



ESTUDIO

Buscando la Sostenibilidad del Saneamiento en Honduras a través del Fortalecimiento de la Gobernanza Local



Buscando la sostenibilidad del saneamiento en Honduras a través del fortalecimiento de la gobernanza local

Por: Tupac Mejía¹, Stef Smits² y Eduardo Sánchez³

Resumen

Honduras está bien encaminada hacia el cumplimiento de los ODM en saneamiento ya que su cobertura se está ampliando rápidamente. Sin embargo, eso no refleja la sostenibilidad en el uso de dichas facilidades ya que muchas de estas se encuentran en mal estado o no son usadas. Además, existe un gran impacto negativo sobre los recursos hídricos por falta de manejo de las aguas residuales. Este estudio pretende analizar las causas del poco uso de las facilidades y su sostenibilidad, utilizando un marco de análisis de gobernanza, con base en dos casos de estudio: la zona rural de la Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz (MAMCEPAZ) y la pequeña ciudad de Talanga, Francisco Morazán.

Se concluye que las principales causas de la poca sostenibilidad y uso de las instalaciones de saneamiento se deben a la débil capacidad institucional de las Juntas de Agua y Saneamiento, a las condiciones físicas de la infraestructura y finalmente a la capacitación comunitaria. Estos elementos llevan conllevan a la necesidad y oportunidad de fortalecer la gobernanza del saneamiento a diferentes niveles: la comunidad y las entidades de apoyo.

Palabras claves: saneamiento, gobernanza, fortalecimiento de capacidades, sostenibilidad, Honduras

Antecedentes

Honduras se encuentra bien encaminada hacia el cumplimiento de los ODM en saneamiento. Existe un importante progreso en el incremento de la cobertura, aunque esta sigue siendo baja (69%) (UNICEF/WHO, 2006). Los problemas más grandes son las zonas donde se concentra la población más pobre, siendo estas la zona rural y peri-urbana (PAS-BM, 2007). Sin embargo, las estadísticas no reflejan el uso ni la sostenibilidad de dichas facilidades.

En zonas rurales es común encontrar letrinas en mal estado, o incluso letrinas que no se utilizan. También es común que una vez que las letrinas se hayan llenado, los usuarios no están dispuestos o en posición de invertir en una nueva letrina. En zonas peri-urbanas y pequeñas ciudades encontramos una mezcla de letrinas (con o sin cierre hidráulico), pozos sépticos y sistemas de alcantarillado sanitario. Con estas últimas facilidades también existen grandes interrogantes sobre su uso y la sostenibilidad. Mucha gente no quiere conectarse a sistemas de alcantarillado sanitario cuando todavía tengan otras formas de saneamiento, por motivos de costos, lo cual genera problemas en su sostenibilidad financiera y técnica.

¹ SANAA (Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados)/RASHON (Red de Agua y Saneamiento de Honduras), Honduras tamejia25@yahoo.es

² IRC International Water and Sanitation Centre, PO Box 2869, 2601 CW, Delft, the Netherlands smits@irc.nl

³ FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social)/RASHON (Red de Agua y Saneamiento de Honduras), Honduras esanchez@fhis.hn



Los sistemas de alcantarillado en general no cuentan con sistemas de tratamiento que estén funcionando, y gran parte de las aguas servidas se descargan en las fuentes receptoras sin ningún tipo de tratamiento (PAS-BM, 2007).

En el sector de agua potable en Honduras, se ha dado gran énfasis en el apoyo a la sostenibilidad a través del desarrollo de un marco de gobernanza local propicia. Este marco consiste de una clara definición de roles y responsabilidades tanto durante la ejecución de proyectos, como en la fase de la operación de los sistemas. Además se han desarrollado una amplia gama de instrumentos que apoyan la planificación, implementación y la gestión de los servicios. Para la prestación del servicio de saneamiento muchos de estos elementos faltan. Con base en las experiencias en agua, PAS-BM (2007) indica varios posibles mecanismos similares para el apoyo a la sostenibilidad para el saneamiento.

Metodología y marco de análisis

Se realizó en primera instancia un análisis general de la situación en saneamiento en zonas rurales y ciudades pequeñas, a través de la revisión de literatura y entrevistas con expertos en el sector, incluyendo profesionales de instituciones como SANAA, FHIS, CONASA, cooperantes, etc. Además, se han revisado los diferentes instrumentos y herramientas que están a la disposición para apoyar a la sostenibilidad de los servicios en saneamiento. En este análisis se ha utilizado el marco para el sector agua potable como referente.

Este análisis general fue complementado por el análisis de dos casos de estudio:

- la Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz (MAMCEPAZ)
- la pequeña ciudad de Talanga.

Estos dos casos sirvieron como profundización e ilustración de los resultados encontrados a través del análisis general. En ambos casos se ha colectado la siguiente información:

- información sobre el estado del saneamiento, en términos de cobertura, uso y sostenibilidad
- información sobre los procesos de planificación y gestión de saneamiento.

Esta información fue obtenida a través de revisión de literatura gris disponible en ambos sitios. También se hicieron entrevistas y talleres con varios actores del nivel local como oficiales de las Municipalidades, técnicos de campo y miembros de las Juntas de Agua (JA).

Para guiar el análisis se ha utilizado un marco conceptual que consiste de dos elementos claves:

- el saneamiento sostenible
- la gobernanza (local) del saneamiento

La gobernanza local del saneamiento se entiende por los procesos de toma de decisiones entre el gobierno local, sociedad civil organizada, el sector privado y los usuarios. Se enfoca sobre todo en los diferentes procesos de toma de decisión en los etapas del desarrollo de los servicios (planificación, implementación, monitoreo, operación y mantenimiento), y la manera en la cual estos se desarrollan, en términos de manejo de información, participación, transparencia, etc. El enfoque ha sido sobre todo en estos aspectos a nivel local, y de menor grado a la parte legal e institucional a nivel nacional.



Resultados: MAMCEPAZ

MAMCEPAZ es una mancomunidad de Municipios que se encuentra en el Departamento de La Paz en el centro-sur del país. Cuenta con varios pequeños centros poblacionales, y unas 198 comunidades rurales, con una población rural total de casi 60.000 personas. Los resultados aquí presentados se refieren a estas comunidades.

Estado del saneamiento

En 2001 la cobertura en saneamiento, según el Instituto Nacional de Estadísticas, era del 66%. No se tienen datos consolidados más recientes. Se carece de estadísticas sobre su uso y su estado de mantenimiento. Esto es notable, dado que se hacen diagnósticos detallados sobre un gran número de aspectos del servicio de agua de una manera rutinaria. En ellos se considera un solo parámetro del saneamiento: el tipo de letrina existente. A pesar de la carencia de datos precisos sobre uso y sostenibilidad, se considera que una gran parte de las facilidades no son utilizadas o se encuentran en un estado que no es sanitario. Igualmente, existe la experiencia de que muchas viviendas tienen hasta 2 o 3 letrinas, y ninguna es utilizada.

En términos generales, la demanda para servicios de saneamiento expresada por parte de las comunidades es baja. Las comunidades dan prioridad al servicio de agua y otras necesidades. Hay poco interés en invertir en saneamiento y en el mantenimiento de estas facilidades. Se considera que las razones por el poco interés se encuentran en la manera en la cual se hacen los procesos de intervención:

Los procesos de intervención

Los procesos de intervención se caracterizan por ser proyectos puntuales, que en casi un 100% son ejecutados por agencias externas como el FHIS, SANAA, ONGs y agencias cooperantes. Aunque son proyectos que combinan la provisión de infraestructura con la educación en higiene, no son desarrollados dentro de una planificación territorial más integral. No existe un plan maestro para saneamiento a nivel de municipio o Mancomunidad. Por lo tanto, las intervenciones se hacen con una visión de proyecto con una duración limitada, y dependen mucho de la agencia de turno que ejecuta el proyecto.

El saneamiento normalmente está integrado dentro a proyectos de agua potable. Proyectos de solo letrinización ya casi no se hacen. Se espera que de esta manera se genere más interés dentro de la comunidad para la letrinización. Incluso, es visto como una manera de esforzar la letrinización. Si la comunidad no acepta las letrinas, no se hace el sistema de agua. Aunque puede considerarse como una manera de procurar la construcción de letrinas, no es una garantía para su uso sostenible.

El proceso de selección de tecnología es limitado, dictado por la agencia que interviene. Puede resultar en poca aceptación de la infraestructura. Al mismo tiempo existe poca estandarización entre agencias sobre intercambio tecnologías apropiadas.



Durante este periodo los proyectos no solo se enfocan en la parte de tecnología, sino también a la promoción del saneamiento y la educación en higiene, en su mayoría utilizando el enfoque ESCASAL (Escuela y Casa Saludable), una metodología estandarizada a nivel nacional. Esta educación en higiene se complementa por el establecimiento (o fortalecimiento) de una Junta de Agua, con un comité de saneamiento, que tiene como objetivo hacer la coordinación y contraloría de la implementación del saneamiento, y la promoción de la higiene y saneamiento.

A pesar de los buenos resultados durante la ejecución de los proyectos, muchos de estos comités no perduran después de la finalización del proyecto. De las 160 JAs encuestadas en MAMCEPAZ, solo 10 cuentan con comités de saneamiento funcionando. La principal razón es que muchos comités de saneamiento encuentran la dificultad en su trabajo, ya que implica una entrada en la vida privada de los vecinos de su comunidad. Se siente una tensión entre el respeto por la vida privada de cada familia y el bienestar comunitario por razones de salud pública. Esta situación implica que después de que se termina el proyecto no existe un órgano dentro de la comunidad que da continuidad en la educación en higiene, ni la promoción en saneamiento. Al no existir este órgano, nadie está velando por el uso y mantenimiento de las facilidades.

En teoría los Técnicos de Salud Ambiental (TSA), que dependen del Ministerio de Salud, tendrían el mandato para la promoción en salud e higiene. En la práctica, esta situación no se da por la carencia de suficiente personal. En MAMCEPAZ, hay 4 TSA, lo que implicaría que cada TSA es responsable para atender 50 comunidades o 15.000 personas. Apenas pueden hacer 2 visitas por comunidad por año. Además, también tienen responsabilidades en educación en otros aspectos de salud como control de vectores y SIDA. Aunque, los TSA podrían jugar un rol importante, este no será posible sin un importante aumento en el número de TSAs en la Mancomunidad.

Finalmente, no existe claridad sobre la responsabilidad para la restitución de una letrina cuando esta se haya llenado. Se reconoce que muchas veces las comunidades no están en posición de invertir en una nueva letrina o en su parcial re-construcción. Algunos programas tienen fondos para la restitución de letrinas llenas cuando encuentran tales facilidades en las comunidades donde trabajan. Pero, no hay una manera estructurada para garantizar el acceso sostenible al saneamiento.

En conclusión, el enfoque de proyectos puntuales ha logrado un gran aumento en la cobertura en el saneamiento rural. Pero, es el mismo enfoque de proyectos que limita su sostenibilidad. No existen mecanismos para dar seguimiento continuo en términos de educación en higiene y promoción de saneamiento, lo que aparentemente es necesario dado la poca demanda por saneamiento por parte de las comunidades.

Resultados: Talanga

Talanga es el casco urbano del Municipio con el mismo nombre, con unos 18.500 habitantes. Se ubica en el Departamento de Francisco Morazán en el centro del país.



Estado del saneamiento

En Talanga, como en otras ciudades pequeñas e intermedias crecientes, el desafío en saneamiento es uno de transición de sistemas en sitio, hacia una situación en la cual (parte de) la población requiere saneamiento con arrastre por razones de falta de espacio. La sostenibilidad de sistemas de arrastre tiene dimensiones diferentes de las de zonas rurales, sobre todo en términos de costos y por el manejo de aguas residuales. Al mismo tiempo, se requiere un buen manejo de los sistemas en sitio y creación de acceso para las familias que no lo tienen todavía.

Esta misma situación se vive en Talanga. En el año 2002 se empezó a construir una red de alcantarillado en el centro del pueblo, que supuestamente iba a cubrir un 30% de la población. La razón principal para la implementación de esta infraestructura fue la falta de espacio para letrinas y tanque sépticos. Sin embargo, en el 2007 apenas el 50% de la población meta se había conectado, por razones de costos, o sea apenas el 15% de la población total del casco urbano. Las aguas residuales llegan a una planta de tratamiento de lagunas de oxidación. Como poca agua está entrando, la eficiencia del sistema es baja. Los demás viviendas cuentan con letrinas de foso simple (67%), o de cierre hidráulico con tanque séptico (16%). Casi un 10% no tenía ningún tipo de saneamiento en el 2001.

El proceso de intervención

Encontrándonos con tal situación, llama la necesidad de analizar el proceso de intervención y la gestión vivida en Talanga.

Primeramente, se identifica la ausencia de una planificación integral del saneamiento para el territorio del casco urbano. No hay una diferenciación por sectores, ni una articulación de etapas en las cuales se haga la transición de los sistemas de saneamiento por letrinas y tanques sépticos al de por arrastre. Solo se enfoca en la parte de la ciudad donde se pretende desarrollar el alcantarillado, mientras tanto no existe un plan de gestión del saneamiento para las otras zonas. Al momento, el Municipio quiere extender la red de alcantarillado para cubrir un 70% de la población del casco urbano, mientras ni siquiera se ha logrado cubrir la mitad de la meta de la primera fase. Más importante aún, no existe un análisis de la necesidad de ampliar el alcantarillado, dado que no existe información sobre el estado de las letrinas y tanques sépticos en el resto de la ciudad, ni sobre la demanda de la población en cuanto al saneamiento.

La participación de la comunidad ha sido limitada en la planificación detallada y en la selección de la tecnología y su implementación. Esto ha generado la falta de interés por parte de la población de conectarse al alcantarillado. Otro punto de dificultad ha sido la definición de la tarifa. Esta fue establecida a través de un cabildo comunitario, y no a través de un análisis de costos e ingresos.

Muchos de estos problemas en el proceso de intervención se deben a la baja capacidad de la municipalidad para tratar nuevos desafíos con los cuales no tenían experiencias previas.



Gestión del sistema

La municipalidad ha buscado un nuevo modelo para administrar el sistema. Se ha creado una unidad desconcentrada, llamada DIMAS (Dirección Municipal de Agua y Saneamiento). Esta unidad no solo administra el sistema de alcantarillado, sino también el sistema de agua potable y de residuos sólidos. Es una unidad autónoma con su propio manejo administrativo y financiero. La junta directiva es presidida por el Alcalde del Municipio, y también conformada por 2 regidores y 6 miembros de la comunidad.

Este tipo de modelo de gestión es bastante nuevo en Honduras, y es visto con gran interés como una manera de superar la baja capacidad técnica del Municipio y tener algunas potencialidades, como su semi-autonomía, no solo para manejar el servicio existente, sino también para planificar y liderar el proceso de ampliación del sistema de alcantarillado.

Sin embargo, hasta el momento no se ha dado este aumento en la capacidad. De todo el personal del DIMAS, solo el gerente tiene una educación superior. Incluso las personas encargados con la administración y la supervisión de la operación y mantenimiento solo tienen educación secundaria. Eso se refleja en la gestión:

- La gestión técnica pueda describirse como una de “gestión de emergencias”; se responde a emergencias que se presenten pero no existe una planificación técnica.
- La gestión administrativa se encuentra en un peor estado aún. No se hacen presupuestos anuales, y en la investigación no se pudo obtener los datos consolidados de ingresos y egresos del año anterior. La facturación se hace de manera manual. Como resultado, la morosidad es más del 60%. Los pocos datos que existen indican que los tres servicios están operando con pérdidas.

Esta situación se presenta a pesar de que el proyecto con la cual se inició el establecimiento del DIMAS dejó recursos financieros para equipo, y capacitó al personal.

Otro vacío es el vínculo con la gestión de los recursos hídricos. Aunque existe el marco institucional para el control de contaminación, no está funcionando en la realidad. La SERNA (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente) da pautas de calidad de aguas residuales, y su monitoreo. Sin embargo, no existe un control efectivo sobre esto, volviéndose uno de los puntos más débiles en la gobernanza del saneamiento a nivel local.

Conclusiones y recomendaciones

Los desafíos en saneamiento son distintos en comunidades rurales y ciudades pequeñas e intermedias. Tienen implicaciones para la inversión, uso y sostenibilidad distintas, y por lo tanto su gobernanza es distinta. Es difícil establecer mecanismos de gestión comunitaria, como en agua potable, para los sistemas individuales de saneamiento en zonas rurales. El buen uso y mantenimiento de las facilidades es una responsabilidad individual. La única actividad comunitaria que se puede emprender es la promoción del saneamiento e higiene. Se ha notado que no es suficiente hacer tales actividades solamente durante la ejecución de proyectos; debe ser una actividad continua y sistemática. En este momento la responsabilidad recae sobre los comités de saneamiento y es claro que éstos solos no podrán llevar acabo dicha actividad sin el apoyo externo.



Las ciudades pequeñas se caracterizan por una transición de sistemas individuales hacia sistemas colectivos. Sin embargo, el caso de Talanga confirma una tendencia vista en otras ciudades pequeñas e intermedias (PAS-BM, 2007), que éstas no tienen la capacidad para este tipo de administración. Ni siquiera cuentan con la capacidad de una administración financiera básica, ni menos con la capacidad para la planificación estratégica del proceso de transición. Se añade la complejidad del manejo de las aguas residuales.

En conclusión, se puede decir que el marco institucional y la estructura de gobernanza es adecuada para enfrentar los desafíos del saneamiento. Sin embargo, se requiere el fortalecimiento de las capacidades a diferentes niveles.

- Institucionalización de la responsabilidad para la promoción continua de saneamiento y educación en higiene hacia las comunidades rurales. Implica la búsqueda de nuevas alianzas entre las JA, comités de saneamiento, TSA y otros grupos como voluntarios de salud. Se recomienda que se investigue la factibilidad de varias modalidades.
- Fortalecimiento de los Municipios en la planificación estratégica de intervenciones en saneamiento. No es de esperar que el plazo corto los municipios tengan fondos adecuados para sus propias intervenciones. Sin embargo, deben jugar un papel más grande en la planificación estratégica y la coordinación de las inversiones en saneamiento. Eso debe hacerse tanto en zonas rurales, como ciudades pequeñas.
- Implica un cierto grado de institucionalización de estas capacidades dentro de los municipios. En pequeñas ciudades se puede pensar en unidades técnicas dedicadas. Pero van a requerir el apoyo del nivel nacional por los años a venir. En municipios rurales, se debe considerar otras modalidades y alianzas, por ejemplo con los TAS/TOM.

El fortalecimiento de capacidades debe ir acompañado de la provisión de herramientas y el desarrollo de un ambiente propicio, particularmente:

- Se recomienda que se amplíen las bases de datos sobre saneamiento, para que incluyan información sobre el uso y la sostenibilidad de las facilidades. Eso ayudaría una mejor planificación de intervenciones en saneamiento.
- Se recomienda más estandarización entre las diferentes agencias en los diferentes aspectos de sus procesos de intervención, como los métodos utilizados, opciones tecnológicas ofrecidas, contraparte esperadas, etc
- Documentación e intercambio de experiencias con saneamiento, particularmente con diferentes opciones tecnológicas.

Referencias

CRECERH (2007) *Casos de estudio de ciudad pequeña y zonas rurales*. Consultoría para la RAS-HON, Tegucigalpa, Honduras

PAS-BM (2007) *Evaluación de la situación actual de los servicios sanitarios básicos en las comunidades rurales y zonas urbanas pobres de Honduras*. Programa de Agua y Saneamiento – Banco Mundial, Tegucigalpa, Honduras

UNICEF/WHO (2006) *Joint Monitoring Programme*. www.wssinfo.org/en/welcome.html





Buscando la Sostenibilidad del Saneamiento en Honduras a través del Fortalecimiento de la Gobernanza Local

Sostenibilidad

Diseño y Diagramación
Gracia Melina Pineda H.

