Proyecto Piloto para mejorar la Gestión y la Sostenibilidad
Distrital en Agua y Saneamiento - PROPILAS

Experiencias de planificación estratégica en agua potable y saneamiento rural en municipalidades distritales

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE

care

wsp
water and
sanitation program

Proyecto Piloto para mejorar la Gestión y la Sostenibilidad
Distrital en Agua y Saneamiento - PROPILAS

Experiencias de planificación estratégica en agua potable y saneamiento rural en municipalidades distritales

Noviembre 2005

Esta es una publicación de CARE - PROPILAS II, Proyecto Piloto para mejorar la Gestión y la Sostenibilidad Distrital en Agua y Saneamiento, desarrollado en Cajamarca, que ha sido posible gracias al apoyo de las siguientes instituciones:

COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Beatrice Meyer, Directora Residente
Cesarina Quintana, Oficial Nacional
Av. Salaverry 3242, San Isidro-Lima 27, Perú
Telf: (511) 2645001

Oficina AGUASAN - COSUDE
Johan Gely, Asesor Sectorial
Los Halcones 277, San Isidro, Lima 27, Perú
Telf: (511) 4415616
Email: aguasan@tsi.com.pe

CARE
Marco Campos, Asesor en Agua y Saneamiento Rural
Equipo Técnico PROPILAS: Francisco Soto (Jefe del Proyecto),
Percy Suárez, Consuelo Álvarez, Zoila Cárdenas, Walter Cabrera,
Juan Salazar, Roy León.
Raúl Guerrero (Consultor)
Av. Santa Cruz 659, Jesús Maria, Lima 11, Perú
Telf: (511) 4317430 4334721
Email: fsoto@care.org.pe

Programa de Agua y Saneamiento, Región América Latina y el Caribe
Francois Brikke, Director Regional
Iris Marmanillo, Coordinadora de Perú
Rafael Vera, Coordinador de América Central
Oscar Castillo, Especialista en Desarrollo Comunitario e Institucional
Beatriz Schippner, Especialista Regional de Comunicaciones
Luciana Mendoza, Asistente de Comunicaciones

Oficina Banco Mundial, Lima
Av. Alvarez Calderón 185, piso 7, San isidro, Lima 27, Perú
Telf: (511) 6150685. Fax 6150689
Email: wspandean@worldbank.org
http://www.wsp.org

Fotografías: PROPILAS y Martín Zevallos
Diseño y diagramación: Ana María Origone
Impreso en Perú por LEDEL S.A.C.

Índice

1. Antecedentes 7

2. Planificación estratégica en agua y saneamiento a nivel distrital 9

2.1 Fase preparatoria 10

(a) Diseño de la propuesta metodológica 10

(b) Motivación e inducción a las autoridades municipales 10

(c) Diagnósticos distritales de agua y saneamiento 10

(d) Identificación y convocatoria de actores 11

2.2 Fase de elaboración de los planes estratégicos en agua y saneamiento 11

(a) Presentación y análisis de diagnósticos distritales en agua y saneamiento 11

(b) Definición de ejes temáticos en la gestión de agua y saneamiento 13

(c) Marco institucional en el ámbito local para los servicios de agua y saneamiento 14

(d) Análisis FODA de las municipalidades para la provisión de servicios 15

(e) Metas estratégicas en agua y saneamiento 16

(f) Formulación de la visión 17

(g) Elaboración del Plan Operativo Anual 17

(h) Elaboración del Plan de Inversiones en agua y saneamiento 17

(i) Consolidación del documento de planificación estratégica en agua y saneamiento 19

2.3 Creación de los comités de apoyo a la gestión municipal local 19

3. Conclusiones 21

3.1 Resultados 21

3.2 Lecciones aprendidas 21

Anexo 22

Desde 2002, el Perú ha iniciado un proceso de descentralización y regionalización, cuyo éxito demanda el apoyo y esfuerzo de todas las instituciones públicas, privadas y agencias de cooperación internacional. Uno de los mayores desafíos ha sido proveer de mecanismos, estrategias y asistencia técnica para mejorar las capacidades de gerencia en el ámbito local. Este documento presenta la experiencia del proyecto PROPILAS en el desarrollo de capacidades en los distritos para optimizar la gestión y la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento rural. Dicha experiencia se realizó en seis municipalidades distritales del departamento de Cajamarca: San Juan y Llacanora (provincia Cajamarca); Miguel Iglesias y Utco (provincia Celendín); y Lajas y Tacabamba (provincia Chota), las cuales recibieron apoyo para planificar y mejorar sus planes de desarrollo e inversión con respecto a la provisión de servicios de agua y saneamiento a las comunidades rurales.

1. Antecedentes

El Proyecto Piloto para mejorar la Gestión y la Sostenibilidad Distrital en Agua y Saneamiento - PROPILAS es un proyecto que tiene como propósito validar nuevos modelos de intervención para proveer servicios sostenibles de agua y saneamiento a las comunidades rurales. Los resultados, experiencias y lecciones aprendidas son compartidas con el Ente Rector del sector para su inclusión en las políticas nacionales y en la réplica de proyectos de mayor escala. PROPILAS es ejecutado por CARE PERÚ en el departamento de Cajamarca, con el financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento. En esta etapa, iniciada en mayo de 2002, el énfasis de la intervención estuvo en el acompañamiento y asistencia técnica a los gobiernos locales para que asuman mayores responsabilidades, como consecuencia del proceso de descentralización fiscal y política del Estado iniciado en el país.

En efecto, en julio de 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización, aprobada por el Congreso de la República. Dicha norma regula la formación de las regiones y municipalidades, fija las competencias de los tres niveles de gobierno, y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales.

A su vez, en mayo de 2003 se dictó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), que mantiene los dos niveles de gobierno local en el Perú: municipalidad provincial y distrital. Para promover la participación ciudadana en la gestión pública en el ámbito local, la ley establece la creación del Consejo de Coordinación Local (CCL)[1] en el nivel distrital y provincial, con la función de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal y el presupuesto participativo, así como proponer proyectos de inversión y de servicios públicos locales.

Por otro lado, el reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo define el Plan de Desarrollo Concertado como el instrumento orientador del desarrollo local o regional, y del proceso del presupuesto participativo; por tanto, contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

Si bien el marco legal promueve y exige realizar procesos de planificación local participativos, existen varios factores que impiden el avance en la promoción del desarrollo local. Dicho proceso se vuelve más complejo si se toma en cuenta que en algunas regiones del país, como Cajamarca, la actividad minera tiene un impacto directo en el desarrollo de la localidad, no sólo en relación a la actividad extractiva y el medio ambiente, sino también en el acceso a recursos financieros adicionales, a los que, por concepto de canon minero[2], podrán acceder algunos municipios distritales y provinciales, creando una necesidad inmediata de fortalecimiento de capacidades en el uso planificado y estratégico de tales recursos.

En ese sentido, con el fin de fortalecer las capacidades de las municipalidades distritales (MD) para liderar el acceso y la provisión de los servicios de agua y saneamiento en las comunidades rurales, es que se ejecuta el proyecto PROPILAS, que busca contribuir, desde los gobiernos locales al mejoramiento de la calidad de vida y asegurar la sostenibilidad de los servicios a partir de una planificación de mediano plazo.

---

[1] Integrados por el alcalde, los regidores y representantes de la sociedad civil: organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales, etc.; hasta en una proporción del 40% del total de miembros del CCL.

[2] El acceso al canon se relaciona con el precio de los metales en el mercado mundial. Por ejemplo, en el año 2004 en Cajamarca los fondos del canon fueron de 182 millones de nuevos soles, y se estima que en 2005 llegarán a 285 millones de nuevos soles. (El Comercio, 30 de agosto de 2005)

2. Planificación estratégica en agua y saneamiento a nivel distrital

La acción municipal en los distritos pequeños de la sierra rural se caracteriza por la baja o débil institucionalización de los procesos, normas y procedimientos, los cuales están orientados a una mayor eficiencia y transparencia en la gerencia del desarrollo local. Tradicionalmente persiste una forma de acción municipal dirigida al logro de metas de corto plazo, con diversos proyectos pequeños de obra pública, sin un enfoque integrador. Los nuevos marcos legales que norman la planificación y participación ciudadanas proponen facilitar el cumplimiento de tales objetivos, sin embargo, no pueden cambiar por sí sólos los procedimientos y hábitos tradicionales.

Por ello, es necesario trabajar en la promoción de una cultura de planificación participativa con un horizonte de largo plazo, así como estimular los procesos que definan una visión de futuro compartido y comprometan la acción concertada de los diferentes actores del desarrollo local. Algunas experiencias de trabajo en esa dirección ya se habían producido en Cajamarca[3] y en otras regiones del país.

De esta manera, PROPILAS continúa ese camino con una propuesta de asistencia técnica a seis municipalidades distritales para la elaboración de planes estratégicos en agua y saneamiento: San Juan y Llacanora (provincia Cajamarca); Miguel Iglesias y Utco (provincia Celendín); y Lajas y Tacabamba (provincia Chota).

PROPILAS, como proyecto piloto, tiene el propósito de diseñar y validar modalidades de intervención sostenibles en agua y saneamiento básico rural, por lo cual en coordinación con los gobiernos locales se decidió apoyar en el diseño de los planes estratégicos de las municipalidades en el tema de agua y saneamiento. El trabajo consistió en la capacitación de las seis municipalidades distritales ya citadas, para que puedan apropiarse de las herramientas de planificación y gerencia. Dicho proceso se realizó en tres fases: a) Fase preparatoria; b) Fase de elaboración; y c) Fase de arreglos institucionales.

EL PROCESO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN AGUA Y SANEAMIENTO (AyS)

Fase preparatoria	Diseño de guía metodológica
	Motivación a autoridades municipales
	Diagnósticos distritales en AyS
	Convocatoria de actores
Fase de elaboración	Presentación y análisis de resultados de diagnósticos en AyS
	Definición de ejes temáticos en la gestión de AyS
	Análisis del marco institucional a nivel local para trabajar en AyS
	Análisis FODA de las municipalidades para su intervención en AyS
	Metas estratégicas en AyS
	Formulación de la visión
	Elaboración del Plan Operativo Anual
	Elaboración del Plan de Inversiones en AyS
	Consolidación del documento final
Arreglos institucionales para el seguimiento y monitoreo del plan estratégico	Taller de presentación del plan estratégico
	Conformación del Comité de Apoyo a la Gestión Distrital en AyS
	Resolución u ordenanza del Concejo aprobando el plan estratégico

[3] Cabe mencionar la experiencia de CARE a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL); también la experiencia de desarrollo comunitario del Proyecto de Atención Primaria de Salud (APRISABAC) entre 1995-2000; y los planes de desarrollo local, elaborados por las Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza.

2.1 Fase preparatoria

Al inicio del proceso, antes de la fase de elaboración del plan, se realizó un intenso trabajo de inducción y motivación en las propias municipalidades de distrito con autoridades claves (alcalde, regidores y funcionarios); asimismo, se prepararon insumos básicos para iniciar el trabajo de elaboración del plan: propuesta metodológica, diagnósticos distritales en agua y saneamiento, e identificación de actores para ser convocados en cada localidad.

(a) Diseño de la propuesta metodológica

Se preparó una guía con las pautas metodológicas para el proceso de elaboración del plan estratégico en agua y saneamiento. Se acordó con cada municipalidad distrital que ellas liderarían el proceso basadas en un enfoque participativo y multisectorial de la planificación. PROPILAS, por su parte, presentó la secuencia de pasos a dar para el análisis de las necesidades y demandas en agua y saneamiento, las capacidades institucionales y organizacionales, así como el planteamiento de alternativas de solución por parte de los actores locales. La propuesta metodológica se sustentó en tres talleres para culminar la planificación, y los arreglos institucionales para el seguimiento y monitoreo de la ejecución del plan.

(b) Motivación e inducción a las autoridades municipales

Una condición básica para el éxito del proceso de planificación participativa es que las autoridades municipales, particularmente los alcaldes, manifiesten con claridad su respaldo al proceso de planificación estratégica en agua y saneamiento y faciliten su elaboración e implementación. De esta forma, se dieron reuniones de trabajo con autoridades edilicias, en que se analizaron y discutieron los siguientes temas: i) Análisis de la problemática de los servicios de agua y saneamiento en el distrito; ii) Identificación de los actores vinculados a la problemática de agua y saneamiento en el plano local, los cuales serían convocados a participar; iii) Cronograma de trabajo y compromisos para realizar la planificación.

(c) Diagnósticos distritales de agua y saneamiento

Ante la falta de información sistematizada y actualizada sobre la situación de los servicios de agua y saneamiento en las municipalidades distritales, se realizaron diagnósticos de agua y saneamiento como línea de base para los planes a elaborarse[4].

En las localidades rurales del distrito (caseríos), se aplicaron los siguientes instrumentos:

a) Encuesta sobre el estado de la infraestructura de agua potable
b) Encuesta familiar
c) Encuesta sobre gestión de los servicios
d) Encuesta a caseríos que no cuentan con sistema de agua potable (opcional).

En la zona urbana (capital distrital), se aplicaron:

a) Encuesta sobre el estado en saneamiento ambiental
b) Encuesta a instituciones locales.

La información consignada en los diagnósticos ingresó a la base de datos, y se elaboró un programa informático (software) denominado Sistema de Información Sectorial (SIS), que permitió el procesamiento de datos y la preparación de las tablas de distribución de frecuencias para todas las variables de la encuesta, además de los reportes sobre los siguientes aspectos:

- Estado de conservación y funcionalidad de la infraestructura del sistema de agua.
- Gestión de los servicios de agua y saneamiento.
- Operación y mantenimiento de los servicios.
- Comportamiento familiar relacionado con hábitos de higiene.
- Nivel de sostenibilidad[5] de los sistemas de agua existentes en las localidades.

---

[4] Para ello, PROPILAS contrató los servicios de consultoría local de la ONG Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios – IDEAS, encargada del levantamiento de la información en campo.

[5] Basado en el marco teórico del "Estudio de la sostenibilidad de 104 sistemas de agua rural", realizado por el Programa de Agua y Saneamiento en 1999, en el cual se asocia la sostenibilidad a tres variables: (1) El estado del sistema (cantidad, calidad, cobertura, continuidad y estado de la infraestructura), (2) La gestión (comunal y dirigencial), y (3) La operación y el mantenimiento.

(d) Identificación y convocatoria de actores

Los seis municipios convocaron a las instituciones y organizaciones de sus respectivas localidades para asegurar su participación en el proceso. Por lo general, los alcaldes delegaron esta labor a los regidores encargados de las Comisiones de Servicios Sociales. Las instituciones invitadas fueron:

- Sector Salud, representante del establecimiento de salud.
- Sector Educación, representante de centros educativos de la capital distrital y de las comunidades.
- Gobernadores, Tenientes Gobernadores, agentes municipales del distrito, y el Juez de Paz.
- Organizaciones sociales de base (Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento - JASS, comités de desarrollo, comités del Programa del Vaso de Leche, rondas campesinas y otros).

2.2 Fase de elaboración de los planes estratégicos en agua y saneamiento

La elaboración de los planes estratégicos se desarrolló utilizando métodos participativos con los actores convocados en dos talleres de planificación. Cada taller significó dos días de trabajo[6]. El personal del equipo PROPILAS asumió la facilitación de los talleres.

(a) Presentación y análisis de diagnósticos distritales en agua y saneamiento

El punto de partida de la planificación participativa fue compartir y socializar la información de base; para identificar y analizar el entorno de la problemática sobre la cual se aplicará el plan. Basado en este criterio, el equipo PROPILAS presentó los resultados de los diagnósticos distritales en agua y saneamiento,

para que los participantes conozcan la situación actual de cada localidad. Los resultados fueron estructurados en cuatro áreas: i) Situación de la infraestructura existente; ii) Gestión de los servicios, iii) Operación y mantenimiento de los sistemas; y iv) Comportamientos y prácticas sanitarias de las familias.

Los resultados de los diagnósticos en agua y saneamiento de los seis distritos que comprenden el área de intervención, con una población estimada de 16,600 familias en 160 localidades, fueron analizados con participación de los actores locales. En el cuadro 1, se presenta una síntesis de los resultados para algunas de las variables.

[6] El promedio de participantes en los talleres fue de 50 personas; los costos de organización y logística fueron cofinanciados entre el proyecto PROPILAS y las municipalidades de distrito.

Cuadro Nº 1: Resumen de diagnósticos distritales antes de la intervención						
Distritos / Indicadores	Miguel Iglesias	Utco	San Juan	Llacanora	Lajas	Tacabamba
Nº de comunidades / localidades	20	8	23	13	33	63
Nº de familias	1286	411	1252	2067	4509	7099
Cobertura de agua potable	41%	57%	68%	60%	48%	49%
Sostenibilidad de los sistemas construidos en los años 90						
- Sostenibles	-	1	-	-	-	-
- En proceso de deterioro	17	4	30	24	38	61
- En grave proceso de deterioro	-	-	19	1	8	2
- Colapsados	-	-	1	-	-	-
Total de sistemas por distrito	17	5	50	25	46	63
Operación y mantenimiento de los servicios						
- Nº de sistemas que cuentan con Plan de Operación y Mantenimiento	8	2	6	20	12	28
- Nº de sistemas que cloran el agua	9	4	37	16	2	8
Comportamientos sanitarios						
% de población que disponen excretas en letrinas	66%	57%	71%	77%	75%	68%
% de población que disponen excretas en campo abierto	34%	-	29%	23%	25%	28%
% de población que disponen excretas en inodoros	-	-	-	-	-	4%
% de familias que realizan el lavado de manos en tres momentos	25%	19%	9%	83%	28%	16%
% de familias que consumen agua directamente del grifo	41%	81%	88%	94%	62%	44%
% de familias que consumen agua hervida	21%	19%	9%	5%	34%	40%
% de familias que consumen agua de puquios o pozos	38%	-	3%	1%	4%	16%
Prevalencia de EDAs en niños menores de 05 años	21%	10%	19%	14%	22%	26%

Fuente: Diagnósticos distritales en agua y saneamiento – PROPILAS 2004

Tras la presentación de los resultados de los diagnósticos distritales en agua y saneamiento, los participantes de los talleres de planificación analizaron los servicios de agua y saneamiento de sus respectivas localidades, estableciendo relaciones de causa-efecto en los principales problemas detectados.

Es de mencionar la sorpresa de un alcalde convencido de que las coberturas de servicio de agua en su distrito eran muy buenas; esto debido a que, según su información, más del 80% de su localidad tenía sistemas de agua potable instalados, lo cual era cierto, pero igualmente cierto era que, de acuerdo a los resultados del diagnóstico, sólo el 41% de las familias del distrito tenían acceso a una fuente de agua segura. El conocimiento oportuno de esta información fue determinante para que tal autoridad edilicia reconsidere su punto de vista sobre la prioridad de agua y saneamiento rural en su zona.

A continuación se presentan los aspectos comunes del análisis de la problemática en los seis distritos:

- Escasos recursos económicos de los municipios rurales para la provisión de servicios de agua y saneamiento.
- Poca capacidad de gestión de los municipios para obtener recursos financieros adicionales a los que les son transferidos desde el gobierno central para la provisión de servicios de agua y saneamiento.
- Débil participación comunitaria en la gestión de los servicios de agua y saneamiento.
- Débil organización de las JASS para la administración, operación y mantenimiento de los servicios.
- Baja adopción de comportamientos sanitarios saludables por las familias.
- Débil seguimiento de las municipalidades a las JASS.
- Débil papel del sector salud en la vigilancia de la calidad del agua.

(b) Definición de ejes temáticos en la gestión de agua y saneamiento

En función del análisis de los resultados de los diagnósticos distritales, y la relación causa-efecto de éstos, los participantes del taller identificaron cuatro ejes temáticos que resumen de manera integral la problemática de los distritos. El gráfico de la página siguiente presenta una síntesis del taller de planificación.

EJES TEMÁTICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Infraestructura	**Incrementar cobertura de agua y saneamiento** • Construcción de sistemas nuevos. • Rehabilitación del SAP.
Administración, operación y mantenimiento	• Organización de las JASS. • Implementar programas de capacitación de JASS en administración, operación y mantenimiento (AOM). • Seguimiento a JASS.
Educación sanitaria	• Disminución de la prevalencia de EDAs en menores de cinco años. • Educación en salud e higiene a familias para la adopción de comportamientos sanitarios adecuados.
Fortalecimiento de la gestión municipal y comunal	• Planificación y participación comunal. • Ejecución de proyectos de agua y saneamiento. • Organización para la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento.

(c) Marco institucional en el ámbito local para los servicios de agua y saneamiento

Los participantes analizaron los roles que desempeñan los diferentes actores locales[7], a fin de identificar responsabilidades en relación a la provisión de los servicios. Tal análisis se relacionó con los tres momentos claves de la intervención integral en agua y saneamiento: planificación, ejecución y post-ejecución[8].

El resultado del análisis de responsabilidades de los actores para facilitar la provisión de los servicios, reveló una debilidad institucional permanente y carencia de recursos suficientes del actor municipal para asumir su rol. Luego de la discusión del tema en cada uno de los municipios, se establecieron algunos lineamientos para fortalecer las capacidades de los actores:

- Fortalecer capacidades de las municipalidades distritales para identificar mecanismos que ayuden a mejorar la gestión de recursos financieros y la provisión de servicios.
- Fortalecer capacidades de las JASS, mediante su constitución legal e implementación de un programa de capacitación en administración, operación y mantenimiento (AOM).
- Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento por parte de las municipalidades de distrito a las JASS, para contribuir con la sostenibilidad de los servicios.
- Crear en la organización del gobierno local del distrito un área encargada de apoyar la gestión de los servicios de agua y saneamiento.
- Promover la participación de la comunidad en la ejecución de la infraestructura y en los procesos de capacitación en los proyectos de agua y saneamiento.
- Realizar un trabajo coordinado entre la municipalidad distrital y los sectores salud y educación para la capacitación de las familias y la población escolar en temas de agua y saneamiento.
- Promover la conformación de asociaciones de JASS y espacios de coordinación y trabajo interinstitucional entre los diversos actores.

El trabajo de desarrollo de capacidades de los actores se complementó con el apoyo en formulación de políticas o normas específicas en el ámbito local; por ejemplo: ordenanzas municipales, orientadas a mejorar la provisión de los servicios en el distrito.

---

[7] Los actores locales son: municipalidad distrital; personal del establecimiento de salud MINSA; docentes del centro educativo; Juntas de Administración de Servicios de Agua y Saneamiento (JASS); organizaciones comunitarias (rondas campesinas, comités del vaso de leche, comisiones de regantes, etc); organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), entre otros.

[8] Ver Anexo 1, Matriz de actores y funciones en agua y saneamiento.

(d) Análisis FODA de las municipalidades para la provisión de servicios

Uno de los objetivos del proyecto fue desarrollar las capacidades del municipio distrital para que apoye la gestión eficaz y eficiente de los servicios de agua y saneamiento en su localidad; para ello se profundizó con el método de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

La respuesta de las autoridades edilicias fue heterogénea. Hubo una mejor disposición de las comunas distritales de Miguel Iglesias, San Juan, Llacanora y Utco, y las otras continuaron en el proceso de análisis. Presentamos a continuación un cuadro que resume el análisis FODA realizado.

FRENTE INTERNO	FRENTE EXTERNO
FORTALEZAS	**AMENAZAS**
• Municipalidades cuentan con áreas técnicas. • Poseen capacidad de convocatoria hacia las organizaciones de base para concertar proyectos. • Mayor disponibilidad de recursos económicos (transferencias del MEF: FONCOMUN y canon minero), aumentan las posibilidades de inversión en agua y saneamiento. • Existe voluntad política para concertar en el tema de inversión en agua y saneamiento.	• Proximidad de coyunturas electorales que estimulan la búsqueda de clientelas políticas. • Eventualidad de que se produzcan recortes en las transferencias presupuestales. • Tendencia en la cooperación internacional de recortar fondos de ayuda al Perú para canalizarlos hacia otros países más necesitados. • Cambios climáticos y fenómenos naturales que pueden afectar los sistemas de agua y saneamiento. • Comunidades con servicios de agua y saneamiento en proceso de deterioro por débil gestión y falta de capacitación.
DEBILIDADES	**OPORTUNIDADES**
• Escasa capacidad para planificar y ejecutar proyectos integrales de agua y saneamiento. • Escaso seguimiento y asesoría por parte de las municipalidades a las JASS. • Débil práctica en la implementación de presupuestos participativos. • Falta de políticas e instrumentos normativos y de gestión en el tema de agua y saneamiento. • Rotación de personal que afecta la acumulación y consolidación de conocimientos y experiencias en el sector agua y saneamiento.	• Transferencia de programas sociales. • Alianzas estratégicas entre municipalidades y fuentes de cooperación externa. • Interés y apoyo financiero de instituciones para invertir en el sector de agua y saneamiento. • Implementación del PRONASAR. • Demanda por parte de las comunidades para participar en la ejecución de proyectos de agua y saneamiento. • Disponibilidad de información sectorial en agua y saneamiento.

En cada distrito se realizó un taller para elaborar el Plan Estratégico, que también tuvo una duración de dos días. Los participantes trabajaron en la formulación de objetivos y metas estratégicas en agua y saneamiento, la formulación de la Visión del distrito en el sector, y la elaboración del Plan Operativo Anual (POA). En esta etapa se hizo un esbozo de los arreglos institucionales y compromisos de las partes para ejecutar el plan.

(e) Metas estratégicas en agua y saneamiento

En cada taller de planificación distrital se establecieron metas estratégicas para visualizar y medir el cambio que se busca alcanzar mediante el Plan Estratégico en agua y saneamiento en el mediano y largo plazo, así como el POA anual. En general, los resultados de los talleres de planificación en los distritos, fueron los siguientes:

OBJETIVOS Y METAS ESTRATÉGICAS GENERALES	
1) Fortalecer a las instituciones y organizaciones sociales de base (OSB), relacionadas con la gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento.	• X número de JASS fortalecidas participan activamente en la gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento en el distrito bajo el liderazgo de la MD. • Organizaciones sociales de base del distrito realizan tareas de vigilancia ciudadana en la ejecución del plan estratégico sectorial.
2) Incrementar los niveles de cobertura y de calidad de los servicios de agua y saneamiento en el plano distrital.	• X % de población del distrito tiene acceso continuo a servicios de agua potable y saneamiento de calidad al quinto año de ejecución del plan estratégico sectorial.
3) Fortalecer las capacidades, habilidades y destrezas de los usuarios y usuarias en administración, operación y mantenimiento de los servicios (AOM).	• X % de JASS del distrito realizan satisfactoriamente la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento al finalizar el quinto año de implementación del plan estratégico.
4) Promover conductas saludables y adecuadas prácticas de higiene en la población, a través de procesos educativos.	• X % de familias han adoptado comportamientos sanitarios saludables al quinto año de ejecución del plan. • Y % de centros educativos del distrito han incorporado en el currículo contenidos educativos en agua y saneamiento.

(f) Formulación de la visión

La visión que se propuso debía describir la situación objetiva a la que se quiere llegar en el largo plazo, mediante la ejecución de estrategias identificadas y definidas en el plan. En la formulación visionaria, los participantes enfrentaban el reto de proyectarse desde el reconocimiento de las fortalezas y debilidades del presente, hacia el futuro deseable y posible. Por ejemplo, en el taller de planificación estratégica en agua y saneamiento del distrito de Utco, fue:

VISIÓN del distrito de Utco

En el año 2009 el distrito de Utco contará con instituciones y organizaciones fortalecidas que participen en la gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento; su población habrá alcanzado conciencia ambiental, lo cual se manifestará en una mejor calidad de vida en el área rural y urbana.

(g) Elaboración del Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual (POA) en agua y saneamiento, es uno de los instrumentos de gestión en la provisión de los servicios del gobierno local. En dicho plan se consignan las actividades, metas y responsables, cuyo cumplimiento incide en el avance continuo hacia el logro de los objetivos estratégicos. Para elaborar el POA se trabajó con una matriz a la que se incorporaron los proyectos, las acciones y actividades que establece cada objetivo estratégico.

(h) Elaboración del Plan de Inversiones en agua y saneamiento

Para elaborar la propuesta de Plan de Inversiones del periodo 2006-2010, los municipios con el apoyo del PROPILAS trabajaron a partir de los siguientes insumos:

- Diagnósticos distritales en agua y saneamiento (población, cobertura, nivel de sostenibilidad).
- Proyectos y metas incluidos en los planes.
- Costos per cápita promedio del proyecto PROPILAS para la rehabilitación de sistemas deteriorados y/o la construcción de sistemas nuevos.

Asimismo, fue necesario hacer algunos supuestos relacionados con el comportamiento de las finanzas municipales[9] y la voluntad política de las autoridades distritales, para incrementar así el nivel promedio de su inversión en agua y saneamiento y cumplir los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” durante los próximos diez años; es decir, reducir en 50% el actual déficit de cobertura en agua y saneamiento en los seis distritos. Los resultados de la proyección de inversiones se presentan en el cuadro Nº 2.

[9] Las que dependen en gran medida de las transferencias de recursos desde el gobierno central, provenientes principalmente del Fondo de Compensación Municipal y del canon minero.

Cuadro Nº 2 : Plan de Inversiones en agua y saneamiento (2006-2010)

1	2	3		4	5	6	7	8	9
Distrito	Presupuesto total municipal 2005 en nuevos soles	Monto asignado por los municipios distritales a inversiones		Población total	Cobertura actual de agua	Meta de cobertura al 2010 (reducir déficit de cobertura en 25%)	Inversión total requerida en construcción de sistemas de agua potable (SAP) nuevos		
							Población		Total
	S/.	S/.	%	Nº	%	%	Nº	%	S/.
San Juan	3,618,342	3,245,144	89.7	6,886	68	76.0	551	8.0	327,815
Llacanora	4,219,523	3,642,852	86.3	11,369	60	70.0	1,137	10.0	676,541
Miguel Iglesias	1,798,805	942,409	52.4	7,073	41	55.8	1,043	14.8	620,822
Utco	484,978	333,140	68.7	2,591	57	67.8	279	10.8	165,748
Tacabamba	3,747,836	2,581,330	68.9	38,924	49	61.8	4,963	12.8	2,953,244
Lajas	3,268,634	2,325,450	71.1	24,800	48	61.0	3,224	13.0	1,918,522

Costo PC SAP nuevos US $183.10 (*) T.C 3.25 595.08 nuevos soles
Costo PC rehabilitaciones US $70.03 T.C 3.25 227.60 nuevos soles

NOTAS según referencia de número de columna:

2: Se asume que los ingresos municipales de 2005 se mantendrán constantes a lo largo de los próximos cinco años (o eventualmente se incrementarán). Datos de presupuesto municipal 2005, según fuente: www.cnd.gob.pe

3: Monto asignado por los municipios para inversiones en el ejercicio fiscal 2005; la diferencia se destina para cubrir gastos corrientes y otros. Datos de inversión municipal 2005, según fuente: www.cnd.gob.pe

4: Población total en cada distrito, según datos de los diagnósticos distritales de agua y saneamiento - PROPILAS 2004.

5: Cobertura actual de agua en cada distrito según datos de los diagnósticos distritales de agua y saneamiento - PROPILAS 2004.

6: Meta de cobertura al 2010: reducir en 25% el déficit de cobertura actual, como resultado de la construcción de nuevos SAP en localidades sin cobertura, y de la rehabilitación de SAP en las localidades en que el sistema está en grave riesgo de colapsar.

7-9: Población e inversión total requerida para la construcción de SAP nuevos. Estimación a partir de los diagnósticos distritales en agua y saneamiento - PROPILAS 2004, y costos per cápita de los sistemas construidos por PROPILAS II.

10-12: Población e inversión total requerida para la rehabilitación/ampliación de SAP. A partir de los diagnósticos distritales en agua y saneamiento - PROPILAS 2004, se ha estimado que en el transcurso de los próximos cinco años será indispensable realizar estas rehabilitaciones para evitar que la población que actualmente tiene acceso al servicio lo pierda. Costos per cápita de los sistemas rehabilitados por PROPILAS II.

13: Presupuesto total requerido por las municipalidades distritales para mejorar la cobertura y sostenibilidad de servicios (SAP nuevos y rehabilitaciones).

14: Montos que las municipalidades destinarían a proyectos de agua y saneamiento (compromiso: destinar no menos del 10% de sus inversiones a este rubro).

15: Incorporando el enfoque de demanda y la política de co-financiamiento de la inversión, la población beneficiaria aporta como mínimo el 20% de la inversión total en agua y saneamiento.

16: Solamente las municipalidades de San Juan y Llacanora presentan una situación financiera que permitirá cubrir los requerimientos del plan de inversiones con el aporte de los municipios y la comunidad. Los otros cuatro distritos deberán conseguir recursos adicionales de otras fuentes, y además incrementar sus inversiones en agua y saneamiento por encima del 10% comprometido, ya que ese porcentaje resulta insuficiente dada la magnitud de la inversión necesaria para alcanzar las metas al 2010.

(*) El costo per cápita incluye los componentes: infraestructura, capacitación en administración, operación y mantenimiento, y educación sanitaria. Su monto se ha incrementado en relación con el de PROPILAS I (US$130.84 para sistemas nuevos), debido a que las localidades que todavía no tienen servicio están más alejadas, y en ellas la población está más dispersa, lo cual eleva los presupuestos. No incluye costos operativos del proyecto.

10	11	12	13	14	15	16
Inversión total requerida para la rehabilitación de SAP que podrían colapsar en los próximos cinco años, dejando a la población sin servicio (sostenibilidad)			Presupuesto total para mejorar la cobertura y sostenibilidad de servicios 2006 - 2010 (nuevos y rehabilitados)	Compromiso municipal a invertir en agua y saneamiento no menos del 10% del presupuesto de inversiones aprox. 5 años	Cofinanciamiento: aporte comunal, 20% de la inversión en agua y saneamiento	Déficit ó Superávit para el plan de inversiones agua y saneamiento 2006-2010. Necesidad de apalancamiento
Población		Total				
Nº	%	S/.	S/.	S/.	S/.	S/.
2,822	7.3	642,280	970,095	1,622,572	194,019	**846,496**
5,005	44.0	1,139,125	1,815,666	1,821,426	363,133	**368,893**
2,629	37.2	598,354	1,219,176	471,205	243,835	**-504,136**
583	22.5	132,689	298,437	166,570	59,687	**-72,180**
18,150	46.6	4,130,895	7,084,139	1,290,665	1,416,828	**-4,376,646**
11,869	47.9	2,701,355	4,619,877	1,162,725	923,975	**-2,533,176**

(i) Consolidación del documento de planificación estratégica en agua y saneamiento

Luego de los talleres de planeamiento estratégico en cada uno de los distritos, con el apoyo de PROPILAS se consolidaron todos los productos de las sesiones de trabajo en un documento final llamado: “Plan Estratégico Distrital en Agua y Saneamiento”.

2.3 Creación de los comités de apoyo a la gestión municipal local

En la fase siguiente se presentaron los resultados de la planificación estratégica y operativa contenida en el documento final. Se analizaron nuevamente las estrategias de implementación del plan, y se adoptaron los acuerdos para definir el marco interinstitucional de apoyo, aceptándose la creación de los comités de apoyo a la gestión distrital en la provisión de servicios de agua y saneamiento, los cuales tendrán un papel importante en el seguimiento, monitoreo y evaluación del plan.

La creación de los comités expresa la voluntad de trabajo conjunto de las diversas instituciones y organizaciones públicas y privadas en el sector de agua y saneamiento a nivel de distritos. La aprobación oficial de estos planes estratégicos por los concejos municipales, requiere de una resolución municipal, la misma que, al momento de elaboración de este reporte se encontraba en trámite. La aprobación oficial del plan sectorial en la sesión de concejo, dará el respaldo necesario para su implementación, y será la señal del compromiso de la municipalidad para ejercer el liderazgo en la provisión de los servicios de agua y saneamiento en el distrito, especialmente en las comunidades rurales.

3. Conclusiones

En resumen, anotamos que tras la experiencia y los resultados del proceso de planificación estratégica en agua y saneamiento, se ha evidenciado que, con la mínima asistencia técnica, los gobiernos locales pueden concertar participativamente con los actores locales, y establecer compromisos que garanticen el acceso de las comunidades rurales a servicios sostenibles.

En ese sentido, se deben diseñar propuestas orientadas a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales distritales. Este fortalecimiento se dará en el contexto de la consolidación de la política de descentralización iniciada en el país. Un gobierno local débil no es el mejor representante del Estado para luchar contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ello, la solidez institucional y el adecuado personal calificado son un buen indicador de la fortaleza del Estado para cumplir sus funciones reguladoras y promotoras.

De esta forma, se debe potenciar la participación ciudadana en los procesos de elaboración del presupuesto participativo en el plano distrital, sustentándose en herramientas como los planes estratégicos sectoriales a nivel local. Un buen indicador de que el gobierno municipal otorga la debida importancia a la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento en el distrito, será la decisión de asignar los recursos económicos de acuerdo a la planificación del desarrollo del sector, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su localidad.

3.1 Resultados

a) Los representantes de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil del distrito conocen y están capacitados para replicar una propuesta metodológica que busque el desarrollo de procesos de planificación participativa en agua y saneamiento; lo cual también podría ser aplicado en otros campos de la gestión pública local.

b) Las municipalidades distritales (6) cuentan con planes estratégicos y planes operativos anuales, para la inversión de los proyectos de agua y saneamiento, producto del trabajo conjunto de actores locales. Pero, en tres de estos seis municipios[10], los planes están en trámite para ser aprobados formalmente en sesión del concejo edilicio.

c) El proceso de planificación estratégica generó un escenario de participación y concertación entre los diferentes actores sociales, reforzándose el enfoque de participación social, e identificándose los mecanismos que contribuirán en una eficiente gestión en agua y saneamiento por parte de las municipalidades de distrito.

d) Se han conformado comités de apoyo a la gestión distrital en agua y saneamiento en seis municipios, los cuales cumplirán un papel importante en el monitoreo y la evaluación de la implementación del plan.

3.2 Lecciones aprendidas

a) El proceso de planificación estratégica sectorial se enriquece cuando se adopta un enfoque participativo, que incluye en el análisis y la discusión las diferentes perspectivas e intereses que coexisten en el ámbito del distrito, creando de esta manera un espacio favorable para la concertación y generación de alianzas y compromisos en función de optimizar los recursos disponibles para alcanzar objetivos en el sector de agua y saneamiento.

b) Los diagnósticos distritales en agua y saneamiento aportan información indispensable en el punto de partida del proceso de planificación estratégica. La disposición de sus resultados permite contar con evidencias empíricas objetivas que ayudan no sólo a centrar la discusión, sino también a priorizar y tomar acuerdos sobre criterios mejor informados.

c) La adopción de un sistema de información local es una herramienta útil para la gestión en la provisión de los servicios de agua y saneamiento en los distritos. En consecuencia, las autoridades edilicias y la comunidad pueden participar en la actualización permanente de la información sectorial, siempre que identifiquen o reconozcan un valor y una utilidad inmediata en esa actividad.

[10] Municipalidades de Miguel Iglesias, San Juan y Llacanora.

Anexo