

# **Plan de Capacitación de las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS)**



**CONASA**  
Consejo Nacional de Agua  
Potable y Saneamiento

## **Módulo III Política Nacional y Municipal del Sector Agua Potable y Saneamiento**

**Versión Resumida**

**18/07/2013**

## Contenido

MODULO III: Política Nacional y Municipal del Sector de Agua Potable y Saneamiento .....	3
INTRODUCCIÓN.....	3
i. Estructuración Modular.....	3
ii. Objetivo General .....	4
iii. Objetivos Específicos.....	4
Primer Sub-módulo: Conceptualización y Estructuración de la Política Pública. ....	4
1.1 Marco Teórico/Conceptual y Metodológico .....	4
1.2 Estructura Básica del Proceso para la formulación de la Política Sectorial .....	6
Segundo Sub-módulo: La Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento. ....	8
El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA); Institución Líder Nacional (Honduras).....	8
Figura. Estructuración de la Política Nacional.....	8
Tercer Sub-módulo: Importancia de la Política Municipal de Agua y Saneamiento y su correspondencia con la Política Nacional Sectorial .....	11
3.3.1 La relación entre la Política Nacional y Municipal .....	12
Cuarto Sub-módulo: Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Municipal Participativa.....	13
Quinto Sub-módulo: Formulación y Socialización de una Política Municipal Participativa.....	13
• Preparación del Proceso .....	13
• Análisis de la Situación del Sector en el municipio .....	13
• Identificar la Visión, principios, objetivos principales y específicos. ....	14
• Identificación, análisis y elaboración de estrategias .....	14
• Proceso político para apoyo a la Política Municipal .....	14
Sexto Sub-módulo: Guía Metodológica para la Formulación y Socialización de una Política Municipal Participativa .....	15
BIBLIOGRAFÍA.....	16

## **MODULO III: Política Nacional y Municipal del Sector de Agua Potable y Saneamiento**

### **INTRODUCCIÓN**

La Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento ha sido elaborada por el CONASA proporcionando una visión y el marco de lineamientos para el sector. Está construida sobre el reconocimiento de las políticas, iniciativas y experiencias de sus actores, y representa un paso importante en el desarrollo del sector agua potable y saneamiento, la política pública sectorial vendrá a facilitar el ordenamiento de las actuaciones de cada uno de los actores, lo que se traducirá en el mejoramiento de la gestión de los servicios y la modernización del sector

Es importante puntualizar que el proceso de formulación fue altamente participativo, obteniendo la contribución de representantes de: organizaciones de la sociedad civil, gobiernos municipales, comunidades, instituciones del Gobierno Central, agencias de cooperación internacional y la banca multilateral; a través de una serie de reuniones, talleres de consulta y validación a nivel nacional en seis regiones del país.

Con relación a los gobiernos locales, el marco regulatorio vigente indica que es responsabilidad de las Municipalidades establecer las políticas locales de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento. Con respecto a este mandato, se señala que dichas políticas deben ser construidas en el contexto de la política nacional sectorial. Para ello, las municipalidades requieren de acompañamiento en el proceso, especialmente por el hecho de que no se cuenta en el país con experiencia en formulación y evaluación de políticas de agua y saneamiento mediante la aplicación de procesos participativos.

#### **i. Estructuración Modular**

El Módulo III está estructurado de la siguiente forma:

**Primer Sub-módulo:** Conceptualización y Estructuración de la Política Pública.

**Segundo Sub-módulo:** La Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento.

**Tercero Sub-módulo:** La Política Municipal de Agua Potable y Saneamiento.

**Cuarto Sub-módulo:** Lineamientos Generales para la Formulación de la Política Municipal del sector agua potable y saneamiento.

## **ii. Objetivo General**

Dar a conocer sobre la conceptualización, estructuración y estrategia de construcción de la Política Nacional y Municipal de Agua y Saneamiento.

## **iii. Objetivos Específicos**

- Comprender el concepto y propósito de la Política Nacional y Municipal para el Sector Agua Potable y Saneamiento.
- Conocer los elementos que componen o estructuran la Política Nacional y Municipal del Sector.
- Identificar a los responsables de aprobar, apoyar y socializar la Política Municipal consensuada.

### **Primer Sub-módulo: Conceptualización y Estructuración de la Política Pública.**

#### **1.1 Marco Teórico/Conceptual y Metodológico**

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad.

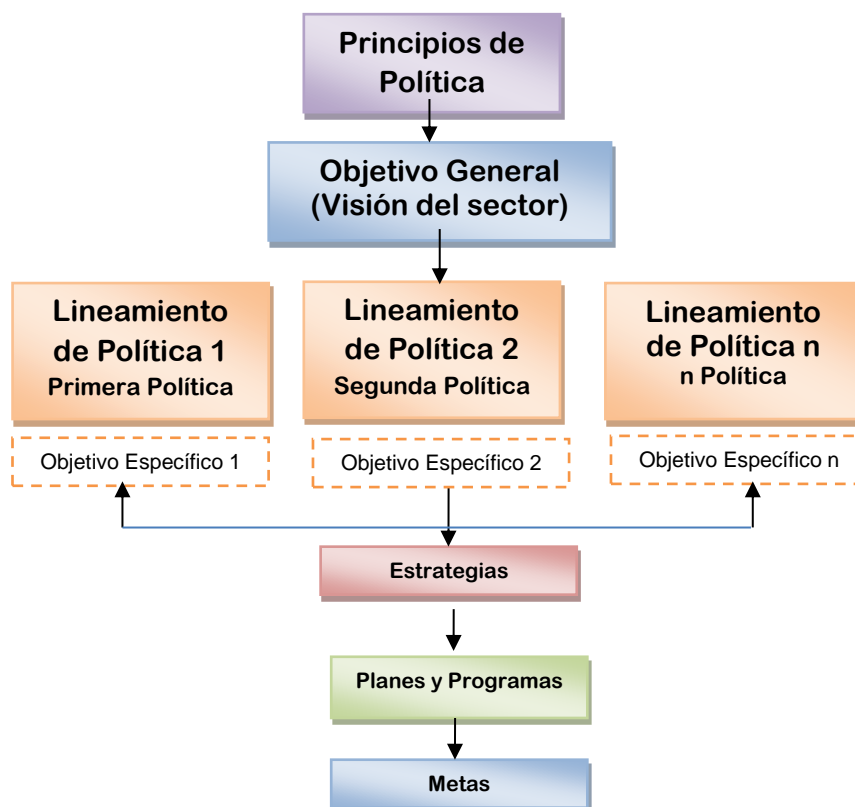
Entenderemos como políticas públicas un conjunto coherente de principios, objetivos lineamientos, y estrategias, que identifican comprenden y abordan la problemática de una sociedad.

- Las políticas públicas y sus estrategias permiten impulsar un desarrollo ordenando de un sector en los diferentes campos de actuación de los responsables de resolver la problemática que se aborda.
- Brindan un marco que ordena, guía y orienta la toma de decisiones en el sector hacia objetivos definidos.

Definición de Política, Política Pública, Política Sectorial, Política Pública Municipal Sectorial

TERMINO	DEFINIÓN/EXPLICACIÓN
<b>Política:</b>	<p>Es el arte de gobernar.</p> <p>Actividad de las personas que gobiernan o aspiran a regir los asuntos públicos.</p> <p>Son las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno.</p>
<b>Políticas:</b>	<p>Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos, que guían, ordenan y conducen a la mejora, la preservación y elevación del bienestar de la población.</p> <p>Tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.</p>
<b>Política Pública:</b>	<p>Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno.</p> <p>Se pueden entender como el “pacto” entre Estado y sociedad.</p> <p>Son un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.</p>
<b>Política Sectorial:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos, que guían, ordenan y conducen a la mejora, la preservación y elevación del bienestar de la población a través de un sector determinado.</li> <li>● Es la que identifica los niveles de desempeño de un sector en particular, por parte de los gobiernos nacionales.</li> </ul>
<b>Política Pública Municipal:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Son un conjunto de estrategias y acciones, planeadas y desarrolladas por las autoridades locales, con el propósito de solucionar un problema o modificar una situación que afecta a toda la población.</li> </ul>
<b>Política Pública Municipal Sectorial:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conjunto de estrategias y acciones, planeadas y desarrolladas por las autoridades locales, con el propósito de solucionar un problema o modificar una situación de un sector en particular, que afecta a toda la población.</li> </ul>

## 1.2 Estructura Básica del Proceso para la formulación de la Política Sectorial



- **Principios**

Son los valores políticos y éticos que animan la formulación de la política pública (parámetros rectores y orientadores en su elaboración). Son la expresión de valores que rigen la conducta del Estado (Gobierno y Sociedad) en relación con el sector/problema que se desea resolver.

- **Objetivo General (Visión)**

Nace del problema identificado a partir de un análisis del sector; orienta hacia dónde vamos con el fin de poder organizar eficientemente los recursos.

- **Lineamientos de Política**

Parten del objetivo general; cada lineamiento de política se refiere a una causa crítica de la problemática analizada (son soluciones concretas a las causas del problema; fines inmediatos que la política pretende alcanzar en un tiempo determinado). En conjunto permiten cumplir el objetivo general.

- **Estrategias**

Corresponden al conjunto de técnicas que sirven para identificar soluciones o alternativas potenciales con el propósito de poder lograr los objetivos; definen la forma de alcanzar un objetivo; determinan la forma en que se utilizan y se potencian los recursos.

- **Planes y Programas**

Instrumentos que desarrollan las estrategias propuestas, debiendo definirse de forma secuencial, lógica y coherente; identifican las actividades que se prevén para la buena ejecución de la política. *Requiere la realización de tareas y procesos planeados de forma participativa.*

- **Metas**

Establecen los resultados esperados medidos de forma cuantitativa y cualitativa de cada acción, para un período de tiempo.

**Los pasos en el desarrollo de la política municipal incluyen:**



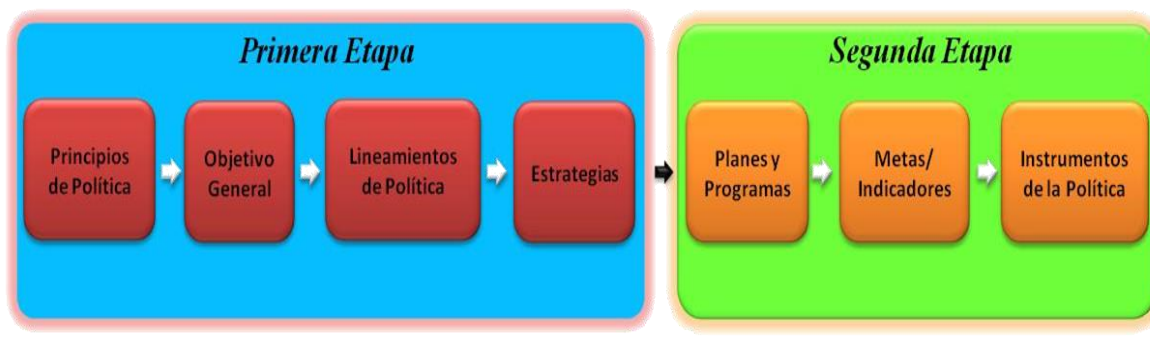
1. Preparación del Proceso
2. Análisis de la Situación del sector en la municipalidad
3. Elaboración de la visión y definición de objetivos principales y específicos
4. Definición de estrategias, siguiendo rubros de la política nacional, incluyendo
5. Proceso político para apoyo a la Política Municipal

## Segundo Sub-módulo: La Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento.

### El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA); Institución Líder Nacional (Honduras)

Le corresponde al CONASA desarrollar y coordinar la implementación de las políticas públicas del sector agua potable y saneamiento en Honduras. Coordinar las actividades propuestas de los diversos actores que participan en el desarrollo de las políticas, a fin de asegurar la integración efectiva de las acciones en los procesos de planeación. Debe además promover la coherencia entre las políticas y los programas aplicados.

**Figura. Estructuración de la Política Nacional**



El principio de la Política Nacional en Honduras reconoce el [derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano](#): El derecho al agua potable y saneamiento es esencial para una vida digna con salud. Este principio se refleja en la aspiración de la universalización de los servicios, que depende de la capacidad del Estado en realizar las inversiones requeridas aplicando el concepto de gradualidad. En la Legislación vigente está considerado que el consumo humano tiene relación preferencial y privilegiada sobre los demás usos del agua.



- **Principios de la Política Nacional**

La Política Nacional se rige por los siguientes principios:



- **Visión del Sector Agua y Saneamiento**

La Política del Sector Agua Potable y Saneamiento Nacional en Honduras tiene un enfoque amplio y abarca la totalidad del territorio nacional. El horizonte se ha establecido al año 2038 para ser congruente con los lineamientos del Gobierno de la República y que se origina en la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación, definiéndose la visión en los términos siguiente:

**Visión:**

En el año 2038, la población hondureña tiene acceso a servicios mejorados de agua potable y saneamiento, que cumplen con estándares de calidad de servicios, promueven el desarrollo socio-económico del país y se desarrollan a través de actores capaces de cumplir sus responsabilidades de manera eficiente y eficaz, en el marco de gestión sostenible de los recursos hídricos y de prevención de riesgos.

- **Lineamientos de Política**

Las directrices descritas en los lineamientos de esta política plantean que el sector en su avance hacia el logro de la visión y el cumplimiento de las metas sectoriales, se ajusten a estas directrices las que se describen a continuación:

1. **Alcanzar la universalidad del acceso a servicios de agua potable y saneamiento con enfoque de inclusión social, tomando en cuenta las prioridades y condiciones específicas de las diferentes categorías de localidades.**
2. **Mejorar los niveles de servicio en agua potable y saneamiento en sistemas existentes, según las condiciones de las diferentes categorías de localidades.**
3. **Lograr la sostenibilidad integral de los servicios de agua potable y saneamiento.**
4. **Desarrollar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el marco de gestión sostenible de los recursos hídricos.**
5. **Alcanzar la gobernanza del sector a través del fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades a nivel municipal.**
6. **Fortalecer la gobernanza del sector a nivel nacional a través del fortalecimiento institucional.**
7. **Lograr operar el sector a través de un marco financiero transparente, adecuadamente gerenciado y administrado que permita cubrir todas las categorías de costos e inversiones.**

Cada lineamiento de política contempla el desglose de sus respectivos objetivos específicos los que no se presentan en este documento, pueden ser conocidos en el documento de Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento elaborado por el CONASA.

- **Estrategias de la Política Nacional:**

El marco estratégico proporciona la base para el accionar e intervención de los actores del sector y define cómo se alcanzarán los objetivos específicos. El desarrollo de estrategias incluye por una parte las responsabilidades de los diferentes actores en el sector y por otro agrupan intervenciones específicas en forma dinámica en el tiempo, las que serán plasmadas en los Programas y Planes Nacionales e instrumentos que apoyen su aplicación.

Las estrategias estarán orientadas a desarrollar los siguientes componentes:

- Estrategia para el desarrollo de infraestructura

- Estrategia para la prestación de los servicios
- Estrategia para la descentralización y desarrollo local
- Estrategia para el desarrollo institucional y gobernanza del sector
- Estrategia para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades
- Estrategia financiera del sector

### **Tercer Sub-módulo: Importancia de la Política Municipal de Agua y Saneamiento y su correspondencia con la Política Nacional Sectorial**

La existencia del marco legal en el sector de agua potable y saneamiento responsabiliza a las municipalidades en el establecimiento de la política sectorial municipal, por su condición de gobierno local, le facilita establecer lineamientos estratégicos orientados hacia los sectores excluidos y postergados y se encuentran en condiciones severas de vulnerabilidad social sanitaria.

La Política Municipal en AP y S, facilita y orienta a los usuarios, prestadores, cooperantes, a las instituciones públicas y privadas y a la misma sociedad en general a ser involucrada en el accionar en materia de agua y saneamiento a nivel local, para contribuir de manera directa en el cumplimiento de los objetivos, metas y normas aplicables a los servicios de agua potable y saneamiento planteadas por el CONASA, como institución representante oficial del Gobierno Central.

Podemos puntualizar algunos aspectos importantes que se darán durante el proceso de la Formulación y Socialización de la Política Municipal del sector Agua y Saneamiento:

- ✓ Permite definir con claridad los problemas específicos en el sector en cada uno de los municipios.
- ✓ Da a conocer las metas propias y gubernamentales a ser alcanzadas.
- ✓ Valoriza los servicios de agua y saneamiento
- ✓ Se identifican instancias locales claves para la discusión, análisis y recomendaciones sobre aspectos relacionados al control y seguimiento de la Política Municipal de Agua Potable y Saneamiento.
- ✓ Permite a los sectores el involucramiento en la caracterización de la problemática de manera permanente y reglamentada.
- ✓ Da seguimiento a las acciones establecidas en la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento
- ✓ Atiende y pone en práctica lo establecido en el Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS).
- ✓ Propicia la difusión de la política para crear compromisos políticos y sociales.

- ✓ Crea una cultura de respuesta sobre temas abordados en la problemática sectorial.
- ✓ Fortalece a las instancias en el marco institucional local, como a las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS), Unidad de Supervisión y Control Local (USCL).
- ✓ Crea, implementa y fortalece las unidades desconcentrada de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.
- ✓ Mejora la interrelación entre la municipalidad y las Juntas Administradoras de Agua
- ✓ Cada municipio contará con un análisis situacional del sector local de agua potable y saneamiento.

### 3.3.1 La relación entre la Política Nacional y Municipal

Existen ciertas diferencias en la formulación de la Política Municipal y Nacional, entre los que los siguientes:

- Política Nacional: define la visión, objetivos y estrategias a nivel nacional, sin embargo, se asume que los **principios** a nivel municipal son iguales a los nacionales. Además a nivel municipal no es necesario definir instrumentos específicos, sino más bien utilizar los definidos a nivel nacional.
- Ordenanza municipal: es equivalente a una ley a nivel nacional. Una ordenanza municipal define el marco institucional válida dentro de un municipio, con sus roles y responsabilidades, especificando el marco desde el nivel nacional.

Finalmente, es importante definir la relación entre políticas municipales y la política nacional, es una relación de dependencia armonizada, pero con cierto nivel de autonomía para las políticas municipales. Esta relación se manifiesta en tres aspectos:

- a) Las políticas municipales deben contribuir a la política nacional, sobre todo en términos de objetivos y cumplimiento de metas;
  - b) Las políticas municipales deben usar los mismos principios e instrumentos que la nacional, y usar partes de estrategias nacionales, aunque estas pueden aterrizar más al contexto local; y
  - c) Las políticas municipales no deberían ir en contra de la política nacional o el marco legal e institucional vigente.
- Al mismo tiempo cabe repetir que la política nacional debe basarse en la realidad encontrada a nivel municipal. Por lo tanto, es importante que en todo el proceso hay una retroalimentación desde nivel municipal hacia el nacional.

## **Cuarto Sub-módulo: Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Municipal Participativa**

El establecimiento de las políticas requiere de un proceso participativo, con el fin de recopilar diferentes perspectivas, intereses, objetivos, ambiciones y principios de diferentes actores en el sector. Además es necesario para la aplicación de la Política un compromiso y apropiación del mismo, y éste sólo puede obtenerse cuando los actores hayan contribuido en el proceso de formulación.

La responsabilidad para liderar el proceso de desarrollo de la Política Municipal es de las COMAS, conformada por alcaldes, regidores municipales y representantes de la sociedad civil, también deberán participar otros actores locales relevantes como ser ONG's, Cooperantes que se encuentren en la zona, Juntas de Agua, USCL, etc.

La Política debe diseñarse tomando en consideración tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del agua, con el objetivo de garantizar su disponibilidad y su calidad, optimizando su uso y protegiendo y restaurando los ecosistemas asociados.

## **Quinto Sub-módulo: Formulación y Socialización de una Política Municipal Participativa**

**Los pasos en el desarrollo de la política municipal incluyen:**

1. Preparación del Proceso
2. Análisis de la Situación del sector en la municipalidad
3. Elaboración de la visión y definición de objetivos principales y específicos
4. Definición de estrategias, siguiendo rubros de la política nacional, incluyendo
  1. Proceso político para apoyo a la Política Municipal

- **Preparación del Proceso**

El objetivo de este paso es preparar el terreno y crear un ambiente propicio para el desarrollo de la política municipal, es en esta etapa que se debe informar y obtener el apoyo de las COMAS y autoridades municipales, además se conformará el grupo núcleo con el que se trabajará durante todo el proceso.

- **Análisis de la Situación del Sector en el municipio**

El análisis se refiere a la situación en que se encuentra el sector en el municipio, inicia con la identificación de necesidades insatisfechas y problemas no resueltos así como las

tendencias que le afectarán posiblemente en el futuro en este momento los participantes son los encargados de identificar y formular las necesidades, los problemas y las alternativas. A esos fines deben realizar consultas mediante una acción participativa, destacando entre ellas fuentes de consulta con los distintos actores involucrados (líderes, gobernantes, administradores, ciudadanos, etc). Entre los mecanismos de consulta se encuentran las entrevistas claves, los grupos focales y las encuestas de opinión.

- **Identificar la Visión, principios, objetivos principales y específicos.**

El objetivo de este paso es la identificación de la visión, principios, objetivos principales y específicos para el municipio en temas de agua y saneamiento con la colaboración de los actores del sector en el municipio.

- **Identificación, análisis y elaboración de estrategias**

Este trabajo se basa por un lado en los principales hallazgos del análisis del sector y por otro lado en la visión y objetivos específicos validados por el grupo núcleo conformado en el paso de preparación.

Las estrategias son un marco de planificación a medio término, dentro del cual habrá actividades y planes específicos.

Para esta etapa se tomarán en cuenta los instrumentos y principios de la política nacional, considerándolos como parte importante para la elaboración de las estrategias.

- **Proceso político para apoyo a la Política Municipal**

Esta etapa tiene como objetivo la aprobación y apropiación de la política municipal por las autoridades del municipio. Esta etapa tiene su base en todo el proceso continuo durante la elaboración de la política, se asume que durante la elaboración ha habido participación activa de la municipalidad a través de las COMAS.

Las autoridades municipales y las COMAS deben tomar responsabilidad para el proceso y sobre todo también para la presentación de la política ante la comunidad. Es importante que las COMAS elaboren un plan de seguimiento a la implementación de la política municipal. Este plan debe especificar con claridad la responsabilidad de las COMAS en la socialización e implementación de la política.

## **Sexto Sub-módulo: Guía Metodológica para la Formulación y Socialización de una Política Municipal Participativa**

El CONASA ha elaborado una guía metodológica que busca ser el documento guía para la formulación de la Política Municipal de APYS. Específicamente tiene como objetivos lo siguiente:

- Brindar lineamientos conceptuales y metodológicos
- Actuar como documento de base para la capacitación de facilitadores
- Servir como marco para la sistematización de las experiencias y la disseminación

La guía consiste de tres partes:

- Parte A: marco conceptual y metodológico. En esta primera parte, se definen los conceptos claves en relación a la formulación de políticas. Comienza en brindar las principales definiciones, la justificación para el desarrollo de la política, el alcance y el vínculo con otros marcos de política. Luego sigue con el marco conceptual para la metodología, elaborando conceptos claves alrededor de la participación, terminando con el flujo metodológico genérico.
- Parte B: metodología. Esta parte brinda una explicación detallada de cada uno de los pasos a seguir en la metodología. En esta parte se diferencia entre la metodología para formulación de la política nacional y municipal.
- Parte C: herramientas y técnicas. La parte final consiste de descripciones de herramientas y técnicas a ser usadas en el proceso metodológico. Sirven también como un menú del cual se puede escoger las herramientas relevantes en cada uno de los pasos. Las herramientas son las siguientes:

- ✓ Herramienta 1: matriz de análisis
- ✓ Herramienta 2: matriz de factores de importancia
- ✓ Herramienta 3: taller de validación
- ✓ Herramienta 4: desarrollo de una visión
- ✓ Herramienta 5: análisis FODA
- ✓ Herramienta 6: planificación con base en alcances
- ✓ Herramienta 7: desarrollo de estrategias
- ✓ Herramienta 8: construcción de escenarios
- ✓ Herramienta 9: taller de socialización
- ✓ Herramienta 10: matriz de análisis
- ✓ Herramienta 11: reunión de análisis
- ✓ Herramienta 12: reunión de presentación de principios y lineamientos de política nacional

- Parte D: referencias, a documentos de política de otros países

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996): El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

ARNOLETTO, Eduardo Jorge (2001): Funciones ejecutivas, Córdoba, Argentina, ICDA – UCC.1979): Ética y política, Cuadernos BAC, Madrid.

Secretaría de Gobernación y Justicia, Política Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, Tegucigalpa, año 2006.

Ministerio del Ambiente, Lineamientos de política para el manejo integral del agua, Rep. De Colombia, texto de pag. Web.