**Principales Lecciones Aprendidas Del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES) (GRT-WS-12127-PE)**

* 1. **Antecedentes.** Con fecha 24 de mayo de 2010 se suscribió el Convenio de Financiamiento no Reembolsable de Inversión del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC) número GRT-WS-12127-PE entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco), actuando en su calidad de administrador del FECASALC, relativo al Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES).
  2. El PROCOES, aprobado por un monto total de US$90 millones (US$72 millones BID-FECASALC y US$18 millones de aporte local del Gobierno Peruano), tenía como objetivo general contribuir al incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento de la población del área rural y pequeñas ciudades del Perú. El monto del programa se modificó, incrementado aproximadamente a US$320 millones, incrementando la contrapartida local hasta US$248 millones. Con el programa en su etapa final de ejecución a fecha de este informe (septiembre 2017), se recogen a continuación las principales lecciones aprendidas a tomar en cuenta en la aprobación del Programa Integral de Agua y Saneamiento Rural PIASAR I.
  3. **Normativa sectorial**. El país dispone de un adecuado marco legal y normativo sectorial para el segmento de los centros poblados rurales. Sin embargo, es necesario definir y fortalecer de una manera adecuada las funciones de las Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento (DRVCS) y las Áreas Técnicas Municipales (ATM), para consolidar su rol en el sector, y disponer de personal capacitado y con presupuesto asignado para sus funciones de asistencia técnica y acompañamiento, entre otras funciones.
  4. **Aspectos institucionales**. Durante la ejecución del PROCOES se vislumbró la necesidad de apoyar a las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) y a las ATM, no solamente durante su constitución y la ejecución del proyecto, para reforzar aspectos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM), sino también tras la entrega definitiva de las obras e inicio de operación de los sistemas de agua potable. En este sentido, el acompañamiento a las JASS y a las ATM durante un tiempo post-construcción reforzará y consolidará la sostenibilidad técnica, financiera y de gestión de los operadores y de las asistencias técnicas de los municipios a éstas. Es clave el compromiso por parte de los municipios, fortaleciendo y capacitando las ATM y dotándolas de presupuesto y equipamiento necesarios. Asimismo, los procesos de transferencia de la infraestructura a la municipalidad deben realizarse de manera oportuna, estableciendo claros compromisos de asistencia técnica entre todos los niveles de gobierno.
  5. Los cambios de autoridades a nivel municipal, especialmente en las ATM, han sido, en la mayoría de casos, aspectos críticos en el apoyo, acompañamiento y asistencia técnica a los proyectos. La definición y suscripción de convenios interinstitucionales podría reforzar el compromiso de los gobiernos locales, así como ser un instrumento para pautar los roles y responsabilidades de los diferentes actores, y promover espacios para la coordinación.
  6. **Ejecución**. Durante la ejecución del PROCOES se han relevado varias lecciones aprendidas respecto a la ejecución de las obras. En primer lugar, hay que asegurar expedientes técnicos de calidad que reflejen las condiciones reales para la ejecución de la obra. Asimismo, respecto a la contratación del contratista de obra, es necesario establecer procesos que mitiguen los habituales retrasos en la ejecución. Por ejemplo, la subcontratación por parte de contratistas puede provocar menor control de la ejecución de la obra y, en algunos casos, retrasos en la misma. También es necesario prever los tiempos para la consecución de los permisos de inicio de obras por parte del contratista, que incluyen el diagnóstico, el patrón validado y el plan de monitoreo arqueológico, entre otros, que pueden ser asimismo causa de retrasos para el inicio de las obras. Por otro lado, las firmas encargadas del componente social dependen de la finalización de las obras, que a veces pueden retrasarse y afecta a las condiciones de contrato de la firma social.
  7. **Núcleos Ejecutores**. Para la ejecución de las obras de agua y saneamiento en centros poblados rurales se incorporó, a partir de 2014, la modalidad de ejecución a través de Núcleos Ejecutores, bajo las condiciones establecidas en la normatividad[[1]](#footnote-1). El Núcleo Ejecutor es un ente colectivo sujeto de derecho, conformado por habitantes de centros poblados de zonas rurales o rurales dispersas, en condición de pobreza y extrema pobreza, y quienes están comprendidos en los ámbitos de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y/o de sus programas. El Núcleo Ejecutor tiene carácter temporal y goza de capacidad jurídica para contratar e intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos que impliquen el desarrollo de sus respectivos proyectos, rigiéndose para tales efectos por las normas del ámbito del sector privado[[2]](#footnote-2). La experiencia de PROCOES ha demostrado que la modalidad de ejecución a través de Núcleos Ejecutores es un modelo adecuado de ejecución de proyectos rurales que permite reducir costos y tiempos de ejecución, y contribuye a una mayor apropiación de la infraestructura por parte de la comunidad. Es importante el monitoreo y acompañamiento de los procesos de constitución y desarrollo de los Núcleos Ejecutores, con el fin de apoyar potenciales deficiencias en la administración, construcción o supervisión de las obras, fundamentalmente en la liquidación de los contratos. Asimismo, existe una alta rotación de personal en los Núcleos Ejecutores, que exige sesiones de orientación e inducción al personal durante todo el proyecto. Finalmente, la participación activa de la mujer en cargos de Consejos Directivos de Núcleos Ejecutores conformados es todavía insuficiente, si bien la norma requiere de una mujer en cada Consejo.
  8. **Aspectos técnicos**. Durante la ejecución del PROCOES se revisó el diseño de las Unidades Básicas Sanitarias[[3]](#footnote-3) (UBS), con el fin de optimizar el diseño (incluyendo la revisión de las dimensiones de la unidad, sacando el lavatorio fuera de la unidad, y los materiales utilizados, definiendo los módulos según los materiales existentes en la zona), disminuyendo de esta manera los costos de flete, con la consecuente rebaja de los costos de las UBS, pero manteniendo la calidad de la infraestructura y el nivel del servicio.
  9. **Estrategia de intervención social**. El PROCOES elaboró Guías y Manuales para orientar las intervenciones sociales: i) Guía de Intervención Social; ii) Guía de Supervisión Social; iii) Guía Ambiental; iv) Manual de Administración, Operación y Mantenimiento para servicios de agua y saneamiento; y v) Manual para Áreas Técnicas Municipales. Tales guían necesitan un plan de difusión y de implementación concretos, y la validación por parte de todos los actores del sector, incluyendo beneficiarios, JASS y ATM. Asimismo, es necesario que la intervención social se extienda más allá de la inversión en el marco del Programa Presupuestal 0083 – Programa Nacional de Saneamiento Rural, acompañando posteriormente a la población para reforzar las actividades ambientales y de higiene, incentivando el uso adecuado de las instalaciones, el pago de tarifas, la protección de las fuentes, entre otras.
  10. **Aspectos financieros**. En 2015, y como resultado de la actualización de los montos de inversión de los expedientes técnicos registrados en el Banco de Proyectos SNIP[[4]](#footnote-4), el fortalecimiento de los equipos de PROCOES y de las actividades de seguimiento y monitoreo, así como los mayores gastos administrativos por el alquiler y gastos asociados de la sede central y la dotación de equipamiento en la sedes regionales y central; la programación multianual actualizada ascendió aproximadamente a US$320 millones, manteniéndose los US$72 millones por la fuente de Donaciones y Transferencias e incrementando la contrapartida local hasta US$248 millones.
  11. **Sostenibilidad de los servicios**. Los aspectos críticos para la sostenibilidad que se han vislumbrado durante la ejecución del PROCOES son: i) involucramiento de la población para la apropiación de los sistemas; ii) pago de tarifas por parte de todos los beneficiarios; iii) capacitación de las JASS y ATM y asistencia técnica post construcción. En este sentido, es importante la asistencia técnica tras la entrega definitiva de la obra, con el fin de asistir a las JASS y la ATM en la operación de los sistemas y reforzar los aspectos técnicos, de gestión, financieros, ambientales y sociales de la sostenibilidad. Asimismo, es clave para la sostenibilidad financiera del programa establecer desde el inicio del ciclo del proyecto la definición y promoción del pago de la cuota familiar participativamente con la comunidad, de forma que la población se sienta más empoderada y se apropie del servicio.
  12. Existen también desafíos en el uso adecuado de los sistemas de AyS por la totalidad de los beneficiarios. Si bien la mayoría de la población beneficiaria se apropió de los sistemas y los utiliza de forma adecuada, es necesario reforzar las actividades de educación ambiental y sanitaria para consolidar la apropiación y uso adecuado de los sistemas, así como otros aspectos relacionados con la sostenibilidad de los sistemas y el impacto del programa, como el lavado de manos, el pago de tarifas, entre otros comportamientos. Se necesitan explorar modelos innovadores de cambio de comportamiento con la totalidad de la población, no sólo en escuelas y centros de salud, para fomentar acciones que tengan impacto sobre el conocimiento, la capacitación y el cambio de comportamiento de la población beneficiaria.
  13. **Evaluación y monitoreo**. El PROCOES implementó el Sistema de Seguimiento de Proyectos – SSP, desde un portal web, lo que facilitó el monitoreo del avance de los proyectos por las modalidades Núcleo Ejecutor y Contrata. Es necesario reforzar el monitoreo de indicadores de género y diversidad cultural, para poder detectar necesidades específicas para la población beneficiaria más vulnerable.

1. RSG-033-2014-VIVIENDA-SG Directiva para el desarrollo de proyectos a través de Núcleos Ejecutores de octubre 2014 y su modificación RSG 006-2016-VIVIENDA de abril 2016. [↑](#footnote-ref-1)
2. Disposición 7.4 de la Directiva RSG-033-2014-VIVIENDA: “*Se podrá financiar proyectos con un presupuesto total de hasta S/. 2.500.000,00 (dos millones quinientos mil nuevos soles). El Núcleo Ejecutor Central podrá recibir por delegación hasta un máximo de S/. 5.000.000,00 (cinco millones y 00/100 nuevos soles) para realizar compras en favor de los Núcleos Ejecutores delegantes.* [↑](#footnote-ref-2)
3. La UBS se refiere a una solución individual (ya sea seca o húmeda), que consiste en un sanitario, una ducha y un lavador de uso múltiple y los elementos necesarios para la disposición adecuada de los residuos generados (agua residual, excreta u orina). [↑](#footnote-ref-3)
4. La actualización es a nivel de adjudicación y ejecución de obra, por efecto de los cambios en las Unidades Básicas de Saneamiento (de Arrastre Hidráulico o Compostera), según los resultados del Taller “Implementación de Baños en Ámbitos Rurales”, así como la incorporación de la modalidad de ejecución a través de núcleos ejecutores en los casos que corresponda. [↑](#footnote-ref-4)