente en el área de planeamiento, equidad, expansión y usuario. Actualmente ninguna de las nueve dimensiones alcanza un puntaje superior a 2, lo cual implica que hay obstáculos importantes que vencer para lograr servicios sostenibles y de calidad en las zonas urbanas.

25 La población urbana ha aumentado de forma continua desde comienzos del siglo XX. En 1990, la población urbana fue de 41% y ha demostrado un aumento de más o menos 5 puntos porcentuales cada década desde 1950 (García 1999).

Los resultados en los pilares del Marco Institucional y Desarrollo del subsector, reflejan que a pesar que los prestadores urbanos descentralizados cuentan con autonomía para la operación, gestión financiera, adquisiciones y recursos humanos, no aplican mecanismos de equidad en la distribución y cobro del servicio, por lo que dicha autonomía no está beneficiando a los más pobres. Algunos prestadores de servicio como los de Tegucigalpa y San Pedro Sula incorporan de forma aislada, planes para servir a los pobres pero carecen de una visión a

largo plazo sin embargo estos esfuerzos no responden a una política nacional del sector.

El pilar de sustentabilidad del sector se ve afectado por la ineficiencia en la continuidad y la gestión de los servicios, según la información que dispone el ente regulador. El modelo de gestión de los gobiernos y empresas municipales precisa de un mayor respaldo post-construcción con el fin de asegurar la sustentabilidad técnica-social-financiera.

Tabla 10 | Cuadro de mandos, Agua Urbana, situación actual



Tabla 11 | Cuadro de mandos, Agua Urbana, escenario a mediano plazo



Con el fin de complementar el análisis del Cuadro de Mandos, el ejercicio de MAPAS plantea un posible escenario a medio plazo (ver Tabla 11), bajo el supuesto que se implementan una serie de reformas e instrumentos actualmente en desarrollo o recientemente aprobados. De cumplirse este supuesto, se proyecta una mejoría en seis dimensiones del cuadro de mandos. Estas mejoras se generarían, entre otros, por la culminación exitosa de proyectos o programas como PROMOSAS y AGUASAN, dirigidos a fortalecer la a los prestadores, y también a la implementación de instrumentos como la Política Nacional de Agua y Saneamiento, la Política Financiera, el Plan

Sectorial, enmarcados en el Plan de Nación/Visión de País. Estos elementos contribuirían a focalizar recursos para el subsector, pero también permitiría una mayor participación de la ciudadanía al transferir la prestación de servicios a los niveles más próximos a los usuarios finales.

No obstante, aun así se llegarán a cumplir estos supuestos, los resultados del cuadro de mandos a mediano plazo reflejan que persistirían los problemas en la expansión de los servicios debido a que la tasa de crecimiento de población urbana supera los niveles de incremento de cobertura de agua en zonas urbanas.

9. Saneamiento e Higiene Rural



ACCIONES PRIORITARIAS

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar el saneamiento rural e higiene en los planes sub-sectoriales y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS). • Diferenciar en lo posible los planes y estrategias de saneamiento para comunidades rurales concentradas y comunidades rurales dispersas que por sus características demandan tecnologías de saneamiento diferentes. • Fortalecer las capacidades de las municipalidades para diseñar e implementar proyectos de saneamiento básico en comunidades rurales (Letrinización). • Otorgar a las Juntas de Agua la responsabilidad del “servicio” de saneamiento para que puedan monitorear a través del Comité de Saneamiento.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Homologar los programas de fortalecimiento de capacidades de los prestadores. • Mejorar la interrelación entre comunidades y gobiernos locales para la identificación conjunta de soluciones en saneamiento, ejecutar diagnósticos, implementar proyectos y consolidar Juntas de Agua y Organizaciones Comunitarias. Aspectos que deberán estar reflejados en las políticas y estrategias de saneamiento. • Implementar estrategias para la protección de fuentes y microcuencas. • Ejecutar programas de apoyo directo a la fase post-construcción.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y establecer mecanismos de monitoreo que permitan generar información oportuna para la toma de decisiones sobre capacitación, calidad del servicio, mantenimiento de infraestructura y otros factores relevantes para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento • Institucionalizar el mecanismo de monitoreo una vez que este haya sido diseñado y validado.

La población rural tiene una tasa de acceso a saneamiento mejorado de 18 puntos más abajo que el de la población urbana (62% vs 80%). Adicionalmente el nivel de servicio para la población rural es más bajo: por ejemplo 65% de la población urbana con acceso a saneamiento mejorado cuenta con un sistema de alcantarillado, mientras que solo un 4% de los hogares rurales que tiene acceso a saneamiento mejorado cuenta con servicio de alcantarillado (Instituto Nacional de Estadísticas 2009)²⁶, aunque solo el 35% dispone de una letrina con cierre hidráulico.

En cuanto a la sostenibilidad es importante mencionar que los costos de expansión de los sistemas de saneamiento rural son cubiertos en algunos casos hasta el 50% por los usuarios. Existe poca información sobre la calidad de los servicios de saneamiento e higiene rural, y aún se desconoce el grado de utilización de las letrinas rurales (WSP, 2007).

Otras referencias anteriores sugieren que la higiene personal y del hogar, eran inadecuadas, con únicamente 11% y 13% favorable, respectivamente. Asimismo el buen cuidado del

26 No hay consenso a nivel mundial de que un sistema de alcantarillado representa un mejor nivel de servicio en comparación con un tanque séptico o una letrina bien diseñada y funcionando correctamente. Sin embargo, existe consenso respecto de que un sistema de alcantarillado tiene un costo de construcción y de operación y mantenimiento muy superior a otras alternativas efectivas, lo cual indica que las zonas urbanas de Honduras están captando mayores niveles de los limitados recursos disponibles.

agua para el consumo humano alcanzó apenas un 20% y el buen uso y mantenimiento de la letrina familiar un 47% (WSP, 2003). Estos valores responden a las intervenciones propugnadas por el programa Escuelas y Casas Saludables ejecutadas por UNICEF/SANAA, aunque no cuenta con seguimiento a largo plazo.

Tendencias de Cobertura en el Subsector

Es importante notar la influencia de la pobreza sobre el acceso a saneamiento rural. En 2007 las familias rurales no pobres contaban con un acceso a saneamiento mejorado de cerca del 84%, comparado con el 51% de las familias de pobreza extrema (WSP, 2007).

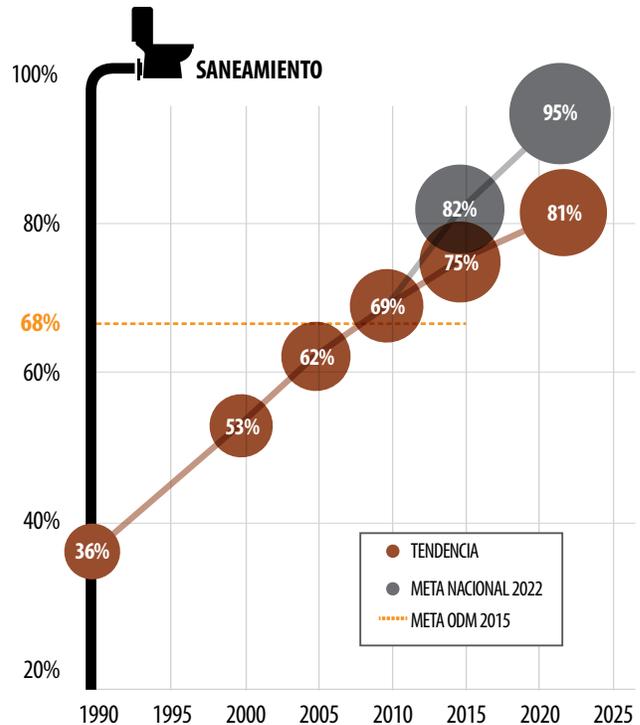
La Figura 12 sugiere que para alcanzar las metas de cobertura para saneamiento rural incluidas el Plan de Nación para el año 2022, sería necesario destinar esfuerzos significativos al incremento de coberturas para acelerar la tendencia actual. Sin embargo, la tendencia indica que es posible que se alcancen las metas de los ODM hasta el año 2015.

Entre los factores que inciden en esta tendencia están el grado de dispersión de la poblacional del área rural que dificulta las intervenciones y el fenómeno de migración hacia las áreas urbanas que favorece la tendencia al disminuir la población rural.

Resultados del Cuadro de Mandos Subsectorial

El análisis del cuadro de mandos, refleja que ninguna de las nueve dimensiones (ver tabla 12) alcanza un puntaje superior a 2, destacando debilidades importantes en los tres pilares del subsector, sobre todo en las dimensiones de planeamiento, equidad, resultados, demanda y usuarios. Esto se debe principalmente a que el Marco Institucional no cuenta con una política de agua potable y saneamiento o con un plan

Figura 12 | Tendencia de acceso, Saneamiento Rural



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

estratégico nacional que priorice la mejora del servicio a la población rural. No obstante, a pesar de esta situación, es destacable la promoción de mecanismos de participación ciudadana en el subsector, como por ejemplo: los planes estratégicos de desarrollo municipal, ahora diseñados bajo la perspectiva de ordenamiento territorial, donde el componente saneamiento como servicio público es fundamental.

Tabla 12 | Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Rural, situación actual

Marco institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
Políticas	Planes	Presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Equidad	Resultados	Oferta y Demanda	Expansión	Usuarios
1,5	0	1	1	0	0,8	0,8	1	0,4

Legenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: De 1 a 2 ■ Alto: >2

El pilar de Desarrollo recibe una calificación baja debido a que el sector no cuenta con criterios de equidad al momento de la asignación de la inversión o presupuestos. Por otro

lado la información con que cuenta el sector no permite concluir si los resultados obtenidos de las inversiones han generado el impacto deseado.

Tabla 13 | Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Rural, escenario a mediano plazo

Marco institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
Políticas	Planes	Presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Equidad	Resultados	Oferta y Demanda	Expansión	Usuarios
2,5	1	2	1,5	0,5	0,8	1,2	1	1,2

Leyenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: De 1 a 2 ■ Alto: >2

Complementando el análisis del cuadro de mandos para el subsector de saneamiento rural, la tabla 13 presenta un escenario proyectado a medio plazo, bajo el supuesto que se implementan una serie de reformas e instrumentos, como la Política Nacional; el Plan Nacional de Saneamiento; y el Plan de Financiamiento Sectorial. La implementación de estos instrumentos podrían generar una mejora en el desempeño del sector. El mejoramiento de los sistemas de planificación

municipal y un mayor énfasis en el apoyo pos-construcción también contribuirían a aumentar la participación de los usuarios en el subsector.

A pesar de este escenario a mediano plazo, siempre se requerirán mayores esfuerzos en términos de asistencia técnica, focalización de recursos financieros y monitoreo del desempeño de los servicios en zonas rurales.



Foto: Cámara de entrada de la Junta Administradora de Agua de Jesús de Otoro (JAPOE). Archivo BM-OBA, FHIS.



Foto: Niña bebiendo agua directamente del grifo. Archivo Cooperación Suiza.

10. Saneamiento e Higiene Urbana



ACCIONES PRIORITARIAS

Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de las instituciones sectoriales para establecer condiciones que hagan viable la gestión de los prestadores y de los gobiernos locales. Promover a nivel la integración del prestador municipal, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades mismas para la prestación del servicio de saneamiento urbano.
Desarrollo del sector	<ul style="list-style-type: none"> Planificar el saneamiento urbano de manera integral (Desarrollo Urbano Integral), incluyendo agua potable y saneamiento, creando condiciones de factibilidad para pasar de los servicios básicos a servicios avanzados. No se puede sanear sin planificar los servicios de agua. Fortalecer la vigilancia, el monitoreo y procesos de capacitación en saneamiento urbano.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar los indicadores propuestos por ERSAPS para la evaluación del servicio de los prestadores con nuevos indicadores que tomen en cuenta las soluciones de saneamiento básico y la transformación de tecnologías de letrinas a alcantarillado sanitario. Estos indicadores deben permitir conocer cuál es el estado de una ciudad y cuál ha sido su evolución en términos de calidad y cobertura en saneamiento urbano. Crear una estructura de operación y financiamiento que facilite las inversiones oportunas para servicios con calidad evitando el colapso de los sistemas. Aplicar tarifas reales por saneamiento, no por porcentaje.

Aproximadamente el 60% de la población urbana tiene acceso al saneamiento a través de un sistema de alcantarillado convencional. De los 54 sistemas de alcantarillado registrados por el ERSAPS en su base de datos, solo el 52% cuenta con un sistema de depuración, el resto vierte las aguas servidas directamente al cuerpo receptor final. El 12% de los usuarios dispone de tanques sépticos y aproximadamente 25% de la población urbana utiliza letrinas de un tipo u otro.

Es importante notar la influencia de la pobreza sobre el acceso a saneamiento urbano. En 2007 los hogares urbanos no pobres contaban con un acceso a saneamiento mejorado cerca del 98%, comparado con 72% de las familias de pobreza extrema (WSP, 2007).

No se encontró información sobre las prácticas de higiene a nivel urbano y peri-urbano, aunque, tomando en cuenta

los datos rurales es probable que aún existen muchas deficiencias en cuanto a higiene personal y del hogar.

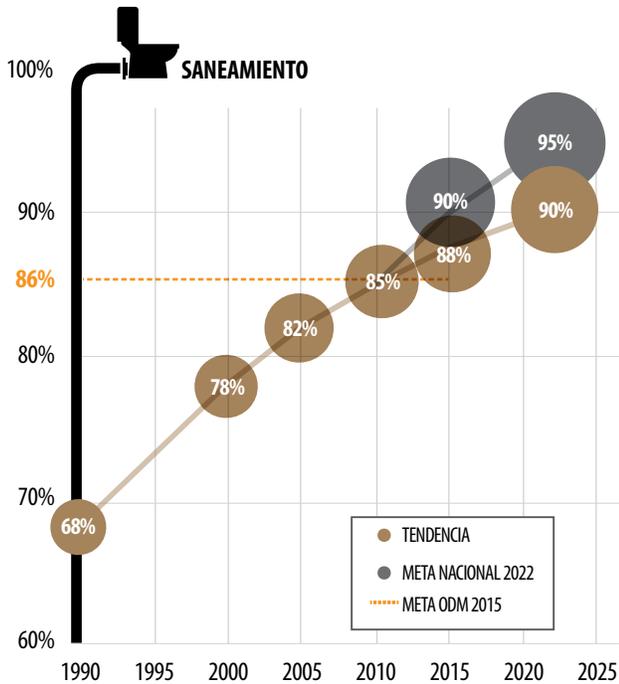
Tendencias de Cobertura en el Subsector

En cuanto a acceso, la figura 13 sugiere que las metas de cobertura de saneamiento urbano incluidas en el Plan de Nación no serán alcanzadas hasta el año 2022 si no se destinan mayores esfuerzos al incremento de coberturas para acelerar la tendencia actual. Sin embargo, de mantenerse esta tendencia podrían alcanzarse las metas de los ODM hasta el año 2015.

Resultados del Cuadro de Mandos Subsectorial

En relación a las dimensiones del Cuadro de Mandos (Tabla 14), al momento ninguna de las nueve alcanza un puntaje superior a 2.0. Esto implica que hay numerosos obstáculos que vencer para lograr servicios sostenibles con calidad. Los resultados identifican debilidades fundamentales en el

Figura 13 | Tendencia de Acceso, Saneamiento Urbano



Fuentes: UNICEF/OMS (2012); análisis financiero MAPAS.

subsector, sobre todo en las dimensiones de planeamiento, equidad y de resultados. En el primer pilar del Marco Institucional, se ve debilitado al no contar con una política nacional de saneamiento para el área urbana, o por otro lado, la calidad del servicio que se presta y su mantenimiento presenta riesgos en cuanto a la gestión, ya que no se identifican prestadores de servicios de alcantarillado que cumplan planes preventivos y correctivos.

El pilar de desarrollo del subsector recibe una baja calificación, al verse afectado la calidad y expansión de los servicios prestados en este subsector, debido principalmente al limitado monitoreo de los sistemas, ya que la mayoría de estos no cumple con las normas técnicas o estándares establecidos. El mecanismo de sanciones también se ve limitado debido al poco presupuesto con que cuentan las instancias reguladoras y a la falta de coordinación entre ellas.

Igualmente, el pilar de sustentabilidad de los servicios prestados en este subsector se ve restringida al adoptar sistemas tarifarios con poco nivel de consenso, donde no se recuperan los costos y con limitados o nulos mecanismos de diferenciación de usuarios al momento de los cobros.

Tabla 14 | Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Urbano, situación actual

Marco institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
Políticas	Planes	Presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Equidad	Resultados	Operación y Mantenimiento	Expansión	Usuarios
1,5	0	1	1	0	0	0,6	0,5	0,8

Leyenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: De 1 a 2 ■ Alto: >2

Tabla 15 | Cuadro de mandos, Saneamiento e Higiene Urbano, escenario a mediano plazo

Marco institucional			Desarrollo del sector			Sostenibilidad		
Políticas	Planes	Presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Equidad	Resultados	Operación y Mantenimiento	Expansión	Usuarios
2,5	1	2	1,5	0,5	0,8	0,6	1	0,8

Leyenda: ■ Bajo: <1 ■ Medio: De 1 a 2 ■ Alto: >2

La metodología del Cuadro de Mandos de MAPAS plantea también la proyección de este escenario actual a un escenario a mediano plazo, bajo la hipótesis que las reformas actuales ya en marcha sean aprobadas y estén implementándose. Bajo este supuesto, se proyecta una mejora del marco institucional, como efecto de la aprobación de la Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento. La mejora de los sistemas de planificación municipal (incluyendo a las empresas municipales de agua), que consideran un mayor énfasis en el tratamiento de las aguas servidas. Igualmente la expansión del sector, bajo el pilar de sustentabilidad mejora su puntaje, al establecer esquemas adecuados de recuperación de costos y mejoras en la eficiencia del servicio prestado.



Foto: Inauguración proyecto agua potable y Saneamiento. La Unión, Ojo de Agua, Comayagua. Archivo SANAA/BID.



Foto: Poblador de Villa Franca, Tegucigalpa. Francisco Morazán. Archivo del Banco Mundial.

11. Perspectivas

A pesar de que Honduras cumplirá con las metas de los ODM en lo que se refiere a porcentajes nacionales de población con acceso mejorado a agua potable, el sector de APS enfrenta numerosos desafíos para mejorar su eficiencia en la provisión de servicios de calidad a la población, sostener los resultados alcanzados y ampliar las coberturas para alcanzar las metas nacionales propuestas por el Plan de Nación/Visión de País.

El Sector se encuentra inmerso en un proceso de reforma estructural profunda, tanto a nivel urbano con la devolución de los servicios hacia las municipalidades y la creación de empresas municipales autónomas, como a nivel rural con la obtención de la personería jurídica para las Juntas de Agua y la creación de nuevos entes de apoyo local como los COMAS, USCL, AJAM y TRC con el retiro paulatino de SANAA.

Si bien los servicios de agua y saneamiento cumplen con las definiciones de acceso mejorado del JMP, las instituciones sectoriales reconocen que aún enfrentan múltiples retos para conseguir la confianza de los usuarios y su satisfacción con los servicios. El entorno institucional muestra debilidades importantes en las áreas básicas de planificación, normatividad, información sectorial, monitoreo y fortalecimiento institucional.

Desafortunadamente, el principal desafío sectorial es hacer operativo el ente rector del sector para que este guíe el proceso de reforma sectorial y el cumplimiento de los planes trazados.

El sector deberá afrontar y resolver retos importantes a mediano y largo plazo, antes de sugerir que Honduras alcanzará sus metas de acceso en el área urbana. El significativo déficit financiero estimado para alcanzar las metas de cobertura establecidas por el país hace

poco probable que pueda ser cubierto considerando el limitado presupuesto nacional y el reducido espacio fiscal para aumentar las inversiones vía crédito en Honduras. Ante este escenario, es vital que Honduras adopte una Política Financiera para el sector de agua potable y saneamiento que: a) promueva la eficiencia del servicio a través de nuevos esquemas tarifarios que permitan a los prestadores de servicios recuperar costos y mejorar su desempeño y b) fortalezca la capacidad financiera de los prestadores de servicio a fin de que ellas puedan absorber parte de estas inversiones. Existe un riesgo inherente de retroceder en los niveles de cobertura alcanzados, debido principalmente a la falta de inversiones para la operación y mantenimiento, rehabilitación y reposición de los sistemas existentes; así como al rápido crecimiento poblacional en áreas urbanas.

Cada subsector enfrenta desafíos particulares como se observa en los resultados del cuadro de mandos actual y a mediano plazo. Estos retos incluyen: (i) implementar la planificación sectorial atendiendo las necesidades identificadas e incorporando criterios de equidad; y ; (ii) dar autonomía efectiva a los prestadores asegurando una adecuada regulación y supervisión por parte de los usuarios para mejorar su eficiencia y la calidad de los servicios; (iii) revisar la política tarifaria para permitir la recuperación de los costos de los servicios instalados en las ciudades grandes e intermedias; (iv) introducir alternativas de servicio asequibles y adaptadas a las necesidades de las poblaciones de bajo ingreso; (v) aumentar la tasa de tratamiento de las aguas servidas y lodos fecales y establecer indicadores apropiados para la evaluación del funcionamiento de los sistemas de alcantarillado y depuración; y (vi) promover la participación proactiva de los usuarios en la gestión de los servicios.

Resolver estos retos conducirá a cumplir y sostener las metas nacionales con mayor probabilidad.

ANEXOS



*Foto: Poblador de El Naranjal, extrayendo agua de tanque.
Archivo del Banco Mundial.*

Anexo 1: Cuadro de Mandos



DESPLEGABLE CUADRO DE MANDOS AGUA RURAL

RETIRA EN BLANCO

DESPLEGABLE CUADRO DE MANDOS AGUA URBANA

RETIRA EN BLANCO

DESPLEGABLE CUADRO DE MANDOS SANEAMIENTO RURAL

RETIRA EN BLANCO

DESPLEGABLE CUADRO DE MANDOS SANEAMIENTO RURAL

RETIRA EN BLANCO

Anexo 2: Supuestos del análisis financiero

La herramienta de análisis financiero y costeo constituye un anexo de los Informes MAPAS de País sobre el estado del financiamiento del sector de APS, y el déficit que será necesario cubrir para las metas nacionales o los objetivos de desarrollo del milenio.

Para calcular las inversiones y el financiamiento requerido

para los respectivos países, la herramienta permite el uso de las metas ODM o las nacionales. En este caso las utilizadas fueron las establecidas en el Plan de Nación y Visión de País al año 2022, que indican un 95% de cobertura para agua y saneamiento. El modelo utiliza una serie de variables y supuestos para calcular el déficit financiero a cubrir si se quieren alcanzar las metas previstas.

Figura 14 | Flujo financiero

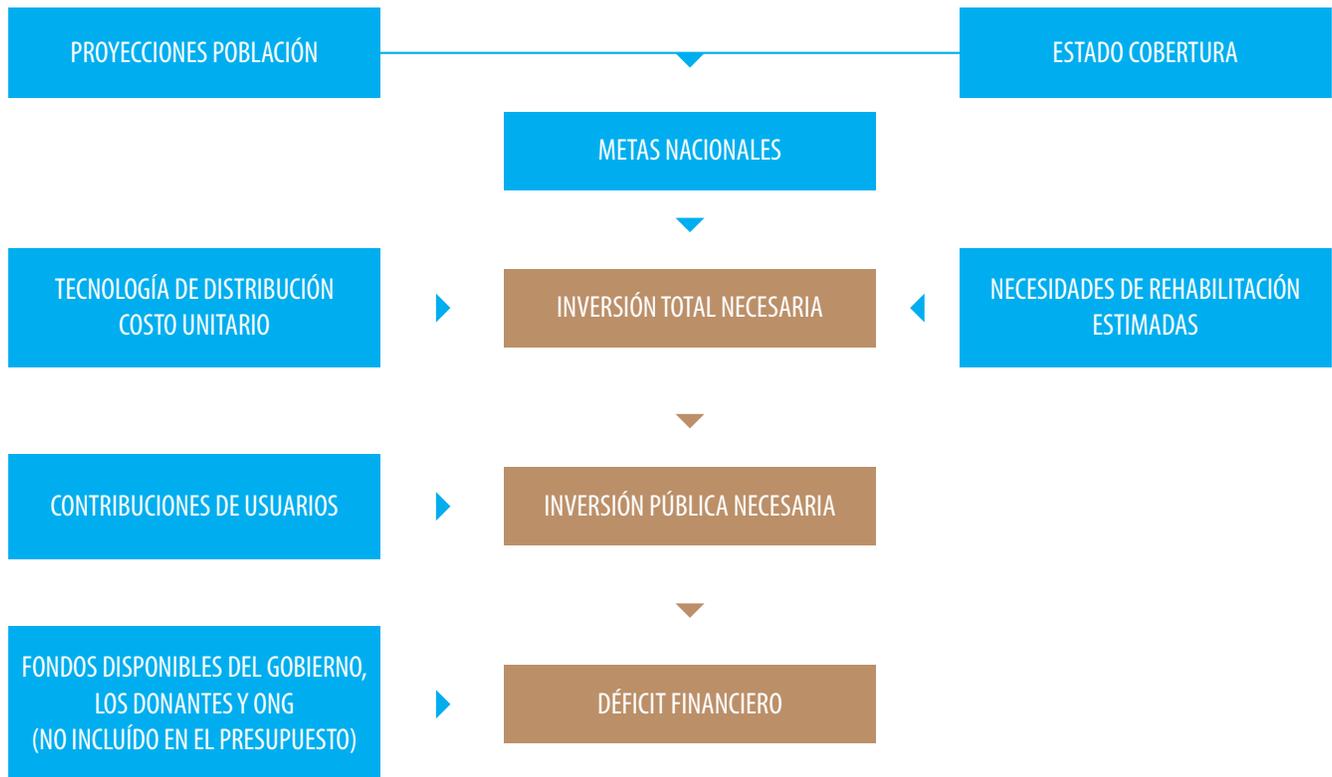
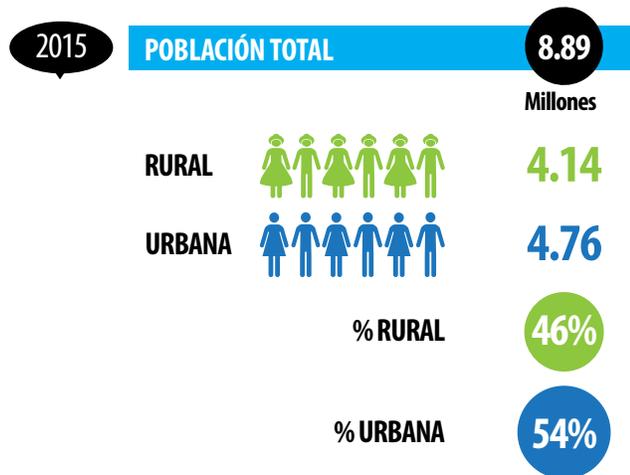


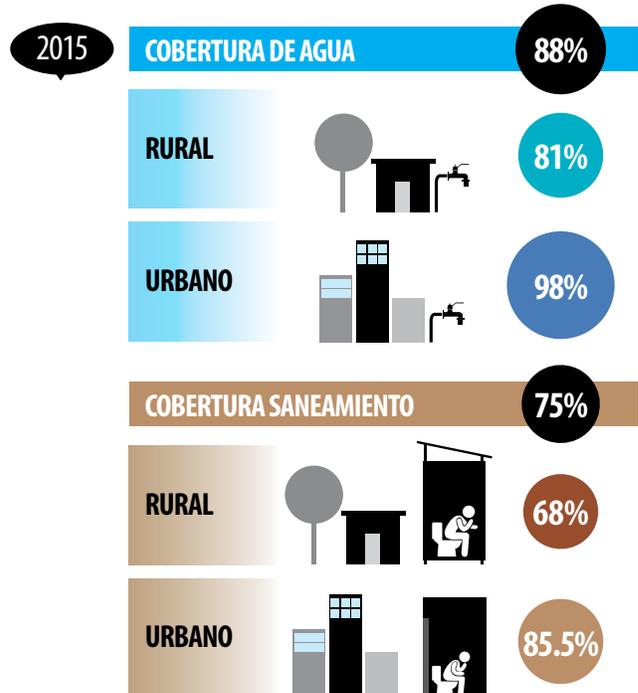
Figura 15 | Metas en cobertura y proyecciones poblacionales

PROYECCIONES

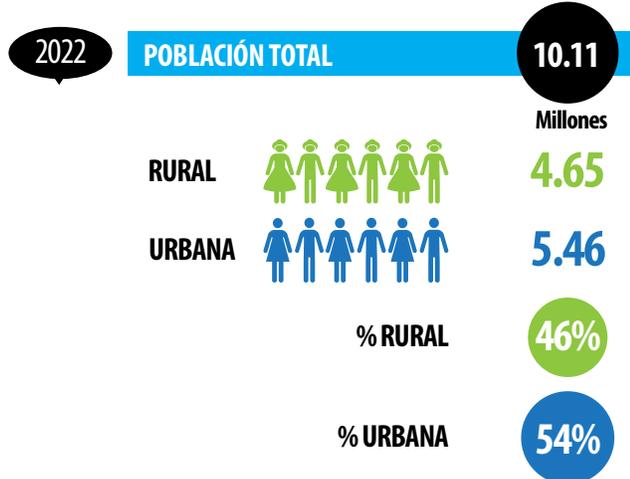


METAS

METAS ODM (2015)

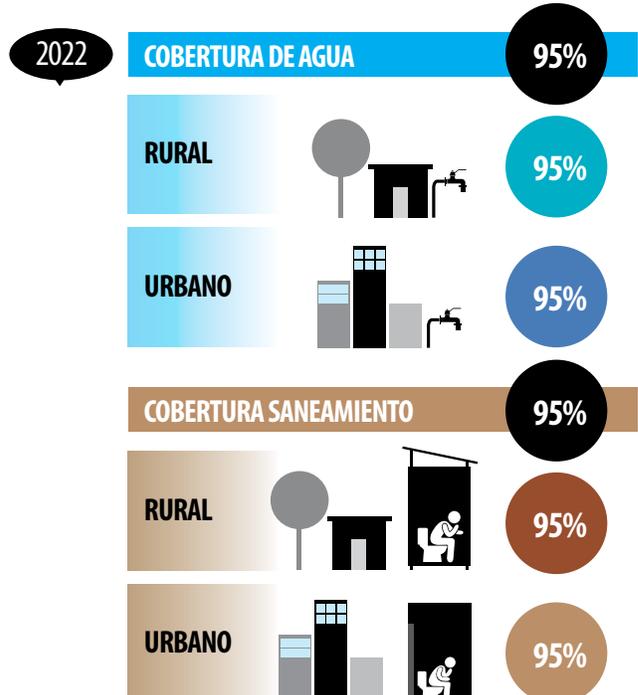


AÑO META



METAS

METASVP/PN (2022)



El MAPAS retoma en su análisis las metas de cobertura en términos porcentuales tanto para agua como para saneamiento a nivel urbano y rural. Los datos corresponden a datos analizados desde 1990 preparados por el Instituto Nacional de Estadística.

El **primer supuesto** corresponde a las metas de cobertura esperadas en el plan nacional al año 2022, sin embargo el modelo financiero también puede generar los cálculos para las metas ODM al año 2015. Dependiendo de la meta, el modelo calculará las necesidades financieras tomando principalmente como base, la población que aún no cuenta con servicios y los costos unitarios de las distintas tecnologías distribuidas en zonas rurales y urbanas.

DISTRIBUCION TECNOLÓGICA

El **segundo supuesto** corresponde a la Distribución de la Tecnología deseada al año 2022, con sus respectivos costos unitarios para agua potable tanto en zonas rurales como urbanas. Esta distribución fue ampliamente discutida en el Comité Técnico y consultada con los actores vinculados al tema. Es importante recalcar que la identificación de cada tecnología se planteó sobre la base del escenario óptimo y viable de acuerdo al contexto nacional. Es decir, este análisis no contempla la matriz de distribución tecnológica actual, ya que el supuesto es que el sector se expande y desarrolla, lo que implica que cada vez más se sustituyen viejas tecnologías por otras más eficientes, de largo plazo y ambientalmente amigables.

Figura 16 | Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita AGUA RURAL

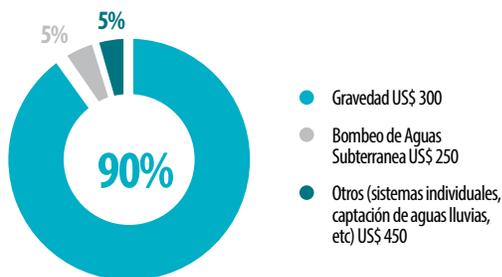


Figura 17 | Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita AGUA URBANA

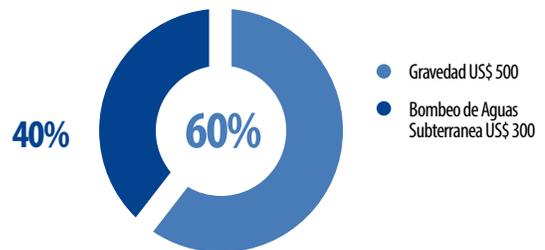


Figura 18 | Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita SANEAMIENTO RURAL

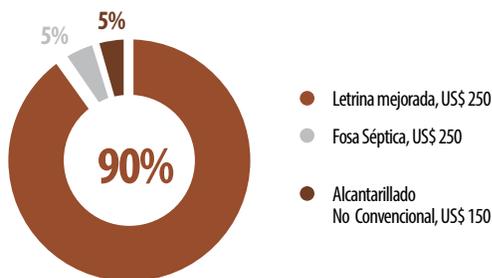


Figura 19 | Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita SANEAMIENTO URBANO

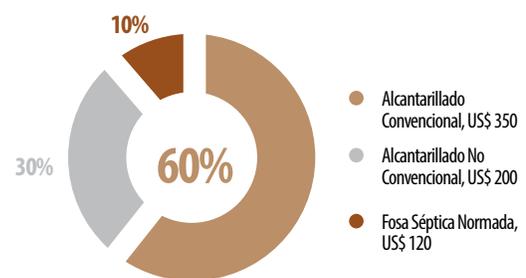
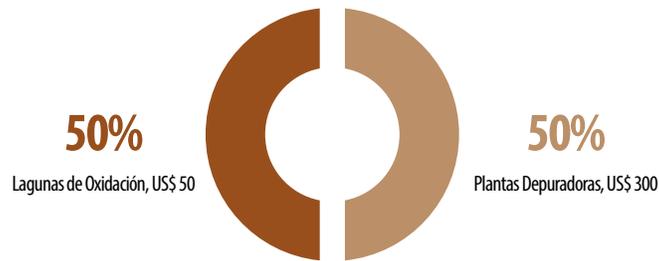


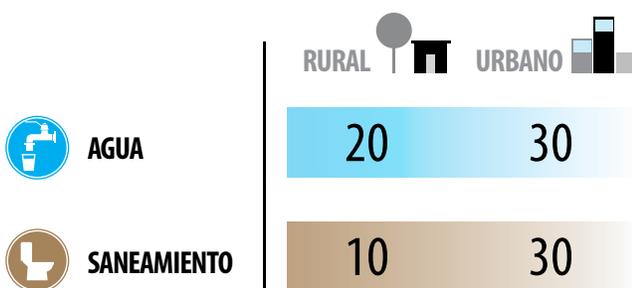
Figura 20 | Distribución Tecnológica y Costo Per Cápita para Tratamiento en SANEAMIENTO URBANO



VIDA ÚTIL DE LAS TECNOLOGÍAS

El **tercer supuesto** corresponde a la Vida Útil de las Tecnologías, indicadas en años, para las zonas urbanas y rurales, para agua y saneamiento. Estas cifras fueron consensuadas por el Comité Técnico, quienes calcularon que la vida útil de las tuberías es de 30 años aproximadamente, lo mismo que los tanques y plantas; y lo que se requerirá, una vez alcancen su vida útil, es el mantenimiento, ampliaciones y mejoras (rehabilitación).

Figura 21 | Vida Útil Estimada (en años)

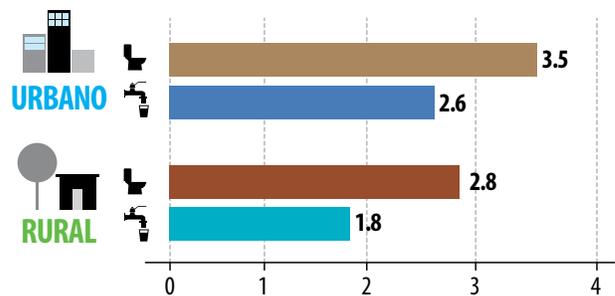


NECESIDADES DE REHABILITACION

El **cuarto supuesto** corresponde a las estimaciones del País sobre Necesidades de Rehabilitación, para agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales. Como se puede observar en la figura, el saneamiento urbano contempla mayor demanda

de rehabilitación, casi US\$ 3.5 millones por año, esto debido principalmente al rápido crecimiento urbano.

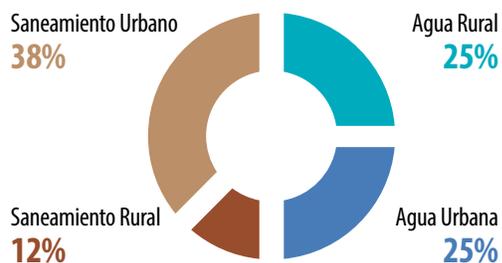
Figura 22 | Necesidades de Rehabilitación (en años)



CONTRIBUCIÓN DE USUARIOS

El **quinto y último supuesto** son los cálculos de las contribuciones de usuario. En el caso de agua rural, el aporte incluye mano de obra local y materiales locales. En agua urbano, solo en los barrios periféricos contribuyen a los mismos niveles de agua rural y en ciertos casos aplican el 100% de la inversión, como contribución privada. En el caso de saneamiento rural el cálculo de la contribución de usuario se proyectó en base la preparación del agujero y al forro de la letrina. En el caso de saneamiento urbano la Municipalidad cobra un derecho de conexión significativo por la inversión y en otros casos recupera vía contribución por mejoras.

Figura 23 | Cálculo de Contribución de Usuarios



Éstos gráficos son el resultado del cruce de estas variables y los supuestos planteados por cada subsector. El resultado final son las proyecciones financieras necesarias para llegar a cubrir la meta prevista en el plan nacional, identificando la inversión planificada y contrastándola con la inversión requerida (brecha financiera). Igualmente la desagregación de cada uno de los supuestos en los 4 subsectores definidos en el modelo (agua urbano, agua rural, saneamiento urbano y saneamiento rural) permite obtener la información financiera desagregada en urbano y rural (por favor revisar la figura 9).



Foto: Acarreo de tuberías por comunidades. Archivo CONASA.

Anexo 3: Notas y citas bibliográficas

Banco Mundial. (2007). *Honduras: Informe Sobre el Gasto Público*. Washington DC.

Biasca, R. (2005). *Reingeniería en SANAA. Informe Final: Procesos, Estructura Organizacional Propuesta y Plan de Acción Recomendada*. Tegucigalpa: CONASA.

Brand, L. M. (2006). *Evaluación del Programa de Agua y Saneamiento Rural de USAID/Honduras 1999 al Presente*. Tegucigalpa: USAID Honduras.

Cano, S. (2009). *Análisis Organizacional de la Asociación de Juntas de Agua del Municipio de El Paraiso (JAM)*. FORCUENCAS.

CONASA. (2011). *Borrador Propuesta de Política Nacional para el Sector Agua Potable y Saneamiento*.

Dickson, E. (2006). *Modelos de Gestión de Agua y Saneamiento: Enfoques sobre Descentralización en Honduras*. Ottawa: IDRC.

EHP. (2001). *Estudios de Caso sobre la Descentralización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Latinoamérica*. Washington DC: EHP.

ERSAPS. (2006). *Reglamento de Juntas Administradoras de Agua*. Tegucigalpa: ERSAPS.

ERSAPS. (2011). *Agua y Saneamiento en Honduras, Indicadores. Edición 2010*. Tegucigalpa: ERSAPS.

García, C. L. (1999). *Urbanización, Pobreza y Redistribución Espacial de la Población Boliviana. Scripta Nova*.

Germanwatch. (2009). *Global Climate Risk Index 2010*. Bonn: Germanwatch.

GFA, HTSPE. (2009). *Elaboración de un Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)*. Tegucigalpa: Unión Europea.

González, L. M. (2011). *Análisis Económico y Financiero de la Situación Actual de los Servicios Públicos en Tegucigalpa*.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2009). *XXXVIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Tegucigalpa: INE.

López, M. (2011). *Abastecimiento de Agua en Zonas Rurales: Experiencias en la Prestación de Servicios Sostenibles, Honduras*. La Haya: IRC.

Ochoa, F. (2010). *Estrategia para la Puesta en Marcha del SANAA Técnico, Informe Preliminar*. Bogotá: República de Honduras.

PROMOSAS. (2009). *Boletín Informativo Número VI, Octubre-Diciembre, 2009*. Tegucigalpa.

PROMOSAS. (2011). *Boletín Informativo Número VIII*. Tegucigalpa: PROMOSAS.

PROMOSAS. (2008). *Número II Octubre-Noviembre 2008*. Tegucigalpa.

RAS-HON. (2010). *Estado de la Situación del Agua y Saneamiento en Honduras, LatinoSan 2010*.

República de Honduras. (2005). *Honduras: Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento*. Tegucigalpa: República de Honduras.

República de Honduras. (1993). *Ley del Ambiente*. Decreto No. 104-93.

- República de Honduras. (2010). *Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010 - 2022*. Tegucigalpa.
- República de Honduras. (2010). *Plan de Gobierno 2010-2014, Borrador*. Tegucigalpa: República de Honduras.
- Serrano, P. (2007). *Formulación Programa de Inversiones del Sector Agua Potable y Saneamiento*. Tegucigalpa: CPME / CONASA.
- UNDP. (2010). *Human Development Report 2010*. New York.
- UNICEF. (Julio de 2011). From www.unicef.org/spanish/infobycountry/
- United Nations Population Division. (2008). *World Population Prospects: The 2008 Review*. New York: United Nations.
- WHO, UNICEF. (2010). *Progress on Sanitation and Drinking Water 2010 Update*. New York: WHO / UNICEF.
- WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme. (2008). *A Snapshot of Sanitation in Africa*. New York.
- World Bank. (2012). *Honduras Water and Sanitation Public Expenditure Review (draft)*
- WSP. (2003) *Escuela y Casa Saludable: una Experiencia Exitosa en Honduras*. Lima: WSP.
- WSP. (2004). *Los Desafíos de los Sistemas de Agua Potable Rural*. Tegucigalpa: WSP.
- WSP. (2007). *Sistemas de Información del Sector de Agua y Saneamiento*. Tegucigalpa: WSP.
- WSP. (2007). *Pobreza y Saneamiento: un Análisis del Vínculo Pobreza y Acceso a Saneamiento Básico en Honduras*. Tegucigalpa: WSP.
- Yale Center for Environmental Law and Policy. (2010). *2010 Environmental Performance Index*. Center for International Earth Science Information Network (CIESIN).

Anexo 4: Participantes del proceso

CONASA

Luís Romero Quezada
Omar del Cid
Amelia Santos (CONASA/BM)
Donaldo Ochoa (CONASA/BM)
José Velázquez (CONASA/BM)
Rosa Maria Cisneros (CONASA/BM)

SANAA

Danilo Alvarado
Ricardo Velásquez
Walter Pavón V.
Javier Rivera
César Martínez
Salvador Larios
Pedro Ortiz
Rodolfo Ochoa
Víctor Cuevas

ERSAPS

Luis Armando Moncada Gross
Ramón Rosa Cuéllar Hernández
Irma Escobar
Juan Carlos Fuentes
Francisco Valladares
Giovanni Espinal (ERSAPS/PROMOSAS)
José David Sagastume (ERSAPS/PROMOSAS)

FHIS

Günther von Wiese
Rosemary Bendeck
Túpac Mejía
Alejandro Paredes
Alma Núñez

SEPLAN

Julio Raudales
José Antonio Silva
Deyanira Laguna

SEFIN

Evelyn Bautista
Gabriela Salgado
Roy Alonso
Rodolfo Turcios
Rosa Ayala

SEIP

Arnoldo Caraccioli
Wilson Núñez

Secretaría de Salud

Samuel Medina Aguilar
José A. Castillo
Miguel Ordóñez
Tomás Guevara

SERNA

Jonathan Laínez

AMHON

Donis Suazo
Danilo Castillo

AHJASA

Omar Núñez

RASHON

Ligia Miranda

AECID

Vicente Duñabeitia
Neus Jiménez

AIDIS

Mirna Argueta

BID

Max Velásquez

BCIE

Ana Lily Mejía

Banco Mundial

Ivo Imparato
Glenn Pearce Oroz
Antonio Rodríguez
Carlos Ignacio Aguilar
David Michaud
Lilian Pena
Nelson Medina Rocha
Rafael Vera
Marco Antonio Agüero
Joseph Narkevic
Ricardo Mairena

Cooperación Suiza

María Luisa Pardo
Patricia Pérez
Urs Hagnauer
Carmen Pong
Ricardo Alvarado

Delegación de la Unión Europea

Willy Hick
Fernando Cáceres

FUNAPAT

Raúl López

JICA

Kenia Coello

OPS

Ana Treasure
Patricia Segurado
Miguel Omar Montoya
Alex Padilla

OIT

Napoleón Sierra

PNUD

Belinda Borjas

UNICEF

Renato Chavarría
Xiomara del Rosario Torres
Jorge Urquía

Publicación Producida por el Programa de
Agua y Saneamiento del Banco Mundial.
Región América Latina y el Caribe.

Diseño y diagramación: Shinny Montes
Impresión: GMC Digital SAC
Tiraje: 150 ejemplares
Lima, Perú.



CONASA
Consejo Nacional de Agua
Potable y Saneamiento



FORO CENTROAMERICANO Y
REPUBLICA DOMINICANA DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
FOCARD-APS

¡Agua y Salud para todos, ya!

Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS) - HONDURAS

Los resultados del MAPAS son producto del diálogo entre los actores clave del sector bajo el liderazgo del Gobierno Central a través del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y facilitado por el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. Uno de los resultados principales de este proceso es haber logrado evidenciar los “cuellos de botella” que enfrentan los servicios de agua potable y saneamiento e identificar las acciones prioritarias de reforma que se deberían ejecutar para mejorar la eficiencia del sector, buscando transformar los limitados recursos financieros disponibles en servicios mejorados sostenibles para la población hondureña.

Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento - CONASA

conasahn@yahoo.com
www.conasa.hn

Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento - FOCARD APS

info.focard-aps@sica.int
www.sica.int/focardaps

Banco Mundial Programa de Agua y Saneamiento

Región América Latina y el Caribe
wsplac@worldbank.org
www.wsp.org



BANCO MUNDIAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central