

Financiamiento público municipal para apoyo directo a la prestación de servicios de agua y saneamiento rural en Honduras

Stef Smits, Maricela Rodríguez y Azucena Serrano

En IRC creemos que al abrir un grifo y que fluya agua no debería ser una sorpresa o motivo de celebración.

Creemos en un mundo en el cual todos y todas pueden gozar de agua, saneamiento e higiene, como servicios fundamentales que sean prestados para hoy y para siempre.

Nos enfrentamos a un desafío complejo. Cada año, miles de proyectos de agua y saneamiento fallan como resultado del cumplimiento de metas e intervenciones a corto plazo, a costo de la prestación de servicios a largo plazo.

Esto deja alrededor de un tercio de las personas más pobres del mundo sin acceso al más elemental de los derechos humanos, y lleva directamente a problemas económicos, sociales y de salud a escala mundial. IRC existe para continuamente desafiar y a cuestionar, proponer y probar cambios a las prácticas establecidas del sector de agua, saneamiento e higiene.

A través de la colaboración y de la aplicación activa de nuestro conocimiento, trabajamos con los gobiernos, prestadores de servicios y organizaciones internacionales para ofrecer sistemas y servicios de agua, saneamiento e higiene que son realmente hechos para durar.

© 2017, IRC

Permission is hereby granted for sharing and adaptation of this material, in whole or in part, for non-commercial use, educational, scientific or development related purposes, provided that the appropriate and full citation is given. This publication is licensed under a Creative Commons AttributionNonCommercial-ShareAlike 3.0 Netherlands License. View terms of license here: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/nl/deed.en>.

This working paper is a product of work undertaken by IRC in collaboration with Water For People through the Para Todos Por Siempre initiative in Honduras.

The objective of the study was to analyse how much resources, financial and human, are currently being spent on direct support for water and sanitation services. In addition, it aimed to assess whether these resources are sufficient to fulfill all direct support functions, or to estimate what the desired resources should be.

For feedback, or to contribute to ongoing debate, contact this paper's authors: Stef Smits, at smits@ircwash.org

Reviewers: Andrea van der Kerk, Andrés Gil

Design and layout: Punt Grafisch Ontwerp

All IRC publications are accessible through the IRC website for free download. Visit www.ircwash.org or send a request to IRC's online contact form at www.ircwash.org/contact-us

Cite this publication as follows:

Smits, S., Rodriguez, M., and Serrano, A., 2017. Financiamiento público municipal para apoyo directo a la prestación de servicios de agua y saneamiento rural en Honduras. (IRC Working Paper) The Hague: IRC.

Financiamiento público municipal para apoyo directo a la prestación de servicios de agua y saneamiento rural en Honduras

Contenidos

LISTA DE ABREVIACIONES.....	5
AGRADECIMIENTOS.....	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
1 INTRODUCCIÓN	8
1.1 Antecedentes	8
1.2 Objetivo.....	9
1.3 Estructura del documento	9
2 MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA.....	10
2.1 Marco conceptual	10
2.1.1 Apoyo directo	10
2.1.2 Marco institucional para apoyo directo.....	10
2.1.3 Costos del apoyo directo	12
2.1.4 Fuentes de financiamiento	13
2.2 Metodología	14
2.2.1 Herramienta de costo de apoyo directo	14
2.2.2 Selección de municipios	15
2.2.3 Limitaciones de la metodología.....	16
3 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA AGUA Y SANEAMIENTO EN HONDURAS.....	18
3.1 Prestación de servicios de agua y saneamiento áreas rurales de Honduras	18
3.2 Financiamiento del sector agua potable y saneamiento en Honduras	19
3.2.1 Descentralización fiscal	19
3.2.2 Marco del financiamiento del sector de agua y saneamiento.....	19
3.2.3 Costos de inversión en capital	20
3.2.4 Costos de operación y mantenimiento	21
3.2.5 Costos en remplazo de activos.....	21
3.2.6 Costos de apoyo directo e indirecto	22
4 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA APOYO DIRECTO.....	24
4.1 Caracterización de servicios de agua y saneamiento en los municipios	24
4.2 Institucionalidad municipal	25
4.3 Personal dedicado a agua y saneamiento.....	26
4.4 Gasto en apoyo directo a nivel municipal.....	27
4.5 Impacto del gasto en apoyo directo.....	29
4.5.1 Impacto en desempeño de funciones de titular de servicio	29
4.5.2 Impacto en cobertura	31
4.5.3 Impacto en prestación de servicios.....	32
4.6 Gasto ideal en apoyo directo.....	33

5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
5.1	Conclusiones	35
5.2	Recomendaciones	36

REFERENCIAS	38
--------------------	-----------

ANEXO 1: PERSONAS ENTREVISTADAS	39
--	-----------

LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Información general de los 14 municipios	14
Tabla 2:	Cobertura en agua y saneamiento en Honduras	17
Tabla 3:	Calificaciones de los sistemas de agua y prestadores de servicio	17
Tabla 4:	Cobertura y desempeño de los servicios de agua y saneamiento en los municipios	23
Tabla 5:	Caracterización de la institucionalidad municipal para agua y saneamiento	24
Tabla 6:	Gasto en apoyo directo por habitante rural en los cuatro grupos de municipios	26
Tabla 7:	Calificación de desempeño cumplimiento de funciones de titularidad	29
Tabla 8:	Cambio requerido en el gasto en apoyo directo por persona	32

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Institucionalidad para agua y saneamiento a nivel municipal	11
Figura 2:	Ubicación de los municipios incluidos en el estudio	15
Figura 3:	Estructura financiera del sector	19
Figura 4:	Tarifas promedio cargados por los prestadores en los 14 municipios	20
Figura 5:	relación entre tamaño del municipio y dedicación de tiempo a agua y saneamiento	25
Figura 6:	Distribución de gastos de apoyo directo sobre diferentes grupos de actividades	27
Figura 7:	Fuentes de financiamiento al apoyo directo	28
Figura 8:	Relación entre gasto en apoyo directo y cobertura	31

Agradecimientos

Agradecemos a todo el personal de los municipios y mancomunidades entrevistado para el presente estudio (Ver listado completo en Anexo 1). También agradecemos a Andrea van der Kerk, Andrés Gil y Catarina Fonseca para la revisión del documento y orientación a la escritura del mismo.

Lista de abreviaciones

CapEx	Capital Expenditure (gastos en inversión inicial)
CapManEx	Capital Maintenance Expenditure (gastos en mantenimiento de capital)
COCEPRADII	Comité Central de Proyectos de Agua y Desarrollo Integral de Intibucá
COCEPRADIL	Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral Lempira
COMAS	Comisión Municipal de Agua y Saneamiento
CONASA	Consejo Nacional de Agua y Saneamiento
ERSAPS	Ente Regulador del Sector Agua Potable y Saneamiento
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
JAAP	Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento
OpEx	Operation and minor maintenance Expenditure (gastos en operación y mantenimiento menor)
ONG	Organización No-Gubernamental
PAT	Prestador de Asistencia Técnica
PTPS	Para Todos, Por Siempre
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Agua y Alcantarillado
UMA	Unidad Municipal Ambiental
USCL	Unidad de Supervisión y Control Local
UTI	Unidad Técnica Intermunicipal

Resumen ejecutivo

La descentralización funcional de responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios de agua y saneamiento se ha estado implementando en Honduras desde el año 2003, cuando se aprobó la Ley Marco del Sector. A partir de este momento las Municipalidades debían cumplir una serie de funciones de titular de servicios, incluyendo planificación, monitoreo, regulación delegada, asistencia técnica y coordinación, al lado de la función de inversión en infraestructura de agua y saneamiento.

La descentralización fiscal que debería brindar los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de estas funciones sólo ha venido cogiendo fuerza los últimos años. La política financiera del sector agua y saneamiento identifica los costos relacionados con el ejercer de las funciones de titularidad como 'costos de modernización del sector', o lo que internacionalmente se llaman los costos de apoyo directo. Sin embargo, la política financiera del sector no da pautas de cuánto los municipios deberían presupuestar para estos costos de apoyo, o cómo estos costos dependen de condiciones del municipio como la cobertura actual o el tamaño del municipio.

El objetivo de este estudio es de analizar cuántos recursos – tanto financieros como humanos – se está gastando en el apoyo directo actualmente, si estos recursos son suficientes para cumplir todas las funciones de titular de servicio, o cuál debería ser un nivel de dedicación de recursos necesario.

El análisis fue hecho en unos 14 municipios asociados a (PTPS), agrupados en 4 tipos de municipios: 1) municipios con un cabecera urbana (menor) y un área rural predominante rural concentrado, 2) un municipio con cabecera urbana y un área rural dispersa, 3) municipios donde predominan comunidades del rural concentrado, y 4) municipios de tipo rural disperso. El análisis consistió en aplicar una herramienta en Excel para sistematizar los gastos actuales del municipio, derivados de una entrevista con personal técnico del municipio y revisión de datos presupuestarios. Además consistió de hacer una estimación de las necesidades de personal y otros gastos para que un municipio pudiera cumplir todas sus funciones de apoyo directo. Se consideró el gasto directo por el municipio, la contribución que el municipio reciba de una mancomunidad así que de otras entidades del gobierno, principalmente la Secretaría de Salud, y posibles cofinanciamientos por parte de ONGs al personal municipal. No se incluyeron los tiempos de profesionales y otros gastos propios de ONGs presentes en los municipios.

El estudio reveló que la mayoría de los municipios tienen establecida la institucionalidad debida para agua y saneamiento, y personal técnico dedicado únicamente a agua y saneamiento. Sobre todo los municipios más dispersas reciben Mayor apoyo de las mancomunidades del y personal de Salud. En promedio, los municipios tienen una dedicación de tiempo de 2.2 FTE (empleos equivalentes a tiempo completo) para agua y saneamiento, entre personal municipal, de las mancomunidades y Secretaría de Salud. Implica que cada FTE tiene a su cargo un promedio de unos 17 sistemas de agua o 29 comunidades.

El valor de este apoyo es en promedio unos 300,000 HNL/municipio. El gasto es más bajo en los municipios más urbanos, posiblemente porque tiene un componente de costo fijo, que en estos municipios puede ser distribuido por un mayor número de personas. En municipios rurales el gasto varía más, con una mediana de HNL 16/persona rural (0.68 USD/persona rural). La mitad de estos montos se dedica a dos funciones: monitoreo y asistencia técnica a prestadores de servicios.

No existe una clara relación entre el tamaño del gasto en apoyo directo e indicadores de desempeño del sector agua y saneamiento a nivel municipal. Este estudio calificó el desempeño de los municipios en sus funciones de titular de servicios, y encontró que los municipios con mejor desempeño son los que tienen un casco urbano. Dentro de esta categoría se pudo ver que hay cierta relación entre el gasto y la calificación de desempeño. Pero dentro de los municipios que solo tienen áreas rurales no se lo pudo ver. Posiblemente se debe al hecho que el gasto en apoyo directo tiene un componente de costos fijos que son independientes del tamaño del municipio y un costo variable relacionado con el número de sistemas o comunidades en un municipio.

No se pudo relacionar el gasto en apoyo directo con cobertura, ni con el nivel de prestación de servicios. Se debe probablemente al hecho que cobertura y prestación de servicios son el producto de los gastos en apoyo directo en el pasado.

La estimación del gasto ideal en apoyo directo indicó la necesidad de duplicar a un monto con un mediano equivalente a unas HNL 39/persona (1.68 USD/persona), con una dedicación de tiempo de unos 3.8 FTE/municipio. Aunque existe cierta variedad en las estimativas, consideramos que una mediana de HNL 40 / persona es un referente realista para municipios que quieren establecer sus presupuestos para apoyo directo.

Se concluye que las municipalidades ya están dedicando un presupuesto importante a las funciones de titularidad de los servicios, reflejado en el hecho que ya tienen institucionalidad, plataformas establecidas y que están ejerciendo ciertas funciones. Sin embargo, este presupuesto no es suficiente y tiene que aumentar aun sustancialmente para poder cumplir todas las funciones a cabalidad.

Se recomienda a los municipalidades que participaron en el presente estudio de hacer aumentos en el presupuesto municipal para apoyo directo, con base en las estimativas realizadas. Consideramos que algunos de los aumentos propuestos no son realistas. En estos casos, el aumento debería distribuirse en varios años. Los municipios deberían llevar un registro de lo realmente gastado en apoyo, y donde se presentan posiblemente vacíos.

Se recomienda a las entidades del gobierno central, dar pautas más específicas a las municipalidades en cuánto a la asignación de presupuesto para su institucionalidad y para ejercer las diferentes funciones de titularidad.



1 Introducción

1.1 ANTECEDENTES

Para Todos, Por Siempre (PTPS) es una iniciativa para lograr una cobertura universal con servicios de agua, saneamiento e higiene, que sean sostenibles en Honduras. En la iniciativa colaboran 3 entidades de Gobierno Central, 10 ONGs y municipios asociados para lograr esta cobertura total para siempre en unos 30 municipios, y de así generar modelos para generar escala en todo el país.

PTPS sigue una hoja de ruta para lograr estos ambiciosos objetivos a nivel municipal. Dentro de esta hoja el primer paso es establecer o fortalecer la institucionalidad local municipal para agua y saneamiento. Es seguido por el mapeo del estado de los servicios y el análisis de los costos de prestación de servicios. Con base en eso se hace una planificación y desarrollo de políticas locales de agua y saneamiento, seguido por la implementación de la misma con la debida rendición de cuentas.

Un paso clave en la hoja de ruta es el análisis de los gastos en apoyo directo, es decir el apoyo brindado por el municipio – y otros actores del gobierno a nivel descentralizado – a los prestadores de servicio, por ejemplo a través de monitoreo, asistencia técnica y capacitación. Los municipios deben contar con una estructura institucional para el sector agua y saneamiento y brindar este tipo. Sin embargo, muchos municipios tienen una institucionalidad parcial o no funcional, entre otros, por la falta de una asignación presupuestaria adecuada.

Muchas de las municipalidades no saben cuánto debería ser la asignación presupuestaria adecuada para poder cumplir con todas las funciones en temas de agua y saneamiento, ya que no existen guías u orientaciones desde el nivel nacional para tales asignaciones presupuestarias.

1.2 OBJETIVO

Ante esta situación, en el marco de PTPS se ha realizado un ejercicio de costeo de apoyo directo en 14 de los municipios asociados con PTPS.

El objetivo del ejercicio fue de identificar valores de referencia para el monto de financiamiento público que se debería dedicar al apoyo directo a nivel municipal, con base en un análisis del gasto actual y una proyección del gasto ideal.

Los objetivos específicos fueron:

- Describir la institucionalidad actual para brindar apoyo directo a nivel municipal.
- Valorizar el gasto público actual en apoyo directo a nivel municipal.
- Realizar una proyección del gasto público ideal a nivel municipal para poder cumplir todas las funciones de apoyo directo.

1.3 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El siguiente capítulo presenta el marco conceptual de lo que entendemos por apoyo directo en el contexto hondureño y la metodología para valorizar los costos relacionados con eso. El capítulo 3 presenta el marco para financiamiento público del sector de agua y saneamiento a nivel nacional, y los lineamientos a seguir a nivel municipal. El capítulo 4 presenta los resultados del ejercicio de costeo a nivel municipal. En el capítulo 5, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

2 Marco conceptual y metodología

2.1 MARCO CONCEPTUAL

Esta sección discute el concepto central de apoyo directo en el marco de tres grupos de actores relacionados: prestadores de servicios, titulares de servicios y prestadores de asistencia técnica. Habiendo definido el apoyo directo, se discute el costo del mismo y la forma en la cual lo interpretamos en este estudio. Termina con la identificación de las fuentes de financiamiento para apoyo directo.

2.1.1 Apoyo directo

El apoyo directo se entiende por el apoyo continuo y sistemático a prestadores de servicios en la operación, mantenimiento y administración de servicios de agua y saneamiento, así como a los usuarios de dichos servicios (Smits et al., 2011). Lo esencial de este apoyo es que es un apoyo continuo fuera del ciclo de un proyecto de intervención. Durante proyectos – sea la construcción de un nuevo sistema o una rehabilitación – normalmente hay un apoyo fuerte, por ejemplo en establecer y capacitar una Junta Administradora de Agua y Saneamiento (JAAP), o en promover el uso de saneamiento por buenos hábitos de higiene. Para la sostenibilidad de los servicios, un apoyo continuo, después de completar un proyecto de intervención es esencial. Incluye actividades como:

- Monitoreo: la supervisión de la prestación de servicios por una entidad diferente al prestador, por ejemplo mediante pruebas de la calidad de agua, o una auditoría de la contabilidad.
- Asistencia técnica en operación y mantenimiento: asesoría a fontaneros de las JAAP en aspectos como cloración, operación de bombas o mantenimiento de las obras.
- Asistencia técnica en administración y organización: asesoría a las JAAP en establecer tarifas, obtener una personería u otros aspectos organizativos y administrativos.
- Resolución de conflictos: moderar entre diferentes grupos dentro de una comunidad y su JAAP.
- Identificación de necesidades de obras de remplazo mayor: apoyar a las JAAP en identificar cuáles partes de sus obras requieran remplazos o rehabilitación mayor, e identificar en las posibles fuentes de financiamiento.
- (Re)capacitación: a las JAAP y su personal, como fontaneros, operadores y administradores.

- Provisión de información: brindar manuales, guías y otro material de información para la operación, mantenimiento y administración. También incluye la promoción de buenos hábitos higiénicos de forma continua.

2.1.2 Marco institucional para apoyo directo

En considerar el apoyo directo, es importante diferenciar entre tres grupos de actores:

El prestador de servicios; es la entidad responsable para la operación, mantenimiento y administración diaria de los servicios. En el área rural de Honduras, este papel es cumplido por las JAAPs. En el área urbana, hay empresas municipales (y alguna empresa privada), y administración directa por el municipio.

El titular de servicios; es la entidad responsable de asegurar que el servicio de agua y saneamiento se dé. También se le llama la autoridad de servicios. En Honduras, las municipalidades son los titulares de servicios. Implica que son responsables de monitorear, supervisar y regular los servicios existentes, y de planificar e invertir en el desarrollo de servicios para la parte de su población que aún no cuenta con los mismos.

Según el marco institucional del sector, un municipio debe contar con diferentes instituciones para cumplir su papel de titular de servicios:

- Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS). Esta comisión está compuesta de representantes de la corporación municipal (alcalde y regidores) y de la sociedad civil. Tiene como mandato la planificación de actividades en temas de agua y saneamiento y el desarrollo de políticas locales, que posteriormente deben ser aprobados en el seno de la corporación municipal.
- Unidad de Supervisión y Control Local (USCL). Esta unidad – de nuevo compuesto de representantes de la corporación municipal y sociedad civil – es encargada de supervisar el desempeño de los prestadores de servicios. Deben revisar el nivel de servicio prestado y el cumplimiento con la regulación definida. La USCL debe ser apoyado técnicamente por un Técnico de Regulación y Control (TRC).

Aparte de estas dos instancias obligatorias, el municipio puede ser miembro de una Mancomunidad

para su función de inversión. Es decir, un número de municipios juntan sus esfuerzos y recursos financieros para conjuntamente contar con una Unidad Técnica Intermunicipal abbreviation Unidad Técnica Intermunicipal (UTM). Esta unidad hace la planificación técnica de las inversiones y ejecuta las obras de inversión. De esta forma, se crea cierta economía de escala entre varios municipios pequeños.

El prestador de asistencia técnica (PAT); es la entidad responsable para brindar el apoyo directo en las actividades mencionadas en la sección previa. Este papel no está claramente definido en Honduras. Algunas de las funciones – monitoreo por ejemplo – coinciden con el papel de titular de servicios. Otras no están claramente definidas. De hecho, las funciones pueden ser ejecutadas por una serie de instituciones:

- Municipios. Casi todos los municipios están realizando algunas de las actividades de apoyo de forma directa. Pueden contar con personal técnico dedicado únicamente a agua y saneamiento, o puede ser que personal de la Unidad Municipal de Ambiente (UMA) dedique parte de su tiempo al sector.
- SANAA. Tradicionalmente el papel del PAT fue ejecutado por los técnicos del SANAA. Con la reorganización del SANAA, este papel ha ido desapareciendo. Aunque técnicos del SANAA todavía pueden estar presentes, raras veces ejecuten el papel del PAT de forma sistemática y continua.
- Otras entidades del gobierno central a nivel descentralizado. Se destaca sobre todo los promotores de la Secretaría de Salud. Tienen un papel en promoción de saneamiento e higiene, al lado de sus otras responsabilidades de promoción de un ambiente sano y control de vectores.
- Asociaciones de JAAPs. En muchos municipios, las JAAP se han asociado, tanto para poder interactuar con una voz en común en el municipio, como para brindar apoyo directo mutuamente entre los miembros. Estas asociaciones se llaman Asociaciones de Juntas de Agua Municipales (AJAM). Algunas de estas asociaciones se han profesionalizado y desarrollado hacia ONGs, incluyendo AHJASA, COCEPRADIL y COCEPRADII.
- ONGs. Aparte de estas asociaciones, hay varias ONGs – incluyendo socios de PTPS – que de hecho están realizando actividades de apoyo directo, por ejemplo recapacitando a JAAPs, o apoyando en el monitoreo de la prestación de servicios. Sin embargo, muchas de estas ONGs no tienen una permanencia continua en los municipios donde actúan.

También puede haber otras organizaciones que están realizando algunas de las actividades de apoyo directo. Pero normalmente lo hacen de forma puntual, y no de forma sistemática y continua. En aquellos casos, puede ser el municipio quien coordina o hasta contrata el papel de apoyo directo por terceros.

Lo anterior genera un panorama complejo de la institucionalidad relacionado con el apoyo directo (ver Figura 1). La Municipalidad juega un rol central como titular de servicios y cumpliendo unos de los roles de PAT. Puede delegar ciertas de estas funciones, específicamente a las UTI de las mancomunidades, o puede contratar ciertas a terceros, como a SANAA o hasta a empresas urbanas. Dentro de los municipios puede haber diferentes instancias dedicadas al agua y saneamiento (COMAS, USCL, UMA o una unidad específica para agua y saneamiento), aunque en realidad el municipio puede decidir de combinar varias de estas instancias hacia una sola. Al mismo tiempo puede haber otras instancias del gobierno y de fuera del gobierno que están brindando parte del apoyo directo.

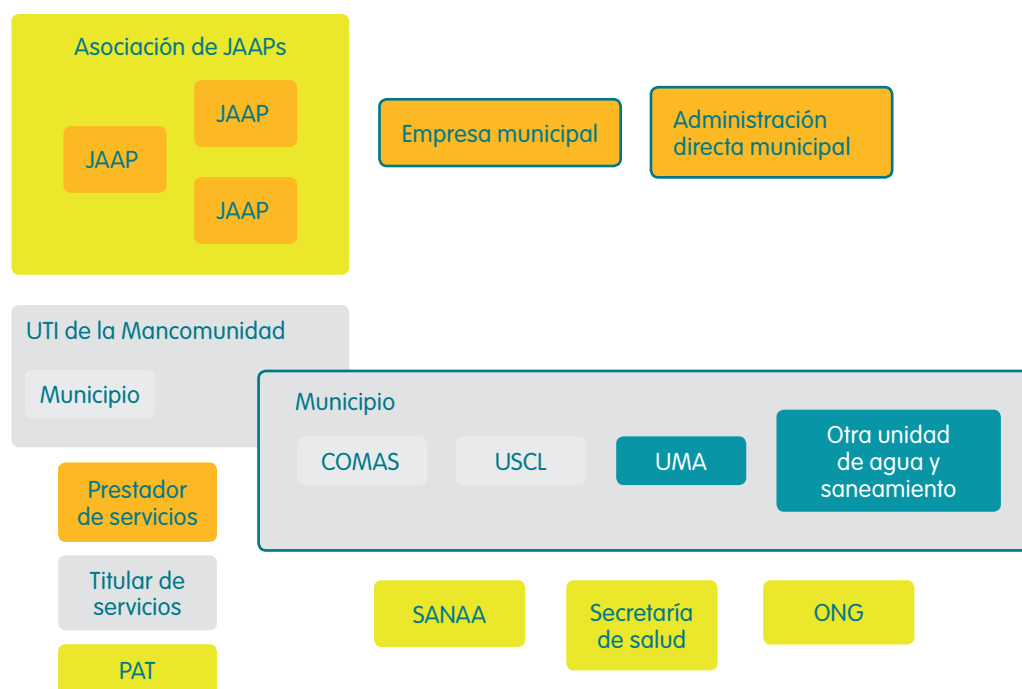


FIGURA 1: INSTITUCIONALIDAD PARA AGUA Y SANEAMIENTO A NIVEL MUNICIPAL

En el marco del presente estudio nos enfocamos en identificar cuáles de estos posibles elementos están presentes en cada uno de los municipios estudiados. Este entendimiento es necesario para poder cuantificar el costo de tener cada uno de los elementos, pero también para analizar cuáles modelos organizativos son más comunes en brindar el apoyo directo.

2.1.3 Costos del apoyo directo

El costo del apoyo directo es uno de los ítems de costeo dentro del marco de costos de ciclo de vida para la prestación de servicios. Este marco identifica las siguientes categorías de costos (Fonseca et al., 2013):

- Gasto de inversión inicial (CapEx¹): Capital invertido en la construcción de activos fijos, como letrinas, tuberías y tanques. Pueden realizarse en forma de la construcción inicial y ampliaciones de sistemas. Además incluye los costos iniciales de estudios, movilización de actores, establecimiento de un prestador de servicios y su capacitación, así como inversiones iniciales en manejo del recurso hídrico como la compra de terreno alrededor de la fuente o los costos para obtener un permiso o licencia ambiental. Finalmente incluye los costos administrativos o indirectos relacionados con la

gestión de un proyecto de inversión, a lo que en el sector de agua y saneamiento en Honduras comúnmente llama con la palabra en inglés de overhead (Smits et al., 2014).

- Costos de capital (CoC): Costos de obtener el financiamiento para un programa o proyecto, incluyendo el interés en préstamos, dividendos y costos de oportunidad.
- Gastos en operación y mantenimiento (OpEx): Gastos en mano de obra, energía, químicos y materiales para operar el servicio y para el mantenimiento rutinario, excluyendo reparaciones mayores o reemplazos. También incluye gastos administrativos recurrentes del prestador de servicio, como costos del salario de un contador, auditoría, pagos por servicios ambientales, o suscripciones a un ente regulador. En caso de saneamiento, incluye también vaciado de letrinas.
- Gastos en reemplazo de activos (CapManEx): Costo de reemplazar un sistema de agua o saneamiento en su totalidad (conocido como reposición) o de uno o varios de sus componentes, como por ejemplo un tanque o línea de conducción (conocido como rehabilitación). De forma ideal esta categoría de costos es equivalente a la depreciación de los

¹ Como referencia se brinda aquí las siglas en inglés, igual en las otras categorías de costos. Según nuestros conocimientos no existen siglas en español adoptadas en el sector.

activos y por ende un costo recurrente. En la realidad se dan casi siempre en forma de proyectos de inversión específicos para realizar las obras de reemplazo. Igual que el gasto de inversión inicial, incluye los costos administrativos o indirectos de programas de reposición o rehabilitación.

- Gasto en apoyo directo (ExpDS): Se refiere al gasto de apoyo directo al prestador del servicio, por parte de una entidad externa, a veces llamado apoyo post-construcción. Incluye asistencia técnica, la capacitación continua del prestador, monitoreo, pero también por ejemplo pruebas de calidad de agua.
- Gasto en apoyo indirecto (ExpIDS): Refiere a apoyo que no es específico a un programa o proyecto, y típicamente incluye la planificación sectorial a nivel macro, el desarrollo de políticas, desarrollo de materiales de capacitación general y asistencia técnica a municipalidades.

Para el presente estudio nos enfocamos en los gastos en apoyo directo. Considerando lo planteado en la sección 2.2, falta aclarar lo siguiente:

- Los costos asociados con las funciones de titular de servicios podrían ser considerados tanto como gastos en apoyo directo como en apoyo indirecto, sobre todo los costos de planificación y formulación de políticas. Decidimos de considerar todos los gastos a nivel descentralizado (tanto municipal como mancomunal), como costos de apoyo directo. Solo el costo de planificación a nivel nacional es considerado un costo indirecto.
- El marco de costos de ciclo de vida considera los costos asociados con la supervisión de proyectos de desarrollo de infraestructura como parte de los gastos en capital. Pero normalmente forman solo una parte menor de los gastos en capital – considerando que la mayor parte (hasta el 95%) se gasta en infraestructura como tal. En el marco del presente estudio consideramos el valor del tiempo profesional de personal de municipal y mancomunidades en supervisar estos proyectos, como parte de los costos de apoyo directo. Pero, lo desglosamos para poder analizar cuál porcentaje de su tiempo dedican a proyectos de inversión.

2.1.4 Fuentes de financiamiento

El OECD (2009) identifica tres fuentes de financiamiento de gastos en agua y saneamiento²:

- Tarifas y otras contribuciones de usuarios. La tarifa es el gasto directo y periódico en que incurren los

usuarios, que normalmente contribuyen a cubrir los costos de operación y mantenimiento, así como parte de la reposición o hasta la inversión de la infraestructura. Los usuarios también contribuyen con pagos en momentos específicos a proyectos de inversión.

- Impuestos o recursos públicos: contribución del gobierno (nacional o local) al gasto a través de los impuestos generales de la nación o impuestos locales. Incluye el repago de préstamos y créditos. Puede ser de forma directa mediante una contribución en efectivo a cierta inversión, o de forma indirecta con tiempo profesional de personal cuyos salarios son cubiertos por el gobierno. También puede incluir subsidios a los costos operativos.
- Transferencias internacionales: contribución no reembolsable por parte de entidades de fuera del país, siendo cooperantes bilaterales, multilaterales u ONGs.

El presente estudio se centra sobre todo en el financiamiento público, o sea la contribución del estado hondureño al sector de agua potable y saneamiento. Nos centramos en esta fuente de financiamiento por las siguientes razones:

- La función de titularidad de servicio es una función pública y de ende debe ser pagada por financiamiento público.
- El apoyo directo es raras veces cubierto por tarifas (Smits et al., 2011). Sólo en el caso de apoyo mutuo entre JAAPs o que una JAAPs contrata un apoyo, hay un pago mediante tarifas.
- Por contrario, las transferencias internacionales pueden ser importantes en el pago de los costos de apoyo directo, por ejemplo en el caso que ONGs brindan un apoyo directo a las JAAPs, o que pagan parte de los costos de un municipio directamente. Sin embargo, tal tipo de financiamiento no puede ser sostenible, y se esperaría que estos costos sean asumidos en el tiempo por el mismo municipio.

Considerando lo anterior, este estudio se centra en obtener datos de gasto público – pagado por impuestos – en apoyo directo. De esta forma, podemos entender hasta qué punto el sector público financia su compromiso con el sector de agua y saneamiento. Al mismo tiempo tratamos de cuantificar el gasto en apoyo directo por otras (ONGs y asociaciones de JAAPs), para conocer esta contribución – y para indicar cuál gasto eventualmente debería ser asumido por los municipios.

² En el original en inglés es el marco de 3T: tariffs, taxes and transfers.

2.2 METODOLOGÍA

Este estudio usó dos métodos principales:

- A nivel nacional una revisión de literatura fue realizada para obtener un panorama general de las tendencias en financiamiento público del sector de agua y saneamiento en el país.
- Aplicación de una herramienta de costo de apoyo directo en 14 municipios, para cuantificar el monto de financiamiento público para apoyo directo.

2.2.1 Herramienta de costo de apoyo directo

Para analizar el gasto actual en apoyo directo, se usó una herramienta desarrollada por Smits and Schweitzer (2014). Es una herramienta, basada en Excel, con el fin de calcular el gasto actual en apoyo directo a nivel municipal, realizar un presupuesto necesario para cumplir todas las funciones de la manera requerida, y generar un desglose del gasto por diferentes funciones, como supervisión de proyectos de inversión (en sistemas nuevos y reemplazos) y apoyo a sistemas existentes, mediante monitoreo y asistencia técnica.

La unidad de análisis de esta herramienta es el municipio, refiriendo a todo el territorio municipal, sumando las diferentes inversiones en apoyo directo dentro de este territorio, tanto por parte del municipio mismo, como por parte de otras entidades de gobierno y ONGs.

En el cálculo del gasto actual se considera:

- El número de profesionales del personal municipal relacionado con agua y saneamiento, como técnicos o promotores de saneamiento.
- La dedicación de su tiempo a temas de agua y saneamiento, en caso que no son dedicados al tiempo completo a este tema.
- Los salarios brutos de estos profesionales.
- Otros gastos de viajes, viáticos, reuniones, y equipamiento relacionados con las funciones del personal dedicado a agua y saneamiento.

La fuente principal de los datos de apoyo son los archivos y presupuestos anuales de las municipalidades. Donde no fue posible verificar la información de una fuente primaria, un representante de la municipalidad estimó los gastos, durante una entrevista.

En este gasto se consideran las siguientes fuentes de financiamiento:

- El gasto público directo por el municipio; donde la municipalidad tiene personal de planta o incurre en

gastos directos para agua y saneamiento.

- El gasto público indirecto por el municipio; refiere a casos donde el municipio contribuye presupuestariamente a una mancomunidad, pero donde el personal de esta mancomunidad apoya al municipio en temas de agua y saneamiento.
- El gasto público por otras entidades del gobierno; refiere principalmente a personal de la Secretaría de Salud, que no pertenece al municipio, pero cumple funciones dentro del territorio municipal.
- Contribuciones por parte de ONGs a personal municipal. En algunos casos, ONGs co-financian los salarios de técnicos municipales. Como es personal municipal, consideramos que eso es un gasto público, aunque originalmente la fuente de financiamiento son donaciones por ONGs.

Adicionalmente, ONGs pueden tener su propio personal en el territorio municipal, cumpliendo funciones de apoyo directo. Hemos cuantificado este aporte, pero no forma parte de la sumatoria.

Se considera que en muchos casos, el gasto actual no es lo suficiente para cumplir todas las funciones del municipio como titular de servicios. Por lo tanto, la misma herramienta también permite hacer una estimativa del presupuesto requerido para poder cumplir todas las funciones. Para hacerlo, dentro de la herramienta hay que llenar la misma información – es decir el tiempo profesional, los salarios y otros gastos – pero haciendo una estimativa de lo necesario. Esta estimativa es realizada durante una entrevista con técnicos municipales. Durante la entrevista se listan todas las funciones que la municipalidad debe cumplir y se estima el tiempo que se requiere para hacerlas a cabalidad. Haciéndola de tal forma, se procura obtener un presupuesto que es lo más realista que posible, evitando incentivar que se sobre- o subestimar las necesidades.

2.2.2 Selección de municipios

El apoyo directo fue estudiado en 14 municipios (Ver Tabla 1), distribuidos sobre 7 departamentos del país. Estos municipios fueron seleccionados por ser asociados con la iniciativa PTPS, y ya encaminados en la hoja de ruta mencionada en la introducción. Por lo que se tiene la expectativa de que los resultados del ejercicio podrían ser usados en lo que sigue de la hoja de ruta.

Aunque no de forma estadística, consideramos que estos municipios son representativos de gran parte de las zonas rurales del país. Son 14 de los 298 municipios del país, o sea el 5% del total número de municipios, y

que además albergan casi el 5% de la población rural del país. Están ubicados en tres grupos de regiones: un grupo de tres municipios en las cercanías de San Pedro Sula (Chinda, El Negrito y San Antonio de Cortés), un grupo en la zona montañosa fronteriza con El Salvador (los municipios de Intibucá, La Paz y Lempira) y los dos municipios en la zona sur-oriente de El Paraíso (San Matías y Trojes).

De los 14 municipios, 9 son netamente rurales; su cabecera municipal aún está clasificada como rural, teniendo menos de 2,500 habitantes. Los otros 5 municipios tienen una cabecera urbana (menor en algunos casos) y además una población rural. También es importante analizar el grado de dispersión de los municipios, definido por la población rural promedio por comunidad. Este dato es importante, dado que los costos de prestación de servicios per cápita suelen de ser mayores en poblaciones más pequeñas. El ERSAPS define el área rural dispersa, cuando se tienen poblaciones menores a 200 habitantes. Hay cinco municipios donde el promedio de población por comunidad es menos o justo encima de este número.

Combinando esta información, podemos definir 4 grupos de municipios:

- Municipios urbanos, con población rural concentrada: El Negrito, Erandique, Marcala y San Antonio de Cortés.
- Municipios urbanos, con población rural dispersa: Trojes.
- Municipios de rural concentrado: Camasca, Chinda, Dolores, Opatoro y San Matías.
- Municipios de rural disperso: Candelaria, Gualcince, Piraera y San Andrés.

TABLA 1 INFORMACIÓN GENERAL DE LOS 14 MUNICIPIOS

Departamento	Municipio	Población (INE, 2016)			Población rural promedio por comunidad
		Total	Rural	Urbana	
Cortés	San Antonio de Cortés	22,386	14,647	7,739	325
El Paraíso	San Matías	5,250	5,250	-	404
	Trojes	50,047	40,744	9,303	205
Intibucá	Camasca	6,924	6,924	-	577
	Dolores	5,434	5,434	-	302
La Paz	Marcala	30,504	17,158	13,346	357
	Opatoro	7,662	7,662	-	284
Lempira	Candelaria	6,896	6,896	-	164
	Erandique	15,823	13,145	2,678	321
	Gualcince	11,697	11,697	-	119
	Piraera	14,306	14,306	-	131
	San Andrés	13,807	13,807	-	219
Santa Bárbara	Chinda	4,886	4,886	-	326
Yoro	El Negrito	47,104	28,341	18,763	315
Total		242,726	190,897	51,829	

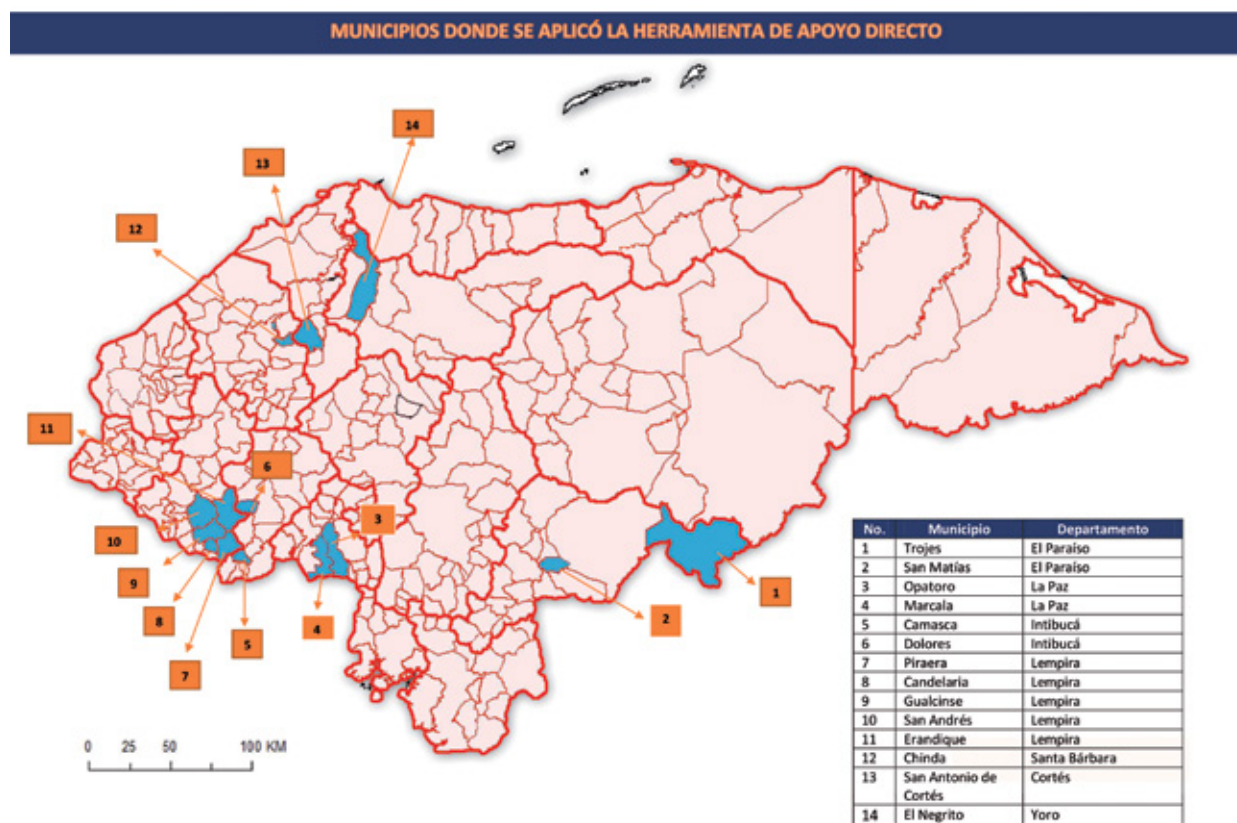


FIGURA 2 UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS INCLUIDOS EN EL ESTUDIO

2.2.3 Limitaciones de la metodología

La metodología tiene varias limitaciones:

- Estimaciones de dedicación de tiempo. Hay varias personas que tienen una dedicación de tiempo parcial a temas de agua y saneamiento. Es difícil de estimar su dedicación de tiempo a estos temas.
- Sesgo en estimación del presupuesto requerido. Aunque durante la entrevista se ha tratado de obtener estimaciones realistas del tiempo requerido para cumplir todas las funciones, pero puede haber un sesgo en esto.
- Sesgo por selección de municipios. Los 14 municipios participantes son municipios asociados con PTPS, y de ende han mostrado cierto interés y compromiso con el tema de agua, y son los que mayor apoyo han recibido en temas de agua y saneamiento. Por lo tanto puede ser que dedican una mayor parte de su presupuesto a temas de agua y saneamiento.

3 Financiamiento público para agua y saneamiento en Honduras

3.1 PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO ÁREAS RURALES DE HONDURAS

Según WHO/UNICEF (2015), Honduras tiene una cobertura en agua casi universal en sus áreas urbanas, mientras en áreas rurales es de 84%. Implica que aún unos 713,000 hondureños no tienen acceso, casi todos en áreas rurales. Existen aproximadamente 7,000 sistemas de agua rurales en el país, la gran mayoría son sistemas entubados por gravedad, con conexiones domiciliarias.

La cobertura en saneamiento es de 83%. En zonas rurales, la cobertura es un poco debajo del promedio nacional: 78%. En general, el saneamiento rural se da por soluciones en sitio, típicamente letrinas con cierre hidráulico. Los 1,5 millones de hondureños que no tienen acceso a un servicio de saneamiento mejorado están distribuidos más equitativamente entre áreas urbanas y rurales. Y de estos 1,5 millones de personas, más o menos un tercio practica fecalismo abierto; los demás tienen tecnologías de saneamiento, no consideradas como mejoradas.

TABLA 2 COBERTURA EN AGUA Y SANEAMIENTO EN HONDURAS (WHO/UNICEF, 2015)

	Urbano	Rural	Total
Agua	97	84	91
Saneamiento	87	78	83

Cabe notar que estos datos todavía no reflejan los resultados del último censo. Estos indican coberturas de 87% en agua (95% en áreas urbanas y 77% en área rural), y de 82% (92% en áreas urbanas y 70% en áreas rurales).

Desde un par de años se está creando una línea base tanto del nivel como de la sostenibilidad de la prestación de servicios, usando el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR). SIASAR clasifica los sistemas de agua en una escala de A (mejor) a D (peor) con base en indicadores de funcionalidad del sistema y el nivel de servicio brindado. Además hace lo mismo para el desempeño de los prestadores de servicios.

Como se puede ver en la Tabla 3, la gran mayoría de los sistemas son clasificados como A; es decir están

funcionando y brindan un nivel de servicio adecuado. Un tercio de los sistemas tiene problemas menores. El contraste con la calificación de los prestadores es grande, en el cual se observa que 71% de los prestadores tiene una calificación B, implicando que tienen deficiencias en su administración, operación y mantenimiento.

Se considera que esta situación, que parece hasta contradictoria, se debe al hecho que la mayoría son sistemas por gravedad, que raras veces colapsan totalmente, incluso cuando hay prestadores que no tienen el mejor desempeño. Además hay que considerar que por el momento, la recolección de datos de SIASAR se ha centrado en las comunidades concentradas, donde se espera que haya un mejor desempeño.

TABLA 3 CALIFICACIONES DE LOS SISTEMAS DE AGUA Y

	A	B	C	D
Sistema (n=3048)	67%	32%	1%	0%
Desempeño del prestador de servicios (n=3292)	8%	71%	19%	2%

PRESTADORES DE SERVICIO (SIASAR, 2016)

En resumen, en áreas rurales se tiene un doble desafío de aumentar la cobertura y de mejorar la sostenibilidad de los servicios. Aunque faltan datos precisos, se considera que gran parte de la población desatendida vive en comunidades dispersas, que son de más difícil acceso y donde intervenir es más costoso.

3.2 FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN HONDURAS

3.2.1 Descentralización fiscal

Honduras tiene una Producto Interno Bruto de 20,4 USD billones, traducándose en un PIB per cápita de 2,528 USD (a la tasa de cambio de mercado) o 5,095 USD (ppp) (World Bank, 2016), implicando que es clasificado como un país de ingresos medios-bajo. El país ha tenido un crecimiento económico modesto, oscilando entre 3 y 4%/año, durante la última década. Como muchos países de la región, la desigualdad es grande, con un coeficiente de gini de 50.7 (World Bank, 2016), y 62,8% de la población vive debajo de la línea de pobreza.

La generación de impuestos es relativamente alta, comparada con otros países de la región centroamericana, con una generación de impuestos equivalente al 17.7% del PIB en 2015. Sin embargo, la descentralización fiscal es limitada. Durante el periodo de 2002-2010, los impuestos generados a nivel municipal equivalían un 2% del PIB, y un 7% de todo el sector público (Dávila, 2011). Dávila también indica que los municipios solo pueden financiar un 50% de sus gastos con fondos propios. Por ende, los municipios dependen en gran medida de las transferencias de la nación. Sin embargo aún con estas transferencias, apenas logran financiar el 71% de sus gastos.

Pero esta situación está cambiando. Cada año un porcentaje mayor del presupuesto nacional debe ser transferido a los municipios, aumentando esta transferencia del 5% del presupuesto nacional en 2007 al 11% en 2013. Implica que el presupuesto per cápita disponible a nivel municipal es alrededor de 50 USD (a tasa de cambio de mercado).

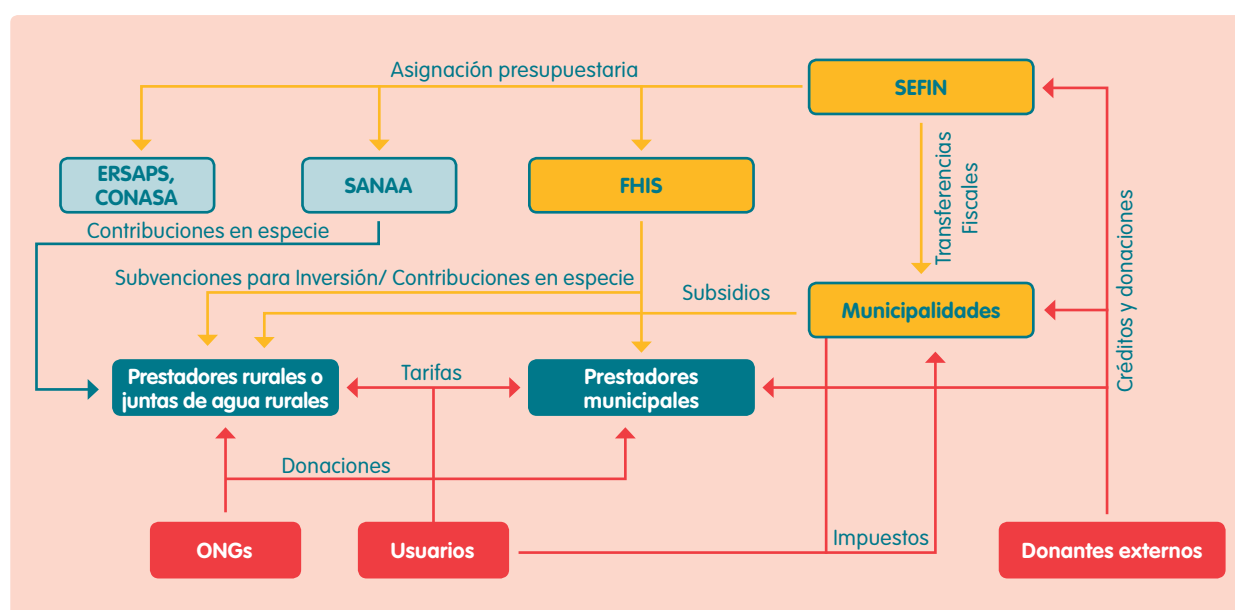
Los 14 municipios estudiados en el marco del presente trabajo, tienen presupuestos de esta magnitud. Los presupuestos de 2016 de estos municipios van desde HNL 572/persona (USD 22/persona) en Trojes a HNL 2,744/persona (USD 116/persona) en Opatoro, con un promedio de HNL 1,410/persona (USD 59/persona).

3.2.2 Marco del financiamiento del sector de agua y saneamiento

Recién en el 2015, el sector cuenta con un marco relativamente claro para el financiamiento del sector de agua y saneamiento en Honduras, su implementación aún está en desarrollo. Se tienen en vigencia reglamentos tarifarios, tanto para prestadores urbanos (ERSAPS, 2006a) como rurales (ERSAPS, 2006b), pero éstos solo cubren una parte de los flujos financieros del sector. En 2015, se aprobó la política financiera del sector (CONASA, 2015), que define los principios que guían su marco financiero, de forma general las responsabilidades de financiamiento de diferentes categorías de gastos y además propone mecanismos.

Esta política confirma los principales flujos de financiamiento, tal como ya resumidos en la revisión del gasto público del sector (ver Figura 3) (PAS-BM, 2013). Indica el papel central de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) en recibir impuestos y contribuciones de donantes, y distribuir los fondos para el sector a los municipios (mediante transferencias fiscales) y asignar presupuestos a tres entidades del gobierno nacional: ERSAPS (el ente regulador), SANAA (para brindar asistencia técnica) y FHIS (para co-inversión en capital). Dentro del presupuesto de SANAA también se incluyen los costos de la secretaría técnica de CONASA (responsable para formular políticas y planes). El otro papel central juegan los prestadores (urbanos y rurales) que reciben tarifas por parte de los usuarios, pero también pueden recibir subsidios, subvenciones y apoyo en especies para prestar y mejorar los servicios.

FIGURA 3 ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SECTOR



Aunque de forma conceptual el flujograma es relativamente claro, existen pocos datos consolidados para cuantificar los diferentes flujos. A nivel sectorial, no se hacen consolidaciones de presupuestos o gastos anuales. Solo a través de estudios específicos se ha logrado obtener un panorama global de los gastos en el sector – con datos incompletos o hasta contradictorios. Eso se debe a la poca consolidación de datos financieros municipales, incluyendo los destinados para agua y saneamiento, y el hecho que la gran mayoría de los prestadores rurales (las JAAP) no reportan sus datos financieros. En 2014 se publicó una primera ronda del ejercicio de Monitoreo de los Avances de País en Agua y Saneamiento (MAPAS), una metodología de revisión de gastos y estimación de necesidades de inversión (CONASA y Banco Mundial, 2014). Se espera tener resultados de una segunda ronda disponibles en 2017, que debería dar mayor entendimiento sobre estos flujos.

En las siguientes secciones elaboramos cada uno de las categorías de costos en más detalle en cuanto a cómo deben ser financiados y cómo son financiados en la realidad. Aunque damos un panorama global, nos enfocamos principalmente en las áreas rurales como eje central de este estudio.

3.2.3 Costos de inversión en capital

La inversión en capital generalmente se hace con fondos del nivel nacional, que provienen tanto de donantes externos (aproximadamente el 70% del total) como de los impuestos. El FHIS y el SANAA son las principales instituciones a través de las cuales se canalizan estos fondos de inversión. Las municipalidades generalmente co-financian estas obras con los fondos que reciben de transferencias fiscales y sus propios recursos. El total de inversiones en el sector es de 500 millones HNL/año en 2010 (26 millones de USD).

Existen pocos datos consolidados de las inversiones totales en el sector, pero la revisión del gasto público (PAS-BM, 2013) indica tres principales tendencias en el financiamiento del sector. El primero es que la mayor parte (alrededor de 70%) de las inversiones son financiadas por cooperantes. Segundo, hay una tendencia de ascenso en la contribución municipal a la inversión, principalmente debido al incremento en transferencias fiscales a los municipios. Finalmente, hay una tendencia de ascenso en recaudo de tarifas que en parte son re-invertidas en el sector, al lado de cubrir costos de operación. Aunque no está reflejado en la Figura 3, usuarios también co-financian inversiones en capital, con un porcentaje de los costos de las obras. El porcentaje de contrapartida

comunitaria a los costos de inversión varía de un programa a otro, pero en general oscila alrededor del 10% del costo total de la obra (Smits et al., 2014).

Del total de las inversiones, un 22% va dirigido al abastecimiento de agua rural, y un 11% al saneamiento rural, lo demás a inversiones en el área urbana. Los déficits de inversión estimados son parecidos entre agua y saneamiento, tanto en el área urbana y rural (Banco Mundial, 2014).

3.2.4 Costos de operación y mantenimiento

Según la regulación tarifaria, los costos de operación y mantenimiento menor deben ser pagados completamente por tarifas (ERSAPS, 2006a y 2006b), y siguiendo las metodologías tarifarias establecidas por el Ente Regulador de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) (CONASA, 2015). La política financiera del sector deja explícito la posibilidad de subsidiar estos costos a la población más pobre, por dos posibles fuentes: 1) estructuras tarifarias diferenciadas, con más recargo a los usuarios con mayor capacidad de pago o 2) con aportes del presupuesto municipal. En todo caso la tarifa media debería ser suficiente para cubrir el costo medio de operación y mantenimiento.

En el área urbana existen avances importantes en el recaudo tarifario, resultando que un mayor número de prestadores urbanos tienen una tarifa adecuada para cubrir sus costos de operación, mantenimiento y administración (CONASA, 2012), pero en general no alcanza para las inversiones futuras necesarias (EPTISA-AENOR-ICON, 2014).

En el área rural la situación es totalmente diferente. Según los datos de SIASAR (2016), la mayor parte de los prestadores rurales aplica tarifas fijas (es decir, un cargo fijo independiente del consumo, e igual para todos los usuarios). Analizando los datos de los 272 prestadores cuyos datos están incluidos en SIASAR, se ve que más o menos un tercio de ellos tiene tarifas de entre 20 y 30 HNL/familia/mes, y otro porcentaje parecido tienen tarifas más bajas, entre 0 y 20 HNL/familia/mes. Son muy pocos los prestadores que tienen tarifas promedio, de más de 30 HNL/familia/mes.

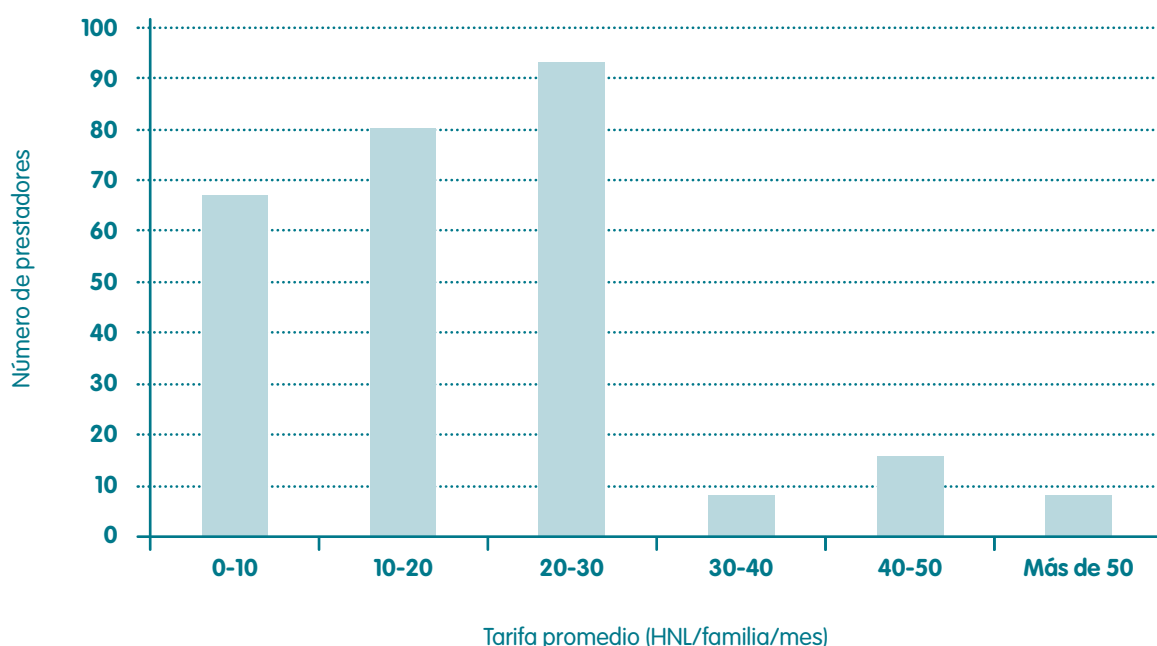


FIGURA 4 TARIFAS PROMEDIO CARGADOS POR LOS PRESTADORES EN LOS 14 MUNICIPIOS (SIASAR, 2016)

Se debería hacer un análisis por cada uno de los acueductos, para analizar si las tarifas son suficientes. Serrano (2016) hizo este análisis para unos 45 prestadores de tres municipios también incluidos en este estudio (Chinda, El Negrito y San Antonio de Cortés), y concluyó que las tarifas apenas cubren en promedio entre 45% y 70% de los costos de operación y mantenimiento. Es decir, estos prestadores o tienen un déficit operacional, o más bien recortan sus gastos de tal forma, que no realizan una operación y mantenimiento adecuado, para mantener un balance financiero positivo. Para cubrir los costos de operación y mantenimiento de forma adecuada al 100% se requiere en general de una tarifa de más de HNL 40 familia/mes. Al mismo tiempo, EPTISA-AENOR- ICON (2014) indica que estos HNL 40 familia/mes son muy por debajo de la línea de capacidad de pago. Serrano (2016) concluye lo mismo, indicando que existe posibilidad de aumento de tarifas en el área rural, para al menos cubrir los costos de operación y mantenimiento.

3.2.5 Costos en remplazo de activos

El marco regulatorio y la política es ambigua en el tema de la responsabilidad del financiamiento de los costos de remplazo de activos. La política financiera del sector (CONASA, 2015) indica que los costos de rehabilitaciones deben ser consideradas como parte de los costos de inversión en capital, y por ende

pueden ser financiados de la misma forma que las inversiones en sistemas nuevos. Pero esta misma política menciona que se promueva la autosostenibilidad de los prestadores de servicios mediante tarifas que cubran un margen de crecimiento para costear entre otros gastos, las rehabilitaciones a los sistemas. Por otro lado el reglamento tarifario del ERSAPS (2006a), indica que las tarifas deben permitir la recuperación de costos de capital, al menos en localidades urbanas. El Reglamento de Juntas Administradoras de Agua (ERSAPS, 2006b) se centra en los costos de operación, mantenimiento y administración pero deja abierto a las JAAPs de considerar una recuperación de los costos de capital y de establecer un fondo para remplazos y rehabilitaciones mediante las tarifas. En su modelo para el cálculo de tarifas en sistemas rurales, deja abierta la posibilidad de incluir en la tarifa la depreciación del sistema (ERSAPS, sd). Implica entonces que estos marcos estimulan a los prestadores urbanos y rurales de incluir parte de los remplazos de activos en las tarifas, pero sin fijar porcentajes específicos. Como vimos en la sección anterior, las tarifas en áreas urbanas son adecuadas para cubrir costos de operación y mantenimiento pero no para los costos de capital necesarios. Por lo tanto, estudios como MAPAS (CONASA y Banco Mundial, 2014) indican que aún hay grandes necesidades de inversión pública en el área urbana a pesar de ya contar con coberturas casi universales.

Los datos de SIASAR y Serrano (2016) también dejan claro que las tarifas actuales en áreas rurales solo en algunos casos son suficientes para un porcentaje menor de recuperación de costos de remplazo. Serrano (2016) estima que en los tres municipios las tarifas deberían aumentar al menos unos 100 HNL/familia/mes para cubrir hasta un 30% de los costos de remplazos mayores y rehabilitaciones. Aunque este nivel de tarifas aún es considerado asequible, ya que implica un aumento muy drástico, y no se puede esperar que este aumento se dé a corto plazo.

Implica entonces que existe una gran brecha entre los costos de remplazos y las tarifas aplicadas tanto en áreas urbanas como rurales. MAPAS (2014) indica que de las 425 millones de USD por año que se requieren a nivel sectorial un 60% debe ser destinado a reposiciones y rehabilitaciones, y en gran mayoría deben ser financiados por el sector público, dado que la contribución a esperar por parte de los usuarios es limitada.

Una de las implicaciones de la política financiera (CONASA, 2015) es que el sector público debería financiar los costos de remplazos, en caso que el prestador no considere la totalidad de los costos de remplazos en la tarifa. Sin embargo, la política financiera no es muy explícita en definir responsabilidades a diferentes entidades del sector público, ni da pautas de cómo presupuestar o financiar estos costos.

De hecho, el sector público está financiando estas obras de remplazo y rehabilitaciones. Una parte significativa de los proyectos en el sector son de este tipo. En una muestra de proyectos realizados por el FHIS, un 35% fueron proyectos de rehabilitación o reposición, y otro 14% una combinación de ampliación con rehabilitación o reposición parcial (Smits et al., 2014). Y aunque no existen datos consolidados, es de esperar que gran parte de los gastos municipales en agua y saneamiento es para remplazos de componentes o sistemas enteros de agua.

Sin embargo, estos gastos se realizan de forma poca planificada, y respondiendo a (casi) emergencias. Ni los municipios, ni los prestadores llevan registros de todos los activos presentes en su área de responsabilidad, ni menos de su estado o necesidad de remplazo. No hay una gestión de activos de infraestructura proactiva – aunque el SIASAR tiene la potencialidad de cambiar eso.

3.2.6 Costos de apoyo directo e indirecto

La política financiera identifica dos categorías de costos que coinciden en gran medida con los términos de costos de apoyo directo e indirecto: 1) costos de modernización del sector, y 2) costos de financiación de las entidades sectoriales y gobernanza del sector.

Los costos de modernización del sector se definen en la política financiera (CONASA, 2015), así como costos asociados con la creación de prestadores de servicios especializados, y la creación de las instancias locales de planificación y regulación, siendo las COMAS y las USCL. Aunque la política financiera no habla del funcionamiento continuo de estas instancias, es entendido que eso debe ser parte de la modernización del sector. Aunque es de gran importancia que estos costos fueran reconocidos dentro de la política financiera, esta política se queda muy abierta en cuanto al financiamiento de los mismos. Menciona que estos costos podrán financiarse mediante recursos del municipio y aportes del Gobierno Central o de la cooperación internacional, o sea no indica una responsable principal, ni da pautas sobre cuánto más o menos debería ser, ni cómo se financia a nivel municipal.

A pesar de su importancia, estos costos no han sido considerados en las revisiones del gasto en el sector, ni en la revisión del gasto público (PAS-BM, 2013), o estudios previos al desarrollo de la política financiera (CONASA, 2012; EPTISA-AENOR-ICON, 2014), ni en proyecciones de financiamiento necesario, como MAPAS (CONASA y PAS-BM, 2014). Es una de las brechas que este estudio busca de llenar.

Cuando en la política financiera se habla de costos de financiación de las entidades sectoriales, se refiere a los costos del CONASA, ERSAPS y SANAA. Además se incluye el costo del personal de la Secretaría de Salud a nivel desconcentrado, en su función de la vigilancia de calidad. Los gastos corrientes de estas entidades deben ser cubiertos principalmente por el presupuesto del gobierno central. Se estima que los costos operativos del SANAA y FHIS son equivalentes a un 25% del total del presupuesto de agua y saneamiento de estas entidades (Uytewaal y Gil, 2015). Por otro lado el ERSAPS tiene la potestad de cobrar una tasa regulatoria a los prestadores urbanos con más de 5,000 usuarios, que a su vez éstos la incluye en la tarifa. No se sabe qué porcentaje de los prestadores está cumpliendo con ésta disposición y que parte del presupuesto del ERSAPS es cubierto por la misma. Además la política financiera menciona que cooperantes podrían financiar proyectos o programas específicos para cualquiera de estas entidades.

El SANAA tiene la potestad de cobrar por servicios de asistencia técnica. Al igual que apoyo directo, estos costos no son plasmados en revisiones de gastos en el sector, ni en proyecciones de las necesidades a futuro. Por ende no existen datos de cuánto se está gastando en apoyo indirecto. Pero de forma general, existe la percepción dentro del sector que estas instancias están siendo sub-financiadas por su gasto corriente. CONASA tiene sólo 2 personas de planta, mientras ERSAPS tiene 18. En gran medida estas entidades financian sus actividades a través de proyectos y programas con fondos de la cooperación internacional. En la revisión del gasto público (PAS-BM, 2013) se concluyó “estas funciones y las instituciones asociadas del ERSAPS, CONASA y el SANAA como agente técnico, tienen un gran impacto en el desempeño general del sector; pero también generan un costo que hoy en día no es asumido por el gobierno nacional. Como resultado, las instituciones relacionadas se encuentran a merced de la buena voluntad de los donantes y no pueden desarrollar marcos institucionales fuertes que permitan mejorar el desempeño del sector”.

4 Financiamiento público para apoyo directo

4.1 CARACTERIZACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS

La Tabla 4 presenta una caracterización de los servicios de agua y saneamiento en los 14 municipios, en cuanto a tres aspectos:

- La cobertura con agua y saneamiento, según datos del último censo³ (INE, 2013).
- La calificación de los sistemas según SIASAR, reflejando la funcionalidad y el nivel de servicio de estos sistemas.
- La calificación de los prestadores de servicio según SIASAR.

Como se puede ver, la cobertura promedio en agua de los 14 municipios, es parecida al promedio que se tienen en otras zonas rurales del país. Sin embargo, hay grandes diferencias entre las 4 categorías de municipios identificados. Los municipios con las coberturas más altas en agua (más de 90%), se caracterizan por tener áreas rurales más concentradas. Sólo los municipios de Dolores y Erandique representan una excepción con coberturas muy bajas. Muy al contrario sucede en estos mismos municipios, con las coberturas en saneamiento, ya que están muy debajo de los promedios nacionales.

La calificación de los sistemas en SIASAR de estos 14 municipios⁴ es muy similar a las tendencias nacionales, con todos los sistemas calificados como A o B. Solo Camasca, Trojes y San Matías tienen porcentajes más altos de los sistemas clasificados como B. No hay una explicación aparente por esta situación. También la calificación de los prestadores siguen las tendencias nacionales.

4.2 INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL

Los 14 municipios representan también una diversidad en su institucionalidad municipal para agua y saneamiento, tal como se resume en la Tabla 5, donde se puede ver si en el municipio existe una COMAS y una USCL, también indica si agua y saneamiento es liderado por una UMA o por una

unidad dedicada a agua y saneamiento. Finalmente indica si el municipio recibe apoyo por una mancomunidad en temas de agua y saneamiento, y si existe una AJAM.

Con excepción de Chinda y San Andrés, todos los municipios tienen las plataformas requeridas, siendo estas las COMAS y las USCL. Pero como veremos más adelante, solo en algunos casos funcionan debidamente con los presupuestos asignados.

Podemos observar que en 9 de los 14 municipios existe una unidad dedicada a agua y saneamiento, la cual está conformada por 1 o más técnicos, dedicados únicamente a las actividades del sector. Pero en los 5 municipios restantes, el tema de agua y saneamiento está debajo de coordinación a la UMA, la cual brinda un apoyo parcial al sector. Esta situación se presenta solo en los municipios rurales, lo que podría deberse al hecho, que estos municipios no podían tener personal dedicado únicamente a agua y saneamiento y por ende las UMAs asumieron este cargo.

Siete (7) de los municipios pertenecen a una mancomunidad, de la cual reciben apoyo en temas de agua y saneamiento. Lo que sí cabe destacar es que en el grupo de municipios urbanos con rural concentrado, tres (3) de ellos indiquen no tener este apoyo. Posiblemente, se debe al hecho que por ser más urbanos, tienen internamente una mayor capacidad técnica.

Aunque técnicos de la Secretaría de Salud deberían estar presentes en cada municipio y trabajando en temas de promoción de saneamiento e higiene, solo en 7 de los municipios están brindando apoyo en este tema. De nuevo es notable, que en los municipios más urbanos este apoyo está ausente, mientras que en los municipios rurales se da este apoyo. Podría ser debido al hecho que los municipios urbanos tienen capacidad para promoción internamente.

Finalmente, en 11 de los municipios existe una AJAM.

³ Los datos del censo difieren de los datos de cobertura según SIASAR, dado que en el levantamiento de datos de SIASAR se ha enfocado inicialmente en las comunidades concentradas, que cuentan con sistemas de agua, y se ha medido la cobertura ahí. Los datos de censo se basan en encuestas de hogares, que se considera un instrumento más relevante para medir cobertura.

⁴ Casi todos los sistemas en los 14 municipios han sido calificados con la notable excepción de los sistemas de Dolores y El Negrito, y gran parte de los sistemas en San Antonio de Cortés. Por lo tanto no consideramos estos municipios en el presente análisis.

TABLA 4 COBERTURA Y DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS.

	Cobertura (INE, 2013)		Clasificación de sistemas (%)			Clasificación de prestadores (%)				
Municipio	Agua	Saneamiento	n	A	B	n	A	B	C	D
Urbano con rural concentrado										
El Negríto	92	76	sd			Sd				
Erandique	78	47	34	74	26	35	23	63	14	0
Marcala	92	81	44	84	16	45	20	73	7	0
San Antonio de Cortés	90	73	3	33	67	3	0	67	33	0
Urbano con rural disperso										
Trojes	67	62	46	57	43	45	4	71	20	4
Rural concentrado										
Camasca	96	90	22	55	45	21	38	43	19	0
Chinda	93	85	9	78	22	11	27	36	27	9
Dolores	66	56	Sd			Sd				
Opatoro	91	49	25	64	36	24	0	100	0	0
San Mafías	96	81	8	50	50	8	13	88	0	0
Rural disperso										
Candelaria	67	44	6	83	17	10	20	50	30	0
Gualcinco	84	25	17	82	18	19	5	79	11	5
Piraera	57	35	13	77	23	21	24	67	10	0
San Andrés	89	37	35	80	20	38	8	63	26	3
Promedio	82	63	262	71	29	280	15	68	15	2

4.3 PERSONAL DEDICADO A AGUA Y SANEAMIENTO

Entre todas estas instituciones, se tiene un promedio de 2.2 empleos a tiempo completo dedicados al agua y saneamiento por municipio. De estos 2.2 empleos, la mayor parte es brindado por personal municipal y en menor grado por personas electas como alcaldes y regidores, que en algunos municipios pequeños tienen un papel ejecutivo también. Personal de mancomunidades y secretaria de salud tiene dedicaciones de tiempo equivalente a 0.2 empleos a tiempo completo por municipio.

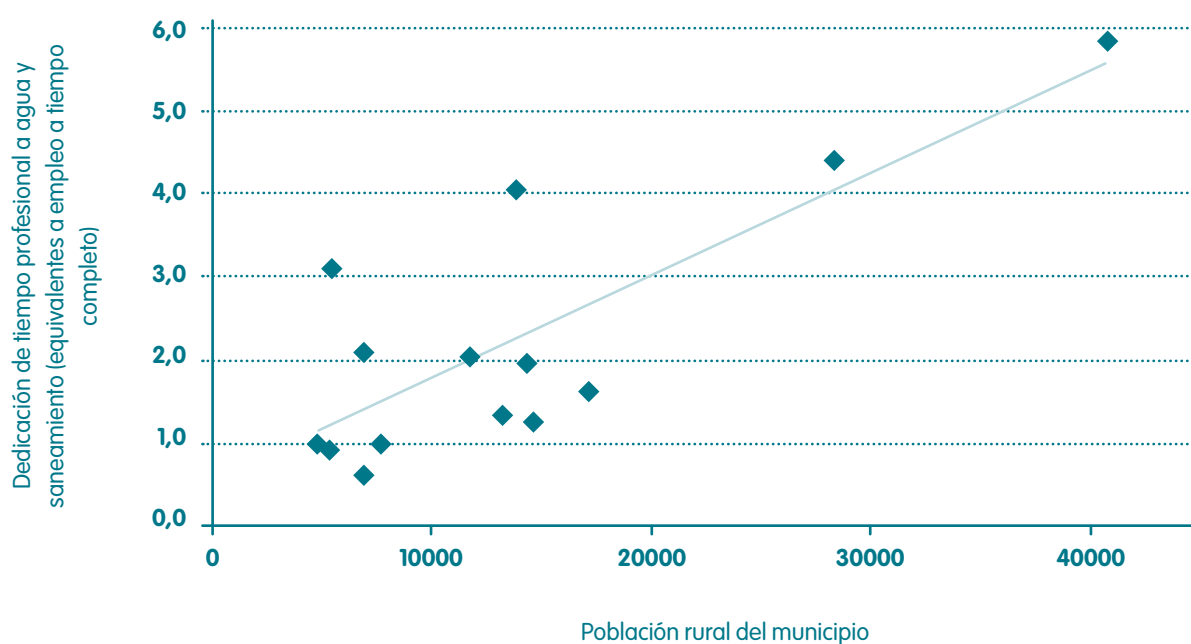
Esta dedicación de tiempo es relacionado con el tamaño de municipio, como se puede ver en la Figura 5 que relaciona la dedicación de tiempo en base a la población rural, y no la población total del municipio, dado que en áreas urbanas hay prestadores urbanos que generalmente no requieren de apoyo directo, aunque aspectos de monitoreo y planificación son

relevantes ahí también. Identificamos que se tiene en promedio un empleo equivalente a tiempo completo por cada 8,510 habitantes o 6,900 habitantes rurales.

También lo podemos expresar por el número de comunidades o sistemas rurales a atender. Este promedio es de un empleo equivalente a tiempo completo por 17 sistemas de agua o 29 comunidades – considerando que no todas las comunidades tienen un sistema de agua. El número de sistemas es casi igual al número de comunidades a atender en los municipios con un área rural más concentrada, mientras en municipios con un área rural disperso el número de sistemas a atender por empleo a tiempo completo es muy inferior al número de comunidades. Se debe al hecho que en el área rural concentrada casi cada comunidad tiene un sistema de agua, mientras en el área dispersa, hay un gran número de comunidades sin sistema de agua.

TABLA 5 CARACTERIZACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL PARA AGUA Y SANEAMIENTO

Municipio	COMAS	USCL	UMA	Unidad de agua y saneamiento	AJAM	Apoyo de mancomunidad	Apoyo de secretaría de salud
Urbano con rural concentrado							
El Negrito							
Erandique							
Marcala							
San Antonio de Cortés							
Urbano con rural disperso							
Trojes							
Rural concentrado							
Camasca							
Chinda							
Dolores							
Opatoro					parcial		
San Matías							
Rural disperso							
Candelaria							
Gualcince							
Piraera							
San Andrés							
Total	13	12	5	9	11	7	7

**FIGURA 5:** RELACIÓN ENTRE TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y DEDICACIÓN DE TIEMPO A AGUA Y SANEAMIENTO

4.4 GASTO EN APOYO DIRECTO A NIVEL MUNICIPAL

En promedio, el gasto en apoyo directo en los 14 municipios es de HNL 303,179 (12,776 USD). Pero como los municipios difieren en su número de habitantes, sistemas y comunidades, analizamos el gasto en apoyo directo por estas unidades, y específicamente por habitante rural.

En promedio se gasta unas HNL 23/persona rural (0.98 USD/persona rural) por municipio, mientras la mediana es HNL 16/persona rural (0.68 USD/persona rural). La Tabla 6 presenta el gasto por habitante rural por municipios, agrupado por los cuatro grupos de municipios. Se observa que los municipios con cabeceras urbanas tienen los gastos per cápita más bajos, incluso cuando solo se considera su población rural. Probablemente en parte se debe a

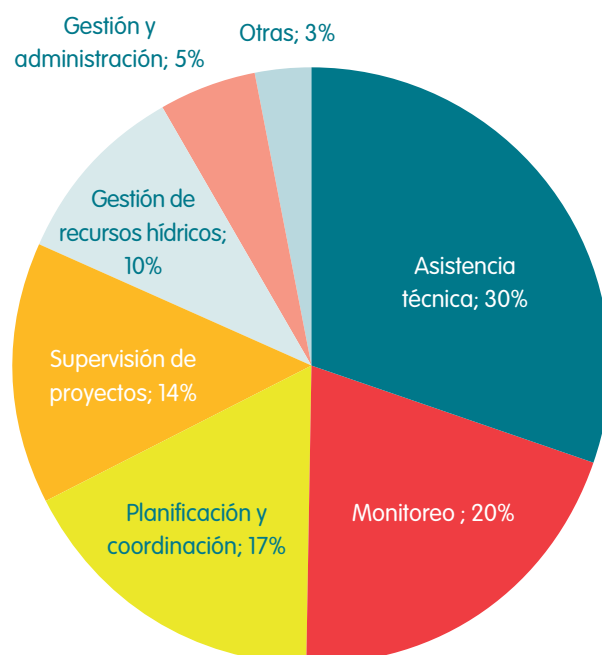
TABLA 6 GASTO EN APOYO DIRECTO POR HABITANTE RURAL EN LOS CUATRO GRUPOS DE MUNICIPIOS

Municipio	Gasto en apoyo directo (HNL/ habitante rural)
Urbano con rural concentrado	
El Negrito	37
Erandique	10
Marcala	15
San Antonio de Cortés	12
Urbano con rural disperso	
Trojes	14
Rural concentrado	
Camasca	59
Chinda	34
Dolores	69
Opatoro	15
San Matías	17
Rural disperso	
Candelaria	10
Gualcinse	22
Piraera	16
San Andrés	26

ciertas economías de escala. Tener una COMAS o USCL por ejemplo tiene un costo fijo, que no depende del tamaño del municipio, así que se esperaría que estos costos pesarían menos en los municipios más grandes. Los municipios rurales por otro lado demuestran más diversidad, con unos municipios como Candelaria dedicando muy poco al apoyo directo y otros como Camasca y Dolores teniendo los gastos más altos. Posiblemente se debe al hecho que dentro de esta categoría que históricamente han tenido mucho liderazgo en temas de agua y saneamiento, como Camasca y Chinda, mientras otros recién están dando pasos, como Opatoro y Piraera.

Este monto es una combinación del gasto en personal – según los detalles mencionados en la sección previa – más los gastos en viajes, viáticos, reuniones y otros en efectivo. Los costos de personal representan un 80% del gasto total en apoyo directo. Eso es de esperar por el tipo de trabajo – como monitoreo y asistencia técnica – que es muy intensivo en recursos humanos. Al mismo tiempo, hay tres municipios (Erandique, Gualcinse y San Andrés, cuyos presupuestos, casi exclusivamente están dedicados a recursos humanos y no a los otros tipos de gastos. Puede implicar que estos municipios tienen personal, pero no los recursos financieros para que este personal se movilice.

En la Figura 6, se puede observar como este monto se distribuye en las diferentes actividades que le corresponden a las municipalidades. Como se puede ver, la mitad del gasto se presenta en dos grupos de actividades (relacionadas): el monitoreo y la asistencia técnica, aquí se incluyen – actividades como levantamiento de datos con SIASAR y su análisis, visitas de inspección y control de la calidad de agua, así como acciones de asistencia técnica a los prestadores y usuarios. Por otro lado la planificación y coordinación, también representan un importante grupo de actividades e incluye por ejemplo, las reuniones de las COMAS y la USCL. En el caso de la supervisión de proyectos de inversión (en sistemas nuevos o rehabilitaciones) técnicamente no es una actividad de apoyo directo, sino parte de los costos de capital. Pero, como a nivel municipal, es el mismo personal técnico lo incluimos aquí. Esta actividad no ocupa gran parte del tiempo, aunque hay grandes diferencias entre municipios, de acuerdo al número de proyectos de inversión en ejecución. Otro dato notable es que un 10% de los gastos es para las actividades relacionadas con la gestión de recursos hídricos y promoción ambiental. Incluye por ejemplo, campañas de promoción de protección de micro-cuencas.

FIGURA 6: DISTRIBUCIÓN DE GASTOS DE APOYO DIRECTO SOBRE DIFERENTES GRUPOS DE ACTIVIDADES

El apoyo directo es financiado por tres fuentes de financiamiento (ver Figura 7). La principal es el municipio, que tiene dos canales principales. El primero es a través de su propio presupuesto, en el cual los 14 municipios incluyen líneas presupuestales para personal dedicado a agua y saneamiento (sea a través de UMA o una unidad dedicada a agua y saneamiento) y sus gastos asociados. En promedio, dos tercios de todo el gasto en apoyo directo se canaliza de esta forma. El segundo canal es a través de las mancomunidades. Los municipios canalizan parte de su presupuesto a las mancomunidades en forma de una canasta con otros municipios asociados a la mancomunidad. De retorno reciben el apoyo técnico por parte de la mancomunidad. Pero al final, viene del presupuesto municipal. En promedio representa un poco menos del 10% del gasto en apoyo directo. Apoyo por otras entidades del gobierno es principalmente el apoyo por técnicos de la Secretaría de Salud. En algunos casos, el salario de personal municipal es co-financiado por ONGs, pero representando en promedio solo una contribución menor.

Lo anterior implica que el apoyo directo en gran mayoría es financiado por el sector público, con los municipios asumiendo más de dos tercios del mismo. Este apoyo directo representa entre 0.4 y 3.0% de los presupuestos totales de los municipios, con un promedio de un 1.3% del presupuesto municipal.

FIGURA 7: FUENTES DE FINANCIAMIENTO AL APOYO DIRECTO

4.5 IMPACTO DEL GASTO EN APOYO DIRECTO

4.5.1 Impacto en desempeño de funciones de titular de servicio

Como hay diferencias en el nivel de apoyo directo, analizamos si se observa algún efecto en cuanto al cumplimiento de las funciones del papel de titular de servicios y finalmente en la prestación de servicios. La Tabla 7 presenta una calificación del desempeño del municipio como titular de servicios de agua y saneamiento. La calificación del desempeño está basado en lo siguiente;

- Presencia de tres plataformas (COMAS, USCL y AJAM) y su funcionamiento, medido por tres preguntas, están activos, tienen plan de trabajo y si tienen un apoyo presupuestal del municipal.
- Ejecución de funciones de formulación de políticas y planificación, medida a través de presencia de dos documentos claves: la política y el plan municipal de agua y saneamiento.
- Ejecución de funciones de monitoreo, medida a través de tener datos completos de todas las comunidades, sistemas y prestadores del municipio en SIASAR.
- Ejecución de funciones de asistencia técnica, medida a través del porcentaje de prestadores de servicios que indica que reciben apoyo del municipio, según datos de SIASAR.

Se da un valor en escala de 0 a 1 de acuerdo a la presencia y/o funcionamiento de cada una de estas instituciones o funciones. La calificación del desempeño de las funciones de titularidad de servicios

de un municipio es el promedio de estas calificaciones. Estas calificaciones son comparados con el gasto en apoyo directo – tanto expresado en un gasto por habitante rural, como un gasto por sistema, dado que ciertas actividades son un costo fijo independiente del tamaño de un municipio (como tener una institucionalidad o hacer un plan o política) mientras otros se relacionan con el número de habitantes o el número de sistemas de agua, como el monitoreo o la asistencia técnica. También se analizan los resultados por grupos de municipios.

Se observa que los municipios con un casco urbano tienen en promedio las mejores calificaciones de desempeño. Tienen una institucionalidad más establecida y tienen políticas de agua. De hecho sus calificaciones podrían ser mejores, considerando que El Negrito y San Antonio de Cortés en este momento tienen pocos datos levantados en SIASAR (resultando en una calificación baja), pero son municipios que han estado monitoreando sus servicios, usando otra plataforma, en el cual no se registra el porcentaje de prestadores que indica recibir una asistencia técnica.

TABLA 7 CALIFICACIÓN DE DESEMPEÑO CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE TITULARIDAD

	Institucionalidad			Formulación de políticas y planificación		Monitoreo	Asistencia técnica	Calificación de desempeño	Gasto en apoyo directo	
Municipio	COMAS	USCL	AJAM	Política de agua y saneamiento	Plan de agua y saneamiento				(HNL/ habitante rural)	HNL / sistema
Urbano con rural concentrado										
El Negrito	1	1	1	1	0	0.75	sd	0.79	37	14,562
Erandique	0.75	0.75	0.75	0	0	1	0.25	0.50	10	4,238
Marcala	0.5	0.75	0.5	1	1	0.75	0	0.64	15	3,957
San Antonio de Cortés	0.75	0.5	1	1	0	0.75	sd	0.67	12	4,563
Urbano con rural disperso										
Trojes	0.5	0.5	0.5	1	0	0.75	0.25	0.50	14	10,524
Rural concentrado										
Camasca	1	1	1	1	0	1	0.5	0.79	59	17,150
Chinda	0.25	0	0.75	1	0	0.75	0.5	0.46	34	11,119
Dolores	0.5	0.5	0	0	0	0	sd	0.17	69	24,843
Opatoro	0.25	0.25	0.25	0	0	0.75	1	0.36	15	3,633
San Matías	0.25	0.75	0.75	1	0	1	1	0.68	17	14,579
Rural disperso										
Candelaria	0.75	0.25	1	0	0	0.75	0.25	0.43	10	5,358
Gualcince	0.75	0.75	1	0	0	0.75	0.25	0.50	22	8,823
Piraera	0.25	0.25	0	0	0	0.75	0.5	0.25	16	15,043
San Andrés	0	0	1	0	0	0.75	0.75	0.36	26	8,689

Dentro de la categoría de municipios con casco urbano, El Negrito es el municipio que gasta más, tanto por persona como por sistema, y tiene la mejor calificación de desempeño.

Dentro de los municipios de tipo rural concentrado se presentan situaciones totalmente opuestas. Camasca y Dolores son los municipios que más gastan (por persona) en apoyo directo, pero sus indicadores de desempeño municipal con el mejor y el peor respectivamente. Parece que Dolores de hecho está usando la mayor parte de su apoyo directo a la supervisión de proyectos de inversión, y no a las otras funciones municipales, mientras en Camasca se ha decidido de fortalecer la institucionalidad municipal para la prestación de servicios.

Los municipios de rural disperso son los que en general tienen las peores calificaciones de desempeño. A pesar de tener gastos en apoyo directo cercanos al mediano y el promedio de todos los municipios, sobre todo su institucionalidad es frágil. Tal como el caso de Piraera, que gasta sistema uno de los montos más altos, mientras tiene la penúltima calificación de desempeño. Posiblemente, estos son los municipios que más sufren por la falta de economía de escala. Ciertos cargos fijos tienen que ser asumidos por poblaciones relativamente pequeñas mientras el cargo de trabajo es proporcionalmente más grande. Finalmente, cabe mencionar que este estudio carece de un análisis de la situación del sector antes de éste estudio. En casi todos los casos, las instituciones fueron establecidas y políticas o planes desarrollados en el marco de proyectos externos, sea del Gobierno Central o de ONGs. El tener un COMAS o un plan o política no es el fruto de un gasto en apoyo directo, sino ahora el gasto en apoyo directo debe mantener estas estructuras y ejecución de funciones. Pero no se tiene el dato histórico del gasto incurrido por el gobierno central. Y en algunos casos (Erandique, Gualcinse, Opatoro, Piraera y San Andrés), la institucionalidad fue recién establecida, implicando que no han tenido tiempo para ejercer funciones de planificación y formulación de políticas por ejemplo.

4.5.2 Impacto en cobertura

También analizamos la relación entre el gasto en apoyo directo y la cobertura en agua y saneamiento diferenciando entre los municipios con tendencia concentrada y tendencia dispersa, como vimos anteriormente que la cobertura se relaciona con el grado de dispersión. Sin embargo, la relación no es muy clara, aparte de que confirma de nuevo la relación entre la dispersión y la cobertura. Y es

entendible que el apoyo directo tiene poco impacto en la cobertura, dado que la cobertura depende principalmente de los gastos en inversión en capital, y es el fruto de muchos años de trabajo, mientras aquí solo analizamos el apoyo directo en el presente año.

4.5.3 Impacto en prestación de servicios

Finalmente, se analizó el impacto de apoyo directo en la calificación de los sistemas de agua y de los prestadores, según SIASAR. Ahí es donde se esperaría algún impacto. Prestadores que reciben apoyo podrían mejorar su desempeño y con eso mejorar el funcionamiento de los sistemas de agua. Aunque se puede observar ciertas tendencias está relación no es muy articulada. Se calculó el gasto en apoyo directo por prestador (y no por persona) y se relacionó con varios indicadores de desempeño de los prestadores, observando, que aquellos municipios con mayor gasto en apoyo por prestador, tenían:

- Un porcentaje más alto de los prestadores calificados como A; pero también más en C.
- Un mayor porcentaje de prestadores que indican recibir un apoyo técnico.
- Un mayor porcentaje de prestadores legalizados.
- Prestadores con tarifas más altas.

Pero las diferencias son pequeñas y no significativas. Posiblemente se debe al hecho que para poder ver el impacto de apoyo directo, se debe considerar el gasto en el mismo por un periodo más largo de tiempo. Finalmente se analizó la relación entre el gasto en apoyo directo y la calificación del sistema en SIASAR. De nuevo, no se observó una relación clara entre el gasto en apoyo directo y la calificación. La calificación de los sistemas no varía mucho entre los municipios, con porcentajes similar calificados como A o B. Cómo la relación entre el gasto en apoyo directo y el desempeño de los prestadores no era clara, tampoco lo es con los sistemas.

En conclusión, hay leves relaciones entre el gasto en apoyo directo e indicadores del desempeño de los municipios como titulares de servicio:

- El gasto en apoyo directo es una combinación de un gasto fijo en funcionamiento de plataformas e instituciones y un gasto variable de acuerdo al número de sistemas, comunidades y personas en un municipio. Un gasto bajo en apoyo directo puede significar que un municipio está subestimando los costos de apoyo directo, o más bien que ciertos costos fijos son divididos por un gran número de habitantes.

- En varios de los municipios, la institucionalidad es reciente y no han ejercido sus funciones – sobre todo en los municipios más rurales y dispersas. Por lo tanto no se observa un impacto en cobertura o prestación de servicios. Sólo un análisis posterior puede dar estas luces.
- Aparte del gasto presentado en estas secciones hay apoyos puntuales por proyectos, programas y ONGs, que no han sido contemplados en el presente análisis.

4.6 GASTO IDEAL EN APOYO DIRECTO

Este estudio concluyó analizado cuánto debería ser el gasto ideal en apoyo directo. Técnicos municipales sistemáticamente analizaron los recursos humanos necesarios para ejercer todas las funciones municipales de manera ideal, y cuánto necesitarían para viajes, viáticos y otros gastos. También se contempló que en una situación ideal, municipios no dependerían de un apoyo de ONGs, pero si deberían poder contar con el apoyo de mancomunidades y otras entidades del gobierno como la secretaría de salud.

El primer análisis fue la necesidad de tiempo profesional (expresado en empleos equivalentes a tiempo completo (FTE por sus siglas en inglés). Este análisis arrojó que la dedicación de tiempo debería aumentar en promedio de 1.6 FTE a 3.8 FTE por municipio. Sería equivalente a un promedio de 10 sistemas de agua por FTE o 15 comunidades por FTE, con menores diferencias entre los diferentes tipos municipios.

Este análisis implica que en promedio la dedicación de tiempo profesional tiene que aumentar un 70%. Los entrevistados consideran que este crecimiento de personal debe ocurrir sobre todo dentro del personal municipal, con pequeños crecimientos en la dedicación de tiempo de personal de la Secretaría de Salud, y una dedicación de tiempo igual a la presente por parte de las mancomunidades. Además se considera que el personal que los municipios deben contratar adicionalmente son técnicos dedicados a agua y saneamiento. Solo dos de los municipios (Piraera y San Andrés) prevén que el crecimiento debería ocurrir más bien dentro de las UMA.

Los cambios en el personal, más cambios en gastos de viajes, viáticos, etc., resultaría en promedio un gasto en apoyo directo de HNL 603,658 (25,438 USD) por municipio. Este monto es casi el doble del promedio gastado actualmente por los municipios en apoyo directo.

Este aumento en gastos se centraría en tres rubros en el siguiente orden de prioridad: 1) monitoreo, 2) asistencia técnica y 3) planificación y coordinación, incluyendo las diferentes plataformas como el COMAS y la USCL. Esto es consistente con los hallazgos presentados anteriormente, que demostraron que estas son funciones e instituciones, donde muchos municipios aún no tienen el desempeño requerido.

En términos de gastos per cápita, el cambio sería como se presenta a continuación. Se observan casos como Dolores que consideran necesario una leve disminución en el gasto de apoyo, hasta Candelaria que busca cuadruplicar el gasto en apoyo directo. Resultaría en un gasto promedio de 44 HNL/persona rural (1.85 USD) y una mediana de 39 HNL/persona rural (1.66 USD). Unos municipios estiman gastos muy lejos de la mediana. Son por un lado municipios como El Negrito y Camasca que ya tienen desempeños muy altos, y por otro lado municipios como Marcala y Opatoro que posiblemente sub-estiman el gasto necesario.

En cuanto a cambios en la dedicación de gastos sobre diferentes actividades, no se prevén grandes cambios – al menos no en promedio. El único cambio a mencionar es que los municipios ven necesidad de aumentar en promedio el gasto en monitoreo hacia un 29% del total.

También cambiarían las contribuciones de las fuentes de financiamiento. El principal aumento de gastos es debido al aumento de la carga de trabajo, de los técnicos municipales. Por lo tanto, casi todo el aumento de gasto vendría a cargo de las municipalidades, también porque se considera que en un escenario ideal ya no habría co-financiamiento por parte de ONGs. Si este cambio se hiciera, la mediana del gasto en apoyo directo representa un 2.8% del presupuesto municipal.

TABLA 8 CAMBIO REQUERIDO EN EL GASTO EN APOYO DIRECTO POR PERSONA

Municipio	Gasto actual en apoyo directo (HNL/persona rural)	Gasto ideal estimado (HNL/persona rural)	Cambio
Urbano con rural concentrado			
El Negrito	37	72	94%
Erandique	10	36	246%
Marcala	15	26	76%
San Antonio de Cortés	12	38	204%
Urbano con rural disperso			
Trojes	14	36	164%
Rural concentrado			
Camasca	59	66	11%
Chinda	34	41	22%
Dolores	69	61	-11%
San Matías	17	36	114%
Rural disperso			
Candelaria	10	50	393%
Gualcince	22	38	73%
Opatoro	15	27	79%
Piraera	16	41	158%
San Andrés	26	52	98%

5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 CONCLUSIONES

La descentralización funcional se ha estado implementando en el sector de agua y saneamiento de Honduras desde el año 2003, cuando se aprobó la Ley Marco del Sector. A partir de este momento, los acueductos urbanos fueron paulatinamente transferidos del SANAA a las municipalidades, que a su vez establecieron prestadores urbanos. También fue el punto en el cual se formalizó la figura del JAAP como prestador rural. Y en general, a partir de este momento las municipalidades debían cumplir una serie de funciones de titular de servicios.

La descentralización fiscal que debería permitir el cumplimiento de estas funciones sólo ha venido tomando fuerza los últimos años. Las transferencias fiscales del presupuesto nacional ahora representan un porcentaje y un monto absoluto significativo, de alrededor de 50 USD/persona.

Con estos fondos, los municipios deben financiar una serie de costos relacionados con el sector de agua y saneamiento, tal como identificados en la política financiera del sector:

- Inversiones en capital, construyendo sistemas nuevos para la población sin acceso. En general, se trata de un co-financiamiento municipal, considerando que la mayor parte de las inversiones viene del nivel nacional, y en gran medida por cooperantes internacionales.
- Costos de remplazo mayores. Como visto, las tarifas rurales en este momento raras veces son suficientes para una operación y mantenimiento adecuado, menos para ahorros, remplazos y rehabilitaciones. En áreas urbanas, las tarifas son mejores, pero no son, ni serán suficientes para grandes obras de remplazo. Por ende hay necesidad de apoyo financiero municipal.
- Costos de apoyo directo, o lo que la política financiera identifica como costos de modernización del sector. Ser titular de servicio conlleva una serie de funciones de planificación, monitoreo, regulación delegada, asistencia técnica y coordinación, entre otros, y para los cuales los municipios deben tener ciertas instancias y plataformas. Estos tienen un costo que debe ser asumido por los municipios.

La política financiera del sector, sin embargo no da pautas de cuánto las municipalidades deberían presupuestar para el sector de agua y saneamiento, y cómo lo tienen que asignar a estos tres rubros de costos, o cómo estos costos dependen de las condiciones del municipio como la cobertura actual o el tamaño del municipio.

Este estudio ha tratado de analizar cuánto se está gastando actualmente en el rubro de apoyo directo y si es suficiente para cumplir todas las funciones de titular de servicio. El análisis fue hecho en unos 14 municipios. Aunque fueron seleccionados por un criterio simple – ser asociados con PTPS y tener cierto compromiso con el sector de agua y saneamiento – consideramos que son bastante representativos del sector rural del país, con 4 tipos de municipios incluidos: 1) municipios con un cabecera urbana (menor) y un área rural predominante rural concentrado, 2) un municipio con cabecera urbana y un área rural dispersa, 3) municipios donde predominan comunidades del rural concentrado, y 4) municipios de tipo rural disperso. El análisis consistió en revisar los gastos actuales del municipio en apoyo directo, aplicando una herramienta estructurada en combinación con una entrevista con el personal técnico del municipio. Además consistió de hacer una estimación de las necesidades de personal y otros gastos para que un municipio pudiera cumplir todas sus funciones de apoyo directo. Se consideró el gasto directo por la municipalidad, la contribución que reciben de una mancomunidad, así que de otras entidades del gobierno, principalmente la Secretaría de Salud, y posibles cofinanciamientos por parte de ONGs al personal municipal. No se incluyeron el tiempo profesionales y otros gastos propios de ONGs presentes en los municipios.

El estudio reveló que la mayoría de los municipios han avanzado en establecer la institucionalidad debida para agua y saneamiento, casi todos tienen una COMAS, una USCL, y personal técnico dedicado únicamente al sector. Solo en los municipios más pequeños y dispersos, las actividades del sector sigue siendo una de las responsabilidades del personal de la UMA. Al mismo tiempo, sobre todo los municipios más rurales reciben más apoyo de las mancomunidades y personal de Salud. En promedio, los municipios tienen una dedicación de tiempo de 2.2 FTE (empleos equivalentes a tiempo completo) para agua y saneamiento, entre personal municipal, de las

mancomunidades y Secretaría de Salud. Implica que cada FTE tiene que estar a cargo de unos 17 sistemas de agua o 29 comunidades en promedio.

El valor de este apoyo (considerando tanto el tiempo profesional como los gastos en viajes, viáticos, etc.) es en promedio unos 300,000 HNL/municipio. El gasto es más bajo en los municipios más urbanos, posiblemente porque tiene un componente de costo fijo, que en estos municipios puede ser distribuido por un número mayor de personas. En municipios rurales el gasto no solo es más alto, sino también más variable, con una mediana de HNL 16/persona (0.68 USD/persona). La mitad de estos montos se dedica a dos funciones: monitoreo y asistencia técnica a prestadores de servicios. También planificación y coordinación, que incluye el funcionamiento de plataformas como la COMAS y USCL, toma un porcentaje importante del gasto total.

No existe una clara relación entre el tamaño del gasto en apoyo directo e indicadores del sector agua y saneamiento a nivel municipal. Este estudio calificó el desempeño de los municipios en sus funciones de titular de servicios, y encontró que los municipios con mejor desempeño son los que tienen un casco urbano con área rural. Dentro de esta categoría se pudo ver que hay cierta relación entre el gasto y la calificación de desempeño. Pero dentro de los municipios rurales no se lo pudo ver. Posiblemente se debe al hecho que el gasto en apoyo directo tiene un componente de costos fijos que son independientes del tamaño del municipio y un costo variable relacionado con el número de sistemas o comunidades en un municipio. Lo que sí quedó claro es que los municipios totalmente rurales tienen las calificaciones más bajas y variables.

Estos municipios también tienen las coberturas más bajas, sobre todo los que tienen una población muy dispersa. Pero no se pudo relacionar el gasto en apoyo directo con cobertura, ni con el nivel de prestación de servicios.

Lo anterior puede deberse al hecho que cobertura y prestación de servicios son el producto de lo que pasó en años anteriores, y no se tiene datos de gastos en apoyo directo del pasado. Lo que sí quedó claro es que muchos municipios todavía están al inicio de establecer su institucionalidad en agua y saneamiento. El gasto actual en apoyo directo solo tendrá resultado en el futuro.

Por lo tanto, hicimos una estimación del gasto ideal en apoyo directo, con base en lo que técnicos municipales consideran necesarios para poder cumplir con todas las funciones del titular de servicio.

Esta estimación indica que el gasto en apoyo directo debería duplicarse, con una mediana equivalente a unos HNL 39/persona (1.68 USD/persona), con una dedicación de tiempo de unos 3.8 FTE/municipio. Se pudo observar una gran diversidad en los resultados de las estimativas, a pesar que la herramienta buscó de establecer las aproximaciones más realistas. En algunos casos, las estimaciones representan un deseo, más que una necesidad; en otros casos, el personal técnico no pudo vislumbrar la magnitud del trabajo que implica ser titular de servicios. Sin embargo, consideramos que una mediana de HNL 40 / persona es un referente realista para las municipalidades que quieren establecer sus presupuestos para apoyo directo. Es consistente con estudios previos (Smits et al., 2011).

5.2 RECOMENDACIONES

A los municipios que participaron en el presente estudio:

- Hacer una revisión crítica de sus estimaciones, incluso de algunos datos básicos como el número de comunidades y sistemas en el área municipal para llegar a aproximaciones más precisas.
- Hacer aumentos en el presupuesto municipal para apoyo directo. Consideramos que algunos de los aumentos están fuera de la realidad. En estos casos, el aumento debería distribuirse en varios años. Los municipios deberían llevar un registro de lo realmente gastado en apoyo, y donde se presentan los vacíos.

A los socios ONGs de PTPS:

- Hacer cabildeo hacia los municipios para gasto en apoyo directo.
- Realizar el mismo ejercicio en otros municipios para tener una base de referencias más amplia.

A CONASA:

- Dar pautas más específicas en cuánto a la dedicación y presupuesto para las COMAS, para ejercer de funciones de planificación, coordinación y monitoreo.

A ERSAPS:

- Dar pautas más específicas en cuánto a la dedicación y presupuesto para las USCL para ejercer de funciones de regulación delegada, para diferentes tipos y tamaños de municipio.

A SANAA:

- Dar pautas más específicas en cuánto a la dedicación y presupuesto para el ejercer de funciones de monitoreo usando SIASAR.

Referencias

- CONASA. 2012. *Diagnóstico y análisis financiero sectorial; formulación de la política financiera del sector agua potable y saneamiento, estructuración y reglamentación del fondo hondureño de agua potable y saneamiento*. Tegucigalpa, Honduras: Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento.
- CONASA y Banco Mundial. 2014. *MAPAS Monitoreo de los Avances del País en Agua Potable y Saneamiento; Honduras*. Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Tegucigalpa, Honduras y Banco Mundial: Washington, DC.
- CONASA. 2015. *Política Financiera Sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento.
- Dávila, D.C. 2011. *Marco legal de la descentralización fiscal en Honduras*. USAID y FOPDRIEH.
- ERSAPS. Sd. *Modelos para el Diseño de las Tarifas de los Servicios de Agua y Saneamiento*. Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento: Tegucigalpa, Honduras.
- ERSAPS. 2006a. *Reglamento de Tarifas por Servicio de Agua en Localidades Urbanas*. Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento: Tegucigalpa, Honduras.
- ERSAPS. 2006b. *Reglamento de Juntas Administradoras de Agua*. Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento: Tegucigalpa, Honduras.
- EPTISA-AENOR-ICON. 2014. *Estudio de los requerimientos y condiciones de elegibilidad de los prestadores de servicios a recursos del sistema financiero, micro-financieras y cooperativas de crédito*. Informe de diagnóstico de la Asistencia técnica especializada al Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR).
- Fonseca, C. et al., 2013. *Nota Informativa: Enfoque de costos del ciclo de vida; Costeo de servicios sostenibles*. (Traducción del WASHCost Briefing Note 1a) [online] The Hague: IRC International Water and Sanitation Centre (Published April 2010).
- PAS-BM. 2013. *Revisión del gasto público. Descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento en Honduras*. Programa de Agua y Saneamiento, Banco Mundial: Tegucigalpa.
- Serrano, A. 2016. *En Busca del Balance: Tarifas Sostenibles y Asequibles*. Water For People, Honduras.
- SIASAR. 2016. Base de datos en línea. disponible en http://www.siasar.org/descargas/descargas_bd.php.
- Smits, S., Verhoeven, J., Moriarty, P., Fonseca, C. and H. Lockwood. 2011. *Arrangements and cost of providing support to rural water service providers*. WASHCost working paper 5. IRC International Water and Sanitation Centre, the Hague, the Netherlands.
- Smits, S. y R. Schweitzer. 2014. *Cobertura total, para siempre: herramientas de costeo de servicios de agua a nivel municipal*. Conjunto de herramientas y manual de usuarios. Water For People e IRC: the Netherlands.
- Smits, S., Gil, A. and Rojas, J., 2015. *Costos de inversión en proyectos de agua y saneamiento rural. Análisis de diversos modelos de intervención en Honduras*. (IRC Working Paper) The Hague: IRC. Disponible en <https://es.ircwash.org/resources/costos-de-inversion-en-proyectos-de-agua-y-saneamiento-rural-analisis-de-diversos-modelos>
- Uytewaal, E. and Gil, A., 2015. *Aid effectiveness in the water, sanitation and hygiene sector of Honduras*. (IRC Working Paper) The Hague: IRC. Disponible en <https://www.ircwash.org/resources/aid-effectiveness-water-sanitation-and-hygiene-sector-honduras>
- WHO/UNICEF. 2015. *Joint Monitoring Programme Honduras country file*.
- World Bank. 2016. Online database disponible en <http://data.worldbank.org/>.

Anexo 1: Personas entrevistadas

Municipio	Persona entrevistada	Institución
Camasca	Cenia Amaya	Regidora
Camasca	Neptaly Gómez	Técnico Municipal UMA
Camasca	Fabrizio Lupiac	AMFI
Camasca y Dolores	Pedro Castillo	COCEPRADII
Chinda	Wilmer Muñoz	Técnico Municipal (AyS)
Dolores	Marvin Reyes	Técnico Municipal UMA
Dolores	Wilman Amaya	Mancomunidad MANCURISJ
El Negrito	Juan Carlos Franco	Técnico Municipal (AyS)
El Negrito	Luis Ulloa	Técnico Municipal (AyS)
El Negrito	Mander Salazar	Técnico Municipal (AyS)
Gualcinse	Henry Vásquez	Técnico Municipal UMA
Gualcinse	Ing. Saúl Bautista	UTI
Gualcinse	Dina Elizabeth Soriano	Técnico Municipal (AyS)
Gualcinse	Adalid Cruz	Pte. COMAS y Regidor Municipal
Marcala	Gustavo Osorio	Técnico Municipal (AyS)
Marcala	Harold Domínguez	Aguas de Marcala
Opatoro	Francis Rodríguez	Técnico Municipal UMA
Opatoro	Andrea Jiménez	MANLESIP
Piraera	Mayor Said Hernández	Alcalde Municipal
Piraera	Javier Alonso Alvarado	Técnico Municipal (UMA, AyS, TRC)
San Andrés	Juan Antonio Vásquez	Técnico Municipal (AyS)
San Andrés	Dario Jose Aguilar	Técnico Municipal UMA
San Andrés	Lucas Orellana Pérez	Técnico Municipal (AyS)
San Andrés	Jose Rene Pérez Molina	Alcalde Municipal
San Antonio de Cortes	Ivis Rolando Rivera	Técnico Municipal (AyS)
San Matías	Merly Castellanos	Técnico Municipal UMA
San Matías	Oscar Miranda	Técnico Visión Mundial
Trojes	Joel García	Técnico Municipal (AyS)

Visiting address

Bezuidenhoutseweg 2
2594 AV The Hague
The Netherlands

Postal address

P.O. Box 82327
2508 EH The Hague
The Netherlands

T +31 70 3044000
info@ircwash.org
www.ircwash.org

The background of the page features a series of parallel diagonal stripes. The stripes are in two colors: a vibrant orange and a bright yellow. They run from the top-left towards the bottom-right, creating a dynamic, rhythmic pattern across the entire page.