

República de Honduras
Fondo Hondureño de Inversión social
y
Ente regulador de agua potable y saneamiento

Apoyo al Plan Regulatorio del ERSAPS

Estrategia para la Implementación de la Micromedición
Evaluación Integral del Prestador

Roberto CHAMA

Tegucigalpa, Agosto 8, 2013

La visión política

Solidaridad y Equidad como criterios para la intervención Estatal

- Para procurar un desarrollo armónico y equilibrado que garantice un acceso racional y equitativo a los recursos, las oportunidades y los beneficios generados socialmente, se aplicarán criterios de solidaridad social y fiscal.

Participación ciudadana como medio generador de Gobernabilidad

- La participación ciudadana promueve la toma de decisiones y ejecución conjunta de acciones de entidades del sector público y de la sociedad por medio de un liderazgo compartido y de trabajo en equipo, para impulsar colectivamente el desarrollo nacional y las condiciones que determinan su sostenibilidad

Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al Desarrollo

- Esta Visión se sustenta en el desarrollo territorial y promoverá la autogestión y el desarrollo regional y municipal. Para ello, fomentará iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social y procurará el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales.

Roles Institucionales



Formulación de la Política Municipal



Visión de Largo Plazo

En este marco, **la visión de largo plazo** vinculada a la micromedición, se debe vincular a:

- a. El cumplimiento de lo previsto legalmente según el Art. 34° de la Ley Marco, que establece que “... el régimen tarifario reflejará los costos reales de los servicios y **tendrá por base la medición de los consumos reales como criterio equitativo...**”.
- b. A los objetivos específicos complementarios como la responsabilidad de **establecer criterios diferenciales para la aplicación de las normas regulatorias**, atribuida al ERSAPS en el Art.12° de la Ley Marco, para lo cual debe actuar considerando las características físicas de los sistemas, las condiciones institucionales y la capacidad financiera de los municipios.
- c. Además, se ha establecido que **el ERSAPS conjuntamente con el Municipio respectivo establecerá los criterios diferenciales de cada sistema para la aplicación de las normas regulatorias y para el establecimiento de dispensas temporales**, en donde se establezcan plazos razonables para gradualmente alcanzar los niveles o metas establecidas con base en las capacidades de los prestadores.

Visión Integral de la Micromedición

Beneficios de la Micromedición

Los **beneficios** de la micromedición han sido ampliamente estudiados y verificados empíricamente y pueden ser asignados a distintos actores intervinientes en el sector.

- a. A los **actores gubernamentales** que podrán implementar sus políticas de equidad y solidaridad social, asignar eficientemente sus recursos para inversión pública y utilizar en forma eficiente los recursos hídricos disponibles,
- b. A los **prestadores** que pueden cumplir sus objetivos de prestación eficiente de servicios a la comunidad y constituirse en unidades sustentables
- c. A los **usuarios** que podrán recibir los servicios con la calidad, confiabilidad y seguridad necesarias.

Beneficios Técnico Operativos

A partir de la reducción en la demanda global de agua potable, a partir de la reducción en las pérdidas intradomiciliarias, en la reducción de conexiones clandestinas y de consumos superfluos y de la vinculación del consumo con el monto facturado, pueden alcanzarse los siguientes beneficios técnico-operativos:

- a. Mejoramiento de la distribución de agua potable
- b. Optimización de la utilización de las instalaciones existentes
- c. Mejoramiento de eficiencia en el control de fugas en la red de distribución
- d. Reducción de costos de inversión
- e. Generación de información sobre el comportamiento de la demanda
- f. Racionalización y optimización del uso de los recursos hídricos disponibles

Beneficios para los Prestadores

Para los **prestadores** se produce una **reducción de costos de operación y mantenimiento** de agua potable y alcantarillado a partir de:

- a. Reducción de la demanda global de agua potable
- b. Reducción del volumen de aguas residuales
- c. Optimización de la inversión en ampliación de capacidad de los sistemas

Además, existen **beneficios por el mejoramiento de los ingresos del prestador**, a partir de:

- a. Adecuación de producción a la estacionalidad de los consumos.
- b. Cobro por consumos superfluos o altos consumos que no se registraban.
- c. Cobro por identificación de conexiones clandestinas o no registradas.
- d. Ingresos adicionales por incremento de oferta a nuevos usuarios o a usuarios existentes con demanda insatisfecha.

Beneficios para los Usuarios y la Sociedad

El **beneficio para los usuarios** desde el punto de vista económico se vincula realmente con el criterio de equidad asociado al principio "el que más consume, más paga" y en algunos casos por la valoración de la reducción de consumos o del monto facturado por fugas intradomiciliarias o por sobreestimación de sus consumos por parte del prestador.

Al referirnos a los **beneficios sociales**, pueden asignarse a la micromedicación generalizada los siguientes beneficios:

- a. Incorpora la equidad en los pagos de los usuarios
- b. Facilita la aplicación de políticas públicas vinculadas con la solidaridad, generalmente instrumentadas mediante subsidios cruzados para favorecer a sectores vulnerables de la sociedad o para generar transferencias intersectoriales.
- c. Facilita el mejoramiento de niveles de cobertura y de calidad, continuidad y confiabilidad de los servicios
- d. Permite la optimización del uso de recurso hídrico y mejoramiento de la red.

Principios de Aplicación

Para establecer la dinámica general que se aplicará a la Formulación de la Estrategia para Implementar la Micromedicación, se han privilegiado los siguientes principios:

- a. Descentralización de la Gestión
- b. Gradualidad y Flexibilidad
- c. Adaptación al Contexto Local
- d. Participación Comunitaria
- e. Sustentabilidad de Largo Plazo

Gestión Sustentable y Micromedición

La base de una gestión sustentable, demanda previo a la propia instalación el fortalecimiento de capacidades relativas al mantenimiento, calibración y reemplazo de medidores, lectura y facturación, catastro de usuarios, atención de reclamos vinculados a la micromedición, etc. y es un tema central en la evaluación previa del prestador.



Documentos de la estrategia

Proceso de Formulación del Plan



Objetivos de la Evaluación Integral

Los puntos focales detectados son los siguientes:

- a. La **implementación progresiva de los Planes de Micromedicación**, a partir de asegurar el cumplimiento de condiciones básicas referidas tanto a los aspectos políticos e institucionales vinculados a los Municipios y a los prestadores de servicios, como a los aspectos socioeconómicos vinculados a los usuarios y a los aspectos técnico operativos vinculados a la sustentabilidad del proceso y a la calidad y confiabilidad del servicio prestado a la comunidad.
- b. La necesidad de establecer **umbrales mínimos de eficiencia y de calidad en la prestación de los servicios**, que deben ser cumplidos previo al desarrollo de Planes y Programas de Micromedicación, garantizando a los usuarios que la instalación de los sistemas de medición es técnicamente factible y que estos sistemas solo serán implementados en jurisdicciones donde el nivel de calidad, confiabilidad y continuidad son razonables para el servicio.

Alcance de la Evaluación Integral

Con esta visión, la evaluación de los prestadores a ser desarrollada como instancia previa a la formulación del Plan de Micromedición, se ha de referir a los siguientes aspectos:

- I. Evaluación Institucional y de Adecuación Normativa
- II. Evaluación Social
- III. Evaluación Operativa o de Gestión
- IV. Evaluación de Sustentabilidad

Principios de la Acción Propuesta

La tarea de Evaluación Integral del Prestador se debe desarrollar para establecer la factibilidad técnica, económica y social de implementar un Plan de Micromedicación en un prestador determinado, para lo cual se desarrollará la tarea de evaluación integral del mismo, contemplando el marco institucional y regulatorio, los aspectos socio económicos de la sociedad civil del área de influencia y todos los aspectos de infraestructura, técnico operativos, de calidad del servicio y de sustentabilidad asociados al prestador que se trate, concluyendo con la sistematización de fortalezas y debilidades y oportunidades.

Evaluación Institucional y de Adecuación Normativa

La responsabilidad integral de la prestación de los servicios según la calidad requerida por el Marco Legal del sector, recae en los Municipios como titulares de los mismos y también en los prestadores en los cuales se ha delegado esta prestación.

La evaluación institucional debe asegurarse que los prestadores cumplen con las obligaciones que impone el marco legal y que para garantizar su vigencia y capacidad de decisión de acciones correctivas, cuentan con la auditoría social de la USCL y la participación ciudadana con el Gobierno Municipal al interior de la COMAS.

Para evaluar los atributos de los prestadores urbanos y rurales se propone un sistema cualitativo de calificación ya utilizado por el ERSAPS que se ha entregado en Copia y califica los atributos del prestador que se consideran deseables de conformidad con el marco legal y la buena práctica de gestión.

Esta utilización de elementos ya aplicados por el ERSAPS facilita la comparación y fundamentalmente la utilización del sistema de información sectorial como fuente complementaria para la evaluación de la gestión de los prestadores en el mejoramiento de los servicios y en el cumplimiento de los umbrales mínimos de eficiencia y de calidad en la prestación de los servicios que sean establecidos por el ERSAPS.

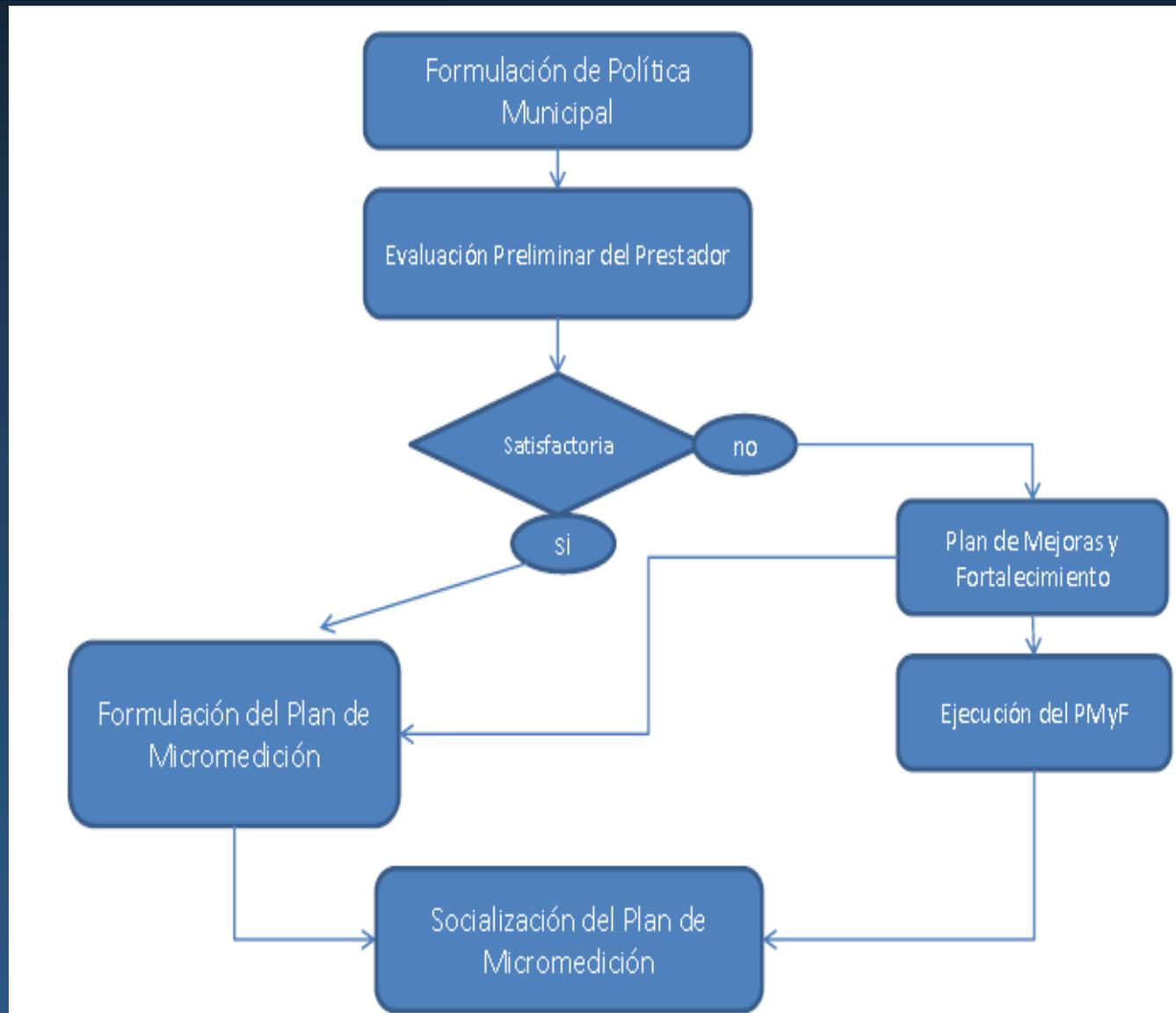
Evaluación Social

La evaluación de la factibilidad social y económica debe reflejar que la política tarifaria del servicio no genera conflictos con la capacidad de pago de los usuarios y que existe disposición al pago asociada a un nivel de calidad y confiabilidad aceptable para los usuarios o que se han de generar los mecanismos necesarios para eliminar la exclusión y las barreras de acceso a sectores vulnerables de la sociedad.

En este punto se trata de caracterizar los aspectos socioeconómicos más relevantes de la población en cada sistema, básicamente se debe tratar de obtener conclusiones sobre los siguientes temas:

- a. Percepción de los usuarios respecto de la calidad de los servicios de agua y alcantarillado.
- b. Capacidad de pago de los usuarios para el pago de servicios de agua y alcantarillado.
- c. Disposición al pago de estos servicios.

Inserción de la Evaluación en el Proceso



Evaluación Operativa

El objeto central de la evaluación operativa previa, se asocia a la **verificación de que el nivel de calidad, continuidad y confiabilidad del servicio cumple con los valores que desde el punto de vista regulatorio se consideran aceptables para la comunidad**, o en su defecto los cumplirá a partir de las mejoras a ser implementadas previo a la implementación del proyecto de micromedición.

Para esta evaluación se deberá procurar incorporar al análisis cualitativo desarrollado, una batería de indicadores para evaluar con homogeneidad la diversidad de las evaluaciones y la subjetividad de criterios incorporados por los profesionales responsables de la tarea.

Evaluación Operativa

La tarea de Evaluación Integral del Prestador se debe desarrollar para establecer la factibilidad técnica, económica y social de implementar un Plan de Micromedicación en un prestador determinado, para lo cual se desarrollará la tarea de evaluación integral del mismo, contemplando el marco institucional y regulatorio, los aspectos socio económicos de la sociedad civil del área de influencia y todos los aspectos de infraestructura, técnico operativos, de calidad del servicio y de sustentabilidad asociados al prestador que se trate, concluyendo con la sistematización de fortalezas y debilidades y oportunidades.

Evaluación de Sustentabilidad

La evaluación de la sustentabilidad del Plan de Micromedicación, debe ser realizada a partir de que **el prestador se incorpora a un sistema de micromedicación generalizada y que en el mediano plazo la mayoría de los usuarios abonará el servicio según sus consumos registrados en el micromedidor.**

Por ello, el modelo de gestión integral del prestador debe cubrir todas las fases de gestión del sistema de micromedicación, tanto desde el punto de vista técnico y operativo (mantenimiento preventivo y correctivo, calibración y reemplazo de medidores, etc.) como comercial (catastro de usuarios, lectura de medidores y facturación, atención de reclamos vinculados a la micromedicación, etc.)

Se deben evaluar cada uno de los aspectos vinculados a estas tareas identificadas como críticas, para que el sistema sea sustentable en el tiempo y cumpla con los objetivos fijados para la micromedicación.

Evaluación de Sustentabilidad del Plan

Debe remarcarse que en la implementación de un Plan de Micromedición, como base de una gestión sustentable en largo plazo, se debe analizar la necesidad de incorporar el fortalecimiento de capacidades relativas al mantenimiento, calibración y reemplazo de medidores, lectura y facturación, catastro de usuarios, atención de reclamos vinculados a la micromedición, etc. y debe ser previa a la propia instalación.

Por ello, los puntos considerados focos de atención para esta tarea son los siguientes:

- a. Adecuación de la estructura funcional y equipo de trabajo
- b. Atención y Comunicación a los Usuarios
- c. Catastro de Usuarios
- d. Procesos de Lectura y Procesamiento de Información
- e. Procesos de Mantenimiento y Renovación de Micromedidores

Plan de Mejoras y Fortalecimiento del Prestador

El Plan de Mejoras y Fortalecimiento – PMF debe ser considerado como un programa prioritario, que se promueve desde el ERSAPS para apoyar a los prestadores a sentar bases sustentables desde el punto de vista político, social y técnico-económico para lograr un proceso de implementación gradual de la micromedicación generalizada en su ámbito de prestación.

Se define como **un programa abarcativo de reformas organizacionales e inversiones, que permitan optimizar el uso de los recursos existentes para mejorar rápidamente la calidad y confiabilidad de los servicios y crear las condiciones operativas para incorporar a la gestión técnica, operativa y comercial la micromedicación.**

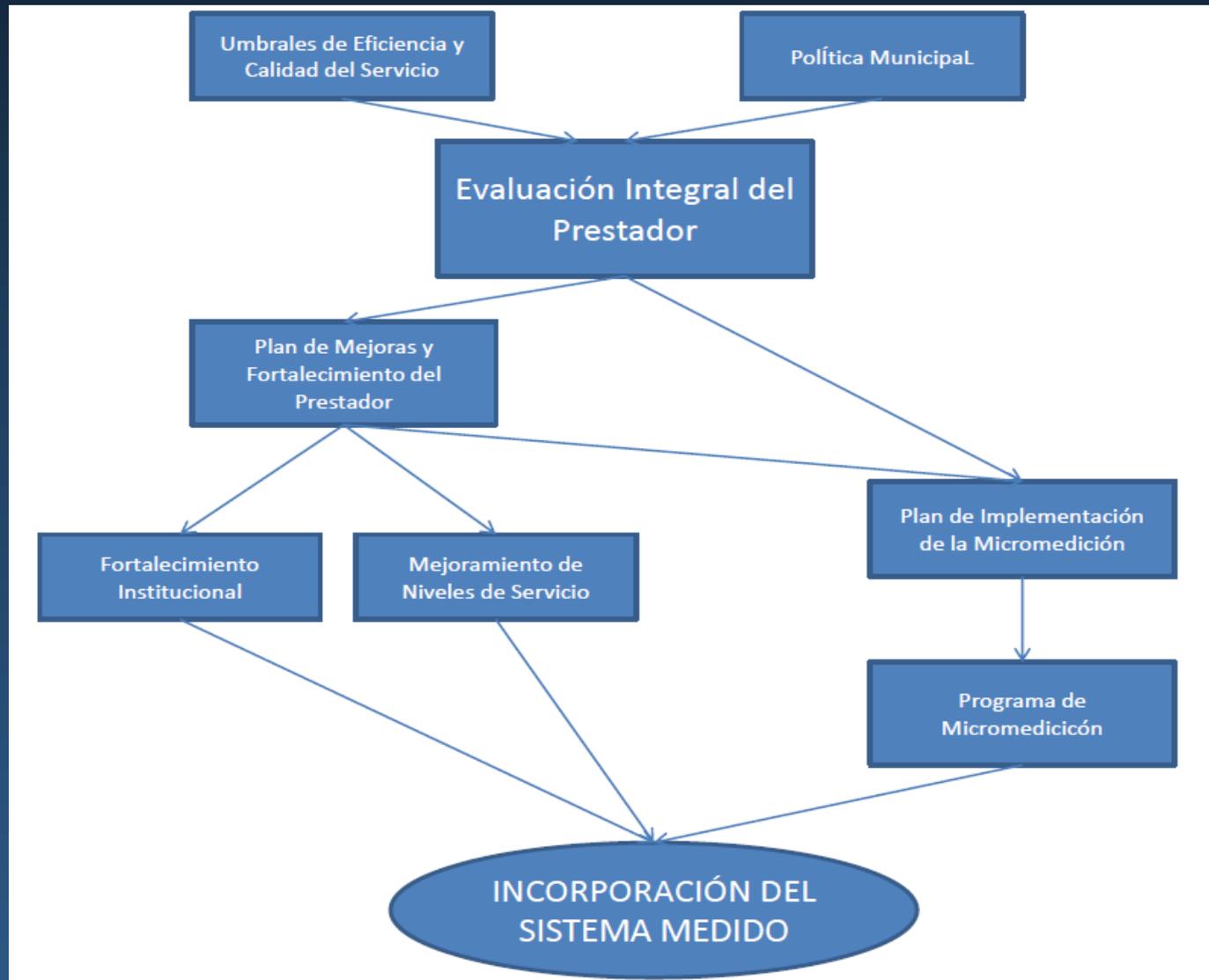
Objetivos y Alcance del PMF

El objetivo del PMF es alcanzar una mejora rápida del modelo de gestión del prestador y del nivel de calidad y confiabilidad del servicio mediante reformas organizacionales, ejecución de obras y la adquisición e instalación de equipos, necesarios para cumplir con umbrales mínimos de eficiencia y de calidad en la prestación de los servicios establecidos por el ERSAPS.

El ámbito de acción del PMF es estrictamente local y se debe enmarcar en el accionar del operador para garantizar a la comunidad niveles adecuados de servicio.

La necesidad de su formulación se origina en la implementación de la reforma institucional, técnica y operativa instituida en la Ley Marco sectorial y en particular en la visión de largo plazo del sector vinculada a incorporar la micromedición generalizada en el ámbito urbano y rural.

Visión Global del Proceso



Contenidos Mínimos del PFM

El concepto a ser incorporado en la formulación del PMF , es el “ perfil simplificado” de cada proyecto, definiendo el propósito y objetivos del mismo, una estimación de los costos de inversión y su impacto sobre costos operativos e ingresos del prestador y el impacto sobre los indicadores de gestión establecidos como factores críticos en la “Evaluación Integral del Prestador”.

El perfil de proyecto facilita que las autoridades políticas y los miembros de la comunidad o grupo en cuestión comprendan las posibles implicaciones de la propuesta en términos de inversión y de costos operativos, requerimientos de mano de obra y escala de las operaciones y otros factores y también de su impacto sobre los servicios que recibe la población.

La participación de la sociedad civil en la preparación y evaluación del PMF es una etapa importante en el proceso de apropiación del proyecto específico. Para las comunidades o grupos que siempre han dependido de que personas externas les digan lo que deben hacer, este proceso de fortalecimiento de la confianza es una contribución valiosa al capital social de la comunidad.

Conceptos Contenidos Básicos del PFM

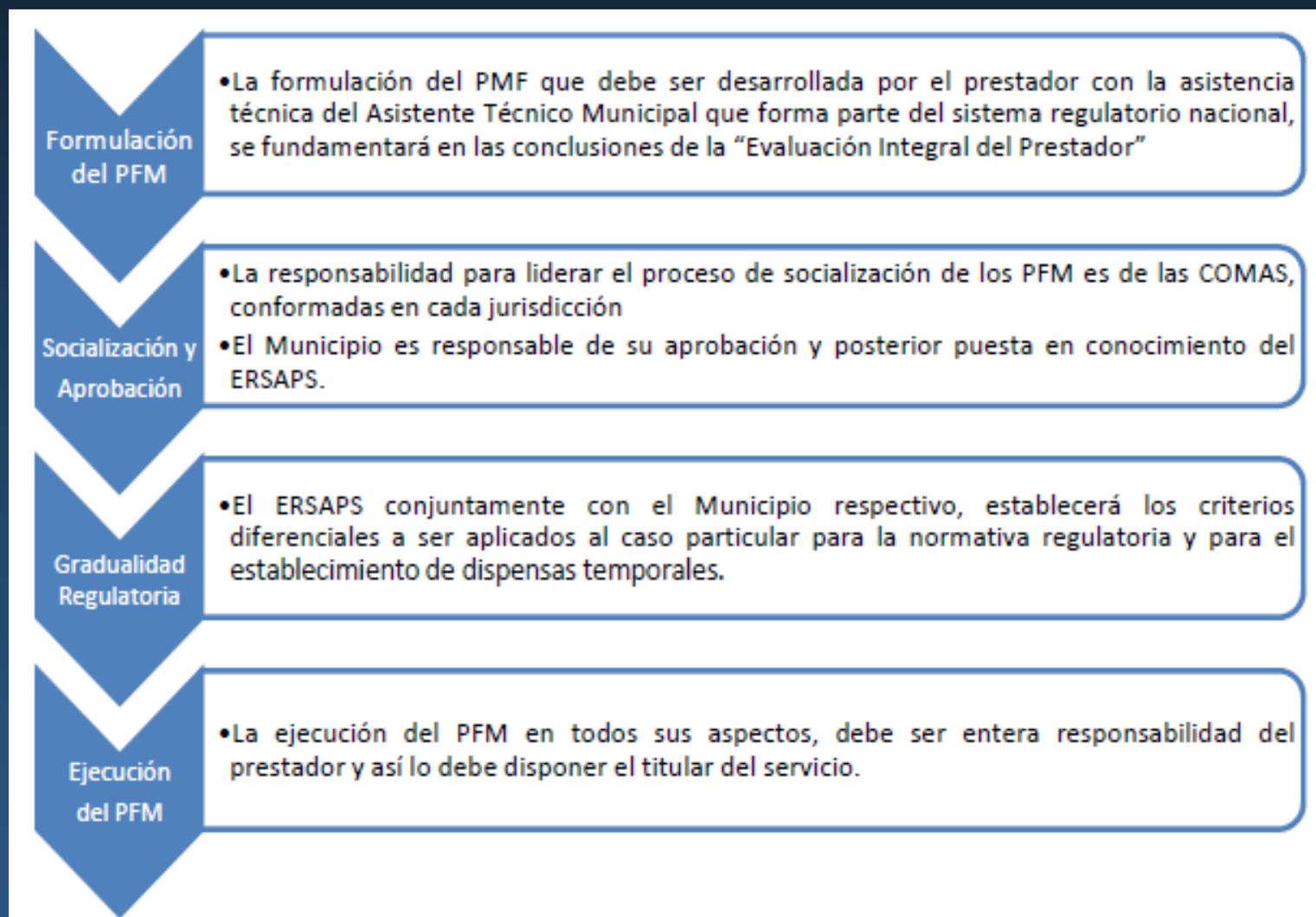
Fortalecimiento Institucional

- a. Organización institucional
- b. Marco legal y Contractual
- c. Organización del Prestador
- d. Funcionamiento de la COMAS y la USCL
- e. Contrato de Servicios

Mejoramiento Operativo

- a. Calidad y confiabilidad del servicio
- b. Estado de la infraestructura
- c. Sectorización de redes y macromedición
- d. Catastro de usuarios
- e. Sistemas de facturación y cobro
- f. Sistema tarifario
- g. Atención al usuario

Dinámica de Formulación



Plan Piloto y Capacitación

Roberto Chama
rchama@ceti.com.ar

