

E.A.P.
0348(47)
C.2

BIBLIOTECA WILSON POPENOE
BOULEVARD AGRICOLA PANAMERICANA
APARTADO 93
TESUCIGALPA HONDURAS

Análisis del marco político-legal sobre recursos hídricos en Honduras: Coherencias y percepciones

Isaac Ferrera
Mayra Falck
Magaly Beraún
Adriano Valarezo



Proyecto
"Manejo del Agua en las Cuencas de los Ríos Choluteca y Negro"
Zamorano - USAID

Análisis del marco político-legal sobre recursos hídricos en Honduras: Coherencias y percepciones

Isaac Ferrera
Mayra Falck
Magaly Beraún
Adriano Valarezo



333.91 Ferrera, Isaac
F41 *Análisis del marco político- legal sobre recursos hídricos en Honduras: Coherencias y percepciones / Isaac Ferrera y otros.--*
1a. ed.-- (Tegucigalpa): (Guaymuras) / (Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente), 2005
74p.: Cuadros
Bibliografía al final de la obra

ISBN 99926-686-3-6

1.-RECURSOS HÍDRICOS

© **Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente - Zamorano**

Teléfono (504) 776-6140 Ext. 2611

Apartado Postal 93

Tegucigalpa, Honduras

ISBN: 99926-686-3-6

Primera edición: Enero de 2005

Diseño y diagramación:

Comunica

Impresión:

Editorial Guaymuras

Tiraje: 100 ejemplares

Impreso y hecho en Honduras.

Reservados todos los derechos.

Colección de Manejo Integral de Recursos Hídricos

.....

- 1. Lecciones y oportunidades sobre la base de la experiencia aplicada de Zamorano**
Mayra Falck, M.Sc.
- 2. Análisis del marco político-Legal sobre recursos hídricos en Honduras: Coherencias y percepciones.**
Isaac Ferrera, M.Sc.
Mayra Falck, M.Sc.
Magaly Beraún, Ing.
Adriano Valarezo, Ing.
- 3. Análisis biofísico, socioeconómico y de vulnerabilidades de las sub-cuencas de la Cuenca del Río Choluteca.**
Andrea Orellana, Ing
Krystian Madrid, Ing. Agr.
Pedro Quiel, M.Sc.
Luis Caballero, M.Sc.
- 4. Los medios de vida y el uso del agua en la cuenca baja del Río Choluteca.**
Arie Sanders, M. Sc.
Julio Bran, Ing.
- 5. Árboles maderables de la zona sur de Honduras.**
Nelson Agudelo M.Sc.
Jorge Araque
Frank Sullivan, Ing.
- 6. Estudio general de suelos de la cuenca baja del Río Choluteca.**
Unidad de Suelos –Zamorano:
Gloria Arévalo de Gauggel, M.Sc.
Carlos Gauggel, Ph. D
Reynerio Barahona, Ing. Agr.
Hilda Flores, Ing. Química
Francisco Cueva, Ing. Agr.
Luis De Jesús, Ing. Agr.
Eduardo Guardián, Ing. Agr.
- 7. Atlas interactivo de las cuencas de los ríos Choluteca y Negro.**
Jorge Cárcamo, Ing.
- 8. Mapa de las zonas de vida en las cuencas de los ríos Choluteca y Negro.**
Nelson Agudelo M.Sc.

Coordinadora del la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente:

Mayra Falck, M.Sc.

Coordinador del Proyecto:

Luis Caballero, M.Sc.

Autores

Isaac Ferrera Vega (Honduras)

Isaac Ferrera es Ingeniero en Ciencias Ambientales graduado de la Universidad Católica de Honduras y cuenta con un M.Sc. en Hidrología y Recursos Hídricos de la Universidad de Arizona, Estados Unidos. Su experiencia en investigación ha sido enfocada en diversos temas relacionados al Manejo Integrado de Recursos Hídricos entre los que se encuentra la evaluación y desarrollo de instituciones y políticas rectoras del recurso hídrico a nivel local. Ha trabajado en el diseño y coordinación de proyectos ambientales y de desarrollo, tanto en agencias gubernamentales como no gubernamentales. Ha sido becado en varias ocasiones por el Programa J.W. Fulbright, la Universidad de Arizona, el Japan International Cooperation Agency y por el American Field Service. Es miembro activo del American Geophysical Union. En la actualidad se desempeña como docente de la asignatura Sociología y Desarrollo Sostenible en la Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano.

Mayra Falck (Honduras)

Mayra Falck tiene una maestría en Planificación de Políticas Agrícolas y de Desarrollo Rural en Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Federal de Río de Janeiro y la Universidad de Nápoles, Italia. Cuenta con una amplia experiencia en investigación aplicada, docencia y diseño y manejo de proyectos. Ha trabajado en proyectos de desarrollo regional y con universidades e instituciones públicas del sector agrícola y ambiental. Sus áreas de especialización comprenden el análisis de políticas, metodologías de evaluación de impacto ambiental, sistemas de financiamiento rural y recientemente el diseño de mercados para negociaciones de servicios ambientales. Ella tiene intereses particulares en la planificación y evaluación de programas de investigación, combinando metodologías cuantitativas con participativas y ha trabajado ampliamente como consultora para varias organizaciones bilaterales y multilaterales incluyendo el Banco Mundial y la Unión Europea.

Magaly Beraún (Perú)

Magaly Beraún tiene el título de Ingeniería en Desarrollo Socioeconómico y Ambiente de Zamorano, Honduras. Ha cursado un diplomado en Manejo Integrado de Recursos Hídricos, paralelamente ha participado en talleres y seminarios sobre Equidad de Género. Ha colaborado en consultorías para el Congreso Nacional de Honduras y COSUDE, además de apoyar en la elaboración de propuestas en educación para la Secretaría de Educación y SAG (Honduras) y MAGFOR (Nicaragua). Actualmente trabaja como asistente de implementación del Proyecto SICA-ZAMORANO-TAIWÁN, apoyando el componente fortalecimiento administrativo y académico y seguimiento e implementación de planes de inversión en los centros educativos socios al proyecto. Simultáneamente cursa una maestría en "Estudios de Género y Educación" en la Universidad Pedagógica Francisco Morazán (Honduras).

Adriano Valarezo (Ecuador)

Adriano Valarezo es graduado de El Zamorano. Ha trabajado en el área de informática en uso y manuales de procesos, Análisis de coherencia y políticas enfocado en recursos hídricos con USAID, Diagramación y Edición de documentos generados por la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente. En la actualidad Adriano trabaja como asistente de coordinación de la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente. Sus principales fortalezas incluyen informática, coordinación, edición y diseño.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestra gratitud a todas las instituciones y personas que hicieron posible la realización del presente estudio. En especial se agradece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por el apoyo financiero para la ejecución del Proyecto “Manejo del Agua en las Cuencas de los Ríos Choluteca y Negro”, iniciativa dentro de la cual se enmarca el desarrollo de esta publicación.

Así también expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones de gobierno central y municipal, a las organizaciones no gubernamentales, a las juntas de agua, y a los miembros de la sociedad civil, que colaboraron en el desarrollo del análisis de percepciones aquí incluido.

Finalmente agradecemos a nuestros compañeros de la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, de la Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, por el incondicional apoyo que siempre nos han brindado en todas las actividades que hemos emprendido.

Índice

.....

Presentación	11
Resumen	13
I. Introducción: El nivel macro hondureño en la gestión hídrica	15
II. Consideraciones conceptuales: Tipología de instituciones y definición de política	17
III. El marco político-legal y los recursos hídricos en Honduras	21
A. Incoherencias en el marco político hídrico nacional.....	23
A.1. Referente al recurso hídrico.....	27
A.2. Referente al dominio y uso del recurso hídrico.....	28
A.3. Referente a la clasificación y priorización de los usos.	30
A.4. Referente al aprovechamiento de los recursos hídricos.	32
A.5. Referente a la conservación de los recursos hídricos.	33
A.6. Referente a la planificación de los recursos hídricos.....	36
B. Roles de los distintos niveles que participan en la gestión hídrica	38
B.1. El nivel nacional.	40
B.2. El nivel regional.....	42
B.3. El nivel municipal.....	43
B.4. El nivel local.....	44
C. Consideraciones sobre las tendencias de enfoque de manejo existentes en Honduras.....	45
C.1. Enfoque centralizado.....	45
C.2. Enfoque descentralizado.	46
C.3. Enfoque sectorial.....	49
C.4. Enfoque integral.	49
D. Un marco modelo de políticas y carencias del marco nacional	50
D.1. El Proyecto de Ley General de Aguas.	51
IV. Análisis de percepciones: actores claves en el desarrollo nacional	55
A. Percepción de la crisis de agua	56

B.	Percepción sobre el marco de políticas, leyes y su aplicación.....	57
C.	Percepción sobre las actividades e inversiones en el tema de cuencas	59
D.	Percepción sobre la importancia estratégica de la Cuenca del Río Choluteca	61
E.	Percepción sobre las contradicciones de las leyes y políticas	63
V.	Recomendaciones para el fortalecimiento del marco político hídrico nacional.....	65
VI.	Conclusión	69
	Bibliografía.....	73

Cuadros

Cuadro 1.	Orden de aplicación jurídica vs. emisión de políticas.....	25
-----------	--	----

Tablas

Tabla 1.	Cuadro comparativo entre instituciones formales e informales.....	18
Tabla 2.	Incoherencia sobre la caracterización del recurso físico	28
Tabla 3.	Incoherencia sobre el dominio del recurso hídrico	30
Tabla 4.	Incoherencia sobre la clasificación y priorización de usos	31
Tabla 5.	Incoherencia sobre el aprovechamiento del recurso hídrico	33
Tabla 6.	Incoherencia sobre conservación de cuerpos de agua	34
Tabla 7.	Incoherencia sobre la conservación de cuerpos de agua II (por explotación del recurso)	35
Tabla 8.	Incoherencia sobre los escenarios de planificación del recurso	37
Tabla 9.	Resumen de los roles a nivel nacional, regional, municipal y local.....	39
Tabla 10.	Ventajas y riesgos de enfoques de manejo	46

Matrices

Matriz 1.	Percepción de la crisis del agua	56
Matriz 2.	Percepciones sobre el marco de leyes y políticas y su aplicación.....	58
Matriz 3.	Percepciones sobre las actividades e inversiones en el tema de cuencas.....	60
Matriz 4.	Percepciones de la importancia estratégica de la Cuenca del Río Choluteca.....	61
Matriz 5.	Percepciones sobre las contradicciones y aplicación de las leyes y políticas.....	63

Figuras

Figura 1.	Evolución de las políticas hídricas en el mundo.....	21
Figura 2.	Retos a enfrentar por una política hídrica nacional	23
Figura 3.	Líneas estratégicas evaluadas en el marco político hídrico nacional	24
Figura 4.	Orden de aplicación del marco político-legal nacional.....	25
Figura 5.	Instrumentos que conforman el marco político nacional sobre recursos hídricos	26
Figura 6.	Principios de Dublín	27
Figura 7.	Preceptos de la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales sobre el dominio y uso de los recursos hídricos y su impacto en el ciclo hidrológico	29
Figura 8.	Escenarios de planificación de recursos hídricos.....	38

Presentación

La construcción de conocimiento aplicado no es una tarea sencilla. Sin embargo, para Zamorano, este desafiante proceso se transforma en la consolidación de su filosofía del Aprender- Haciendo y fortalece, de forma articulada, el análisis propuesto por la Institución sobre el modelo de la “Nueva Agricultura”. Este concepto refiere al reconocimiento de la necesidad de construir cadenas de valor armoniosamente articuladas para potenciar las capacidades e ingresos en el sector rural.

Dentro de ese marco institucional, la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente se ha dado a la tarea de rescatar lecciones aprendidas en un tema cuya trascendencia y vigencia retoma la gestión de los recursos naturales, centrándose principalmente en los recursos hídricos. Pero no se refiere a un análisis tradicional de recurso agua en cuanto a calidad y cantidad, sino que se plantea la necesidad de evaluar su gestión asociada a los recursos (naturales, humanos, económicos, sociales y físicos) presentes en las cuencas.

Este enfoque propositivo incluye tanto una visión territorial, al evaluar la cuenca como unidad de estudio, pero también considera los medios de vida como el enfoque incluyente de análisis y aprovechamiento de las capacidades, capitales (tanto naturales como sociales) y su interacción con las estructuras y procesos. En este complejo escenario, las estructuras son representadas por los diversos niveles de gobierno, y en él, la participación del sector privado y los procesos están determinados por las políticas, incentivos e instituciones que se aplican o trabajan en el sector.

La serie de documentos que incluye esta colección, busca construir un conocimiento articulado y concatenado de la gestión integral de los recursos hídricos desde el nivel micro productivo en las familias y empresas hasta el nivel macro de políticas públicas. En ese aprendizaje significativo ha sido necesario desarrollar una reingeniería, principalmente de mentalidad, en la que los diversos especialistas, manteniendo sus especificidades técnicas, han sido capaces de integrar en sus trabajos especializados las bases de los dos conceptos mencionados: territorialidad y medios de vida sostenibles.

Mediante este proceso se ha logrado que cada uno de los equipos de investigadores utilice las habilidades con que cuentan y en vez de trabajar en un “ambiente microadministrado” han logrado potenciar comunicaciones de ideas para mejorar el proceso de investigación. Esta experiencia ha permitido que la carrera logre implementar un “círculo virtuoso” que produce y propone conocimiento aplicado, proceso que no es más que: “crear un ambiente enriquecido que aprovecha las habilidades y creatividad individuales para producir desempeño todavía mejor en un ciclo interminable de progreso y productividad”.

Mayra Falck, M.Sc.
Directora de la Carrera
Desarrollo Socioeconómico y Ambiente
Zamorano - Honduras

Resumen

El agua es vital para la supervivencia de todos los seres vivos, además de ser un crítico elemento para la realización de todas nuestras actividades productivas. En consideración a lo anterior, el manejo de este recurso representa grandes retos a las sociedades debido a la necesidad de facilitar su abastecimiento a los distintos sectores así como de procurar su sostenibilidad. Tal reto ha sido enfrentado mediante la creación de marcos políticos-legales que brindan directrices, regulaciones e incentivos con respecto al uso de dicho recurso. Aunque en la actualidad se hacen esfuerzos para que la aprobación de tales políticas y leyes se realice de forma coherente con los instrumentos ya existentes, siempre existe la posibilidad de que se generen incoherencias en el seno del mismo marco. En el caso de Honduras, el marco político-legal es extenso, y cubre varias de las líneas estratégicas básicas para lograr crear un escenario adecuado en el que se pueda lograr un manejo integrado de los recursos hídricos. A pesar de esto, se percibe que dentro del mismo marco también existen ciertas debilidades que pueden ser causa de comportamientos que guien a un aprovechamiento insostenible del vital recurso.

En el presente estudio se realiza un análisis de la coherencia y de las percepciones que se tienen del marco político-legal hondureño sobre recursos hídricos. La metodología de análisis está basada en las líneas estratégicas fundamentales para la creación de políticas y marcos legales que promuevan el Manejo Integrado de Recursos Hídricos, así como en la metodología de matrices de percepciones.

Introducción:

El nivel macro hondureño en la gestión hídrica

.....

Debido a que los Estados se encuentran en una dinámica continua como producto de los procesos de evolución social, reforma estructural y los cambios consecuentes en las prioridades nacionales, toda región en estudio debe ser objeto de una evaluación en la que se realice un reconocimiento de su ubicación en el entorno, de la situación de la región en relación con el objetivo nacional de desarrollo económico y todas las demás herramientas de administración de Estado asociados a él.

Tal reconocimiento ha de incluir un análisis de las políticas macroeconómicas establecidas para la región, de las políticas sectoriales influyentes, de la dinámica del marco institucional, así como del grado de apropiamiento y funcionalidad que tales instrumentos tienen en la sociedad. La descripción de tales elementos puede, de manera manifiesta, brindar un diagnóstico de cual es el entorno en el que se encuentra la región en estudio.

El agua, histórica y generalmente confinada dentro de un sector denominado recursos hídricos, es imprescindible para la supervivencia de todos los seres vivos, además de ser un importante elemento para casi todas nuestras actividades económicas y recreativas. Es el recurso mas usado por la industria, aprovechado para producir energía, fundamental para las actividades agrícolas, base para muchas redes de transporte y vehículo para la disposición de desechos. Su presencia o su carencia afecta la calidad de vida de las sociedades. Es un recurso integral, multifuncional, multidimensional y por todos los usos antes citados es fuente de competencia y de conflictos.

La realización de estudios sobre recursos hídricos en una región determinada demanda la ejecución de un análisis macro que ponga en perspectiva y complemente los análisis que se realizan a nivel medio y a nivel puntual o local. En el presente estudio se hace una descripción de este nivel macro y en él se traza el entorno en el que se encuentra la Cuenca del Río Choluteca. Se efectúa un análisis de coherencia de las políticas relacionadas al recurso hídrico con el propósito de demostrar el grado de integralidad que existe entre las leyes y políticas aprobadas. En tal proceso se realiza una consideración del marco político-legal en el cual se crean normativas que dirigen el aprovechamiento de los recursos hídricos. Más de treinta instrumentos que abarcan desde leyes sectoriales hasta convenios internacionales ratificados por el Congreso Nacional son considerados en este análisis. Finalmente se realiza un diagnóstico sobre la percepción que tienen los actores y agentes principales a nivel nacional y local sobre las políticas y leyes que rigen los sistemas hídricos del país. El rango de entrevistados en este análisis abarca desde los alcaldes de los municipios de la Cuenca hasta los jefes regionales de los entes descentralizados del gobierno relacionados con el agua.

El aporte que es brindado por estos análisis dan una descripción del entorno en el que se desenvuelven los recursos hídricos en el país y da pautas de cómo este entorno ha de influir en la situación a nivel medio y nivel micro con respecto al aprovechamiento y conservación de este valioso recurso.

Consideraciones conceptuales: Tipología de instituciones y definición de política

De acuerdo a Hans Kelsen, connotado académico de las ciencias políticas, el Estado es el ente jurídico y políticamente organizado que tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo. Este Estado a través del gobierno central y de sus distintos poderes republicanos tiene la potestad de dictar e indicar las reglas políticas y judiciales, las reglas económicas y los contratos que conllevan al desarrollo equitativo y constante de las sociedades. La jerarquía de tales reglas abarca desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales y finalmente a contratos individuales (Norht, 1990). Son tales instrumentos los que cooperan con desarrollo armónico (o no armónico) de las naciones al dar guías sobre las direcciones a seguir e influyendo en el comportamiento de la sociedad. De manera genérica dichos instrumentos son denominados instituciones por los científicos sociales.

Mccay (2002) afirma que el nacimiento y la evolución de las instituciones es natural en toda sociedad y establece que estas dependen de las características propias de la arena situacional. Ella sostiene que para el surgimiento de las instituciones es básico que exista al menos el reconocimiento significativo de un problema, que sea posible determinar sus causas y efectos, que se pueda hacer algo al respecto y que sea provechoso el hacerlo. En sus orígenes, las primeras instituciones fueron respuesta a problemas de la vida cotidiana; con el tiempo estas se volvieron costumbres, normas de conducta, normas de comportamiento y convenciones que aún en el día de hoy forman parte de las sociedades y son características de ellas. Son reglas que a todo el mundo le interesa seguir (Sugden, 1986), y son transmitidas de generación en generación a través de la enseñanza y la imitación (Ostrom, 1990); por no ser escritas y aprobadas por representaciones formales de los distintos sectores de la sociedad y aun así ser aceptadas por todos ellos, tales instituciones son catalogadas como “no formales”, “informales” o “en uso”. Entre otras características de estas instituciones están su alta persistencia y tenacidad, además de ser básicas para el funcionamiento “normal” de las sociedades.

Por otro lado, también existen las instituciones formales que son aquellas que son establecidas y reconocidas por organismos integradores tales como asociaciones de vecinos, comités de agua o por un Estado. Las instituciones formales son una evolución de las normas informales que pasaron de ser costumbres y usanzas no escritas, a leyes y reglas escritas que son consideradas de obligatoria observancia. La evolución de tales instituciones es consecuencia de un aumento en el grado de complejidad de los grupos sociales y de las especializaciones relacionadas con las actividades productivas. Estas normas formales complementan e incentivan los principios que son encontrados en las normas informales. Son las instituciones formales las que son diseñadas, aprobadas y reconocidas por el Estado y por sus distintas dependencias.

Dentro de su tipología, North clasifica las instituciones en normas políticas las cuales son aquellas que definen la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características de control de la agenda, en reglas específicas que son las que definen los derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se derivan de la propiedad y la capacidad para hipotecar el valor o un recurso y, en contratos que contienen las disposiciones específicas de un acuerdo particular en intercambio. Ostrom (1997), incluye

también dentro de esta estructura las estrategias que son los planes regularizados que los actores hacen en el marco de las reglas y normas sobre el comportamiento probable de las personas en una situación afectada por condiciones físicas y materiales relevantes. (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Cuadro comparativo entre instituciones formales e informales.

Tipo de instituciones y sus características	
Formales	Informales
Escritas	No escritas
Son diseñadas por organismos integradores	No son consensuadas por organismos directores
Generalmente su cumplimiento es promovido por entes de control	Son seguidas por el interés propio de los individuos
Son una evolución de las costumbres y usanzas. Su transmisión es a través de la enseñanza formal	Forman parte de la cultura y se transmiten de generación en generación a través de la enseñanza y de la imitación
Ejemplos: Normas Políticas, Normas Económicas, Contratos, Estrategias	Ejemplos: Costumbres, Normas de conducta, Normas de comportamiento

De esta manera se establece que las normas políticas tienen como función el facilitar el intercambio político y económico. Las políticas establecen un mecanismo de incentivos que estructuran la forma en que se comporta la sociedad y por lo tanto son instituciones que crean oportunidades y limitaciones para las personas. La sociedad se ve afectada por tales determinaciones, generando de esta manera grupos que se benefician de estas oportunidades y grupos que reducen su bienestar (Schlager, 1992). Cuando las políticas son a nivel estatal, este fenómeno se manifiesta en las diferentes regiones del territorio, afectando sectores productivos, grupos étnicos, géneros e inclusive la presente y futuras generaciones. Tales políticas estatales tienen efectos en el comportamiento de los individuos: son *interactivos* entre los distintos actores de la arena situacional y *acumulativos* para cada sector o individuo. Es este carácter interactivo de la política el que es indicativo de la importancia que tiene la armonización de los instrumentos con el propósito de lograr el objetivo deseado.

Por excelencia, las normas de política a nivel de Estado se encuentran en documentos escritos denominados políticas de gobierno, políticas de estado, políticas de sector, planes estratégicos etc, los que tratan sobre temáticas específicas y son elaborados por distintas entidades estatales que tienen competencia en la dirección de áreas previamente definidas por la legislación nacional. Sumado a la existencia de este tipo especializado de instrumentos, también existen políticas implícitas que se encuentran contenidas en artículos de leyes, regulaciones y estándares. Al igual que las políticas explícitas, las políticas implícitas crean incentivos que modifican el comportamiento y gracias a las cuales existen grupos ganadores y grupos perdedores. Desde el punto de vista exclusivamente jurídico, las leyes son consideradas el elemento por excelencia que influencia el comportamiento de los individuos.

En lo que se refiere a la variable temporal de las políticas, Baland y Plateau (1996) han definido que, aunque las normas políticas han de ser continuas, de amplio conocimiento y enforzadas, estas tienden a tener un período de duración definido debido a que deben adecuarse a la dinámica de la arena situacional en las que son implementadas. Al cambiar ciertas variables y ante el surgimiento de nuevos problemas en el sistema, las políticas son evaluadas, modificadas

y re-direccionadas si es necesario. En el caso de las leyes, éstas tienden a tener un período de aplicación más prolongado y es menos fácil que sean modificadas o derogadas.

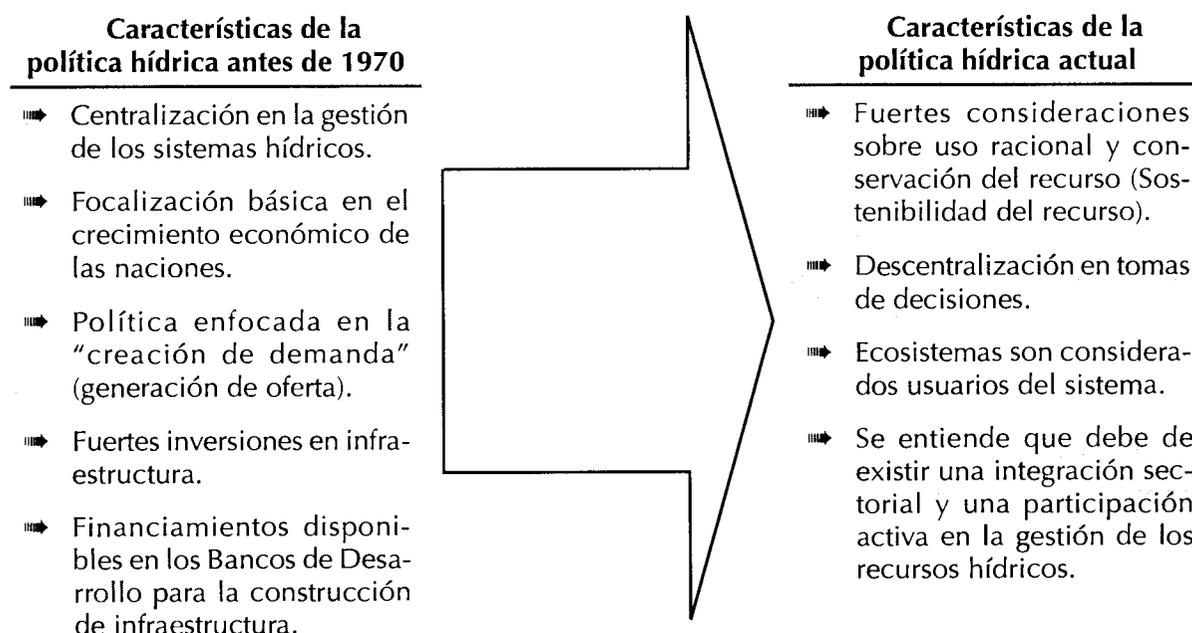
Esta diversidad de instituciones que existen en todas las sociedades alrededor del mundo, pueden ser enfocadas a distintos niveles, tanto a grupos pequeños como a una familia, así como a niveles superiores como a un bloque regional de países. McCay afirma que la forma en que las instituciones surgen variará de un lado a otro, sin embargo, siempre han de emerger. Su efectividad así mismo variará y las que sean denominadas mejores políticas serán aquellas que cumplan con la función para la cual fueron creadas, las que sean fáciles de ser readaptadas y aquellas que se hayan formado tomando en consideración a todos los actores que participan en la situación.

El marco político-legal y los recursos hídricos en Honduras

Alrededor del mundo, el manejo de recursos hídricos presenta singulares retos para los seres humanos. Dichos retos han sido enfrentados a través de la historia mediante guías y normas de uso de los recursos, elementos que, históricamente, han tenido como fin principal el desarrollo económico de las naciones y el bienestar social. Tales políticas son cursos definidos o métodos de acción seleccionados entre varias alternativas y bajo condiciones dadas, con el propósito de guiar y determinar decisiones presentes y futuras. Debido a las características del agua, las políticas hídricas pueden estar inmersas en un espectro amplio de instrumentos que el gobierno crea para su funcionalidad y con el propósito de beneficiar de manera equitativa a sus pobladores.

La noción general de lo que es una política de agua ha cambiado mucho durante los últimos treinta años (Figura 1). En el pasado, éstas eran un conjunto de guías que buscaban de manera casi exclusiva el crecimiento económico de las sociedades. Tal enfoque se instituyó con más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el deseo de crecimiento económico de los países desarrollados los llevó a la construcción de grandes represas hidroeléctricas (Hunter, Salzman y Zaelke, 1998) así como de otros proyectos, con el objetivo de aumentar la generación de energía, facilitar el acceso a recursos, aumentar la inversión e incrementar la producción. Posteriormente, países en vías de desarrollo, también dirigieron sus esfuerzos al desarrollo de los recursos hídricos bajo el mismo enfoque, apoyados por la aprobación de líneas de crédito en los bancos de desarrollo y siempre con el propósito de crear el escenario adecuado para un crecimiento macroeconómico.

Figura 1. Evolución de las políticas hídricas en el mundo.



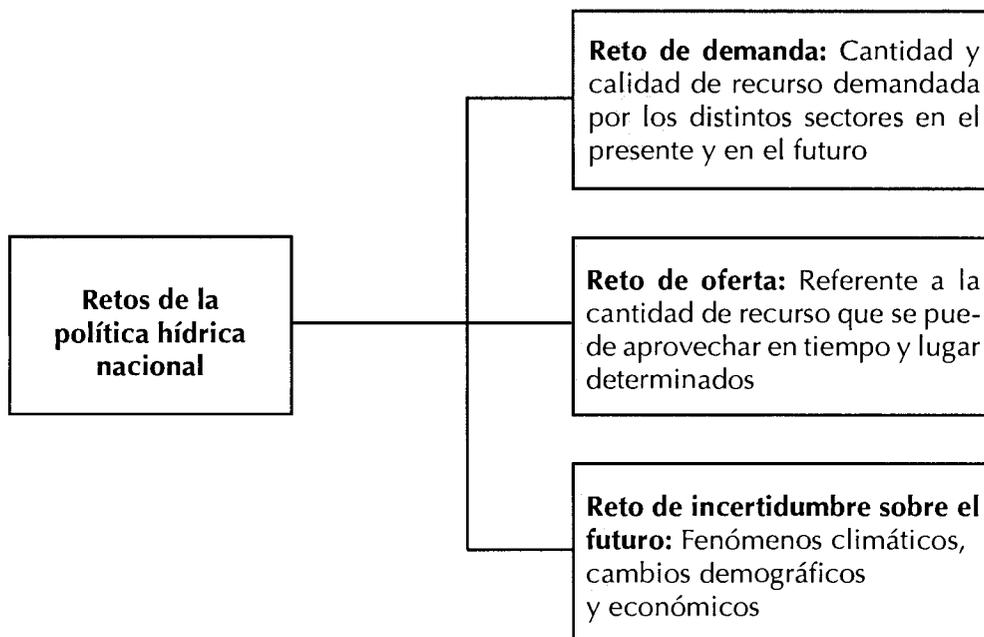
En contraste al enfoque que prevalecía a mediados del siglo pasado y gracias a la evaluación a nivel global de la situación de los recursos hídricos, desde finales de la década del 70 ha existido una transformación en las políticas hídricas las cuales ahora gozan de un enfoque más socio ambiental que considera la necesidad de poner los recursos a beneficio de los sectores sociales y productivos de manera sostenible. El aprendizaje constante basado en este enfoque ha llegado a acuñar una forma mas apropiada de administración del agua la cual es llamada Manejo Integrado de Recursos Hídricos, concepto en el que se reconoce la integración sectorial, la participación activa de la sociedad en la gestión de los recursos y sobre todo reconoce a la cuenca como la unidad administrativa del agua (Ferrera, 2004).

En la actualidad, se realizan esfuerzos alrededor del mundo para diseñar políticas nacionales orientadas al Manejo Integrado de los Recursos Hídricos que aseguren un enfoque de planificación comprensivo, una distribución racional y equitativa de los recursos y garantizar las posibilidades de participación de los habitantes en el diseño de tales instrumentos. Existe también el interés de que los marcos políticos reconozcan una perspectiva a largo plazo en la que consideren que el agua es un recurso finito y vulnerable, y además de que se aprecie de manera unitaria el ciclo hidrológico. Tales políticas han de establecer también los roles de comportamiento a todos los niveles de gobierno y usuarios, así como de los estándares que sirvan para monitorear y usarlos en la planificación y manejo del recurso (Benveniste, 1989).

De manera primordial, la política hídrica supone la confrontación de los retos que han de ser superados por el bien de las sociedades (Figura II). Tales retos a ser considerados en un Marco Nacional de Política Hídrica, son aquellos relacionados con la demanda, el recurso físico y la incertidumbre sobre el futuro. La primera se refiere de manera directa a la cantidad y calidad de recurso que debe de ser proveído para satisfacer las necesidades de la región. En este sentido, es necesaria la determinación de las demandas presentes y futuras de agua por parte de las distintas poblaciones, una estimación de las necesidades de agua de los distintos sectores productivos del país, y una estimación de la cantidad necesaria de agua para preservar los ecosistemas existentes.

Por otro lado, el reto referente al recurso físico esta relacionado con el entendimiento de los distintos sistemas hídricos que comprenden el territorio, así como de las estimaciones pertinentes de la cantidad de agua que es posible ofertar. Finalmente, el reto de la incertidumbre acerca del futuro se refiere al limitado conocimiento sobre las situaciones futuras tanto de la demanda como de la oferta disponible de los recursos hídricos. Son factores de incertidumbre la ocurrencia de significativos fenómenos naturales (por ejemplo cambio climático) y cambios en la economía local y global.

Figura 2. Retos a enfrentar por una política hídrica nacional.



Tales retos son los que marcan la manera de como ha de estar diseñada la política nacional, considerando que la oferta, la demanda y la incertidumbre sobre el futuro es exclusiva de cada lugar, no pudiendo así diseñar una política que responda de manera favorable a las necesidades de todas los países o cuencas del mundo.

A. Incoherencias en el marco político hídrico nacional

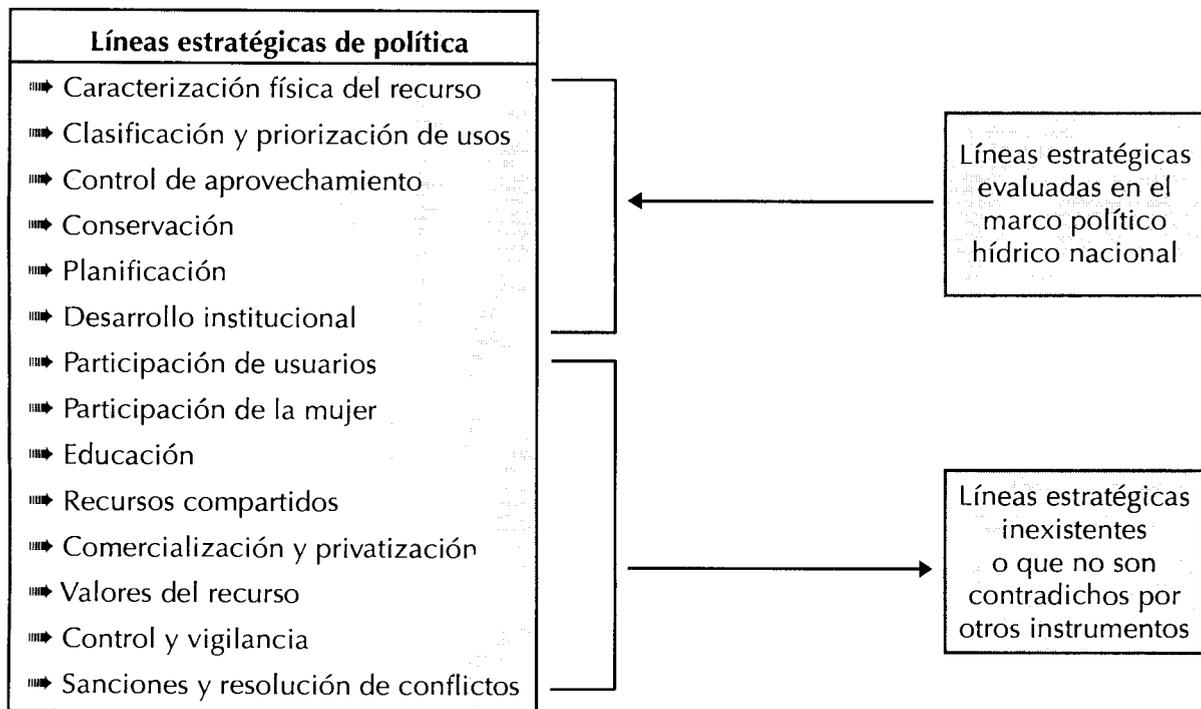
Si la política hídrica no se efectúa de forma integral, tomando en consideración los diversos sectores demandantes del recurso y la cantidad de agua disponible, tiende a crear conflictos no solo a nivel operativo sino al nivel mismo de emisión de políticas. Tales instrumentos deben de permitir el aprovechamiento del recurso de manera que se fomente el desarrollo económico y social del país pero, al mismo tiempo, deben de proveer los elementos necesarios para procurar la conservación para usos futuros. De aquí que el fenómeno de incoherencias en el Marco Político-Legal sobre Recursos Hídricos, y Recursos Naturales, no sea del todo inesperado. La existencia de tales incoherencias puede comprender varias de las líneas estratégicas que son fundamentales en la formulación de una política nacional de Manejo Integrado de Recursos Hídricos. Tales tópicos, son basados en los principios a los que hacen referencia Van Hofwegen y Jaspers en su trabajo de 1999 (dichos principios han sido adecuados por los autores a la realidad existente en Honduras).

En este estudio, dichos principios han sido acoplados y enriquecidos con otros elementos que son de importancia particular para la situación del país. Así, en la etapa de análisis, se consideraron los siguientes elementos de evaluación: la caracterización del recurso, el dominio y uso, la clasificación y priorización de usos, el control de aprovechamiento, conservación, planificación, desarrollo institucional, participación de usuarios, participación de la mujer, educación, recursos compartidos, comercialización y privatización, valores del recurso así como control y vigilancia. A pesar de que el marco político nacional es extenso, se percibe que en algunas de las áreas

arriba mencionadas no existen políticas explícitas por parte del Estado, motivo por el cual sólo los primeros siete elementos son presentados y desarrollados en este trabajo (Figura 3).

A partir de la década de los 90, Honduras ha dirigido esfuerzos tendientes a la adopción de una serie de principios rectores de manejo de recursos naturales surgidos de las experiencias nacionales y de importantes foros internacionales. A pesar de ello, a la fecha no ha existido en el país una política hídrica nacional promulgada por alguna administración de gobierno que haya tenido la aplicación y funcionalidad requerida. En vez de eso, de manera constante se ha señalado que el Marco Político Hídrico Nacional, es un conjunto de instrumentos de distintas fuentes estatales que brindan lineamientos sobre cual y como debe de ser la gestión del recurso agua y de los recursos asociados con el. De manera prioritaria, tales fuentes potenciales para la emisión de *instituciones* son: el Poder Legislativo, al cual constitucionalmente le corresponde la aprobación y derogación de las normas jurídicas, incluyendo dentro de estas la suscripción y ratificación de los convenios y tratados internacionales (Cuadro 1) (Figura 4) y el Poder Ejecutivo el cual es el encargado de la administración de los bienes del Estado, entre los que se encuentran los Recursos Naturales, y quien tiene la facultad de elaborar políticas, planes y estrategias de uso a través de los consejos de ministros, de las secretarías de Estado y de las agencias descentralizadas.

Figura 3. Líneas estratégicas de política evaluadas en el marco político hídrico nacional.



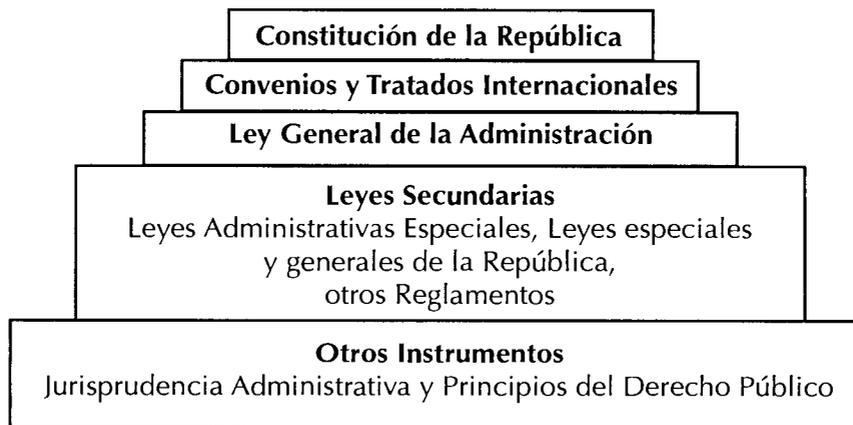
El Marco Político presenta aportes de instrumentos tan antiguos como el Código Civil del 6 de mayo de 1906, así como de instrumentos de más reciente creación como es la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021. Dentro de este marco, se encuentran una gran variedad de instrumentos los cuales, a efecto de este documento han sido catalogados como *Leyes relacionadas directamente con el recurso hídrico*, *Leyes relacionadas con el uso del recurso hídrico*, *Leyes relacionadas con instituciones*, *Políticas y Planes*, y *Convenios y tratados internacionales* (Figura 5).

Cuadro 1. Orden de aplicación jurídica vs. emisión de políticas.

Con el propósito de guiar la aplicación del marco jurídico nacional, la Ley de Administración General del Estado, Decreto 146-86, establece en su artículo 7 que “los actos de la administración pública deberán ajustarse a la siguiente jerarquía normativa: 1) La Constitución de la República, 2) Los Tratados Internacionales ratificados por Honduras, 3) La Ley General de la Administración Pública, 4) Las leyes administrativas especiales, 5) Las leyes especiales y generales vigentes en la República, 6) Los Reglamentos que se emitan para la aplicación de las leyes, 7) Los demás Reglamentos generales o especiales, 8) La jurisprudencia administrativa, y 9) Los principios generales del Derecho Público” (Figura 4).

Por otro lado, es entendido que las leyes de manera implícita dictan políticas tal y como lo pueden hacer los veredictos que se ofrecen en los tribunales de justicia. Las regulaciones legales sobre un tópico particular dejan entrever cual es la posición del Estado con respecto a esa temática. De tal manera, aún y cuando por medio de la priorización citada se puede determinar en un proceso legal a quien le ampara el derecho, la confusión en lo que se refiere a un tema específico puede persistir si no se establece de manera explícita, ya sea por la derogación de uno de los artículos o por cualquier otro medio adecuado, el pronunciamiento del Estado con respecto al tópico en conflicto.

Figura 4. Orden de aplicación del marco político-legal nacional.



Entre las observaciones que se pueden hacer del Marco Nacional de Políticas sobre Recursos Hídricos en Honduras es extenso y complejo, pero a la vez incompleto y varias veces incoherente (Medina y Montoya, 2002). El origen de las discrepancias es variado, sin embargo, la mayor parte de ellas se concentra en aspectos técnicos y de caracterización del recurso. A continuación se presentan algunas discusiones sobre las incoherencias más evidentes.

Figura 5. Instrumentos que conforman el marco político nacional sobre recursos hídricos.

<p>Leyes relacionadas directamente con el recurso hídrico</p>	<p>Leyes relacionadas con el uso del recurso hídrico</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Borrador de Ley General de Aguas ➤ Normas Técnicas de Agua ➤ Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales ➤ Ley General del Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento ➤ Ley de Ordenamiento Territorial ➤ Reglamento para el Manejo de Residuos Sólidos ➤ Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y a la Protección del Bosque ➤ Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ➤ Ley de Modernización y Desarrollo al Sector Agrícola ➤ Ley de Municipalidades ➤ Ley Forestal ➤ Reglamento General Forestal ➤ Ley de Reforma Agraria ➤ Ley Marco del Sub-sector Eléctrico ➤ Ley de Pesca ➤ Código de Salud ➤ Reglamento General de Salud Ambiental
<p>Leyes relacionadas con organizaciones</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley para el Desarrollo Rural Sostenible ➤ Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y apoyo al Desarrollo Humano ➤ Ley del Ministerio Público ➤ Ley de Administración Pública ➤ Constitución de la República ➤ Código Civil 	
<p>Políticas y planes</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plan Forestal ➤ Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Medio Rural de Honduras ➤ Política Ambiental 	
<p>Convenios y Tratados Internacionales</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo ➤ Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible ➤ Acta Constitutiva del Comité de Acción sobre el Proyecto del Mar y Agua Dulce ➤ Convenio de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en Centroamérica ➤ Carta Centroamericana del Agua ➤ Agenda 21 	

A. 1. Referente al recurso hídrico

La conceptualización del recurso físico es el paso decisivo en la definición de cómo ha de ser la gestión del agua. Este recurso que ha existido en el mundo por más de 3000 millones de años y que es esencial para la vida, presenta entre sus características, una excepcional facilidad de cambio de estado físico, alta movilidad, interconexión entre los distintos “tipos” de recurso, así como una interrelación y causalidad muy fuerte entre ella y la naturaleza. La consideración o la omisión de tales elementos básicos ha de tener consecuencias palpables en los resultados que se puedan obtener de una gestión del recurso. De allí que en todo Marco de Políticas debe de existir una conceptualización del agua que guíe desde su misma definición todas las implicaciones que sus características significan en términos de aprovechamiento y conservación.

El Estado de Honduras, a través del reconocimiento de la Agenda 21 aprobada en la “Reunión Cumbre de la Tierra de 1992”, ha aceptado los principios fundamentales para la gestión integrada del agua, conocidos comúnmente como los “Principios de Dublín” (Figura 6). En el contenido de tales principios rectores de la gestión del agua, se considera a esta un recurso finito, vulnerable y esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente. De aquí se deriva el concepto de integralidad del agua, el cual indica que en la gestión de los recursos hídricos, debe de observarse en todo momento la unidad física ciclo hidrológico y la conservación de todos los medios para que tal ciclo se cumpla.

Figura 6. Principios de Dublín¹.

Principio I: El agua dulce es un recurso finito, vulnerable e integral.

Principio II: La gestión del agua debe de ser participativa.

Principio III: Debe existir participación de la mujer.

Principio IV: El agua tiene un valor económico.

La Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales, Decreto Número 137 del 27 de abril de 1927, constituye el instrumento legal de mayor contenido en lo que se refiere al recurso hídrico como tal. En general, dicha normativa brinda directrices sobre la definición del recurso y establece un orden de preferencia sobre el uso del agua, regulando el aprovechamiento prioritario para el abastecimiento de las poblaciones. Así también establece, que se debe contar con un contrato de aprovechamiento entre el usuario y el Estado de Honduras para poder hacer uso de los recursos que se consideren como públicos. A pesar de que la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales reconoce la existencia de aguas pluviales, superficiales y subterráneas, en su contenido no logra realizar un reconocimiento del Ciclo Hidrológico como tal. Por ende no lo caracteriza como un elemento integral. Las aguas subterráneas tienen un trato diferente que las aguas superficiales, afectando de esta manera la continuidad manifestada en el ciclo hidrológico.

¹ Ver “The Dublin Statement on Water and Sustainable Development” de Naciones Unidas, Organización Mundial de Meteorología.

Tabla 2. Incoherencia sobre la caracterización del recurso físico.

Línea Estratégica de Política	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	Ley de Ambiente
El Recurso Físico	El recurso hídrico está compuesto por aguas marítimas, superficiales, subterráneas, pluviales, etc.	El agua es integral en el ciclo hidrológico.
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 1: Corresponde al Estado el dominio pleno inalienable e imprescriptible: 1) De las aguas territoriales que bañan sus costas e islas, en la anchura determinada por el Derecho Internacional, con sus playas, y sus ensenadas, bahías, radas, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación; 2) De las aguas de lagos, lagunas, esteros, ríos y riachuelos de corrientes constantes, con la excepción del artículo 3.</p> <p>Artículo 3: Es propiedad privada:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El dominio de las aguas vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad. II. El de las aguas pluviales mientras discurran por un predio privado. III. El de las aguas subterráneas alumbradas por una heredad por el propietario de la misma. 	Artículo #30: Corresponde al Estado y a las Municipalidades en su respectiva jurisdicción el manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales de agua, incluyendo la preservación de los elementos que intervienen en el proceso hidrológico...

Por otro lado, en la Ley General del Ambiente, un instrumento de creación mas reciente, el artículo 30 brinda un reconocimiento de la existencia de elementos naturales que intervienen en el proceso hidrológico, refiriéndose específicamente al manejo, protección y conservación de las cuencas y los depósitos naturales de agua (Tabla 2). Tal afirmación es apoyada por otros instrumentos, como el Plan Forestal, en los que se estipula el manejo de cuencas hidrográficas como medio para mantener el abastecimiento de agua. Ambos instrumentos cuentan con una percepción en la que el agua es un recurso integral y cíclico, difiriendo de la concepción que se tiene del mismo recurso en la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales de 1927.

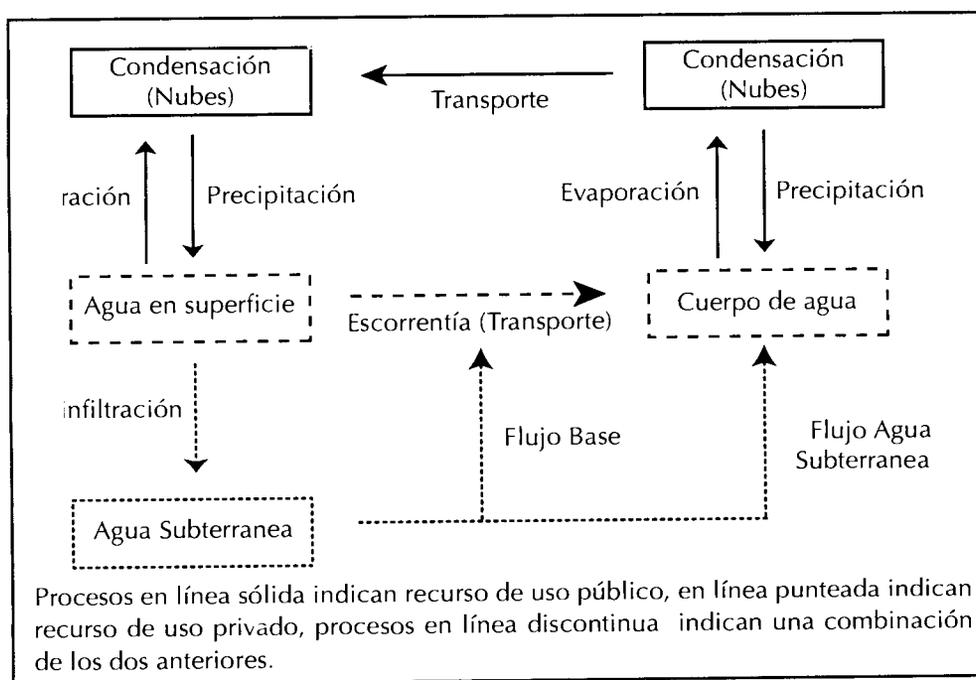
A.2. Referente al dominio y uso del recurso hídrico

El dominio y uso de los recursos hídricos ha sido tema de estudio por parte la comunidad científica debido a las implicaciones que brindan en aspectos relacionados a la accesibilidad y conservación del recurso. En este sentido, desde inicios del siglo pasado, han existido propuestas teóricas de declarar ciertos recursos naturales como propiedad privada con el objetivo de lograr su sostenibilidad y limitar su accesibilidad. Tales propuestas han estado basadas en los trabajos que hizo Gordon (1954) a mediados del siglo pasado, en las que se demostraba que los recursos naturales eran conservados mejor bajo un régimen privado debido a que este presentaba los incentivos necesarios para ello. Por otro lado, las características del agua y su importancia para

la subsistencia humana, influyen para que existan fuertes argumentos en pro de un dominio y uso público de tal recurso. Sumado a esto, el hecho de que el agua tenga una alta movilidad gracias a sus características físicas y a su facilidad en cambio de estado, reta las impresiones de que el recurso hídrico se pueda catalogar como de uso privado. En adición, a pesar de que el agua no ha sido declarada explícitamente como un derecho humano, el agua es en efecto, una necesidad humana por lo que el libre acceso a sus fuentes es necesario para poder obtener las cantidades mínimas de subsistencia.

Relacionado con lo anterior, la Ley de Aprovechamiento de Aguas cita una política en lo que se refiere a la propiedad del recurso que evidentemente difiere de las percepciones actuales sobre el manejo apropiado de los recursos hídricos. En tal instrumento legal, se indica que el Estado de Honduras tiene un dominio sobre todas las aguas que se encuentran en el país, incluyendo las aguas de los cauces, lagos, lagunas, aguas subterráneas y aguas pluviales, entendiéndose que tales aguas son de dominio del Estado de Honduras. Sin embargo dicha ley cita que son de propiedad privada las aguas de las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad, las aguas pluviales mientras discurren por un predio privado y las aguas subterráneas alumbradas en una heredad por el propietario de la misma. Entonces, un porcentaje del ciclo hidrológico se considera privado por estar anexo a la propiedad de un terreno, lo cual es incoherente con lo que es citado por otras leyes y convenios internacionales ratificados por el Estado (Figura 7).

Figura 7. Preceptos de la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales sobre el dominio y uso de los recursos hídricos y su impacto en el ciclo hidrológico.



La propia Constitución de la República en su artículo 340 brinda una réplica a lo previamente mencionado; en ella se establece que se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación. Es decir, los recursos tienen predilección de dominio y de uso ante el orden público y por los mejores intereses de la sociedad. En la misma línea, la Ley del Ambiente en su Artículo 1 dictamina que la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social.

El carácter privado de las aguas que nacen y mueren dentro de una propiedad, así como de las aguas subterráneas, difieren también de lo establecido por la Carta Centroamericana del Agua aprobada por el Parlamento Centroamericano en la sesión sobre “Gestión Integrada de Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano”, la cual se llevó a cabo del 9 al 12 de agosto de 1994 en la Ciudad de Guatemala. En tal acuerdo regional, se determina que el agua es germen de vida, fuente de paz, desarrollo y un bien público. Se establece el derecho de los ciudadanos de las naciones firmantes a tener acceso a los recursos hídricos sin que este derecho pueda ser limitado por regímenes de propiedad privada (Tabla 3).

Tabla 3. Incoherencia sobre el dominio del recurso hídrico.

Línea Estratégica de Política	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	Constitución de la República y Carta Centroamericana del Agua
Dominio y Propiedad del Recurso	Agua subterránea y agua que nace y desemboca en una misma heredad son de propiedad privada.	Los Recursos Naturales han de ser utilizados de acuerdo al orden público y al interés social.
Citas en el instrumento	<p>Artículo 3: Es propiedad privada:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El dominio de las aguas vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad. II. El de las aguas pluviales mientras discurren por un predio privado. III. El de las aguas subterráneas alumbradas por una heredad por el propietario de la misma. 	<p>Artículo 340 (Constitución de la República): Se declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación.</p> <p>Carta Centroamericana del Agua:... Considerar el agua como germen de vida, como fuente de paz y de desarrollo, y bien de dominio público con valor económico.</p>

A.3. Referente a la clasificación y priorización de los usos

El agua, a pesar de cubrir más del 70% de la superficie de la tierra, es considerada un recurso escaso debido a que solo un pequeño porcentaje de la misma es definida como agua dulce útil para los humanos. La clasificación y priorización de los usos del agua es el proceso por medio del cual se afronta la escasez de la misma y en el que se establece un orden jerárquico sobre cuales son los usos a los que se debe de poner a disposición el recurso. Los procedimientos para llevar a cabo tal clasificación y priorización en general, responden a valoraciones de la situación social, económica, ambiental y política de la región de aplicación. En algunos casos, tales valoraciones son denominadas *Uso Beneficial* (Ferrera, 2004). Los resultados de tales evaluaciones tienden a variar de una región a otra por lo que las priorizaciones no son homogéneas inclusive dentro de un mismo país, situación que ha conducido a establecer metodologías sobre como realizar tales priorizaciones a nivel local. Una excepción de esto es el caso del abastecimiento a las poblaciones el cual en cualquier lugar es considerado el uso prioritario del agua.

En Honduras, la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales cita en su artículo 25, un orden de preferencia de acuerdo a los tipos de uso a los que se aplicarán las aguas nacionales. En este sentido, el orden de preferencia es el siguiente: el abastecimiento de poblaciones, el abastecimiento a los ferrocarriles, riego, canales de navegación, beneficios de café, molinos, otras fábricas, fuerza hidráulica, barcas de paso y puentes flotantes. La priorización del aprovechamiento de aguas para el abastecimiento de poblaciones, es un dato reconocido alrededor del mundo y citado dentro del Marco Político Nacional varias veces. Tal reconocimiento no es efectivo para la segunda alternativa que cita dicha ley la cual establece que, las aguas nacionales han de ser orientadas hacia el abastecimiento de ferrocarriles, aprovechamiento que actualmente es incoherente con la realidad nacional. En el contexto de esta ley, la clasificación de usos a los que se puede aplicar el recurso va encaminada a fomentar la productividad y el crecimiento económico.

Por otro lado, el Código de Salud, Decreto 65-91 del 14 de junio de 1991, establece una clasificación explícita y un orden de prioridad implícito para el uso del agua que es discordante con el citado en la Ley de Aprovechamiento de Aguas. En este caso, el Código de Salud estipula que el agua tendrá los siguientes usos: para consumo humano, para uso doméstico, para la preservación de la flora y de la fauna, para uso agrícola y pecuario así como para uso industrial. En este caso, la clasificación de usos incluye funciones que son novedosas para este marco político-legal, tal y como es el “uso” que tiene el agua como preservador de la flora y la fauna (Tabla 4). El enfoque y el orden en el que se nombran los distintos tipos de usos tienden a ser más equilibrados en términos de productividad y conservación, defiriendo así de lo establecido por la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales.

Tabla 4. Incoherencia sobre la clasificación y priorización de usos.

Línea Estratégica de Política	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	Código de Salud
Clasificación y Priorización de usos	Clasificación y priorización de uso con enfoque utilitarista	Clasificación de usos del agua con enfoque conservacionista
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 25: En la contrata de aprovechamiento de aguas nacional se observará el siguiente orden de preferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Abastecimiento de poblaciones II. Abastecimiento de ferrocarriles III. Riego IV. Canales de Navegación V. Beneficios de café, molinos y otras fábricas, fuerzas hidráulicas, barcas de paso y puentes flotantes. 	<p>Artículo 26: Para los efectos de su uso se establece la siguiente clasificación del agua:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Para consumo humano b) Para uso doméstico c) Para la preservación de la flora y de la fauna d) Para uso agrícola y pecuario, y e) Para usos industriales.

A.4. Referente al aprovechamiento de los recursos hídricos

La forma en que los usuarios aprovechan el agua claramente tiene repercusiones en el derecho que otros usuarios tienen sobre el mismo recurso, tanto en términos de calidad como de cantidad. Considerando lo anterior, el aprovechamiento de los recursos debe de realizarse bajo principios de racionalidad con el propósito de evitar la generación de externalidades negativas que afecten los derechos de los otros usuarios, así como el medio natural en la que el agua se encuentra.

Uno de los instrumentos de regulación de los recursos hídricos más antiguos en el país es el Código Civil del 6 de febrero de 1906, el cual todavía es el elemento legal que sirve de base para lo relacionado a los procedimientos administrativos, bienes y contratos en el derecho hondureño. En su artículo 924, el Código Civil brinda directrices sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos subterráneos al dictar que cualquier persona puede cavar en suelo propio un pozo, aunque de ello resultase el menoscabo del agua de la cual se alimenta otro pozo. Dicha premisa es consistente con lo que indica la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales en su artículo 13, en el cual se establece que el dueño de cualquier terreno puede alumbrar y apropiarse plenamente por medio de pozos artificiales, artesianos, socavones o galería, las aguas que existan debajo de la superficie de sus fincas. Como fue mencionado anteriormente, esta misma ley promulga que las aguas subterráneas que se encuentran debajo del suelo de las propiedades son de carácter privado.

El conocimiento que se tiene en la actualidad sobre las aguas subterráneas, es diferente al que se tenía cuando se diseñaron las leyes previamente mencionadas. Actualmente, es entendido que las aguas subterráneas forman parte del ciclo hidrológico y que estas se ven plenamente afectadas por las interacciones que tengan con los medios externos. En este sentido, las aguas subterráneas ingresan al subsuelo a través del proceso llamado infiltración en el que el agua llena los espacios vacíos que se encuentran entre las partículas de suelo y por acción casi exclusiva de la gravedad, ingresa a capas más profundas hasta que se encuentran con materiales poco permeables o con fuerzas hidráulicas que hacen que su dirección varíe. Esto sucede en todos los suelos de manera distinta y obedeciendo prácticamente las características del mismo. En este sentido, cuerpos de agua subterránea pueden extenderse a través de grandes extensiones de espacio físico, el que a su vez puede estar conformado por más de una propiedad privada. Así, el uso de las aguas subterráneas en una propiedad va a afectar las aguas subterráneas de otras propiedades que comparten el mismo acuífero. Considerando este entendimiento de la dinámica de las aguas subterráneas, claramente se determina que aún y cuando la Ley de Aprovechamiento de Aguas establece que las aguas subterráneas son de carácter privado, el efecto de la explotación plena de un pozo afectará el derecho al uso de los recursos de otro dueño de propiedad, además de afectar otros aspectos relacionados con el agua subterránea tal y como lo son las aguas superficiales, la flora dependiente del nivel freático y la fauna local.

Por otro lado, el Estado también tiene como política, la conservación y uso racional de los recursos naturales. En este sentido, el artículo 57 de la Ley General del Ambiente prescribe que el Estado de Honduras es responsable por la conservación de los depósitos naturales de agua, lo que indica implícitamente que el uso de los recursos debe de ser racional para no afectar la perpetuidad del recurso. Tal interés del Estado en promover la conservación del recurso se hace más evidente en la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola la cual establece en su artículo 77 que, los programas de investigación y asistencia técnica en lo referente a las actividades agrícolas deben de considerar el aprovechamiento óptimo y racional de los suelos, aguas y bosques.

El uso racional de los recursos hídricos también es promovido por los lineamientos que son establecidos por el la Carta Centroamericana del Agua, la cual establece que el uso del agua debe de ser eficiente, secuencial, equitativo y coordinado. Así mismo, los principios de Dublín reconocidos a través de la Agenda 21, establecen que en la gestión del agua debe existir un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales (Tabla 5).

Tabla 5. Incoherencia sobre el aprovechamiento del recurso hídrico.

Línea Estratégica de Política	Código Civil y Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	Constitución de la República y Ley de Ambiente
Aprovechamiento del Recurso Hídrico	El aprovechamiento de los recursos hídricos subterráneos se puede realizar plenamente, aunque exista menosca-bo.	El uso de los recursos naturales debe de ser racional y según principios de aprovechamiento óptimo.
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 13 (Ley de Aprovechamiento): El dueño de cualquier terreno puede alumbrar y apropiarse plenamente por medio de pozos artificiales o atersianos y por socabones o galerías, las aguas que existan debajo de la superficie de sus fincas.</p> <p>Artículo 924 (Código Civil): Cualquiera puede cavar en suelo propio un pozo, aunque de ello resulte menoscabarse el agua de que se alimenta otro pozo: pero si de ello no reportare utilidad alguna, o no tanta que pueda compararse con el perjuicio ajeno, será obligado a cegarlo</p>	<p>Artículo 340 (Constitución de la República): Se declara de utilidad y necesidad pública la <i>explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación.</i></p> <p>Artículo 30 (Ley de Ambiente): ...Los usuarios del agua, sea cual fuere el fin al que se destine, están obligados a utilizarla de forma racional, previniendo su derroche y procurando cuando sea posible, su reutilización.</p>

A.5. Referente a la conservación de los recursos hídricos

Las actividades de conservación del recurso tiene como fin el permitir que las generaciones presentes y futuras tengan acceso al agua para satisfacer sus necesidades. Como fue citado anteriormente, el agua esta interrelacionada con el ambiente en el que se encuentra por lo que la forma en que se manejan los recursos bosque (cubierta vegetal) y suelo, han de tener un impacto en la sostenibilidad del mismo. En este sentido, la integralidad en la gestión del recurso es uno de los medios para poder conservar el mismo al determinar y armonizar los usos de bosque, suelo y agua que se dan en las distintas regiones geográficas. Sobre este tópico, Brooks (1991) establece que las acciones para la conservación del recurso hídrico deben de estar basadas en estrategias preventivas y restaurativas que se originen desde las mismas políticas de gestión del recurso.

La conservación de los recursos hídricos es tratada de manera reiterativa por una cantidad considerable de instrumentos dentro del marco político nacional. Sin embargo, también existen instrumentos que dentro de la regulación de su sector particular, y bajo un enfoque más utilitarista

alentado por el interés general del crecimiento económico de la sociedad, promueven el uso emprendedor de los recursos hídricos y otros afines. La dualidad de estos tan deseables objetivos, preservación del recurso y crecimiento económico, genera la ocurrencia de incoherencias en lo que se refiere al tema de conservación.

Ejemplo de lo anterior se cita en la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales, la cual expresa en su artículo 70 que, los dueños de los predios en los que se encuentren lagunas o terrenos pantanosos, cuentan con la venia del Estado para realizar procesos de desecación y saneamiento. El Estado alienta tal política mediante el acceso a los materiales de relleno que se encuentren en los terrenos públicos tales como piedra y tierra para realizar tales labores (Tabla 6).

El artículo 46 de la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano, brinda un línea de acción a las oficinas administradoras del Estado para que los terrenos en los que más del sesenta por ciento de su extensión es de vocación agrícola, procedan a ser titulados como parte de las tareas de reasignación de tierras para el desarrollo agrícola de la nación. A pesar del beneficioso interés de desarrollo social y económico que existe en tal artículo, este puede ser un medio para afectar las zonas críticas de recarga de las cuencas hidrográficas, las cuales también son protegidas por el mismo Estado.

Tabla 6. Incoherencia sobre conservación de cuerpos de agua.

Línea Estratégica de Política	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	Ley de Ambiente
Conservación del Recurso Hídrico	Los dueños tienen el derecho a desecar los cuerpos de agua (lagunas y pantanos) que se encuentren en sus predios.	El Estado de Honduras es responsable de la conservación de los depósitos naturales de agua.
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 70: Los dueños de predios lindantes con cauces públicos tienen libertad de poner defensas contra las aguas en sus respectivas márgenes por medio de plantaciones, estacadas o revestimientos, siempre que lo juzguen conveniente.</p> <p>Los dueños de lagunas o terrenos pantanosos o encharcados, que quieran desecarlos o sanearlos, podrán extraer de los terrenos públicos la tierra y piedra indispensable para el terraplén y demás obras.</p>	Artículo 30: Corresponde al Estado y a las Municipalidades en su respectiva jurisdicción el manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales de agua, incluyendo la preservación de los elementos que intervienen en el proceso hidrológico...

Sumado a lo anterior, la Ley de Minería cuando se refiere a los derechos comunes, beneficios y garantías de las concesiones, establece, que estas pueden usar las aguas dentro y fuera de la concesión que sean necesarias para el servicio doméstico del personal de trabajadores y para las operaciones de la concesión. El impacto negativo en la conservación de los recursos hídricos se ve incrementado por la disposición legal que promueve la explotación sin necesidad de una autorización minera, siempre y cuando la extracción sea menor a los 10 metros cúbicos diarios, de los depósitos aluviales de arcillas superficiales, arenas y rocas utilizadas en la construcción. Para estas actividades la autorización correspondiente será otorgada por la municipalidad.

Tabla 7. Incoherencia sobre la conservación de cuerpos de agua II (por explotación del recurso).

Línea Estratégica de Política	Ley de Minería	Ley de Ambiente y Ley de Pesca
Conservación del Recurso Hídrico	Uso intensivo pero regulado de los recursos que son componentes del ciclo hidrológico	Protección de componentes del ciclo hidrológico
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 18: Por excepción, los residuos o pequeñas cantidades de metales o piedras preciosas a que se refiere el Artículo 3, podrán ser aprovechados libremente por personas naturales siempre y cuando las operaciones se realicen de manera manual. Cuando un yacimiento detrítico se explote por medios mecánicos sencillos, deberá obtenerse permiso de la autoridad minera.</p> <p>La autorización para explotación de depósitos aluviales no metálicos de arcillas superficiales, arenas, rocas y demás sustancias aplicables directamente a la construcción, será de competencia exclusiva de las municipalidades correspondientes, cuando la extracción no exceda de diez metros cúbicos diarios, la explotación de volúmenes superiores requerirá de la autorización de concesión minera.</p> <p>En ningún caso, estos trabajos podrán realizarse mediante minado subterráneo mediante minado subterráneo, dentro de concesiones mineras, ni tampoco interferirán con los trabajos que realicen titulares de concesiones mineras.</p>	<p>Artículo 3 (Ley de Ambiente): Los recursos naturales no renovables deben aprovecharse de modo que se prevenga su agotamiento y la generación de efectos ambientales negativos en el entorno. Los recursos naturales renovables deben ser aprovechados de acuerdo a sus funciones ecológicas, económicas y sociales de forma sostenible.</p> <p>Artículo 70: Se castigará con pena de trescientos Lempiras o Trescientos Días de reclusión las siguientes infracciones: 2) Los que arrojen al mar, río, arroyo, cañada, lagos, lagunas o dejaren correr o filtrar a dichos lugares o los encauzaren de cualquier modo, mostos, cachazas, mieles de ingenio, ácidos, residuos industriales o minerales, desagüe de fabricación de jarcias o sogas, de tenerías, de curtidiarías, de pieles de cuero, de lavanderías, de destilerías y de alambiques, así como también los que lavaren tanques de los vapores o buques petroleros, aceiteros, mieleros y los que arrojen cenizas o basuras en el interior de las bahías, puertos, etc., o en lugares de la costa a una distancia menor a las cinco millas.</p>

Por el otro lado, un amplio número de instrumentos jurídicos promueven la conservación de los recursos naturales y específicamente de los recursos hídricos. La Ley General del Ambiente desde sus artículos iniciales determina que la protección, la conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social. Con ese fin el Gobierno Central y las municipalidades han de propiciar la utilización racional y el manejo sostenible de esos recursos, permitiendo su preservación y maximizando su aprovechamiento.

De manera específica en lo que se refiere a los cuerpos hídricos la Ley de Pesca, Decreto 154 del 19 de mayo de 1959, vela en su artículo 70 por la conservación de mares, ríos, arroyos, cañadas, lagos y lagunas, y establece penalizaciones por actividades que vayan en detrimento de la calidad de agua de tales cuerpos. En esta misma línea, el Convenio de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en Centro América en su artículo 17 establece que, los Estados firmantes deben de fortalecer las áreas productoras prioritariamente aquellas que contengan bosques productores de agua.

La Alianza Centroamérica para el Desarrollo Sostenible instalada en 1994 por los presidentes de la región con el propósito de instituir una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región, establece en el Compromiso 39 la responsabilidad de los Estados firmantes de buscar la priorización de los medios necesarios para lograr la conservación de los recursos hídricos. Tal compromiso también indica que con este objetivo debe existir una coordinación entre los distintos usuarios del recurso, tales como agua potable, irrigación y energía, para así gozar de una administración adecuada del mismo.

Dentro del plano nacional se han elaborado dos instrumentos de políticas diseñadas por el Gobierno Central, con el propósito de regular el aprovechamiento de los recursos. La Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021, considera una planificación integrada entre los distintos sectores usuarios del recurso hídrico buscando de esta manera su conservación. Con tal motivo, esta política establece la necesidad de crear una Estrategia Nacional del Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas, la cual tendrá por objetivo asegurar la producción de agua para el consumo humano, riego y otros usos. En otro instrumento, el Plan Forestal establece que las cuencas hidrográficas del territorio nacional serán sometidas a planes de manejo, conservación y rehabilitación según sea el caso y en concordancia con los planes de manejo para la producción forestal y agroforestal sostenible y la conservación de las áreas protegidas. Dichos procesos han de estar enriquecidos con la participación de los entes de desarrollo y de la población local.

A.6. Referente a la planificación de los recursos hídricos

Como se ha citado anteriormente, la cantidad y calidad de agua en determinadas regiones se ven afectadas por muchas variables que interactúan de manera continua, las cuales van desde el aprovechamiento del recurso para diversos usos, hasta la invariabilidad en la presencia del mismo debido a fenómenos hidro-climáticos globales. En consonancia con tales interacciones es crítico que se realice los procesos de planificación que conlleven a la evasión de los impactos negativos que afecten de manera significativa el recurso local. Tal planificación debe de ser comprensiva y sobre todo de alta relación con la dinámica hídrica. Considerando que la cuenca es la unidad hidrológica entendida por la ciencia como el límite físico en el que el ciclo hidrológico ocurre, se considera que este debe de ser el escenario en el que se proceda a realizar la programación de las acciones a ejecutar.

En este sentido, en Honduras existen disposiciones que indican dos distintos tipos de puntos de partida. La Ley General del Ambiente cita en su artículo 34 que, la regulación del régimen de las aguas, para evitar los arrastres sólidos y ayudar a la protección de los embalses, represas, vías de comunicación, tierras agrícolas y poblaciones contra los efectos nocivos de las aguas, se ejecutarán proyectos de ordenamiento hidrológico los cuales han de estar diseñados partiendo de la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad de operación y manejo (Tabla 8).

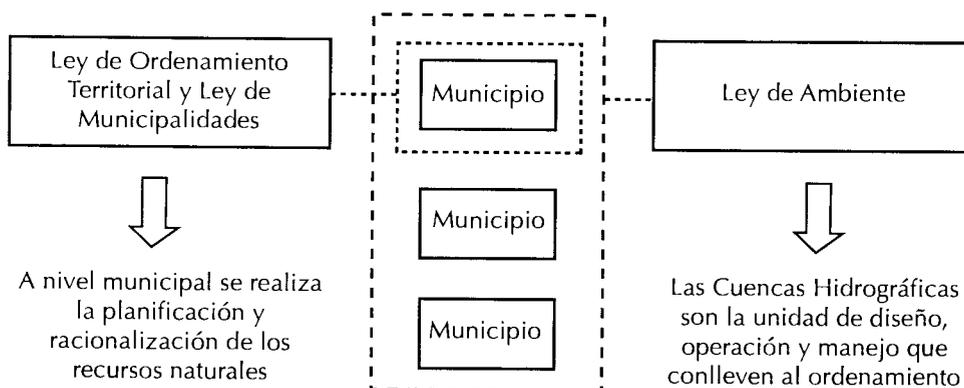
Tabla 8. Incoherencia sobre los escenarios de planificación del recurso.

Línea estratégica de política	Ley del Ambiente Proyecto Ley General de Aguas	Ley de Ordenamiento Territorial y Ley de Municipalidades
Planificación del recurso ²	Las cuencas hidrográficas son las unidades de operación y manejo de los recursos hídricos.	Por autonomía el municipio puede de planificar y racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales.
Citas en el Instrumento	<p>Artículo 34 (Ley del Ambiente): Con el propósito de regularizar el régimen de las aguas, evitar los arrastres sólidos y ayudar a la protección de los embalses, represas, vías de comunicación, tierras agrícolas y poblaciones contra los efectivos nocivos de las aguas, se ejecutarán proyectos de ordenamiento hidrológico. Estos proyectos partirán de la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad de operación y manejo.</p> <p>Artículo 83 (Proyecto Ley): La planificación hídrica nacional se hará para ejecutar el manejo integral del recurso hídrico con un enfoque de cuenca hidrográfica que propicie la conservación, protección y recuperación del recurso agua, sus cauces y ecosistemas, mediante los instrumentos señalados en la Ley de Ordenamiento Territorial y la aplicación de políticas y estrategias conforme se dispone en esta ley.</p>	<p>Artículos 45 y 46 (Ley Ordenamiento Territorial): Las directrices que precisan los lineamientos, las políticas y estrategias fundamentales del Ordenamiento Territorial estarán contenidas en los instrumentos primarios siguientes: Plan de la Nación, Planes Maestros Sectoriales, Planes Estratégicos Municipales, Planes Estratégicos Especiales.</p> <p>Artículo 14 (Ley de Municipalidades) La municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes; serán sus objetivos:</p> <p>6) Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente</p> <p>8) Racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales, de acuerdo con las prioridades establecidas y los programas de desarrollo nacional.</p>

² El concepto de Cuenca hidrográfica en la planificación no se discute explícitamente en la Ley de Municipalidades y Ley de Ordenamiento Territorial sin embargo tal concepto podría ser considerado dentro de los Planes Estratégicos Especiales.

Por otro lado, la Ley de Municipalidades y la Ley de Ordenamiento Territorial presentan un escenario de administración de recursos diferente. En tal sentido el artículo 46 de la Ley de Ordenamiento Territorial crea los planes nacionales, regionales, municipales y de áreas bajo régimen especial, estructura que está basada de manera primordial por los límites políticos existentes en el territorio nacional. Tales planes han de determinar entre otros el uso de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio previamente definido. Coincidiendo con lo anterior, la Ley de Municipalidades brinda la facultad a tales entes de realizar actividades de protección y racionalización de los recursos locales de la jurisdicción (Figura 8).

Figura 8. Escenarios de planificación de recursos hídricos.



Así, en Honduras existen escenarios de planificación tanto a nivel de cuenca como a nivel de municipio. Aún y cuando la planificación debe de ser complementaria tomando en consideración la autonomía municipal, no se vislumbra en el actual marco político-legal una armonización eficiente entre los planes hidrológicos a nivel de cuenca y los planes municipales de ordenamiento territorial. Debido al proceso de descentralización y de fortalecimiento de municipalidades es posible que en el futuro cercano se manifiesten dificultades en cuanto a la ejecución de planes efectivos de manejo de recursos debido a la limitada armonización antes mencionada.

B. Roles de los distintos niveles que participan en la gestión hídrica

La estructura institucional responsable de la gestión hídrica y sus diversos roles tales como diseño de políticas, formulación de estrategias, planificación regional, canalización de financiamiento, entes de participación, etc., son de vital importancia para poder lograr un aprovechamiento racional, equitativo y que guíe a la conservación del recurso. La claridad en los roles de cada uno de los distintos niveles, desde el nacional hasta el local, es necesaria para poder crear un escenario que ayude a obtener los propósitos planteados.

El Marco político-legal de Honduras estipula en muchos de sus instrumentos legales, las funciones que corresponden a los diversos niveles de gestión. En este país tales niveles pueden ser catalogados como nivel nacional, regional, municipal y local (Tabla 9), los cuales en varios casos se encuentran traslapados con respecto a sus funciones.

Tabla 9. Resumen de los roles a nivel nacional, regional, municipal y local.

Nivel	Principales funciones
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Emisión de Políticas Sectoriales • Formulación de Estrategias, Guías y Estándares • Emisión del Marco político-legal apropiado • Coordinación intersectorial • Coordinación, supervisión y evaluación de los regímenes departamental y municipal • Apoyo técnico y financiero a los niveles inferiores • Coordinación con los donantes internacionales • Protección de los Recursos Naturales*
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica a largo plazo para la región* • Gestión de recursos financieros y técnicos para la región • Respaldo a las iniciativas de los niveles municipales • Intercambio de experiencias entre las municipalidades • Control financiero y control de calidad • Monitoreo de resultados de programas y proyectos
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización del uso y explotación de los recursos naturales locales* • Elaboración de los Planes de Desarrollo* • Diseño, planificación e implementación de programas y proyectos municipales* • Canalización de recursos financieros • Administración y operación de los sistemas de agua locales* • Protección y vigilancia del uso de los recursos municipales • Establecimiento de tarifas de agua * • Fomento a la coordinación entre poblaciones municipales • Apoyo y respaldo de los niveles locales
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de Juntas Administradoras de Agua Potable • Planificación e implementación de proyectos locales* • Formulación de reglamentos sobre el uso del recurso • Administración y operación de los sistemas de agua locales* • Monitoreo de los servicios y procesos • Educación sobre el uso del agua a nivel local • Establecimiento de tarifas de agua* • Protección de las fuentes de agua*

Fuente: Elaboración propia.

* Funciones que son comunes en dos o más niveles

B.1. El nivel nacional

La ejecución de actividades a nivel nacional corresponde a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que conforman el Estado hondureño. En este sentido, el Título V de la Constitución General de la República define el rol del Poder Ejecutivo como administrador general del Estado. A través de la Presidencia de la República, este Poder tiene las atribuciones de dirigir la política general del Estado teniendo como colaboradores a las Secretarías de Estado que de manera específica son los órganos de la administración general del país. De manera similar, la Constitución de la República le da atribuciones al Poder Legislativo de crear, decretar, reformar y derogar las leyes que han de regir el desarrollo normal del país. El Poder Judicial paralelamente se ha de encargar de aplicar las leyes. Entre estos poderes existe independencia y no hay relaciones de subordinación.

Las Secretarías del Estado de Honduras están organizadas por sectores, teniendo cada una de ellas competencias fundamentales. Las Secretarías de Estado que presentan una mayor relevancia en materia de recursos hídricos de acuerdo a la Ley General de la Administración Pública son:

- Secretaría de Gobernación y Justicia, que tiene en su poder lo concerniente al Gobierno Interior de la República, incluyendo la coordinación, enlace, supervisión y evaluación de los regímenes departamental y municipal.
- Secretaría de Salud, la cual dirige lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la protección, fomento, prevención, restitución de la salud de la población, el control sanitario de los sistemas de tratamiento, conducción y suministro de agua para consumo humano, lo mismo que las aguas fluviales, negras y servidas, así como la disposición de excretas.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería, la que tiene competencia en lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con el riego y el drenaje de las actividades agrícolas.
- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, responsable de lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la protección y aprovechamiento de los recursos hídricos, lo concerniente a la generación y transmisión de energía hidroeléctrica, la coordinación y evaluación de las políticas relacionadas con el ambiente, los ecosistemas, así como los servicios de investigación y control de la contaminación en todas sus formas.

Además de las funciones antes mencionadas, el nivel nacional tiene dentro de su competencia el lograr la organización y canalización de la ayuda internacional a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. También y de acuerdo a lo citado en la Ley de Municipalidades, el Estado de Honduras debe apoyar a los niveles inferiores de gestión (municipalidades) financiera y técnicamente para que estos puedan gozar de una administración municipal adecuada.

En su calidad de entes colaboradores, las Secretarías de Estado dependen directamente de la Presidencia del Poder Ejecutivo promoviendo, de acuerdo a la ley, una coherencia en la ejecución de las actividades que son definidas para cada una de ellas. Tales Secretarías de Estado cuentan con Direcciones especializadas con el objetivo de enfocar la atención necesaria y ejecutar las competencias que les han sido asignadas. La dirección más relevante en materia del recurso agua

es la Dirección General de Recursos Hídricos la cual se encuentra , dentro de la estructura de la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).

La Dirección General de Recursos Hídricos (DGRH), fue creada mediante el Decreto 716 del 28 de diciembre de 1978. De acuerdo a lo citado en la Ley General de la Administración Pública, esta dependencia es responsable de la conducción de los asuntos relacionados a los recursos hídricos a nivel nacional, incluyendo dentro de estas funciones acciones puntuales como la medición, evaluación y conservación de los mismos. La misma Ley brinda competencia para que se ejecute la concesión o autorización del aprovechamiento de los recursos hídricos de conformidad con la legislación vigente. Dichas concesiones o autorizaciones de aprovechamiento de agua son figuras creadas por la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales de 1927 para una administración adecuada del recurso.

En los últimos años, la Dirección General de Recursos Hídricos ha gozado de un proceso de fortalecimiento debido al apoyo continuo que se le ha brindado por parte de los niveles superiores de la SERNA, esto como parte de convenios suscritos entre el Estado de Honduras y los países cooperantes. Actualmente, esta dirección tiene como misión institucional el *Normar, regular, administrar, planificar, conservar y controlar los Recursos Hídricos, que aseguren la calidad y perpetuidad del agua en el tiempo*. Dicha misión es complementada por otra herramienta de la administración moderna, la cual pretende establecer (visión institucional), *Ser en el año 2010 una institución líder, responsable y rectora del Manejo Integral Sostenible del Recurso Hídrico mediante el establecimiento de mecanismos de administración, planificación control y evaluación, fundamentados en la participación ciudadana*.

Este proceso de fortalecimiento ha incluido también una nueva definición de las funciones que ha de ejecutar la Dirección con el propósito de cumplir con las responsabilidades otorgadas por la Ley. En este sentido, se ha definido las funciones de la Dirección, las que estarán enmarcadas por los procesos necesarios para poder cumplir con las siguientes tareas:

- ➡ Operar, mantener y ampliar el servicio hidrométrico y climatológico nacional.
- ➡ Participar en el desarrollo y ejecución del marco político-legal y jurídico de las aguas.
- ➡ Promover la educación nacional sobre la Ley General de Aguas.
- ➡ Desarrollar actividades que contribuyan a minimizar la erosión de las cuencas hidrográficas del país.
- ➡ Otorgar derechos de uso y aprovechamiento de agua superficial o subterránea a los interesados, después de realizar las investigaciones pertinentes sobre la utilización de la fuente.
- ➡ Realizar aforos y estudios permanentes en todas las cuencas hidrográficas del país y emitir dictámenes.
- ➡ Recopilar información y efectuar el intercambio de datos con organismos nacionales e internacionales.

La labor de la Dirección General de Recursos Hídricos, ha sido reforzada gracias a la existencia de siete oficinas regionales que trabajan en coordinación con la oficina central, además de contar con el apoyo de otros organismos locales que colaboran en actividades de planificación, gestión, coordinación y proyección.

B.2. El nivel regional

El nivel regional en Honduras aún no ha sido bien definido y puede tomar distintas formas dependiendo del interés que promueva su consideración. Así, al referirse al nivel regional se puede hablar de un departamento, de una cuenca o de una mancomunidad (asociación de municipios).

La primera forma de “nivel regional” se estipula desde la Constitución, órgano jurídico fundamental del Estado, en la cual se realiza una división política del territorio nacional por departamentos, los cuales, a través de su Gobernador Departamental tienen las siguientes funciones:

- ▀ Servir de enlace entre el poder ejecutivo y las autoridades nacionales que tengan delegación en el departamento y en las municipalidades.
- ▀ Representar al Poder Ejecutivo en los actos oficiales en su departamento.
- ▀ Aprobar las políticas de desarrollo departamental³.

A pesar del diseño de tales funciones, la operatividad de este nivel regional no ha alcanzado un papel protagónico en la administración del país, y son las municipalidades las que han cubierto muchas de las funciones antes mencionadas.

Por otro lado, la Ley de Municipalidades da creación a los entes llamados Mancomunidades, las cuales son agrupaciones de municipios con personería jurídica que es formada por dos o más municipios de manera voluntaria y con carácter permanente, en base a uno o varios intereses comunes (AMHON-PRODEMION, 2002). En este escenario, las mancomunidades tienen como sus objetivos fundamentales el fortalecer la capacidad técnica e institucional de gestión y planificación de los municipios y el de contribuir a generar procesos de articulación del desarrollo local, planificación en el territorio, gestión ambiental y desarrollo socioeconómico.

El funcionamiento y el tipo de mancomunidad varía de una a otra, dependiendo del objetivo que llevó a su creación. En general, se considera que las siguientes son las funciones de estos entes:

- ▀ Realizar un proceso de planificación estratégica a largo plazo.
- ▀ Facilitar la negociación ante otras instituciones (incluidos entes estatales centralizados y descentralizados).
- ▀ Gestionar los servicios públicos mancomunados.
- ▀ Mantener una comunicación fluida e intercambio de experiencias entre las municipalidades afiliadas.
- ▀ Formular, gestionar y buscar nuevos proyectos de desarrollo.

Una tercera forma que se podría considerar como nivel regional es la cuenca hidrográfica, es decir, el conjunto de municipios, inclusive en distintos departamentos, que se encuentran en una unidad hidrográfica de análisis. El Artículo 100 de la Ley General del Ambiente de 1993, crea la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas (RENACH), la cual tiene como objetivo coordinar la

³ Ley de Planificación, Decreto No. 179-86, artículo #30

administración de los recursos hídricos, mejorar su calidad y cantidad, con el propósito de garantizar el uso permanente del recurso a la población. A la fecha, el Departamento de Cuencas Hidrográficas de la Dirección General de Recursos Hídricos ha identificado y organizado a los actores de las cuencas de la zona occidental y de la zona del litoral atlántico. Actualmente, se están realizando esfuerzos para identificar y organizar a los actores de la cuenca media del Río Humuya y a los de la cuenca del Lago de Yojoa.

Los roles de los entes de cuencas son fortalecidos por el Proyecto de Ley General de Aguas Nacionales la cual en su contenido cita entre otras responsabilidades las siguientes:

- ▣ La coordinación de la administración de los recursos hídricos.
- ▣ Aprobación de financiamientos para la Cuenca Hidrográfica.
- ▣ Evaluación de la ejecución del Plan Hídrico de la Cuenca.
- ▣ Establecimiento de criterios y aprobación de costos de obras de aprovechamiento múltiple previstas en la cuenca.

B.3. El nivel municipal

En la estructura de organización del Estado, el nivel municipal representa la estructura básica del Estado y la causa inmediata de participación ciudadana en los asuntos públicos (ver discusión C.2 Descentralización, pag. 46). Entre las funciones del nivel municipal de acuerdo a la Ley, están:

- ▣ La elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio.
- ▣ Crear, reformar y derogar los instrumentos normativos locales de conformidad con la ley.
- ▣ Construcciones de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración.
- ▣ Suscripción de convenios con el Gobierno Central y con otras entidades descentralizadas, con las cuales concurra sobre la explotación de recursos, en los que figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente y los pagos que correspondan.
- ▣ Prestación de los servicios públicos locales.
- ▣ Velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente.

Los Municipios, gracias al Artículo 3 de la Ley de Municipalidades, gozan de la autonomía necesaria para poder ejercer y extender autoridad dentro de su territorio, así como gozar de la libre administración y toma de decisiones referentes a su territorio, de acuerdo a la ley, a los intereses nacionales y los programas de desarrollo. Así, las municipalidades son los órganos de gobierno y administración del municipio cuyo fin primordial es lograr el bienestar de los habitantes, promoviendo su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente. En consonancia con lo anterior, el artículo 14 de la Ley de Municipalidades otorga a éstos las facultades necesarias

para utilizar la planificación con el propósito de alcanzar el desarrollo integral del municipio, y racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales de acuerdo con las prioridades establecidas y los programas de desarrollo nacional.

Las Municipalidades, gracias al Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, gozan de una figura técnica en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales. Tales figuras son denominadas Unidad Municipal Ambiental, las cuales dentro de sus facultades, tienen el seguimiento y el control ambiental, comprobación de denuncias, revisión de documentos de Evaluación de Impacto Ambiental y otras funciones específicas dentro de cada municipalidad. A lo largo del país se han ejecutado proyectos gubernamentales y no gubernamentales que han tenido dentro de sus objetivos la formación y fortalecimiento de las Unidades Municipales Ambientales, a pesar de eso en la actualidad no son muchas las municipalidades que gozan de una Unidad Municipal Ambiental (UMA), que se encuentre preparada técnica y logísticamente para afrontar los requerimientos planteados. De acuerdo a la Dirección de Gestión Ambiental de la SERNA (2004), en Honduras se ha promovido la creación de UMAs en 273 municipalidades (92%), se han creado 232 (78%), han sido fortalecidas técnicamente 188 (63%) y solo existen tres (1%) consolidadas en todo el país.

Con el propósito de apoyar técnicamente a las municipalidades, se ha creado la Asociación de Municipios de Honduras, la cual es una entidad civil representativa de carácter nacional, sin fines lucrativos y no partidistas que está integrada por todas las municipalidades. Tal organismo de apoyo al desarrollo de la autonomía municipal ha sido y es un medio de capacitación y fortalecimiento de las municipalidades de Honduras, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de un recurso humano que pueda enfrentar los retos administrativos de la jurisdicción municipal.

Debido al escenario, previamente descrito, se entiende que las municipalidades dentro de su jurisdicción tienen la facultad de dirigir la gestión hídrica jurisdiccional al hacer uso de su derecho de autonomía. La forma en que tal autonomía se ha de ejercer no está claramente definida, puesto que por otro lado, la Dirección General de Recursos Hídricos es la autoridad a nivel nacional encargado de la misma función. Tal situación como fue mencionado previamente tiende a ser motivo de desorientación que puede conllevar a una pobre gestión de los recursos.

B.4. El nivel local

El nivel local en lo referente a la gestión hídrica, no ha gozado de una designación formal y reconocida en la cual se determinen de manera específica sus responsabilidades. El Reglamento de las Juntas Administradoras de Sistemas de Agua Potable es uno de los pocos instrumentos que tiene un enfoque en las poblaciones locales pero solamente considera a los usuarios de agua potable y saneamiento. Entre las funciones de estas juntas administradoras de agua están:

- Obtener la participación efectiva de la comunidad en los estudios definitivos, construcción, operación, administración y mantenimiento de sistemas de agua potable y/o disposición de excretas.
- Efectuar trabajos de promoción y educación sanitaria entre los habitantes de la comunidad de su jurisdicción, para conseguir un buen uso y mantenimiento del sistema de agua potable y/o disposición de excretas.

De acuerdo a dicho reglamento, los niveles locales tienen funciones tales como la elección de Juntas de Agua, la planificación sobre el uso del agua potable, la formulación de un reglamento de uso, administración y operación de los sistemas de agua potable, educación sobre el uso del agua y el establecimiento de tarifas. Sumado a las previas funciones, la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento en su artículo 31 establecen que, las prestadoras de servicios de agua potable, por ejemplo las Juntas de Agua, deberán de realizar las acciones de preservación de las fuentes de agua en cuencas, sub-cuencas y microcuencas para lograr la existencia del recurso agua, su sostenibilidad e incremento. Misma norma es citada en el Código de Salud en sus Artículos 29 y 30.

Con la creación de la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas implícitamente se brindan elementos para que se inicie la participación de los usuarios locales en la gestión del recurso hídrico, sin embargo, no existe mayor detalle al respecto. Los esfuerzos que se realizan por parte del gobierno para formar y fortalecer distritos de riego en el país podrían colaborar en este sentido, sin embargo el trabajo del gobierno por los momentos se ha enfocado en el apoyo a grupos de regantes organizados en el departamento de Comayagua.

C. Consideraciones sobre las tendencias de enfoque de manejo existentes en Honduras

Las características de un recurso público, ya sea el agua, el aire, o el paisaje presentan grandes complicaciones para su manejo. A través de la historia, el hombre ha enfrentado el desafío de encontrar formas de administración de los recursos que se ajusten a la naturaleza local, así como a las características de las sociedades del país o región. En el caso del agua, tales esfuerzos han estado dirigidos a la creación de un escenario que respete las particularidades del ciclo hidrológico. En muchos países del mundo, tales retos se han enfrentado mediante una nacionalización del recurso y de su manejo, sin embargo, tal enfoque ha llevado a pobres resultados en las zonas donde la presencia del gobierno no es significativa. Luchas similares se han hecho tratando de lograr un manejo del recurso a nivel local, pero la falta de coordinación entre las diversas "localidades" usuarias del recurso ha guiado a conflictos entre poblaciones, regiones e incluso entre países. No existe una forma que se puede catalogar como "idónea" para el manejo del recurso hídrico pues este dependerá de las características de cada arena situacional (Tabla X). El Manejo Integral de los Recursos Hídricos ha sido reconocido como un enfoque que brinda soluciones a los principales problemas del agua. Sin embargo, el proceso de implementación no es sencillo debido a que es una mezcla de otros enfoques de manejo históricamente reconocidos. A continuación se presenta una discusión sobre diversos enfoques de manejo de recursos naturales que han sido o pueden ser empleados en el país.

C.1. Enfoque centralizado

Vallejo (2003) afirma que, desde la década del cincuenta del recién pasado siglo XX, el Gobierno de Honduras sufrió una contracción de la administración pública que condujo a una centralización en las funciones del Estado. Tal fenómeno no surgió de manera aislada en este país puesto que de acuerdo a Albuquerque (1997) durante la segunda mitad del siglo XX, los Estados latinoamericanos fueron influidos por el modelo concertador de "desarrollo fordista" el cual tiende a asumir competencias crecientes de promoción económica al nivel central. Fue hasta la década de los noventa y gracias a la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Municipalidades que la idea de descentralización en el país recibió de nuevo una mayor atención por parte de los gobernantes y de la sociedad en general.

La centralización, mediante la toma de decisiones de manera casi exclusiva por parte del gobierno central, promueve el fortalecimiento de regímenes gubernamentales. Junto con lo anterior ha sido considerado que este enfoque administrativo del Estado, promueve el crecimiento macro-económico de los países al dirigir esfuerzos a sectores plenamente identificados y definidos. Consecuentemente, una de las ventajas de la centralización es que los procesos de planificación de desarrollo son realizados con mayor facilidad debido a la decisión y participación mayoritaria del Gobierno Central. Así también, las acciones administrativas tienden a ser más simples que bajo el enfoque descentralizado, aunque muchas veces puedan ser sobre-burocratizadas. Otro fenómeno característico de la centralización del gobierno es el grado mayor de desarrollo socio-económico alrededor de las principales urbes debido a la disponibilidad inmediata de recursos para la ejecución de programas y proyectos, caso que podría ser ejemplificado con la “T” de desarrollo en Honduras, la cual abarca la costa norte y el corredor central del país (Falck, 2000).

A pesar de sus ventajas, la centralización presenta significativas desventajas, retos y riesgos en lo que a participación y equidad de desarrollo se refiere. Si bien las políticas y planificaciones pueden presentar una mayor facilidad de emisión, existe la posibilidad de que éstas no respondan a las necesidades de las localidades “tierra adentro” por no considerar la heterogeneidad de los territorios y de las poblaciones. La no aplicabilidad a nivel local de tales políticas y planificaciones ha de conllevar a que estas no sean apropiadas, no logrando así el efecto que es esperado por las autoridades centrales. Por otro lado, para lograr una mayor presencia institucional del gobierno central en todo el territorio nacional, es necesario que se tenga en consideración los altos costos administrativos por la contratación de empleados y los costos de fortalecimiento de oficinas o de proyectos en las oficinas locales. En casos en los que la presencia del gobierno central no sea efectiva, puede ocurrir una insostenibilidad de servicios y proyectos en las zonas alejadas de los centros políticos y económicos que conlleve al atraso de la región.

C.2. Enfoque descentralizado

De acuerdo al Plan de Acción del Programa de Descentralización y Desarrollo Municipal, el proceso de descentralización en Honduras se promueve desde inicios de la década del noventa con la emisión de la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Municipalidades, las cuales reafirman la autonomía necesaria de los gobiernos locales para el ejercicio de las funciones administrativas del municipio.

Tabla 10. Ventajas y riesgos de enfoques de manejo.

Enfoque	Ventajas	Desventajas, riesgos y retos
Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Procesos de emisión de políticas más simplificados. ➔ Políticas más especializadas que promueven el desarrollo de un sector específico. ➔ Debido a la independencia de cada sector, la actividad gubernamental tiene un menor grado de complejidad administrativa. ➔ Históricamente los sectores han sido las líneas de financiamiento internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Altos costos por externalidades son asumidos por sectores afectados. ➔ Existen altos potenciales de que se generen conflictos entre sectores por acceso a recursos. ➔ La competencia entre sectores por los recursos, hace que exista la posibilidad de que haya un impacto significativo en la naturaleza. ➔ Actuaciones sectoriales pueden tener impactos negativos en los proyectos de desarrollo local.

<p>Integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Políticas entre los distintos sectores más articuladas: promueve la participación y la descentralización. ➔ Menor potencial de generar conflictos por competencia de recursos. ➔ Uso y distribución de los recursos de acuerdo a los aprovechamientos de mayor beneficio económico y social para la mayoría. ➔ Puede propiciar la sostenibilidad del recurso. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Mayor tiempo en la definición de políticas debido a los procesos de armonización. ➔ Altos costos de transacción en negociaciones entre sectores. ➔ Aumenta la complejidad de los esquemas de financiamiento. ➔ Se requiere un mayor nivel de compromiso de las partes interesadas.
<p>Centralizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Fortalece los regímenes Gubernamentales. ➔ Accesibilidad a recursos humanos y tecnológicos más especializados. ➔ Mayor facilidad para ejecutar los procesos de planificación. ➔ Simplificación en cuestiones administrativas. ➔ Conlleva al desarrollo económico y social de ciertas regiones del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Generalmente no respeta la heterogeneidad del territorio. ➔ Limitados efectos de las políticas nacionales implementadas debido a un reducido conocimiento de las mismas. ➔ Altos costos administrativos en esfuerzos por tener un efecto a lo largo del territorio nacional y creación de una extensa burocracia a nivel central. ➔ A nivel local los servicios pueden ser insostenibles debido a que no existe presencia efectiva de los gobiernos centrales.
<p>Descentralizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Existe un mayor enfoque en las características locales por lo que las políticas son más apropiadas para la arena situacional específica. ➔ Las autoridades locales tienen poder de decisión y son investidas de mayor autoridad. ➔ Reduce la concentración de poder y recursos en la autoridad central. ➔ Existe contacto más directo entre los gobiernos locales y las poblaciones. ➔ Puede potenciar el desarrollo económico local. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Depende de la existencia de los componentes y la capacidad institucional que conlleve a la adecuada administración local. ➔ Generalmente se necesitan planes de construcción de capacidades a nivel medio y local. ➔ Existe un riesgo de que ocurra una duplicidad de funciones por las facultades asignadas a nivel central y local. ➔ Potencial falta de coordinación entre municipalidades que enfrenten retos comunes.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a Silva (2003), en el país existe una política de descentralización promovida principalmente por el Programa de Modernización del Estado (PME), que considera a esta forma de administración como uno de los mecanismos más efectivos para mejorar la gestión Estatal. Otros instrumentos de singular valor en la promoción de la transferencia de competencias y responsabilidades a niveles locales, son la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y el Plan de Gobierno 2002-2006, los cuales incluyen como ejes transversales para el cumplimiento de sus metas la descentralización del Estado.

Este último, el Plan de Gobierno 2002-2006, establece que la descentralización ha de tener efectos tales como:

- a) El fortalecimiento de la democracia participativa para lograr una mayor cercanía entre gobierno y población.
- b) El aceleramiento del desarrollo económico local.
- c) El combate de la pobreza con base en la iniciativa y las potencialidades de las propias comunidades.
- d) El mejoramiento en la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- e) La garantía de transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública local.
- f) El racionamiento del aparato estatal con vistas a una mayor eficiencia de la administración pública.
- g) La redistribución de los ingresos públicos con el propósito de corregir las desigualdades territoriales e incentivar procesos de desarrollo sostenible.

Los beneficios que son esperados de la descentralización, algunos de ellos desde el mismo inicio del proceso, son confrontados con ciertos elementos que hacen que tal descentralización no sea de fácil ejecución y que los resultados esperados no necesariamente sean alcanzados. El proceso de descentralización consiste en trasladar de manera voluntaria, competencias, recursos y autoridad de decisión del gobierno central a los gobiernos locales. Ese traslado de poder se convierte a nivel local en un aumento de las responsabilidades a nivel administrativo, financiero, técnico y operacional, campos en los que generalmente no existe la suficiente capacidad por parte de las municipalidades para asumirlas de manera satisfactoria. Tal afirmación se traslapa con el hecho de que en la actualidad, aproximadamente 258 municipalidades de Honduras, tienen una capacidad de gestión que va desde intermedia a muy pobre (Nufio, 1999), creando incertidumbre sobre si se tendría posibilidad de asumir las nuevas responsabilidades.

Para solventar tal situación, es necesaria la formulación de planes efectivos de capacitación o de construcción de capacidades dirigidas a los municipios. En la actualidad en Honduras existen varios proyectos ejecutados por el gobierno central a través de la Asociación de Municipios de Honduras y por organizaciones no gubernamentales que promueven el fortalecimiento municipal en todo el país. Entre ellos se encuentran el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), el cual es una iniciativa que está siendo ejecutada por parte de la Secretaría de Gobernación y Justicia y el Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local (PRO-DEMHN) de la Asociación de Municipios de Honduras.

Los procesos de descentralización además, presentan otros riesgos como son la posibilidad de que se genere una duplicidad en las funciones a nivel local y a nivel central que conlleven a: el gasto innecesario de recursos financieros para una misma actividad, la no atención o atención limitada por parte de ambos niveles a las áreas en las que exista duplicidad y el conflicto entre ambos niveles debido a su competencia compartida. Sumado a esto, y en consideración a la autonomía en la administración de sus respectivas jurisdicciones, se presenta el riesgo de que ocurra falta de coordinación entre municipalidades que enfrenten un reto común.

C.3. Enfoque sectorial

Para lograr una administración funcional de los Estados, no siendo la excepción el de Honduras, los gobiernos están organizados por Secretarías de Estado que son conformadas para procurar una atención a los principales sectores sociales y productivos. A través de cada una de esas Secretarías, el Estado emite las políticas relacionadas con los sectores que son de su atención de acuerdo a la competencia que es brindada por las leyes.

Debido a la competencia antes mencionada, la definición de tales políticas es especializada y con enfoque en campos específicos tales como salud, industria, ambiente, etc. La emisión de las políticas es realizada de manera independiente por cada ente gubernamental encargado de ello, aunque considerando el entorno en el que las políticas han de ser ejecutadas. Debido a la existencia clara de una cabeza de sector, los procesos de emisión de políticas son más simples que si se tuvieran que hacer de manera integral. La independencia de cada sector hace que no se tenga mayor complejidad en la administración del Estado pues cada Secretaría es responsable de los sectores que son de su competencia. Sumado a lo anterior, históricamente, la administración por sectores, así como bien han simplificado la dirección pública, también han sido formas apropiadas de canalización de la ayuda internacional que es proveída por los entes de cooperación y desarrollo.

El ambiente favorable para la administración pública que es creado por la sectorización, es afectado también por ciertos obstáculos que no la convierten en un escenario perfecto. En este sentido, la sectorización crea altos costos por externalidades que deben de ser cubiertos por los sectores afectados a nivel local. La planificación aislada de determinado sector, genera certidumbre sobre el efecto de tales instrumentos en otros sectores, especialmente debido a la dependencia de todos los sectores de los recursos comunes. Sumado a lo anterior, se cuenta con el hecho de que por la misma sectorización, se generen competencias y conflictos entre distintos sectores por el acceso a recursos escasos como los son el agua, la tierra o las finanzas. En zonas donde la disponibilidad de los recursos necesarios no es la suficiente para cubrir las necesidades del desarrollo y las necesidades de la naturaleza, tal competencia entre sectores puede afectar el estado de los recursos naturales locales. Finalmente, los sectores pueden causar impactos negativos en los proyectos de desarrollo económico local al enfocarse en solo un aspecto del desarrollo nacional (Albuquerque, 1997).

C.4. Enfoque integral

Ha sido discutido que debido a las características de multifuncionalidad y multidimensionalidad, las peculiaridades de ser una fuente de competencia y de conflictos, además de ser amenazada de manera constante, el agua es uno de los recursos que promueven un enfoque integral de manejo. Este enfoque es un proceso en el que existe un marco flexible que se dirige hacia un desarrollo y manejo coordinado del agua, tratando de maximizar los resultados económicos, sociales y ecológicos.

Entre las ventajas de este tipo de manejo está el hecho que promueve la descentralización, dándole poder a las autoridades locales para tomar decisiones. Así también, se crea la oportunidad de obtener la participación de los distintos sectores que conforman la sociedad nacional. Debido a que la definición de políticas y planificaciones son armonizadas entre los distintos sectores usuarios, existe un menor riesgo de que prevalezca una competencia agresiva a nivel local por los recursos naturales. Una de las peculiaridades de este enfoque de manejo es que en él se dirigen esfuerzos para brindar accesibilidad del recurso a las actividades que presentan mayor beneficio económico y social para el mayor porcentaje de la población. De esta manera,

se asegura que el recurso está siendo utilizado de manera eficiente a nivel de la sociedad y promueve por lo tanto, la sostenibilidad del mismo.

El proceso de armonización de las políticas entre los distintos sectores presenta uno de los mayores retos que se tienen para lograr tener un enfoque integral de manejo de recursos. En este sentido, la coordinación entre sectores ofrece significativos costos transaccionales en términos de dinero y de tiempo. Tal armonización para que sea aceptada, requiere de largos períodos de tiempo a los cuales están asociados costos monetarios. Por otro lado, el tener un enfoque integral hace que los sistemas de financiamiento de los programas sean mucho más complejos que en donde existen enfoques sectorizados. En este caso, en un programa de desarrollo pueden estar involucradas diversas Secretarías de Estado entre las que es necesario que exista coordinación de actividades. Consecuentemente, para tener un manejo integral de los recursos es necesario un alto grado de compromiso entre los diversos sectores, de los cuales muchas veces es difícil alcanzar tal convenio.

D. Un marco modelo de políticas y carencias del marco nacional

Con el propósito de respetar la singularidad de cada escenario, es necesario afirmar que el marco modelo de políticas va a depender de la situación local de cada una de las regiones en las que dichas directrices van a ser aplicadas. De manera conceptual se entiende que en una situación ideal el manejo de los recursos, no solo hídricos sino de recursos naturales en general, debe de realizarse a nivel de cuenca, sub-cuenca y microcuenca de manera jerarquizada y en forma sostenible, permitiendo que los intereses de todos los actores de la cuenca sean tomados en consideración a la hora de tomar decisiones sobre el recurso. Para lograr tal situación entre otras cosas se deberían de establecer políticas afines a las siguientes premisas:

- El agua es una necesidad humana.
- El agua es un elemento inseparable y funciona como una unidad.
- El agua en la naturaleza es de dominio y uso público.
- Los sistemas hídricos solo pueden persistir en un ambiente natural que permita la regeneración de aguas de suficiente calidad.
- El agua tiene que ser distribuida en forma equitativa de manera que beneficie en forma óptima y racional al mayor número posible de grupos de interés.
- El aprovechamiento del agua se debe de realizar bajo mecanismos de control en el que existan derechos y deberes definidos.
- El manejo de los recursos hídricos en su forma más eficiente se hace desde el nivel de cuenca.
- La participación de la mujer es esencial en la gestión de los recursos hídricos.
- El manejo hídrico es más eficiente si las decisiones se hacen a nivel local.
- El agua es un bien económico, y las actividades de gestión de este recurso tienen valor económico también.

Desde un apropiado enfoque integral de manejo, la distribución del recurso entre los distintos sectores sociales y productivos se realiza posterior a una evaluación cuantitativa, cualitativa y temporal del recurso en la unidad hidrográfica referida. Tal proceso de evaluación debe ser ejecutado por un ente independiente de los distintos usuarios y con la capacidad necesaria para que guíe la distribución del recurso a las poblaciones, al riego, al uso industrial o a cualquier otro tipo de uso. Así, una institución rectora de este tipo de recursos es vital para poder integrar los distintos usos, poder gozar del aprovechamiento más apropiado y de la conservación necesaria.

En el caso del Marco Político hondureño sobre recursos hídricos, aún y cuando la mayoría de los tópicos arriba mencionados son incluidos en el mismo, algunos de ellos no son coherentes con otras disposiciones también dictadas por el Estado tal y como fue expuesto anteriormente. Es importante señalar que varios conceptos explícitos para el aprovechamiento sostenible del recurso son proporcionados por los convenios y tratados internacionales que han sido ratificados por el Congreso Nacional y no por los documentos, políticas o leyes nacionales. En consideración a lo anterior y a las líneas estratégicas mencionadas por Van Hofwegen y Jaspers (1999), el marco político nacional carece parcial o totalmente de los siguientes temas que son imperativos de tomar en consideración:

- ▣ El agua como un elemento inseparable, indiferenciable y de manejo a nivel de cuenca.
- ▣ El valor del agua, especialmente en su aspecto social, económico y ecológico.
- ▣ La participación de la mujer en la gestión hídrica.
- ▣ La toma de decisiones a nivel local de manera participativa.

D.1. El Proyecto de Ley General de Aguas

El Balance Hídrico Nacional (2003) indica que, desde 1991 existía en la entonces Secretaría de Recursos Naturales un Proyecto de Ley General de Aguas, el cual formaba parte de las iniciativas de la administración gubernamental de aquel entonces. Una década después, un conglomerado de actores en el desarrollo nacional continúa haciendo esfuerzos para lograr la elaboración participativa y técnica de un Proyecto de Ley que goce de las líneas estratégicas necesarias para promover la sostenibilidad adecuada de los recursos hídricos en el país. De acuerdo a lo señalado por Monterroso (2004) el nuevo Proyecto de Ley General de Aguas que han elaborado, es un instrumento que ha de obedecer a las tendencias actuales, a las políticas y principios que permitan la modernización sectorial y en especial, que responda a la demanda de los actores relacionados al sector hídrico de manera realista, pragmática y acorde a la realidad nacional.

En tal sentido, dentro de este Proyecto de Ley se legisla sobre líneas específicas tales como: ordenamiento y planificación, descentralización, institucionalidad, derechos de uso, régimen de propiedad, aguas subterráneas, valorización del recurso, tipología de usos, conservación, sostenibilidad, optimización, resolución de conflictos y tratados internacionales. En el se incluyen tópicos vitales para una gestión adecuada del recurso, tales como: la caracterización física, la valorización del recurso y la participación ciudadana, son estipulados dentro del cuerpo de este instrumento jurídico. Por otro lado, temas como la participación de la mujer en la gestión hídrica y el pago por servicios ambientales aún se mantienen pendientes en el Marco Político-Legal Nacional.

Sumado a la estructura institucional que ya existe en el país, el Proyecto de Ley General de Aguas crea nuevas figuras rectoras de gestión. Así se da origen a dos instituciones con protagónicas funciones en la gestión hídrica nacional: el artículo 97 da origen a un Consejo Nacional de Recursos Hídricos y el artículo 101 crea un ente llamado la Autoridad de Agua. Ambas organizaciones tienen funciones complementarias, siendo la Autoridad de Agua la institución de ejecución de los lineamientos dictados por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CONARH).

En efecto, el CONARH ha de ser un órgano consultivo, deliberativo y de asesoría, destinado a proponer y concertar las políticas, dar seguimiento y control social a la gestión del sector hídrico, así como el de promover e impulsar iniciativas referentes al desarrollo de este sector. Este órgano ha de estar integrado por los Secretarios de Estado que representan los distintos sectores que tiene relación directa con los recursos hídricos del país. En este sentido, el CONARH ha de tener la participación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Gobernación y Justicia, la Comisión Permanente de Contingencias, Representantes de los Consejos de Cuenca y de la Autoridad del Agua, entre otros.

Este Consejo consultivo y deliberativo tendrá funciones específicas relacionadas con la dirección de la gestión hídrica nacional. Así, el Consejo ha de identificar y proponer políticas para su implementación y proponer los lineamientos de los instrumentos de ordenamiento y gestión hídrica. También, y como complemento de las atribuciones anteriormente mencionadas, este órgano ha de realizar vigilancia y monitoreo, tanto del cumplimiento de los planes y políticas aprobadas en el sector hídrico, como del estado del recurso en sí. Para enfrentar tan delicadas funciones el Consejo Nacional de Recursos Hídricos ha de contar con una Secretaría Ejecutiva y de la asesoría de un consejo técnico consultivo que estará integrado por expertos en recurso hídrico.

La dirección de la parte ejecutiva de la estructura que es creada en la Ley General de Aguas recaerá en el órgano llamado Autoridad de Agua. Dentro de sus funciones ejecutivas tendrá la aplicación de las políticas y de las acciones administrativas que estas originen. Además, la Autoridad del Agua ha de establecer las normas técnicas y regulaciones aplicables al sector, aprobar la configuración del Balance Hídrico como referente de ordenamiento, planificación y gestión integral del recurso hídrico, apoyar los proyectos de investigación en el sector, aprobar los cánones, tarifas, otorgamientos de derechos de usos, así como, los procesos de concesionamientos y franquicias relacionados a los aprovechamientos de agua y apoyar administrativa y técnicamente a los consejos de cuenca.

Esta estructura creada en el Proyecto de Ley General de Aguas, presenta instrumentos para lograr integración y concertación entre los distintos sectores involucrados de manera directa con el recurso hídrico nacional. A pesar de eso, dicha estructura entra en conflicto con las funciones que ya han sido otorgadas por la legislación nacional a otros órganos ejecutivos tal como lo es la Dirección General de Recursos Hídricos. En tal contexto, ha de ser necesario un afinamiento en la definición de las nuevas tareas especificadas en la ley y su relación con las agencias actualmente existentes y con las agencias que son creadas por la nueva ley. Lo anterior con la determinación de evitar que al entrar en vigencia la nueva normativa, se acentúe la falta de claridad en la definición sobre cual es el rol de las distintas agencias que participan en la gestión hídrica nacional.

Finalmente, con el propósito de que el esfuerzo que se está realizando en formulación de una nueva ley de aguas tenga el efecto esperado, es necesaria la creación de instrumentos jurídicos de apoyo que instituyan un conjunto de incentivos y des-incentivos que regulen el comportamiento de los usuarios con respecto al uso y manejo de los recursos hídricos. Entre tales instrumentos de apoyo se podría considerar la creación de un reglamento de dicha ley y el establecimiento de normas de usuarios a nivel regional, municipal y local.

IV Análisis de percepciones: Actores claves en el desarrollo nacional

.....

Tal y como se mostró en la sección anterior, el marco político-legal sobre recursos hídricos en Honduras cuenta con una considerable cantidad de políticas ambientales y productivas, leyes, planes y convenios internacionales. A pesar de la amplitud de los temas que se han regulado, los resultados referentes al estado de los recursos naturales no han sido los esperados. La limitada sensibilidad ante la complejidad hídrica por parte de los usuarios, el reducido conocimiento de la población sobre las leyes y las deficiencias en aplicación de las mismas, podrían haber contribuido a la generación de la situación actual. En este sentido, el presente apartado ofrece un análisis de las percepciones que actores claves de la Cuenca del Río Choluteca tienen sobre cuatro temas específicos afines a la problemática: la crisis del agua, el marco de políticas y leyes, las inversiones en el tema de cuencas, y la importancia de la Cuenca del Río Choluteca.

En principio, las percepciones son una herramienta fundamental utilizada en alrededor del mundo como medios para poder afrontar procesos de toma de decisiones. En países latinoamericanos se han utilizado para construir instrumentos tales como el “Índice de Transparencia Presupuestaria”, dándole una forma matricial al procedimiento de análisis y así lograr una mejor perspectiva de datos cualitativos.

Las percepciones desarrolladas son una investigación cualitativa en la que se utiliza una metodología descriptiva mediante un diseño no exploratorio, debido a que las variables no se manipulan; además se perciben los fenómenos en su contexto natural. La información obtenida pretende buscar estandarizar y analizar temas o puntos importantes, utilizando como técnica de recopilación de información la entrevista.

Como parte de la presente investigación se estructuró y conglomeró diferentes tipos de actores y, por esta razón hemos dividido a la Sociedad en: Sector Privado, Sociedad Civil, Sector Público Central y Local, los cuales tienen una estrecha relación con la problemática descrita en el marco del estudio de las cuencas y una incidencia grande a nivel del Marco de Políticas Hídricas en Honduras.

El análisis obtenido de las entrevistas se realiza sobre la interacción del sujeto (actores) dentro de la situación social (Honduras, Cuenca de Choluteca) como instrumento grupal que proporcione los diferentes subtemas y los diferentes tópicos que fundamentan el estudio del recurso hídrico, sus políticas y su interacción con el entrevistado. Tales tópicos son, como se mencionó anteriormente: “Crisis del Agua”, “Marco de políticas, Leyes y su Interacción”, “Actividades e Inversiones en Tema de Cuencas”, “Importancia Estratégica de la Cuenca del Río Choluteca” y finalmente “Contradicciones de las Leyes y Políticas”.

Los datos presentados a continuación son producto del análisis y la síntesis de las percepciones de los actores que se encuentran en la cuenca de Choluteca y que por ende tienen representatividad dentro del análisis del marco de políticas a nivel nacional. Bajo este pensamiento se elaboran cuadros con los diferentes tipos de actores.

A. Percepción de la crisis de agua

La crisis de agua no es realmente una crisis de recurso físico, sino más bien al limitado ordenamiento de los recursos hídricos⁴. Esto se refleja en muchas cuencas, que aunque reciban una considerable precipitación anual, tal vez mayor que la cantidad requerida para la dotación per cápita, presentan problemas de escasez de agua durante las épocas secas. En algunas regiones la problemática es tan compleja que esta situación se ha de reflejar en generaciones futuras.

En base a los resultados obtenidos ante la indagatoria sobre la crisis del agua, se percibe que el problema de la crisis del agua se basa en un limitado cumplimiento de los limitados de las responsabilidades de los actores interesados. Tanto de los gobiernos como de los usuarios directos del recurso. Se percibe que tal limitado cumplimiento de sus responsabilidades, especialmente al nivel rural, puede estar dado por un limitado conocimiento de la dinámica hídrica. A pesar de eso, como podemos apreciar en la Matriz 1 todos los sectores e incluso la sociedad civil se encuentran concientes del grave problema que aqueja en este momento a las comunidades y poblaciones. Coinciden en que el mal uso de los recursos representa grandes problemas de abastecimiento de agua para las generaciones presentes y futuros.

Matriz 1. Percepción de la crisis de agua.

SECTOR PRIVADO
1. "A nivel mundial... la desertificación se ve agudizada por el alto deterioro que se maneja en las cuencas... y podemos apreciarlo en función de la calidad y la cantidad del recurso agua. [...] La crisis ha obligado a un racionamiento para uso doméstico... lamentablemente deteriora la calidad de vida del usuario. [...] Hay poca conciencia de parte de la población, que no se dan cuenta que el agua se produce en una zona que actualmente está descuidada... no tan valorada como debiera ser". <i>Representante de Aguas de Choluteca.</i>

SOCIEDAD CIVIL
1. "[...] Los próximos conflictos internacionales, nacionales, locales y de los países justamente va a ser por el agua y es un tema trascendental en el contexto del país y a nivel internacional. [...] Yo creo que el principal problema es la falta de decisiones, el tortuguismo de la gente que decide por unidad un gobierno no estoy hablando de este gobierno estoy hablando de cualquier gobierno." <i>Representante de la Red de Desarrollo Sostenible.</i>

⁴ Extraído del primer World Water Development Report de las Naciones Unidas (Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos: Agua para todos, Agua para la Vida), una empresa conjunta de 23 agencias de las Naciones Unidas, incluso el PNUMA.

SECTOR PÚBLICO (NIVEL CENTRAL)

1. "El problema muchas veces es la distribución y la falta de almacenamiento del recurso hídrico". **Representante del Grupo de Facilitación de la Región Centro Sur en las cuencas, Cuenca del Río Rico y la Cuenca del Río Verdugo. MARENA**

2. "En el campo piensan que su cuenca solo es el pedacito de donde sacan su agua. El hecho de que ellos piensen que solo con cuidar ese pedacito pequeño se benefician, pero después no importa lo que pase aguas abajo". **Representante de la Secretaría de Gobernación y Justicia**

3. "Vemos de que cada día que pasa la deforestación avanza a pasos agigantados y lo más preocupante para mí es que la población no tiene conciencia del riesgo que corremos a largo plazo, si seguimos deforestando, si seguimos depredando el bosque, ellos no tienen una visión clara de el significado que esto tiene a largo plazo". **Representante del Estado Mayor 101 Brigada de Choluteca.**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL LOCAL)

1. "Hemos detectado mediante denuncias, inspecciones que hay crisis del agua en nuestro municipio, detectamos que es bastante delicado, hemos tenido enfrentamientos en algunas comunidades, pleitos por agua e incluso en la misma ciudad de Choluteca [...] han matado personas, por el agua [...] Principales problemas [...] la contaminación, la deforestación y los incendios". **Representante de la UMA Choluteca**

2. "En varias comunidades no hay agua, en unas comunidades tenemos fuentes de agua, pero son muy pobres y con los pozos perforados es limitada [...] nosotros hemos buscando, ONG'S que nos ayuden con la problemática del agua [...] capacitación para a las juntas de agua para que ellos administren sus proyectos de agua y al mismo tiempo que lo hagan sostenible. [...] La tala de bosques, la contaminación, deforestación, son los principales problemas que hay en todos los Municipios aledaños a la microcuenca de Choluteca. Tenemos que trabajar para mejorar". **Representante de la Alcaldía Municipal Namasigue.**

3. "No hemos resuelto los problemas todavía del agua" **Representante de la de la Alcaldía de Apacilagua.**

B. Percepción sobre el marco de políticas, leyes y su aplicación

La percepción sobre el marco de políticas, leyes y su aplicación, determina el grado de conocimiento y aplicabilidad que el mismo tiene en una región determinada. El conocimiento de las leyes puede verse limitado por múltiples causas, tales y como pueden ser el grado de educación de la persona, su experiencia en el pasado con respecto al uso de los recursos o el nivel de conciencia que tenga el ciudadano con respecto a la importancia de cumplir las leyes. La aplicabilidad de la ley dependerá del conocimiento que se tenga de la misma, la concordancia entre la ley misma y el escenario donde se aplicará, así como de otras causas inherentes de los procesos judiciales (por ejemplo: costos de aplicar la ley).

Matriz 2. Percepción sobre el marco de políticas, leyes y su aplicación.

SECTOR PRIVADO
1. “La Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento con su respectivo reglamento, cuando se implemente... mejorará muchísimo la administración de este servicio. [...]A través de las municipalidades garantizará un mejor uso y control de la calidad del mismo. [...]La ley es bastante clara y los objetivos son bastante definidos se encuentra acorde a la realidad, que el país presenta actualmente y responde al beneficio de la colectividad. [...]Las políticas que se están manejando se refieren a políticas locales generadas en el Plan de Arbitrio Municipal, pero no responde a una Ley General de Aguas... las políticas se quedan pequeñas en cuanto al manejo del recurso agua. No tenemos una ley para el manejo de cuencas”. Representante de Aguas de Choluteca.

SOCIEDAD CIVIL
1. “Conozco algunas como la ley marco de agua y saneamiento que acaba de ser publicada, ley de Dominio Territorial y la ley de Aguas Nacionales [...] En Honduras [...] no es problema de leyes es un problema de actitudes un cambio actitudes [...]Yo creo que lo más importante además de tener las leyes, yo creo que la parte educativa; la parte de transferencia; la parte de socialización de las leyes; la parte de socialización de los procesos son necesarios, y en ese sentido también la educación, capacitaciones a el extensionista que debe desarrollar materiales adecuados para transferir esos conceptos”. Representante de la Red de Desarrollo Sostenible

SECTOR PÚBLICO (NIVEL CENTRAL)
1. “[...]Y en efecto estamos trabajando con un proyecto de la A.I.D. con apoyo de A.I.D. en la zona de Guanacaure, que coincide constante con estas políticas [...] Son políticas que en realidad tenemos que llevar a cabo en el territorio donde estamos trabajando”. Representante Regional de COHDEFOR
2. “Bueno nosotros contamos con normas específicas, tenemos una norma de calidad de agua, también hay algunas leyes como la misma Ley Municipal, el Código de Salud, Las Leyes Ambientales que restringen o tipifican la calidad o la cantidad del agua que llega”. Representante de la Regional de Saneamiento Ambiental de la Región de Salud 4
3. [...] no las conocemos [...] Pues todavía no tengo conocimiento práctico sobre eso, hemos hecho algunas actividades puntuales, pero así basados en la Ley puntual con algunos artículos, ninguna”. Representante de Educación Ambiental y Salud de la Secretaría de Educación en el Departamento de Choluteca
4. “La verdad que honestamente yo tengo muy poco conocimiento”. Representante del Estado Mayor 101 Brigada Choluteca

SECTOR PÚBLICO (NIVEL LOCAL)

1. "Sobre las leyes, ahorita yo no las tengo, para que le voy a decir, pero si tengo conocimiento que existen". **Representante de la Alcaldía de Apacilagua.**
2. "Ahorita hay desconocimiento de esto [...] hemos estado abandonados por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, que es la que más hemos tenido apoyo". **Representante de la UMA Choluteca**
3. "Sí, si las conocemos. Bueno algunas tendrían que ser mejoradas, hay algunas cosas que no se adaptan a nuestra realidad [...] no son adecuadas [...] tenemos deterioro porque las leyes no se aplican." **Representante de la Unidad Técnica Mambocaure.**

En las percepciones obtenidas referentes al marco de políticas, detalladas en la Matriz 2, se destaca el hallazgo de que existe un limitado conocimiento del marco político-legal hondureño sobre recursos hídricos. Tal situación se presenta con más énfasis en el sector público, tanto a nivel central como a nivel local. Es importante destacar que los actores que señalan desconocimiento de dicho marco, también señalan el interés de conocer y participar en la generación de políticas y de cambios dentro del sistema establecido en la actualidad.

En dicha matriz también se muestra que con respecto al sector local, los actores manifiestan que la falta de aplicabilidad de la ley puede estar dada debido a la falta de concordancia de la ley con la realidad de las comunidades. En este sentido, el Sector Público pretende que las leyes sean adaptadas a la realidad procurando dar un mejor cimiento al control, uso y aprovechamiento adecuado de los recursos. Así mismo, se percibe el requerimiento de los actores de que las leyes sean socializadas con el propósito de que sean conocidas.

C. Percepción sobre las actividades e inversiones en el tema de cuencas

El trabajo en cuencas, ya sea en labores preventivas como restaurativas tiene ya varias décadas en el país. Tradicionalmente, los proyectos en cuencas han sido ejecutados por unidades ejecutoras adscritas a Secretarías de Estado o a instituciones descentralizadas y financiadas por bancos internacionales de desarrollo o por agencias bilaterales de apoyo. De manera paralela, organizaciones no gubernamentales han trabajado, pero a menor escala, en actividades que buscan un uso adecuado de las cuencas hidrográficas. Las cuencas de los ríos Choluteca, Humuya, Nacaome, Negro, Tulian, Ulua, Chamelecon, etc., han sido áreas prioritarias de intervención.

Referente a este tema, en la Matriz 3 se puede apreciar que en efecto existe aceptación del proyecto coordinado por USA-AID y Zamorano en las cuencas de los ríos Choluteca y Negro. Así también se percibe la satisfacción del trabajo que otras instituciones u organizaciones han efectuado en dichas cuencas. De la misma forma, se percibe que varios sectores, señalan que debe existir una mejor coordinación entre las instituciones que trabajen dentro de una misma área de intervención para que de forma coordinada se procure lograr un mayor impacto en las comunidades.

Matriz 3. Percepción sobre las actividades e inversiones en el tema de cuencas.

SECTOR PRIVADO

1. "En la zona de la cuenca se han manejado proyectos de PNUD, FHIS, Cooperación Española y Aguas de Choluteca, tratando de reforestar y manejar la microcuenca, con la participación de Zamorano en la identificación de actores y zonas que permitan un mejor manejo de recurso hídrico. [...] CODEHFOR ha sido una de las instituciones más puntuales y con menos regularidad. [...] No he podido ver ningún logro hasta la fecha aun cuando se han establecido planes de manejo de cuencas en Choluteca y Guanacaure. [...] La Cooperación Española se ha orientado a la municipalización del servicio de agua, que ha sido un buen aporte, pero hasta la fecha no tenemos resultados concretos. [...] Estas acciones van orientadas fundamentalmente a las organizaciones, municipalidades y la mancomunidad...el propósito de estas acciones es el manejo adecuado de los recursos hídricos. El principal impacto será asegurar la disponibilidad del recurso hídrico y su sostenibilidad. [...] No tenemos datos específicos sobre proyectos trabajando sobre la Cuenca del Río Choluteca. [...] No se tiene actividades específicas orientadas al manejo de la cuenca...para generar acciones que tengan impacto, tienen que ser acciones integrales e incorporando la diversidad de actores que manejan la cuenca del Río Choluteca. [...]A futuro hay disponibilidad de la empresa a atender la problemática... con mucho gusto incorporarnos al proceso". **Representante de Aguas de Choluteca.**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL CENTRAL)

1. "Nosotros con el Banco Interamericano de Desarrollo, y en coordinación con aliados estratégicos como Zamorano, la Escuela Nacional de Ciencias Forestales ESNACIFOR, entidades nacionales, que tienen relación internacional. También en la zona estamos coordinando con Visión Mundial nacional e internacional con un fondo cristiano para el desarrollo. Hay otra institución en la parte norte, en la parte alta de la cuenca la que trabaja en la zona de Lepaterique, que es GEX, y obviamente tenemos que trabajar con este nuevo proyecto que es el de Bosque y Agua patrocinado por USA-AID, que también tiene nexos con una de las co ejecutoras del Programa que es la AFE COHDEFOR. Nosotros estamos abiertos, yo creo que trabajar coordinadamente es lo prioritario [...] nuestras co ejecutoras, SERNA, AFE, COHDEFOR, COPECO, AMONH, SANAA, ENNE y etc...". **Representante del Grupo de Facilitación de la Región Centro Sur en las cuencas, Cuenca del Río Rico y la Cuenca del Río Verdugo. MARENA**

2. "COHDEFOR, ESNACIFOR, La Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, la ENA en Olancho, la misma Secretaría de Gobernación y Justicia, y el INA en cierto momento, han realizado proyectos, adscritos a alguna Institución y Dependencias tales como: Recursos Hídricos. [...] el Proyecto El Cajón, el Proyecto Desarrollo Forestal PDF, una parte la USA-AID". **Representante de la Secretaría de Gobernación y Justicia.**

SOCIEDAD CIVIL

1. "La Cooperación Internacional como el Gobierno, la Sociedad Civil y AID trabajan en el sector así como la Cooperación Suiza, la Cooperación Sueca, la Cooperación Holandesa, y La Cooperación Española. Hay una gran cantidad de entes involucrados y preocupados en lo que es el ambiente". **Representante de la Plataforma de Agua. PNUD**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL LOCAL)

1. "Algunos otros proyectos que se han hecho con una institución de OIKOS y Acción Contra el Hambre [...] los Organismos Cooperantes Internacionales... Nosotros, como Municipio en San Marcos, hemos sembrado muchas esperanzas en ellos, pero la verdad es que no han estado presente ninguna ONG o Institución donante muy pocos y más que todo algunos se han ido por el área de salud que también los hemos apoyado, pero en cuencas... Acción Contra el Hambre perforó un par de pozos, pero debido a que los terrenos en San Marcos son rocosos o el agua es muy profunda no dieron resultados, pero si tenemos necesidades de agua. [...] nosotros tenemos a nivel de comunidades algunos proyectos donde estamos reforestando algunos lugares, otros mejorando el sistema de recolección de agua con algún tipo de represas o sistemas de filtración de ellos en diferentes formas estamos colaborando y estuvimos en la mejor disposición de poder lograr lo mejor con una orientación técnica".

Representante de la Municipalidad de San Marcos

2. "Zamorano con USA-AID es de los que está más trabajando en este aspecto, sobre el agua [...] creo que lo más importante es que la gente conozca un poco mejor el manejo del agua por lo menos la parte del uso del agua. **Representante de la UMA Choluteca.**

D. Percepción sobre la importancia estratégica de la Cuenca del Río Choluteca

En la propuesta del proyecto de "Manejo del Agua en las Cuencas de los Ríos Choluteca y Río Negro" se destaca la necesidad de ejecutar acciones de manejo de cuencas para responder a la realidad compleja que se vive en el territorio Nacional referente a los recursos naturales, específicamente relacionada con la Cuenca del Río Choluteca.

Matriz 4. Percepción sobre la importancia estratégica de la Cuenca del Río Choluteca.

SOCIEDAD CIVIL

1. "Extremadamente importante no es la más grande del país no es la que tiene mayor caudal pero yo diría que de las 18 cuencas de Honduras dieron a escoger donde se encuentran todos los graves problemas de Honduras, como un gran laboratorio esa es la Cuenca del Río Choluteca existe la mayor cantidad de población sobre ella y los problemas son tan graves que sino podemos hacer algo durante los próximos años tendremos graves consecuencias a corto plazo".

Representante de la Plataforma de Agua. PNUD

SECTOR PRIVADO

1. "Choluteca por su ubicación geográfica depende de la Cuenca del Río Choluteca y el único bosque verde es la zona protegida del Guanacaure... en esas condiciones se vuelve sumamente crítica la disponibilidad (de agua) en la cuenca baja. [...] En la zona alta de Guanacaure se debe evitar que sigan con el deterioro uniforme y constante que está sufriendo en este momento. [...] El aporte hídrico de la Cuenca del Río Choluteca es mayoritario... casi un 80% del agua total. [...] El Río Choluteca es de una extensión sumamente grande y está en varios departamentos... es una cuenca vieja, degradada, erosionada... para recuperarla necesitamos tiempo... y una inversión muy alta. [...] Existe una explotación incontrolada de la fuente subterránea... genera un desequilibrio del recurso hídrico... favorece la desertificación y emigración de la población hacia otras zonas del país". **Representante de Aguas de Choluteca.**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL CENTRAL)

1. "Yo creo que es bueno integrar una visión de política de largo plazo, porque cualquier infraestructura que nosotros queramos construir, necesita que tengan los recursos hídricos en la parte alta". **Representante Regional de COHDEFOR**

2. "La zona alta de la Cuenca del Río Choluteca, lo que es Francisco Morazán debe de protegerse al máximo para que el agua cuando llegue a la zona del Golfo en la parte media, en la parte baja, llegue menos contaminada". **Representante de Educación Ambiental y Salud de la Secretaría de Educación en el Departamento de Choluteca**

3. "La cuenca Choluteca que precisamente tiene uno de los principales focos de pobladores que es Tegucigalpa y Choluteca". **Representante de la Secretaría de Gobernación y Justicia**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL LOCAL)

1. "Es muy importantes, porque esa sirve tanto para consumo humano como también para agricultura y ganadería y es uno de los ríos principales que tenemos en Honduras". **Representante de la Municipalidad de San Marcos**

2. "Es importante porque necesitamos hacer uso adecuado de la Cuenca del Río Choluteca no hemos hecho un uso adecuado [...] el recurso agua no lo estamos utilizando adecuadamente". **Representante de la Alcaldía Municipal de Choluteca**

Según las percepciones de la Matriz 4, especialmente lo referente a la Sociedad Civil, se aprecia que la Cuenca del Río Choluteca es un área en la que es necesario promover un manejo adecuado de los recursos presentes debido a la concentración de problemas que en la actualidad existe en esta zona, una de las más pobladas del país y además en la que se encuentra la capital política del país. Estratégicamente, la cuenca se encuentra dentro de la zona más afectada por el Huracán MITCH (1998) y, es considerada dentro de la T de desarrollo⁵, por esta razón, la prioridad de intervención es demandada y altamente justificada.

E. Percepción sobre las contradicciones de las leyes y políticas

De forma concordante con la sección anterior y específicamente con el inciso de Incoherencia del Marco de Políticas, se entrevistó a varios sectores de la sociedad para determinar cual es la percepción sobre tales contradicciones. Los resultados se muestran en la matriz 5.

Matriz 5. Percepción sobre las contradicciones de las leyes y políticas.

SECTOR PRIVADO
1. "Estamos obligados a esperar la implementación de ley que responda a una política del país y no a las buenas intenciones de gobiernos locales y las ONG". <i>Representante de Aguas de Choluteca.</i>

SECTOR PÚBLICO (NIVEL CENTRAL)
1. "En algunos casos, las mismas leyes se cruzan, se contradicen en algunos casos y eso genera a veces, en los mismos actores locales algún tipo de confusión. El otro problema es que tenemos las leyes, pero las comunidades locales no han tenido acceso a ellas, ni a través de la capacitación". <i>Representante del Grupo de Facilitación de la Región Centro Sur en las cuencas, cuenca del Río Rico y la Cuenca del Río Verdugo. MARENA</i>
2. "Creo que la ley del ambiente en cuanto a lo que es los castigos por los delitos ambientales si hay algo, talvez no son contradictorias, tanto como confusas o quizá un poco desactualizadas porque según tengo entendido muchas de las leyes son copiadas de otras y quizá muchas veces al copiarlas no las adaptan a lo que deberían de ser". <i>Representante de la Secretaría de Gobernación y Justicia</i>
3. "No tanto la ley se contradice, sino se complementa; pero el problema se da cuando la gente no sabe que es lo que le corresponde hacer". <i>Representante de la Secretaría de Gobernación y Justicia.</i>

⁵ Informe de Desarrollo Humano 1999, por Mayra Falck

SOCIEDAD CIVIL

1. "En las nuevas leyes tanto así como contradicción no diría yo. Yo diría que es falta de coordinación entre ellas." ". **Representante de la Plataforma de Agua. PNUD**
2. "Si hay contradicciones y hay algunos pasivos. Yo pienso que lo que más afecta a nuestra población es la falta de un flujo de información transparente, una información que se entienda por todos los actores la información, del desarrollo, que tiene que ser pública y el problema es que todas las leyes se discuten en procesos de dinámicas y concertación en mesas sectoriales o como lo quieran llamar, pero lo que entra al Congreso uno más o menos lo sabe pero lo que va salir de allí ya nadie lo sabe y eso es uno de los problemas, la falta de información transparente hacia el pueblo. **Representante de la Red de Desarrollo Sostenible**

SECTOR PÚBLICO (NIVEL LOCAL)

1. "La ley puede ser útil o nó, de acuerdo a la conveniencia de cada lugar". **Representante de la Alcaldía Municipal de Choluteca**
2. "Hay que tener una ley de verdad, para así mismo aplicarla". **Representante de la Alcaldía de Apacilagua.**
3. "Si nos dieran un folleto de la Ley de Aguas, podríamos saber como utilizarlas". **Representante de la Unidad Ambiental de Namasigüe.**

Recomendaciones para el fortalecimiento del marco político hídrico nacional

La existencia de un escenario adecuado es necesaria para promover el manejo adecuado de los recursos hídricos en el país. Tal escenario es influenciado de manera significativa por las políticas y planes que el gobierno emite, no solo referente a los recursos hídricos en específico, sino también por las relacionadas con los distintos sectores que son usuarios directos del recurso. La ausencia de políticas o la existencia de políticas mal diseñadas tienen una repercusión negativa en el medio en referencia.

En el caso del marco político hondureño sobre recursos hídricos, se estima que deben de existir iniciativas que promuevan su organización, coherencia, complemento y armonización a fin de que pueda ser un medio que asegure el aprovechamiento racional del recurso. En este estudio se ha hecho un esfuerzo por tratar de realizar una identificación de los distintos instrumentos que conforman el marco político nacional sobre recursos hídricos, habiendo analizado 33 leyes, políticas o planes. Sin embargo, se avista que existen muchos mas instrumentos que de alguna manera influyen en conductas y comportamientos hacia este valioso recurso. El compendio de todos esos instrumentos es una de las actividades que se debe de promover a nivel de Gobierno para dirigir esfuerzos y buscar una organización y coherencia entre tales instrumentos.

Por otro lado, en la actualidad se percibe que existen varias líneas estratégicas sobre el manejo del agua que aún no han sido reconocidos de manera explícita y operativa en la legislación nacional. Contrariamente, esas mismas líneas estratégicas ya han sido aprobadas mediante la ratificación de convenios internacionales en los que tales preceptos son incluidos. El proceso de armonización en este sentido es necesario con el fin de tener un marco político homogéneo. De manera específica, el fortalecimiento del Marco Político Hídrico Nacional debe estar orientado a atender dichas líneas estratégicas de la forma siguiente:

- ➡ **En la caracterización física del recurso:** El respeto a las características del agua y del ciclo hidrológico es básico para poder lograr que un escenario más apropiado de manejo sea establecido. En la actualidad la legislación hondureña realiza un reconocimiento parcial de estos elementos pero, proporcionarle un mayor énfasis al mismo es necesario para lograr una dirección y planificación adecuada de la gestión. Las características de integridad, multifuncionalidad y multidimensionalidad deben de ser reconocidas desde el instrumento primario que dirige la gestión del recurso.
- ➡ **En el dominio y uso del recurso:** Debe de existir concordancia en lo que se refiere al dominio, propiedad y derechos de uso de las aguas. En la actualidad, varios instrumentos estipulan que el agua es de dominio y uso público, sin embargo, existen también artículos en el marco político-legal que indican la propiedad privada de ciertas etapas del ciclo hidrológico. En consideración a lo anterior es necesario que se establezca de manera concluyente el dominio público del recurso para así promover el acceso equitativo al recurso y la sostenibilidad del mismo.

- **En la clasificación y priorización del uso:** Es preciso que el Marco político-legal cuente con las herramientas necesarias para que los funcionarios directores de la gestión puedan identificar los tipos de uso y determinar un orden adecuado de priorización de los mismos, de acuerdo a las circunstancias de lugar y de tiempo. Debido a la heterogeneidad del territorio y de las necesidades y costumbres de la gente, el marco político-legal debe de proveer los medios para hacer las evaluaciones por cada región para así determinar los tipos de uso y la priorización, y no establecer de forma centralizada un orden de preferencia, potencialmente inadecuado para muchas regiones. Se excluye de este régimen de priorización el abastecimiento a poblaciones el cual es, por la naturaleza misma del hombre, la prioridad en el uso del recurso. Otros usos como el “ecológico”, el cual se refiere al aprovechamiento que hace la naturaleza del agua, debe de ser considerado con el propósito de tener un manejo que guíe a la conservación.
- **En el control de aprovechamiento:** Es necesario establecer concluyentemente en el marco político-legal el uso racional de los recursos hídricos, no importando cual sea la actividad para el que estén dirigidos. En la actualidad la ciencia estipula que existe una interconexión entre las aguas subterráneas y las aguas superficiales por lo que los efectos de un uso exhaustivo de las aguas subterráneas puede afectar la presencia del recurso en ríos, quebradas y lagunas. En el actual marco normativo se promueve en muchos de sus instrumentos un uso racional del recurso superficial, sin embargo, en lo que se refiere a las aguas subterráneas, el mismo marco promueve el uso pleno de ellas, no importando que exista menoscabo y afectación a otros usuarios.
- **En la conservación:** Actividades tales como la desecación de cuerpos de agua y la explotación intensiva de los recursos hídricos, son permitidos en el territorio de Honduras, siempre que sea con fines productivos. Al no haber mayor regulación al respecto, especialmente en lo que se refiere a la explotación de los recursos asociados al hídrico, se pone en riesgo la disponibilidad de este. Con el propósito de que no existan preceptos que contradigan lo estipulado por los propósitos de conservación del recurso, se considera preciso el reconocimiento de las prácticas que generan un menoscabo significativo y promover una regulación adecuada de los mismos. Tales iniciativas de regulación, generadas idealmente al nivel nacional, deberían ser respaldadas por las acciones de monitoreo y vigilancia por los niveles municipal y local.
- **En la planificación:** Uno de los mayores inconvenientes futuros que se perciben en el manejo de recursos hídricos en el país, es el hecho que en la actualidad existe falta de claridad sobre el escenario desde el cual se debe de realizar la planificación: la cuenca hidrográfica o el municipio. La armonización entre estos niveles de planificación es precisa. Científicamente es ideal tomar a la cuenca como escenario para planificar los recursos hídricos y a las municipalidades para que ejerzan las acciones necesarias que hagan que dicha planificación sea adecuada a su jurisdicción en términos de conservación biofísica, como de desarrollo económico local. El enfoque de fortalecimiento básico es el de armonización de los instrumentos que dan competencia a las municipalidades y a los niveles superiores en lo que se refiere a la organización y planificación del recurso.
- **En el desarrollo institucional:** La ejecución de la gestión de los recursos hídricos depende de organismos creados para ello, de forma conjunta con los usuarios. En la actualidad, y tal vez debido a la confusión en los escenarios de planificación, existe falta de claridad sobre cuales son los límites de responsabilidad entre los niveles locales, municipales, regionales y nacionales. Tal situación es aún más compleja debido al extenso número de instituciones que existen a nivel nacional para la planificación, coordinación, ejecución de proyectos, evaluación, control y vigilancia de los recursos hídricos. Sumado a lo anterior, se acusa la inexistencia de un ente independiente que dirija la gestión hídrica nacional.

Ante tal situación es necesario que exista una revisión de la estructura institucional definiendo cuales son las funciones entre los distintos niveles de gestión. Tales funciones deben de ser complementarias y deben de comprender las distintas responsabilidades que son necesarias para obtener un manejo integral. Una de las acciones claves para lograr esto, es la creación de un ente independiente de los sectores usuarios del recurso, con representaciones a nivel regional, con el propósito de dictar los lineamientos de gestión necesarios para cada región determinada. El período de creación de nuevos instrumentos normativos, como lo es la Ley General de Agua, es una clara oportunidad para poder lograr tal objetivo, así como de dar el afinamiento necesario a toda la estructura de la gestión hídrica nacional.

- ▣ **La participación de los usuarios:** Esta es una de las líneas estratégicas a la que se le debe de prestar mayor atención en el Marco Político Hídrico Nacional. Se debe de fortalecer los enunciados que permiten la participación de los usuarios en las tomas de decisiones sobre los recursos hídricos a nivel local. Dichos espacios participativos deben de gozar de equidad y balance entre los distintos sectores y no deben de estar confinados a ciertos usuarios o a límites políticos. Tal participación de los usuarios en la gestión hídrica significa también cierto grado de colaboración del gobierno en actividades tales como supervisión y apoyo de tales procesos participativos.
- ▣ **La participación de la mujer y de los jóvenes:** Uno de los elementos que son menos considerados en el marco político es la participación de la mujer en la gestión hídrica. La mujer, sobre todo en las áreas periurbanas y rurales, son las administradoras del agua lo que en teoría les da un gran poder de negociación. A pesar de ello, este momento no existen los espacios necesarios para que tal poder pueda ser ejercido. Es imperioso fortalecer en el articulado de las leyes y políticas sobre recurso hídrico, la equidad de género en la distribución de las responsabilidades y de beneficios en la gestión, sobre todo, en lo que se refiere a la toma de decisiones, en la priorización de los recursos físicos y financieros y en la protección de los mismos. Espacios similares deberían existir para la juventud, con el propósito de ir creando capacidades y una conciencia de administración hídrica integral en los futuros tomadores de decisiones.
- ▣ **Educación:** La utilización del recurso se verá altamente influenciado por el grado de conocimiento que tenga el usuario con respecto a conceptos de eficiencia de uso y del valor ecológico, económico y social del agua. Ante este reto, se reconoce la educación como un medio vital para lograr un uso más eficiente de los recursos. En la actualidad, la Ley General del Ambiente brinda implícitamente, pero de manera aislada, ciertos lineamientos al respecto. Mayor énfasis sobre educación debe de incluirse en aquellos instrumentos destinados a la regulación del funcionamiento de los organismos locales de gestión, tal como lo pueden ser las Juntas de Agua, organización de regantes o patronatos de vecinos.
- ▣ **Valores del recurso:** El reconocimiento de los valores del recurso es fundamental para que su manejo sea adecuado. En una primera instancia, hay que reconocer que el agua posee un valor social intrínseco, el cual se demuestra por la necesidad que tenemos los humanos de hacer un esfuerzo de forma conjunta para gozar de su abastecimiento. Así también, el agua tiene un valor económico adjunto por el hecho de que para su uso, las personas incurren en costos que luego deben de ser trasladados a los usuarios. Un tercer valor del agua es el ecológico, el cual se refiere a la función que el agua tiene en el funcionamiento de los distintos ecosistemas. Al menos estos tres valores deben ser reconocidos por el Estado con el propósito de lograr así una base técnica indispensable para la toma de decisiones referentes al recurso o a los asociados a el.

- ➡ **Comercialización y privatización:** El considerar que existen diversos tipos de costos en los procesos de abastecimiento del agua, nos brinda los elementos para estimar que es necesario cobrar tales costos con el propósito de mantener el funcionamiento adecuado de los sistemas, incluyendo el mantenimiento de las fuentes del recurso. Hasta el momento, el Marco político-legal de Honduras considera la comercialización y privatización del servicio de agua potable especialmente con fines domiciliarios. En la zona urbana, existe también el cobro por el abastecimiento de agua a industrias conectadas al sistema de distribución de agua potable. A pesar de eso, el agua que es suministrada para usos como riego, cultivo en agua, etc., no es regulada adecuadamente hasta el momento. Considerando, que la demanda del recurso va en aumento, no así la protección de las fuentes, se considera necesario establecer las regulaciones necesarias para asegurar un servicio adecuado a futuro que impulse el desarrollo nacional. En este sentido el concepto de pagos por servicios ambientales y otros mecanismos similares deben ser considerados como medio para lograr el mantenimiento adecuado de los sistemas hídricos.
- ➡ **Resolución de conflictos y sanciones:** El agua al ser un elemento crucial para el desarrollo de toda actividad humana, es motivo de conflictos entre usuarios. Tales conflictos, dependiendo de las causas que los originaron, pueden guiar a la imposición de sanciones que influyan en comportamientos futuros. Referente a los instrumentos internacionales, se establece que estos no presentan mayor énfasis en mecanismos en como identificar y resolver conflictos o disputas. Los instrumentos nacionales, principalmente aquellos enfocados en el nivel local, presentan mecanismos de resolución de conflictos sin que en la realidad se constituya en resolución efectiva de disputas. Ante tal situación es importante que el marco hondureño establezca mecanismos legales a diversos niveles de acción, así como mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan dirimir disputas a bajo costo. La promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, es decir decidir disputas fuera de los procesos judiciales normales, ha de facilitar de manera la resolución de disputas sobre acciones. A la vez, es necesario el diseño de sanciones acordes a la realidad nacional y local, que prevengan el uso irregular del recurso mediante y que sean una guía efectiva del comportamiento de los usuarios del recurso.

VI Conclusión

El agua, históricamente confinada dentro de un sector denominado recursos hídricos, es crítica para la supervivencia de todos los seres vivos, además de ser un importante elemento para casi todas nuestras actividades económicas y recreativas. Es el recurso más usado por los distintos tipos de industria, fundamental para las actividades agrícolas, base para muchas redes de transporte y vehículo para la disposición de desechos. Su presencia o su carencia, afecta la calidad de vida de las sociedades. Es un recurso integral, multifuncional, multidimensional y por todos los usos antes citados, es fuente de competencia y de conflictos.

La realización de estudios sobre recursos hídricos en una región determinada demanda la ejecución de un análisis macro que ponga en perspectiva y de manifiesto, los análisis que se realicen a nivel medio y a nivel puntual o local. Uno de los elementos que se han de analizar son las políticas, las cuales son preceptos que orientan el comportamiento de los individuos en referencia a elementos específicos. Ellas establecen mecanismos de incentivos que estructuran la forma en que se comporta la sociedad y por lo tanto, son instituciones que crean oportunidades y limitaciones para las personas.

La noción general de lo que es una política hídrica ha cambiado mucho durante los últimos treinta años. En el pasado, éstas eran un conjunto de guías que buscaban de manera casi exclusiva, el crecimiento económico de las sociedades. Tal enfoque se instituyó con más fuerza posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el deseo de crecimiento económico de los países desarrollados los llevó a la construcción de grandes represas hidroeléctricas (Hunter, Salzman y Zaelke, 1998), así como de otros proyectos con el objetivo de aumentar la generación de energía, facilitar el acceso a recursos, aumentar la inversión e incrementar la producción.

En contraste al enfoque que prevalecía a mediados del siglo pasado y gracias a la evaluación a nivel global de la situación de los recursos hídricos, desde finales de la década del 70 ha existido una transformación en las políticas hídricas las cuales ahora gozan de un enfoque más socio ambiental que considera la necesidad de poner los recursos a beneficio de los sectores sociales y productivos de manera sostenible. Esto ha hecho que en la actualidad, se realicen esfuerzos alrededor del mundo para diseñar políticas nacionales orientadas al Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, que aseguren un enfoque de planificación comprensivo, una distribución racional y equitativa de los recursos y posibilidades de participación de los habitantes en el diseño de tales instrumentos.

Si la política hídrica no se efectúa de forma integral, tomando en consideración los diversos sectores demandantes del recurso y la cantidad de agua disponible, tiende a crear conflictos, no solo a nivel operativo sino al nivel mismo de emisión de políticas. Tales instrumentos, deben permitir el aprovechamiento del recurso de manera que se fomente el desarrollo económico y social del país pero, que al mismo tiempo provean los elementos necesarios para garantizar la conservación del recurso. De aquí que el fenómeno de incoherencias en el Marco Político-Legal sobre recursos hídricos, y en general recursos naturales, no sea del todo inesperado. La existencia de tales incoherencias puede ocurrir en cualquiera de las líneas estratégicas que son fundamentales en la formulación de una política nacional de Manejo Integrado de Recursos Hídricos. Las líneas estratégicas de política referente a los recursos hídricos en Honduras, basados en los principios a

los que hacen referencia Van Hofwegen y Jaspers (1999), son: a) la caracterización del recurso, b) el dominio y uso, c) la clasificación y priorización de usos, d) el control de aprovechamiento, e) conservación, f) planificación, g) desarrollo institucional, h) participación de usuarios, i) participación de la mujer y la juventud, j) educación, k) recursos compartidos, l) comercialización y privatización, m) valores del recurso y n) control y vigilancia.

El Marco Político-Legal sobre Recursos Hídricos en Honduras es extenso. Abarca de manera prioritaria aproximadamente 33 instrumentos, entre los que se incluyen los relacionados directamente con el recurso hídrico, los relacionados con el uso del recurso hídrico y los relacionados con las instituciones que forman parte de la gestión hídrica. A pesar de tal cantidad de herramientas jurídicas, a la fecha no ha existido en el país una política hídrica nacional promulgada por alguna administración de gobierno que haya tenido la aplicación y funcionalidad requerida.

En la revisión del marco político-legal, es evidente la limitada coherencia y de armonización entre diversos instrumentos referentes a la caracterización física del recurso, el dominio y uso, la clasificación y priorización de tales usos, el control de aprovechamiento, la conservación del recurso y los escenarios de planificación. Sumado a lo anterior, existe una amplia estructura institucional sobre la dirección, coordinación, planificación, regulación, control y vigilancia de los recursos hídricos, estructura que en varias ocasiones se superpone creando cierta confusión sobre quien lidera los procesos de gestión.

Dentro del marco político-legal, se puede considerar que existen dos enfoques: el enfoque conservacionista, que tiende a la preservación del recurso y el enfoque utilitarista el cual tiende a promover generalmente de manera sectorizada el aprovechamiento del recurso. En este sentido, cada sub-sector usuario planifica, construye y opera sus proyectos sin tomar en consideración los intereses de los otros usuarios sobre la misma fuente, ni las externalidades que sus acciones provoquen en el recurso. Ejemplo de instrumentos que se ubican dentro del primer enfoque, están la Ley General del Ambiente, la Carta Centroamericana del Agua y el Proyecto de la Ley General del Ambiente. Dentro de los instrumentos utilitaristas están: la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales, la Ley de Minería y la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y al Desarrollo Humano.

Otra particularidad del marco político es, que aunque la razón primordial por la cual se dictan normas es la de influir de manera conjunta en el comportamiento humano, el presente marco político ha dedicado bastantes esfuerzos en la generación de estructuras institucionales que realicen esos cambios de comportamiento. En este sentido, se han creado organismos a nivel nacional, regional, municipal y local. A pesar de ello, los resultados no han sido los esperados en parte debido a la necesidad que aun existe de realizar una delimitación explícita de los roles a cada nivel. Aún mas, se considera necesario clarificar cual es el nivel regional de gestión, puesto que en la actualidad se puede considerar al departamento, a la mancomunidad o a la cuenca como tal nivel. La estructura institucional responsable de la gestión hídrica y sus diversos roles tales como diseño de políticas, formulación de estrategias, planificación regional, canalización de financiamiento, entes de participación, etc., son de vital importancia para poder lograr un aprovechamiento racional, equitativo y que conduzca a la conservación del recurso.

En el caso del marco político hondureño sobre recursos hídricos, se considera que deben de existir iniciativas que promuevan su organización, coherencia, complemento y armonización a fin de que puedan constituirse en un medio que asegure el aprovechamiento racional del recurso. Un compendio de todos esos instrumentos es una de las actividades que se debe de promover a nivel de Gobierno para dirigir esfuerzos que procuren una organización y coherencia entre tales instrumentos.

Por otro lado, se percibe que existen varias líneas estratégicas sobre el manejo del recurso que aún no han sido tomados en consideración en la legislación nacional. Discordantemente, todas ellas ya han sido reconocidas por el Congreso Nacional mediante la ratificación de convenios internacionales en los que tales preceptos son incluidos. El proceso de armonización en este sentido es necesario con el fin de tener un marco político homogéneo. En particular, se debe de realizar esfuerzos con respecto a la participación de los usuarios en el manejo del recurso, la participación de la mujer y la valoración del recurso.

En general, se puede afirmar que las medidas adoptadas y los avances logrados no han sido suficientes y la situación de los recursos hídricos no han mejorado radicalmente en los últimos años. La presión sobre los cada vez más limitados y contaminados recursos hídricos por parte de los usuarios sigue en aumento, gozando sólo de un limitado control ejercido por el Estado o por los gobiernos locales. En la actualidad, se percibe un decidido interés de ciertos actores de la sociedad en promover una transformación de la situación nacional a través de la creación de una nueva ley de aguas, la cual, entre otras acciones, organizaría el aprovechamiento de los distintos sub-sectores usuarios con el propósito de darles participación en la planificación, potenciando así un manejo integrado del recurso.

Bibliografía

Albuquerque Francisco, 1997, *Metodología para el Desarrollo Económico Local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Santiago de Chile, Chile.

AMHON-PRODEMHON, 2002, *Guía de Trabajo para Mancomunidades en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.

Baland, J., and J. Platteau, 1996. *Halting Degradation of natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* Oxford, Eng.:Claredon Press.

Bansaragoda, D.J. 2000. *A framework for institutional analysis of water resources in a river basin context*. Working Paper 5. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.

Benveniste, Guy, 1989, *Mastering the Politics of Planning*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, USA.

Bromley, D. 1991, *Environment and Economy, Property Rights and Public Policy*. Blackwell, Oxford, UK.

Brooks, Kenneth; Ffolliott, Peter; Gregersen, Hans., DeBano, Leonard. 1991, *Hydrology and the Management of Watersheds*, 3rd Edition, Iowa State Press, Iowa, USA

Escuela Agrícola Panamericana, 2000, *Manejo de Cuencas: Instituciones, Políticas y Actores*, Tegucigalpa, Honduras.

Falck, Mayra, 2000, *Territorio se escribe con T: Realidad y Propuestas del caso de Honduras*, Foro Regional "Cambios, realidades y perspectivas en el tema: Población, Territorio y Economías Rurales", Tegucigalpa, Honduras.

Ferrera, Isaac, 2004, *Making Water Policy in Developing Countries: Water Resources in Tegucigalpa*, M.Sc. Thesis, Department of Hydrology and Water Resources, University of Arizona, Tucson, USA.

Gordon H.S. 1954, "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery" in *Journal of Political Economy*, 62:124-42

Hunter, D. Salzman, J. and Zaelke,D., 1996, *International Environmental Law and Policy*, University Casebooks Series, New York, NY.

McCay, Bonnie, 2002, "Emergence of Institutions for the Commons: Contexts, Situations, and Events", Elinor Ostrom, Thomas Dietz, Nives Dolsak, Paul Stern, Susan Stonich, Elken Weber *The Drama of the Commons*, Washington, National Academy Press, 361-402

Medina, Carlos y Montoya, Irasema, 2002, *Directrices para el Desarrollo Ambiental Sustentable de Honduras: Manejo de Ecosistemas de Agua Dulce*, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

Monterroso, Tulio, 2004, Modelo inédito para la gestión del recurso hídrico, Paper de apoyo a la Gestión Participativa para la Aprobación de la Nueva Ley General de Aguas de Honduras, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

North, Douglas, 1990, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, 1era edición en español, México D.F., México.

Nufio, Cristiana, 1999, *Mecanismos de Categorización Municipal para Requerimientos de Fortalecimiento Institucional*, Ministerio de Gobernación y Justicia y Banco Interamericano de Desarrollo, Tegucigalpa, Honduras.

Ostrom E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E., 1997. "Institutional Rational Choice" in *Theories of the Policy Process*, edited by Paul Sabatier, Westview Press.

Sax J., Thompson B., Leshy J., Abrams R., 2000, *Legal Control of Water Resources, Cases and Materials*, 3rd Edition, American Casebook Series, West Group, Minnesota.

Schlager, Edella. 1992. "Common Property and Natural Resources: A Conceptual Analysis" (with E. Ostrom) in *Lands Economics* (August 1992), 68(3):249-252.

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, 2003, *Balance Hídrico Nacional*, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Recursos Naturales, 2004. *Logros, Avances y Obstáculos en el Proceso de Descentralización*. Presentación en el Taller Nacional sobre Descentralización de la Gestión Ambiental en Honduras, Agosto 2004, Tegucigalpa, Honduras.

Silva, Jaime. 2003, *Análisis Institucional del Proceso de Descentralización en Honduras*, Secretaría de Gobernación y Justicia, Tegucigalpa, Honduras.

Sugden, Robert. 1986. *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare*. Oxford: Basil Blackwell, Inc.

Vallejo, Mario, 2003, *Gestión Forestal Municipal: una alternativa para Honduras*, Tegucigalpa, Honduras

Van Hofwegen, Paul and Jaspers, Frank, 1999, *Analytical Framework for Integrated Water Resources Management: Guidelines for Assessment of Institutional Frameworks*, A.A. Balkema-Rotterdam-Brookfield, Netherlands.

Zamorano (también conocido como Escuela Agrícola Panamericana) es una universidad privada internacional, multicultural y sin fines de lucro localizada en Honduras al servicio de la agricultura tropical de toda América a través de sus prestigiosos programas de pregrado en ingeniería dentro de las siguientes especialidades: Ciencia y Producción Agropecuaria, Agroindustria, Gestión de Agronegocios, y Desarrollo Socioeconómico y Ambiente.

Zamorano fue creada en 1942, en el Valle del Yegüare, ubicado a 30 kilómetros de Tegucigalpa, la capital de Honduras, país sede de la institución. Su campus tiene una extensión de 7.000 hectáreas que incluye las instalaciones académicas, administrativas y las áreas de cultivos, producción, parque agroindustrial y otras zonas necesarias para la labor educativa.

A lo largo de más de sesenta años, más de 5000 graduados de 23 países, han efectuado importantes contribuciones para lograr el bienestar económico, social y ambiental de Latinoamérica; desempeñándose con gran éxito en múltiples actividades dentro de los sectores público y privado, y académico.

En la actualidad, la Institución cuenta con una población de más de 800 estudiantes que provienen de diversos estratos sociales y culturales de 18 países, entre los que se destacan Honduras, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Colombia. Estos jóvenes viven en un ambiente motivador y enriquecedor en el que prevalece la excelencia académica, la formación de carácter y liderazgo, el panamericanismo y el aprender haciendo.

Zamorano y en particular la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente (CDSEA), ha desarrollado una vasta experiencia en investigación aplicada y proyectos de desarrollo en el campo de la agricultura tropical sostenible, la agroindustria, la gestión de agronegocios, el desarrollo rural y el manejo ambiental. Las actividades de estos proyectos se llevan a cabo con la cooperación de diferentes gobiernos, organizaciones internacionales de cooperación, la industria o asociaciones comunitarias con el propósito de desarrollar políticas, mejorar estrategias de intervención y fortalecer la implementación de iniciativas, respondiendo a los retos que impone el desarrollo en América Latina.

BIBLIOTECA WILSON POPENOE
ZAMORANO



208090