



Semana Temática: .Agua y servicios de abastecimiento y saneamiento

Eje Temático: .Foro de los buenos ejemplos

Título: *Proyecto de alcantarillado de Puerto Cortés*

Autores:

LARA MARLON, Ex-Alcalde de Puerto Cortés,

laramarlong@hotmail.com

STURZENEGGER GERMAN, Master in Public Policy – Harvard University,

german_sturzenegger@ksg08.harvard.edu

Resumen:

Los destrozos causados por la tormenta Gert en 1993 y la consecuente escasez de agua que afectó al municipio de Puerto Cortés durante los meses subsiguientes, hicieron que tanto las autoridades locales como la población se dieran cuenta de que no era en Tegucigalpa donde les iban a resolver el problema. Fue así como Marlon Lara, un joven político electo como alcalde en enero de 1994, se convirtió en el abanderado de una reforma del sistema de agua y saneamiento que conduciría a la descentralización de estos servicios y la generación del modelo Puerto Cortés.

Contando con el respaldo decidido del BID, el modelo institucional desarrollado por Lara incluye tres componentes:

- Una Empresa de Capital Mixto (orientado a garantizar autonomía en la prestación de los servicios de agua y saneamiento)
- Un Fondo Fideicomiso (orientado a garantizar uso transparente de los recursos)
- Ente Regulador (orientado a garantizar el respeto de los compromisos asumidos)

El caso de Puerto Cortés ha demostrado que la descentralización en Honduras es posible y que el municipio puede prestar los servicios de agua y saneamiento a la ciudad (98%) de una manera eficiente. El caso deja una serie de lecciones que pueden ser de utilidad en procesos de reforma similares.

- Las reformas tienen más probabilidad de éxito si un líder local las abandera.
- La solidez institucional representa un elemento clave para equilibrar o evitar la personalización excesiva de una reforma y garantizar su permanencia.
- En Puerto Cortés los donantes internacionales se mantuvieron lejos de la vista del público, lo que contribuyó a dotar de legitimidad al proceso.
- El municipio tuvo voz y voto en el desarrollo de la reforma
- El manejo del tiempo político.
- Mantener bien informada a la comunidad.
- No desestimar la voluntad de pagar por buenos servicios.

Palabras clave: Puerto Cortés – Honduras – Agua y Saneamiento – Descentralización – Marlon Lara – Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Diagnóstico

El servicio de agua de Puerto Cortés --ciudad intermedia hondureña con una población de 60.000 habitantes y principal centro portuario de América Central sobre el mar Caribe-- ya dejaba mucho que desear antes de que en 1993 llegara la tormenta Gert a hacer estragos, entre ellos la destrucción de la represa que abastecía a la ciudad. La consecuente escasez de agua que afectó al municipio durante los meses subsiguientes, hizo que tanto las autoridades locales como la población se dieran cuenta de que no era en Tegucigalpa donde les iban a resolver el problema. Fue así como Marlon Lara, un joven político que salió elegido como alcalde de Puerto Cortés en enero de 1994, se convirtió en el abanderado de una reforma del sistema de agua y saneamiento que finalmente conduciría a la descentralización de estos servicios, prevista en el marco jurídico de la Ley de Municipios.

La resistencia inicial del poder central a la propuesta de municipalización llevó a que se le diera al alcalde un plazo de 16 meses para probar que Puerto Cortés estaba en capacidad de gestionar eficientemente sus servicios. Lara aceptó el reto e inició un plan de inversión y desarrollo que arrojó los resultados exigidos en el período de prueba: logró incrementar la cobertura de suministro de agua en un 7%, disminuyó los costos de gestión, y mostró mejoras en el desempeño comercial y financiero de la agencia prestadora. Con ello el alcalde obtuvo el apoyo de la comunidad, a pesar de que la reestructuración propuesta incluía un aumento de tarifas. La descentralización concluyó en abril de 1997 cuando, tras meses de cabildeo, el Congreso Nacional cedió finalmente no sólo la gestión sino incluso la propiedad de la infraestructura al municipio.

Pero los progresos logrados en el suministro de agua eran apenas un primer paso en el plan de reforma que Lara tenía en mente. Lo cierto es que las condiciones sanitarias de Puerto Cortés eran tan deficientes que constituían una amenaza permanente para la salud y calidad de vida de sus habitantes. El sistema de alcantarillado llegaba a unos pocos hogares y cerca de 65% utilizaba pozos sépticos de autoconstrucción, en su mayoría diseñados en forma incorrecta y en mal estado de mantenimiento. Para ampliar y mejorar los servicios de saneamiento se requerían nuevos recursos financieros, por lo que Lara y su equipo acudieron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en busca de fondos. El BID encontró que el proyecto propuesto para Puerto Cortés era factible en términos financieros y que los beneficios superaban los costos. Además se interesó particularmente en este caso, pues vio allí la posibilidad de demostrar que la prestación local y sostenible de los servicios de agua y saneamiento era posible y aconsejable, tanto para otras ciudades intermedias de Honduras como en el resto de América Latina y el Caribe. El caso es que el BID no sólo aceptó conceder por primera vez un crédito directo a un municipio hondureño, sino que posteriormente se arriesgaría a apuntalar los esfuerzos de Lara en el área de saneamiento incrementando el préstamo originalmente aprobado sin ampliar sus objetivos.

Intervención

El costo total del nuevo sistema de saneamiento se calculó inicialmente en US\$16,2 millones. El BID prestaría US\$13,8 millones (85%) y el municipio financiaría los US\$2,4% restantes (15%). El Banco condicionó su crédito a la instauración de un nuevo diseño institucional para los servicios de agua y saneamiento montado sobre tres pilares: descentralización, proveedor autónomo de servicios y regulación independiente. Después de sopesar los pros y contras de los diferentes esquemas posibles, Puerto Cortés procedió de la siguiente manera:

- Creó Aguas de Puerto Cortés (APC), una empresa comercial de capital mixto como proveedora del servicio. De este modo los servicios se operarían con criterio comercial, trasladando el riesgo y la responsabilidad real a un operador autónomo, pero con una participación del municipio en la propiedad.

- Constituyó un fideicomiso para garantizar el pago del préstamo al BID, así como el uso responsable y transparente de los recursos, blindándolos al máximo de influencias políticas.
- Creó el Ente Regulador Local (ERL) con el fin de garantizar la independencia entre la prestación del servicio, a cargo de APC, y su regulación jurídica, técnica y de salud, a cargo del ERL, que también se responsabilizaría de supervisar lo concerniente a los ajustes tarifarios, un aspecto crucial para garantizar la sostenibilidad de APC.

Dentro de este esquema, Lara se la jugó por la sostenibilidad de la nueva empresa promoviendo la instalación de medidores de agua y el ajuste de tarifas en sendas campañas electorales que lo llevarían a salir reelegido dos veces, a pesar de que su contrincante ofrecía suministrar el agua gratis. ¿Cómo lo logró? Demostrando que los medidores disminuían el consumo ineficiente hasta rebajar sustancialmente lo que la gente le asignaba de su presupuesto al rubro de agua y saneamiento (2% del salario mínimo en la actualidad), y que las tarifas ajustadas se traducían en un servicio mejor y continuo, toda una novedad para los habitantes del puerto.

Resultados

El caso de Puerto Cortés ha demostrado que la descentralización en Honduras es posible y que el municipio puede prestar los servicios de agua y saneamiento a la ciudad (98%) de una manera eficiente. Desde el inicio de la reforma la mayoría de los indicadores han mejorado en forma considerable. Actualmente se presta el servicio de agua las 24 horas del día, mientras que en 1994, bajo el modelo centralizado, se tenía sólo por 14 horas. La producción diaria aumentó de 14.500 m³ en 1994 a 35.000 m³ en 2007. Asimismo se logró una disminución del consumo promedio de agua por hogar a partir de la instalación de los medidores, de 53.000 litros/mes en 1995 a 30.000 litros/mes diez años después. No obstante el ajuste de tarifas, la tasa de recaudo actual de APC es del 94%, lo que demuestra la disposición de los usuarios a pagar por servicios mejores y más eficientes.

En cuanto a la cobertura de alcantarillado, en 2007 ascendía al 50% mientras que antes de la reforma era de apenas el 5%. También mejoraron las condiciones de salud: mientras que en 1994 la tasa de morbilidad por diarrea entre los menores de 5 años era de 23,1%, en 2007 había descendido a 14,3%.

Enseñanzas

Aún con sus peculiaridades, el caso de Puerto Cortes deja una serie de lecciones que pueden ser de utilidad en procesos de reforma similares.

Las reformas tienen más probabilidad de éxito si un líder local las abandera. El alcalde Marlon Lara le apostó su carrera política a descentralizar y mejorar el sistema de agua y saneamiento de su ciudad y, aun corriendo con los costos, ganó.

La solidez institucional representa un elemento clave para equilibrar o evitar la personalización excesiva de una reforma y garantizar su permanencia. Si bien la presencia de un líder que abandere la reforma es esencial para aumentar sus posibilidades de éxito, los peligros de la personalización excesiva pueden contrarrestarse creando instituciones, normas y procesos sólidos que garanticen su sostenibilidad. Esto se logró en Puerto Cortés con la creación de APC (servicio eficiente), la ERP (supervisión independiente en lo técnico, jurídico y sanitario) y el fideicomiso (gestión financiera transparente). Lara ya no está pero las instituciones quedan.

En Puerto Cortés los donantes internacionales se mantuvieron lejos de la vista del público, lo que contribuyó a dotar de legitimidad al proceso. Nunca se tuvo la sensación de que la reforma fuera impuesta por un actor externo, si bien el BID había fijado el derrotero general de descentralización, sostenibilidad y transparencia. Lara y su equipo siempre asumieron la reforma como propia y vieron a la comunidad donante como proveedora de recursos, sin permitir que dictara su contenido.

El municipio tuvo voz y voto en el desarrollo de la reforma. Si bien cada actor -- incluyendo los donantes internacionales -- cree que *su* interpretación de un problema y *su* propuesta de soluciones son las mejores, siempre debe haber espacio para escuchar y sopesar lo que los otros piensan. En este caso el BID se salió de su propia cuadrícula para apoyar la expansión que Lara proponía en materia de saneamiento, y se la jugó aumentando los recursos sin ampliar los objetivos. Esto contribuyó a que las autoridades locales profundizaran su sentido de responsabilidad y de propiedad sobre el proceso.

El manejo de la oportunidad política. Elegir el momento oportuno para iniciar una reforma es una decisión estratégica. Ese momento puede ser una crisis, como la que afrontó Puerto Cortés en 1993 tras la tormenta Gert y que se tradujo en una reforma fundamental para el municipio y para el país. El caso contrario puede ser el de los medidores de agua, instalados en plena campaña de reelección de Lara y que casi le cuestan la victoria frente a quien ofrecía suministrar el agua gratis, lo cual puso en peligro la reforma misma.

Mantener bien informada a la comunidad. Es menos probable que los usuarios se opongan a un proceso de reforma si entienden por qué, dónde y cómo se verá afectada su situación. Esto fue crítico en este caso del aumento de tarifas, un aspecto muy sensible que requirió una campaña de comunicación e información pues de ello dependía la sostenibilidad de la nueva empresa. Lara se valió del mecanismo de cabildo abierto para explicar a la gente los cambios y sus consecuencias, y si bien su aplicación no implicó participación directa de la población en la toma de decisiones, sí desempeñó un papel clave en lograr que la gente se montara en el tren de la reforma, conocidos sus beneficios.

No desestimar la voluntad de pagar por buenos servicios. A veces las reformas no pueden sostenerse por la falta de voluntad de los políticos para cobrar por los nuevos servicios. Puerto Cortés demuestra que cuando el compromiso de la autoridad local con una prestación de calidad es claro, la gente muestra mayor disposición a aceptar los costos.