cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

FPA
FONDO PERU-ALEMANIA
DEUDA POR DESARROLLO

MANUAL
DE FORTALECIMIENTO DE LOS
GOBIERNOS LOCALES
EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

MANUAL
DE FORTALECIMIENTO DE LOS
GOBIERNOS LOCALES
EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

MANUAL DE FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

Publicado por:

Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche
Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Hartmut Paulsen, Director del Programa Buena Gobernanza
Av. Los Incas 172, San Isidro, Lima, Perú
T +51 1 421 1333
buenagobernanza@giz.de
http://www.buenagobernanza.org.pe/

Programa Modernización y Fortalecimiento del Sector Agua y Saneamiento (PROAGUA II)

Dr. Hans-Werner Theisen, Director del Programa PROAGUA II
Av. Los Incas 172, San Isidro, Lima, Perú
T +51 1 422 9067
F +51 1 422 6188
proagua@giz.de
http://www.proagua.org.pe/

Versión

Diciembre 2016. 500 ejemplares, 1era edición

Impresión

Gráfica Esbelia Quijano
Jr. Recuay 243 Breña, Lima, Perú

Diseño y Diagramación

Gráfica Esbelia Quijano

Revisión, coordinación y edición de contenido

Programa Buena Gobernanza
Programa PROAGUA

Créditos fotográficos

Programa Buena Gobernanza
Programa PROAGUA

Texto

Programa PROAGUA

La Cooperación Alemana es responsable del contenido de la presente publicación.
Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución del Fondo Contravalor Perú-Alemania mediante el Convenio de Financiamiento con el Programa de Agua Potable y Alcantarillado (PROAGUA).

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-16977

Razón Social

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores. Lima, Perú

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación bajo la condición de que se cite la fuente.
Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

ÍNDICE

TABLA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS 4

PRESENTACIÓN 5

INTRODUCCIÓN 7

CAPÍTULO I 9

1.1. Definición de los servicios de saneamiento en el ámbito rural 9

1.2. Importancia de los servicios de saneamiento 9

1.3. Problemática de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y sus causas principales 12

1.4. Actores clave y sus roles en la prestación de los servicios de saneamiento 13

1.5. Marco legal relacionado con la prestación de los servicios de saneamiento en el Perú 18

CAPÍTULO II 20

2.1 Los roles, competencias y funciones de las municipalidades en materia de saneamiento 20

2.2 Propuesta de organización para el cumplimiento de funciones en materia de saneamiento 23

2.3 El proceso de incorporación de una unidad orgánica y del ATM en la municipalidad para el cumplimiento de sus funciones en los servicios de saneamiento 24

2.4 La asignación de recursos en la municipalidad para el eficaz y eficiente cumplimiento de sus funciones en los servicios de saneamiento 36

CAPÍTULO III 37

3.1. Planificación estratégica de los servicios de saneamiento en el Gobierno local 38

3.2. Planificación operativa de la unidad orgánica y del ATM responsables de los servicios de saneamiento 38

3.3. Asignación presupuestal de la municipalidad al ATM 41

3.4. Ejecución del plan operativo del ATM 44

3.5. Herramientas e instrumentos para la planificación operativa del ATM y para el monitoreo y control de la ejecución del plan operativo 45

CAPÍTULO IV 46

4.1. El proceso de supervisión de los servicios de saneamiento en los Gobiernos locales 46

4.2. Etapas del proceso de supervisión de los servicios de saneamiento 49

4.3. Herramientas e instrumentos para la supervisión de los servicios de saneamiento por los Gobiernos locales 53

Bibliografía 54

Anexo 55

TABLA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

APyS	Agua potable y saneamiento
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ATM	Área Técnica Municipal de Servicios de Saneamiento
CAP	Cuadro de asignación de personal
CPE	Cuadro de perfiles de la entidad
GL	Gobierno local
GR	Gobierno regional
JASS	Junta Administradora de los Servicios de Saneamiento
LBD	Ley de Bases de Descentralización
LMMGE	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MD	Municipalidad distrital
MP	Municipalidad provincial
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OC	Organizaciones comunales
O&M	Operación y mantenimiento
PTAP	Planta de tratamiento de agua potable
PTAR	Planta de tratamiento de aguas residuales
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
POI	Plan Operativo Institucional
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCM-SGP	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PP	Programa Presupuestal
SGP	Secretaría de Gestión Pública
USS	Unidad Orgánica de Servicio de Saneamiento

PRESENTACIÓN

El presente "**Manual de fortalecimiento de los Gobiernos locales en la gestión de los servicios de saneamiento en el ámbito rural**" es una herramienta de apoyo, consulta e información sobre el rol de las municipalidades en materia de servicios de saneamiento, basado en el modelo de intervención de la alianza entre la Cooperación Alemana implementada por la GIZ a través del Programa de Agua Potable y Alcantarillado (Proagua) y el Fondo Contravalor Perú-Alemania (FPA). Dicho manual viene siendo aplicado por el Programa Buena Gobernanza, como parte de sus proyectos de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión municipal.

El manual tiene la finalidad de servir de guía y ayudar a las autoridades y servidores públicos de las municipalidades de ámbitos rurales; el objetivo es que conozcan los fundamentos conceptuales y normativos para la prestación de los servicios de saneamiento, así como para implementar una organización y establecer claramente sus funciones al respecto. Para ello, complementariamente se explica cómo fortalecer sus capacidades en diversos aspectos como el institucional y el de planificación, y los referidos a sus competencias de supervisión.

La asistencia técnica a las organizaciones comunales de su ámbito y la gestión de la calidad del agua son también una función esencial del Gobierno local; debido a ello, estos temas se abordan en dos documentos complementarios a este manual, denominados "Manual para la implementación de organizaciones comunales prestadoras de servicios de saneamiento en el ámbito rural", y "Guía para la Cloración del agua en sistemas de abastecimiento de agua potable en el ámbito rural".

La calidad de vida de una zona rural se sustenta, en gran medida, en la calidad de los servicios de saneamiento que se brinda a la población. En este sentido, el fortalecimiento de la organización municipal para el cumplimiento de sus funciones en esta materia es fundamental para garantizar el derecho de la población a acceder a servicios de saneamiento de calidad.

Hartmut Paulsen
Director del Programa Buena Gobernanza

Dr. Hans-Werner Theisen
Director del Programa PROAGUA II

INTRODUCCIÓN

La municipalidad es el nivel de gobierno más cercano a la población, que tiene la obligación de atender sus demandas y promover el desarrollo local. Asimismo, es responsable de la prestación de los servicios de saneamiento. En el ámbito rural, las municipalidades pueden prestar los servicios directamente o a través de organizaciones comunales.

En los centros poblados del ámbito rural del Perú, la gestión de los servicios de saneamiento amerita una atención especial no solo por la problemática relativa al acceso y calidad de los servicios, sino también por las particularidades propias del ámbito rural, como la diversidad cultural de sus habitantes y las dificultades económicas, sociales, geográficas, climatológicas y de acceso.

Por otro lado, el Estado peruano viene llevando a cabo esfuerzos a través de la ejecución de proyectos dirigidos a brindar el acceso a los servicios de saneamiento en los centros poblados rurales.

En el ámbito rural, los servicios de saneamiento tienen muchas debilidades, las mismas que pueden ser superadas si se fortalece la gestión de las municipalidades a través de sus ATM, como actores clave para la gestión eficiente de las actividades vinculadas a los servicios de saneamiento.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades, estas tienen funciones específicas compartidas que se refieren a reglamentar, brindar asistencia, proveer y administrar directamente o indirectamente los servicios de saneamiento en poblaciones rurales.

En tal sentido, el rol de la municipalidad es de gran importancia y el gran reto es lograr que los servicios de agua potable y saneamiento derivados, por ejemplo, de proyectos de inversión pública y/o privada, sean de calidad y sostenibles; para ello, son fundamentales las acciones en educación sanitaria y capacitación para la población y el fortalecimiento de las entidades responsables de su prestación a la población para un eficiente y efectivo cumplimiento de sus roles.

Para lograr lo antes señalado, es necesario que la municipalidad cuente con una unidad orgánica encargada específicamente del servicio de saneamiento rural como organización permanente, con procesos y procedimientos definidos, que pueda brindar la asistencia técnica y asesoramiento de manera adecuada a las organizaciones comunales prestadoras de servicios de saneamiento; además de realizar el seguimiento, evaluación y fiscalización de dichos servicios.

Es necesario que la municipalidad elabore o modifique sus documentos de gestión a fin de incorporar un ATM, a través del cual se desarrollen las funciones referidas a la prestación de los servicios de saneamiento, de manera eficiente y eficaz, y se pueda cumplir con los objetivos estratégicos y metas propuestas en materia de saneamiento rural.

Por todo ello resulta capital fortalecer la institucionalidad municipal en materia de servicios de saneamiento, mediante una adecuada estructura organizacional y el desarrollo de capacidades que promuevan y faciliten el cumplimiento de sus competencias en los servicios de saneamiento rural. En este sentido, el presente manual tiene por finalidad ayudar a las autoridades y servidores públicos de los Gobiernos locales de ámbitos rurales a implementar una organización y establecer claramente sus funciones respecto a los servicios de saneamiento, así como fortalecer sus capacidades para el cumplimiento de las mismas.

Bajo los fines referidos, en el primer capítulo se presentan aspectos generales sobre los servicios de saneamiento, tales como su definición, importancia y relación con los derechos humanos, los objetivos del milenio, y las políticas y planes nacionales, así como su relevancia para la salud de las personas. Asimismo, se presenta la problemática, actores, roles y marco legal de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

A partir del segundo capítulo se detallan los aspectos dirigidos al fortalecimiento de capacidades a nivel institucional, de planificación, supervisión y asistencia técnica.

En anexo, se incluye la Ficha de supervisión del ATM a los servicios de saneamiento y el modelo de Informe de resultados del ATM. Otros instrumentos y formatos para la implementación del ATM se pueden encontrar en el siguiente vínculo:

http://www.buenagobernanza.org.pe/Anexos_Manuales_PROAGUA_FPA/

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

La Ley General de Servicios de Saneamiento[1] señala que los servicios de saneamiento comprenden los siguientes servicios: i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario y pluvial y iii) disposición sanitaria de excretas - Sistema de letrinas y fosas sépticas.

Según el artículo 164 del TUO del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015[2], el ámbito rural está comprendido por los centros poblados con población de 2000 habitantes o menos; asimismo, el Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR[3], para la focalización de su intervención, ha establecido como centro poblado rural a las localidades de 200 a 2000 habitantes.

1.2. Importancia de los servicios de saneamiento

a. Los derechos humanos al agua potable y saneamiento

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció oficialmente y explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros; a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países (en particular a los países en vías de desarrollo); y a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

b. Los objetivos del milenio y pos 2015 respecto al agua potable y saneamiento

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se estableció como una de las metas a cumplir en el año 2015 (respecto al año 1990), que se reduzca a la mitad el porcentaje de personas que no tienen acceso a los servicios de saneamiento[4]. Asimismo, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en setiembre de 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo

1 Ley General de Servicios de Saneamiento - Ley n.° 26338, artículo 10, "De los sistemas que comprenden los servicios".

2 Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, aprobado con Decreto Supremo n.° 007-2006-VIVIENDA, numeral 2.7.1. Consideraciones generales.

3 Decreto Supremo n.° 002-2012-Vivienda, que aprueba el Programa Nacional de Saneamiento Rural, numeral 3.1 del artículo 3.

4 Organización de las Naciones Unidas. Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Informe 2004 - meta 7. Lima, primera edición, noviembre de 2004.

Sostenible; entre sus 17 objetivos, aprobaron el lograr el acceso universal al agua potable y saneamiento para el año 2030.

c. Los servicios de saneamiento en las políticas y planes nacionales

El Perú, asumiendo el compromiso[5] de reconocer este derecho a nivel constitucional[6] y plantearlo como meta en sus políticas nacionales, ha declarado a los servicios de saneamiento como "Servicios de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional, cuya finalidad es proteger la salud de la población y el ambiente[7]".

En marzo de 2006, con Decreto Supremo n.° 007-2006-Vivienda, se aprobó el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, en el cual se establecen las Políticas de Saneamiento, principios, visión, misión, objetivos, metas de cobertura, metas de gestión, requerimiento de inversiones, fuentes de financiamiento y estrategias, entre otros.

En el Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento para el periodo 2014-2021[8], el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cuantifica las necesidades de recursos que requiere el país hasta el 2021, para cerrar las brechas de cobertura en los servicios de agua y saneamiento; incluye las brechas en el tratamiento de las aguas residuales, con la finalidad de contribuir a mejorar los niveles de programación y asignación de recursos para alcanzar las coberturas universales en agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales en el Perú.

El Plan de Mediano Plazo 2013-2016, aprobado con Resolución Ministerial n.° 031-2013-Vivienda de 13 de febrero de 2013, es el documento que resume la estrategia integral del Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR para el periodo 2013-2016. Ahí se detallan los lineamientos, objetivos, estrategias y acciones específicas que orientan su intervención.

En este sentido, las Políticas de Estado y de Gobierno reflejadas en los planes sectoriales y en el Plan Bicentenario: el Perú al 2021, establecen como objetivo lograr la universalidad en el acceso a los servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas, así como la calidad y sostenibilidad de su prestación; todo esto condice con el principio de inclusión social establecido en la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento[9].

Por otro lado, el ente rector ha diseñado y viene implementando el Programa Presupuestal 0083 - Programa Nacional de Saneamiento Rural como un instrumento del presupuesto por resultados, articulado territorialmente y con el objetivo de que las poblaciones del ámbito rural cuenten con servicios de agua potable y saneamiento de calidad y sostenibles.

5 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), suscrito por el Perú, ha delineado el contenido mínimo del derecho a la salud –que incluye el derecho a entornos saludables– precisando que: "[...] el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial entraña, en particular, [...] la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radicaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos [...]".

6 Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, en el año 2007 (Expedientes n.° 06534-2006-PA/TC y n.° 6546-2006-PA/TC).

7 Ley n.° 26338 - Ley General de Servicios de Saneamiento.

8 Aprobado con Resolución Ministerial n.° 336-2014-Vivienda del 15 de setiembre de 2014.

9 El literal b) del artículo III - "Principios" de la Ley n.° 30045 - Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, del 12 de junio de 2013, establece que: "[...] La modernización de la prestación de los servicios de saneamiento se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios [...] b) Inclusión social. Los planes, programas y actuaciones del Estado en todos sus niveles deben enmarcarse en la política de promoción del desarrollo, inclusión social, incidiendo especialmente en la reducción de la brecha de infraestructura de servicios de saneamiento y el acceso de la población de escasos recursos, en particular de las zonas rurales, a dichos servicios en adecuadas condiciones de calidad y sostenibilidad [...]".

d. Relación entre los servicios de saneamiento y la salud

El servicio adecuado de agua potable y de saneamiento permite reducir las enfermedades de origen hídrico y eleva las condiciones de vida de la población[10]. Según la Organización Mundial de la Salud, el agua, el saneamiento y la higiene tienen consecuencias importantes sobre la salud. Las enfermedades relacionadas con el uso del agua incluyen aquellas causadas por microorganismos y sustancias químicas presentes, justamente, en el agua no potable; enfermedades como la esquistosomiasis, que tiene parte de su ciclo de vida en el agua; la malaria, cuyos vectores están relacionados con el agua; además, el agua también contribuye a la salud, por ejemplo, a través de la higiene[11]. Al respecto, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en zonas rurales 11,5% de los niños y niñas menores de 5 años padece o sufre de enfermedades diarreicas agudas (Endes, 2013)

Asimismo, existen cifras oficiales del INEI (2012-2013) asociadas a la problemática de los servicios de saneamiento y la desnutrición en zonas rurales presentadas por el Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR[12]:

- En el ámbito rural, 32 de cada 100 niños y niñas sufre de desnutrición crónica infantil (Endes, 2012)
- Las niñas y niños que sufren de desnutrición, presentan desventaja cognitiva incluso antes de empezar el colegio (Endes, 2013)

El agua y el saneamiento son uno de los principales motores de la salud pública. Suelo referirme a ellos como «Salud 101», lo que significa que en cuanto se pueda garantizar el acceso al agua salubre y a instalaciones sanitarias adecuadas para todos, independientemente de la diferencia de sus condiciones de vida, se habrá ganado una importante batalla contra todo tipo de enfermedades.

(Lee Jong-wook. Exdirector general de la Organización Mundial de la Salud)[13]

Cada año, más de 800 000 niños menores de 5 años mueren innecesariamente a causa de la diarrea —más de un niño cada minuto. Innumerables niños caen gravemente enfermos y en muchas ocasiones les quedan secuelas a largo plazo que afectan su salud y su desarrollo. Un saneamiento y una higiene deficientes son la principal causa de ello.

En todo el mundo, unos 2500 millones de personas no gozan de los beneficios de un saneamiento adecuado. Más de 1000 millones de personas defecan al aire libre. Echemos abajo los tabúes y hagamos del saneamiento para todos una prioridad de desarrollo mundial.

(Ban Ki-moon. Secretario general de Naciones Unidas, 2013)

10 Guía Simplificada para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos Saneamiento Básico en el Ámbito Rural, a nivel de perfil en Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Política de Inversiones – DGPI, 2011.

11 http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/es/

12 http://pnsr.vivienda.gob.pe/portal/quienes-somos/

13 http://www.who.int/water_sanitation_health/facts2004/es/

1.3. Problemática de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y sus causas principales

El problema de los servicios de saneamiento radica en que aún existe un considerable porcentaje de la población rural que no tiene acceso a estos servicios; además, quienes vienen recibiendo el servicio, no lo reciben en condiciones de calidad.

En efecto, en los últimos años, el porcentaje de hogares rurales con acceso a los servicios de saneamiento, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) ha venido incrementándose. Al 2014 se ha logrado que el 69% de los hogares rurales cuenten con acceso al servicio de agua entubada; sin embargo, existe aún un 31% de población rural sin acceso a agua; además, también existe una brecha con respecto al ámbito urbano, toda vez que el acceso a agua en este ámbito es de 86,5%.

En una situación de mayor gravedad se encuentran los servicios de saneamiento en los hogares rurales, los cuales solo alcanzan un 32% de acceso; además, no se cuenta con ningún indicador respecto a su calidad.

A pesar de esto último, la información existente revela que los hogares rurales no reciben servicios de saneamiento de calidad, lo cual constituye un riesgo a la salud de la población, especialmente para los niños, y se impone como un hecho de desigualdad y exclusión en nuestro país. En ese sentido, de acuerdo a la Endes 2014, el porcentaje de hogares rurales con acceso a agua clorada fue de solo 1,4%. Cabe precisar que el agua clorada (agua con cloro residual libre mayor o igual a 0,5 mg/l) es la aproximación más usual al concepto de agua potable en el ámbito nacional.

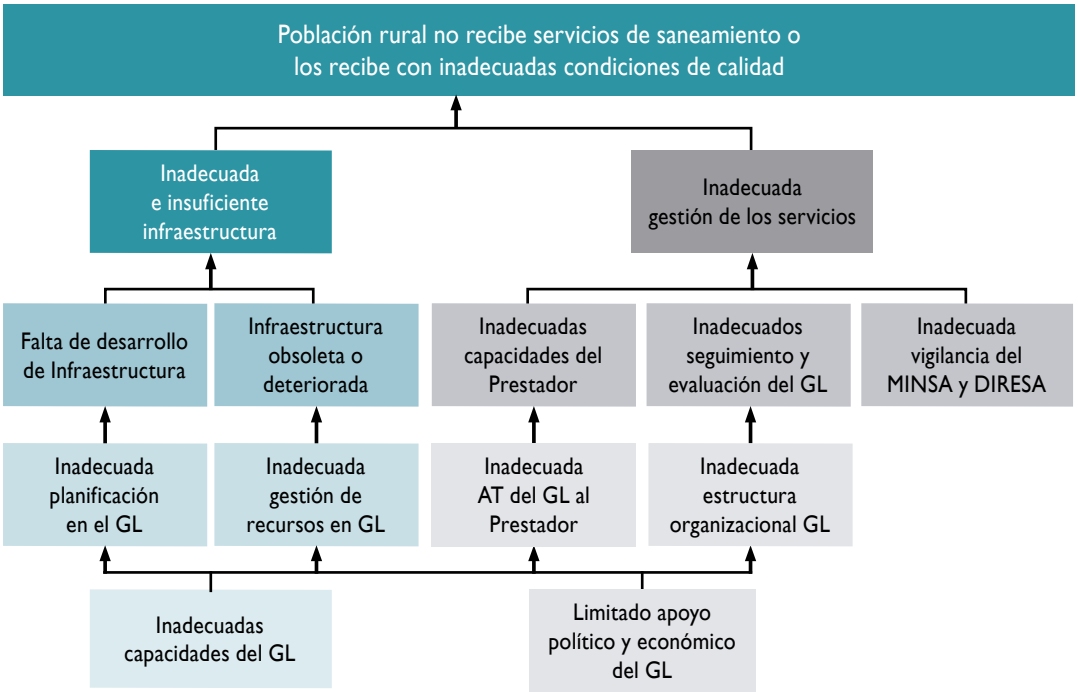
> Cabe precisar que el agua entubada es entendida como aquella proveniente de un sistema de agua potable, pero sin haber recibido ningún tratamiento que asegure su cumplimiento de las normas técnicas de calidad y, por tanto, que es apta para consumo humano.

En el año 2015, la Contraloría General de la República llevó a cabo una auditoría de desempeño a los Servicios de Saneamiento para hogares rurales[14]. Se señaló que la problemática en los Gobiernos locales referida a la baja calidad de los servicios de saneamiento que se brinda a los hogares rurales, se encuentra relacionada con debilidades estructurales externas a su gestión; por ejemplo, carencia de normativa integrada y explícita sobre los criterios que definen la calidad para estos servicios, y de mecanismos que aseguren su sostenibilidad financiera; así como ausencia de herramientas, como manuales y guías, que faciliten su labor. A su vez, se identificaron debilidades internas, como la carencia de capacidades, recursos y de herramientas para la adecuada supervisión y rendición de cuentas respecto a los servicios.

En el siguiente gráfico se detallan algunas de las principales causas del problema descrito (con especial énfasis en la participación de los Gobiernos locales), las mismas que están relacionadas con la inadecuada o insuficiente infraestructura, así como con la inadecuada gestión de los servicios:

14 Informe de Auditoría de Desempeño n.° 169-2015-CG/ADE.

Gráfico n.° 1.
Relación causal en el problema de calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento para el ámbito rural



1.4. Actores clave y sus roles en la prestación de los servicios de saneamiento

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Es el ente rector del sector saneamiento, y le corresponde diseñar, normar y ejecutar la política nacional y las acciones del sector en materia de servicios de saneamiento.

Aprueba la regulación sectorial y el Plan Nacional de Saneamiento, asigna recursos y los transfiere a las entidades prestadoras de servicios de saneamiento y, eventualmente, a los Gobiernos regionales y locales, a fin de que ejecuten proyectos de inversión en saneamiento.

Está facultado para ejecutar proyectos a través del Programa Nacional de Saneamiento Urbano y el Programa Nacional de Saneamiento Rural, así como para promover asociaciones público-privadas en el sector, dentro del ámbito de su competencia.

Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR

El Programa Nacional de Saneamiento Rural, creado mediante Decreto Supremo n.° 002-2012-Vivienda del 6 de enero de 2012, se encuentra bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Tiene por objeto mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de agua y saneamiento en las poblaciones rurales del país, con el objetivo de mejorar su calidad de vida al influir en la mejora de la salud y nutrición de las poblaciones concentradas y dispersas bajo su ámbito; todo lo mencionado, a través de actividades, programas y proyectos de inversión pública en el ámbito rural en el marco del enfoque de Presupuesto por Resultados[15].

El Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural

El Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural tiene como población potencial a aquella del área rural con limitado acceso a agua y saneamiento sostenible. Esta referida a: i) habitantes sin acceso a servicios de agua y saneamiento, y ii) habitantes con acceso a servicios de agua y saneamiento con baja calidad. Asimismo, establece como criterios de focalización de la población a intervenir los siguientes: i) centros poblados que no sobrepasan los 2000 habitantes, ii) nivel de pobreza, y iii) presencia de enfermedades diarreicas agudas en menores de 5 años[16].

¿QUÉ ES UN PROGRAMA PRESUPUESTAL?

El MEF viene impulsando desde el 2008 los programas presupuestales (PP) como instrumentos del Presupuesto por Resultados. Los PP son la unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un resultado específico en la población y contribuir, así, al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública.

Ministerio de Salud

Es el ente rector en materia de salud en el ámbito nacional. Se encarga de formular y diseñar políticas y normas sobre la calidad del agua a través de la Dirección General de Salud Ambiental.

La Digesa es la unidad orgánica responsable de diseñar, normar, monitorear y vigilar la política nacional de calidad de agua para consumo humano.

Asimismo, según se establece en el Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 031-2010-SA del 24 de setiembre de 2010, la Digesa norma, organiza y administra el Sistema Nacional de Información de la Vigilancia Sanitaria del Agua para consumo humano, a través de las Direcciones Regionales de Salud (Gerencia Regional de Salud o Dirección de Salud, según corresponda), Gobiernos locales, proveedores, organismos de supervisión y consumidores.

La Digesa consolida la información nacional referente a la calidad del agua, así como las autorizaciones y registros normados en el citado reglamento, que se publica y distribuye periódicamente.

El Programa Presupuestal n.° 0001: Programa Articulado Nutricional (PAN)

Además, el Ministerio de Salud es responsable del Programa Articulado Nutricional, creado mediante la Ley n.° 29142 del 10 de diciembre de 2007[17], el cual tiene como objetivo la reducción de la desnutri-

15 Artículo 3 y 4 del Decreto Supremo n.° 002-2012-Vivienda del 6 de enero de 2012.

16 Anexo 2 del Programa Presupuestal 0083.

17 Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, artículo 15.

ción crónica en niños menores de cinco años de edad. Ha establecido como resultados intermedios la mejora de la alimentación y nutrición del menor de 36 meses, la reducción de la morbilidad/mortalidad producida por infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas y otras enfermedades prevalentes, así como la reducción de incidencia de bajo peso al nacer.

Para lograr estos objetivos, el PAN considera entre sus productos "Comunidad accede a agua para consumo humano", compuesto por dos actividades: "Vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano" y "Desinfección y/o tratamiento del agua para el consumo humano".

Gobiernos regionales

Como resultado del proceso de descentralización, los Gobiernos regionales cuentan en su estructura orgánica con órganos o direcciones encargados de las funciones sectoriales en materia de saneamiento y salud:

- Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Planifican y ejecutan obras de saneamiento rural; además, pueden brindar apoyo financiero y asistencia técnica, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley n.° 27867 y en la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento - Ley n.° 30045.
- Direcciones Regionales de Salud – Diresa (también conocidas como Direcciones de Salud - Disa o Gerencia Regional de Salud - GRS). Administran el Programa de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano y consolidan la información en su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la calidad del agua para consumo humano, aprobado con Decreto Supremo n.° 031- 2001-SA del 24 de setiembre de 2010.

Gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales)

Según la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley n.° 27972 (artículo 80) son responsables de manera compartida de proveer, administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe.

Las organizaciones comunales como prestadores de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

El Texto Único Ordenado de la Ley General de Servicios de Saneamiento (Decreto Supremo n.° 023-2005-Vivienda) señala que los servicios de saneamiento en los centros poblados del ámbito rural podrán ser prestados a través de organizaciones comunales. El funcionamiento de dichas organizaciones se regirá por los reglamentos respectivos que emita el ente rector y, cuando corresponda, por las normas contenidas en el Código Civil.

Las organizaciones comunales financiarán la prestación de los servicios de saneamiento mediante cuotas familiares, que deberán cubrir como mínimo los costos de administración, operación, mantenimiento y reposición.

El monto de la cuota familiar es aprobado por la Asamblea General o el órgano de mayor jerarquía de la organización comunal. En el ámbito rural, los prestadores de servicios de saneamiento se rigen por el Título VII del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 023-2005-Vivienda, y comprenden a las organizaciones comu-

nales, juntas administradoras de servicios de saneamiento, asociación, comité u otra forma de organización, elegidas voluntariamente por la comunidad y constituidas con el propósito de administrar, operar y mantener servicios de saneamiento en uno o más centros poblados de ámbito rural.

¿QUÉ ES UNA JASS?

En el ámbito nacional, el nombre más común adoptado para la organización comunal que presta los servicios de saneamiento en los centros poblados del ámbito rural ha sido el de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS); también puede llamarse asociación, comité, entre otros.

Según el Decreto Supremo n.° 023-2005-Vivienda, artículo 170, la organización comunal debe:

- Registrarse ante la municipalidad distrital de su jurisdicción.
- Administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento.
- Determinar la cuota familiar por la prestación de los servicios de saneamiento.
- Apoyar y supervisar la ejecución de los proyectos y obras destinados al mejoramiento de la prestación de los servicios de saneamiento.
- Fomentar la participación de la comunidad en la identificación, diseño y desarrollo de los proyectos, incluyendo la evaluación de las consecuencias económicas de su implementación.
- Implementar las políticas emitidas por el ente rector para mejorar la prestación de los servicios.
- Destinar parte de los recursos recaudados por concepto de cuota familiar para la reposición de los equipos, así como para las inversiones futuras.
- Disponer las medidas correctivas, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, a los usuarios de la comunidad en el marco de la prestación de los servicios de saneamiento.
- Celebrar contratos o convenios con organizaciones no gubernamentales, empresas constructoras, pequeñas y medianas empresas (Pymes), entre otras, con la finalidad que participen en la implementación de los proyectos u obras.
- Realizar cobros relacionados con la prestación de los servicios, mediante personas autorizadas y de acuerdo con las modalidades que para dichos efectos apruebe su órgano de mayor jerarquía.

¿Cuál es el proceso de registro de una organización comunal en la municipalidad?

La organización comunal debe registrarse en la municipalidad a cuya jurisdicción pertenece. Para tal efecto, las municipalidades abrirán un Libro de Registros de Organizaciones Comunales, el mismo que deberá estar legalizado por el juez de paz, y en el que se inscribirán aquellas OC que presenten los siguientes documentos:

- Solicitud de inscripción, registro y reconocimiento,
- Acta de constitución de la organización, aprobación del Estatuto en Asamblea General, elección del Consejo Directivo, así como cualquier otro órgano administrativo.
- Copia del documento de identidad del Presidente de la Organización. En caso de imposibilidad de contar con dicho documento, suscribirá una declaración jurada, en la que consignará sus generales de Ley. Dicha declaración deberá ser suscrita por dos miembros de la comunidad quienes darán fe de lo que allí conste.

Cumplidas las formalidades y realizado el registro, la municipalidad extenderá y suscribirá una "Resolución de alcaldía para el reconocimiento de la Organización" y la "Constancia de Inscripción de la Organización", la misma que contendrá la denominación de la Organización, el nombre del Presidente, Secretario, Tesorero, el período del mandato y otros datos que considere conveniente; todo cambio que realice la organización comunal deberá ser comunicado al municipio con fines de actualización de registro. La municipalidad no podrá exigir requisito adicional alguno para extender dicha constancia.

Usuarios

Persona natural o jurídica a la que se le presta el servicio de saneamiento, es decir, toda persona que tiene derecho a que le suministren los servicios de saneamiento dentro de los niveles y condiciones técnicas conforme a las normas vigentes.

Son derechos de los usuarios de los servicios:

- Acceder a la prestación de los servicios de saneamiento en su localidad, en las condiciones de calidad establecidas en el contrato de explotación o concesión y en las disposiciones vigentes.
- Recibir aviso oportuno de las interrupciones previsibles del servicio, así como de las precauciones que deberá tomar en estos casos y en los de emergencia.
- Estar informado permanentemente de la normatividad sobre los servicios de saneamiento vigente en su localidad, que afecte o modifique sus derechos o la calidad del servicio que recibe.
- Estar informado permanentemente acerca de la normatividad y de las modificaciones que se produzcan en materia de tarifas.
- Estar informado respecto de la prestación del servicio o de cualquier reclamo que haya presentado.

1.5. Marco legal relacionado con la prestación de los servicios de saneamiento en el Perú

Cuadro n.° 1.
Marco normativo principal en materia de servicios de saneamiento para el ámbito rural

Tipo y nombre	Detalle del aspecto normado
Normas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	
Ley n.° 27792 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	El MVCS tiene por competencia formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas y normas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. (**Artículo 2**)
Decreto Supremo n.° 002-2002-Vivienda Aprueba el ROF del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	El MVCS tiene entre sus funciones generales, el generar las condiciones para el acceso a los servicios de saneamiento en niveles adecuados de calidad y sostenibilidad, en especial de los sectores de menores recursos. (**Artículo 8**)
Ley n.° 26338 Ley General de Servicios de Saneamiento	Establece las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento: agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y disposición de excretas, tanto en el ámbito urbano como rural. (**Artículo 1**)
Ley n.° 30045 Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento	Establece a la inclusión social como un principio de la modernización de los servicios de saneamiento, incidiendo especialmente en la reducción de la brecha de infraestructura y el acceso en condiciones de calidad y sostenibilidad de la población, en particular de las zonas rurales. (Artículo 3)
Decreto Supremo n.° 023-2005-Vivienda Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Gral. de Servicios de Saneamiento	Establece que centro poblado del ámbito rural es aquel que no sobrepase de dos mil (2000) habitantes y pequeña ciudad es aquella que tenga entre dos mil uno (2001) y treinta mil (30 000) habitantes. (**Artículo 164**)
Resolución Ministerial n.° 205-2010-Vivienda	Establece el modelo de estatuto para el funcionamiento de las organizaciones comunales y el modelo de reglamento de prestación de los servicios de saneamiento en centros poblados rurales. (**Artículos 3 y 4**). Establece que todas las organizaciones comunales deberán registrarse en su municipalidad, que las supervisará y fiscalizará.

Tipo y nombre	Detalle del aspecto normado
Resolución Ministerial n.° 207-2010-Vivienda	Establece los lineamientos para la regulación de los servicios de saneamiento en los centros poblados rurales, la Guía para elaboración del Plan Operativo y el presupuesto, así como el procedimiento para el cálculo de la cuota familiar.
Resolución Ministerial n.° 108-2011-Vivienda	Establece los lineamientos para la formulación de programas o proyectos de agua y saneamiento para centros poblados rurales; así como la obligatoriedad de incluir instalaciones intradomiciliarias en todo programa o proyecto en el ámbito rural.
Normas del Ministerio de Salud	
Ley n.° 26842 Ley General de Salud	Establece que el Ministerio de Salud debe vigilar la calidad sanitaria del agua y formular políticas y dictar normas al respecto.
Decreto Supremo n.° 031-2010-SA Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	Establece que entre las entidades encargadas de la gestión de la calidad del agua de consumo humano se encuentran los Gobiernos locales y las organizaciones comunales. Además, establece los requisitos y parámetros de calidad del agua para consumo humano; así como las infracciones y sus respectivas sanciones. En el reglamento también se disponen las sanciones para las entidades que no cumplan con lo aprobado en el documento. (**Artículo 8**)
Normas de Gobiernos regionales y locales	
Ley n.° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Establece, entre las funciones de los Gobiernos regionales, el apoyar técnica y financieramente a los Gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento, así como asumir la ejecución de los programas de saneamiento a solicitud de estos. (**Artículo 58**)
Ley n.° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades	Establece que las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, tienen, entre otras funciones, la de proveer los servicios de saneamiento rural. (**Artículo 80**)

CAPÍTULO II

FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SANEAMIENTO

2.1 Los roles, competencias y funciones de las municipalidades en materia de saneamiento

De acuerdo con el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento - Ley n.° 26338, aprobado con Decreto Supremo n.° 023-2005-Vivienda, la municipalidad distrital es la responsable directa de prestar los servicios de saneamiento (y de modo supletorio las municipalidades provinciales).

En este sentido, supervisa, fiscaliza y asiste técnicamente a las organizaciones comunales en la prestación de los servicios; asimismo, planifica y promueve el desarrollo de los servicios de saneamiento en el ámbito de su jurisdicción.

El artículo 169 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento detalla textualmente las siguientes funciones en materia de saneamiento para las municipalidades distritales y, de modo supletorio, a las municipalidades provinciales:

- Planificar y promover el desarrollo de los servicios de saneamiento en el ámbito de su jurisdicción en concordancia con las políticas sectoriales emitidas por el ente rector.
- Administrar los servicios de saneamiento a través de operadores especializados, previa suscripción de los contratos respectivos, de organizaciones comunales o, directamente, previa constitución de una Unidad de Gestión al interior de la municipalidad.
- Reconocer y registrar a las organizaciones comunales constituidas para la administración de los servicios de saneamiento.
- Promover la formación de las organizaciones comunales para la administración de los servicios de saneamiento.
- Velar por la sostenibilidad de los sistemas.
- Participar en el financiamiento de la prestación de los servicios de saneamiento de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.
- Brindar asistencia técnica y supervisar a las organizaciones comunales de su jurisdicción.
- Resolver como última instancia administrativa los reclamos de los usuarios de la prestación de los servicios de saneamiento.
- Disponer las medidas correctivas que sean necesarias en el marco de la prestación de los servicios de saneamiento, respecto del incumplimiento de las obligaciones de las organizaciones comunales y los operadores especializados en el marco de sus respectivos contratos.

Área Técnica Municipal - ATM

De acuerdo con el Decreto Supremo n.° 031-2008-Vivienda, en caso de que los servicios de saneamiento en un distrito sean prestados por organizaciones comunales u operadores especializados, la municipalidad distrital deberá conformar un área técnica encargada de supervisar, fiscalizar y brindar asistencia técnica a dichos prestadores de servicios[18].

La denominación específica de esta área técnica municipal, en adelante ATM, estará en función del organigrama estructural de la municipalidad. El ATM debe incorporarse dentro de un órgano o unidad orgánica de línea, de preferencia dentro de la oficina de asuntos sociales o la que haga sus veces[19].

El ATM es la encargada de promover la formación de las organizaciones comunales, prestadoras de servicios de saneamiento (JASS, comités u otras formas de organización); así como de supervisarlas, fiscalizarlas y brindarles asistencia técnica para asegurar la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento rural.

El Área Técnica Municipal es responsable de controlar y medir periódicamente los indicadores de gestión, por lo cual se lleva un registro de datos para cada localidad. Para realizar esta acción de forma eficiente, deberá coordinar con la organización comunal y el establecimiento de salud las visitas y reuniones que corresponden al levantamiento de datos.

Las funciones que debe de asumir el Área Técnica Municipal son las siguientes[20]:

- Planificar y promover el desarrollo de los servicios de saneamiento en el distrito, de conformidad con las leyes y reglamentos sobre la materia.
- Programar, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de capacitación a usuarios y operadores del servicio de agua y saneamiento de su distrito, en concordancia con las metodologías y contenidos de capacitación diseñados y/o actualizados por el ente rector.
- Velar por la sostenibilidad de los servicios de saneamiento existentes en el distrito.
- Administrar los servicios de saneamiento del distrito a través de los operadores especializados u organizaciones comunales.
- Promover la formación de organizaciones comunales (JASS, comités u otras formas de organización) para la administración de los servicios de saneamiento, reconocerlas y registrarlas.
- Brindar asistencia técnica y supervisar a las organizaciones comunales administradoras de servicios de saneamiento del distrito.
- Resolver en su instancia administrativa los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento.
- Disponer las medidas correctivas que sean necesarias respecto al cumplimiento de las obligaciones de las organizaciones comunales prestadoras del Servicio de Agua y Saneamiento.
- Evaluar en coordinación con el Ministerio de Salud la calidad del agua que brindan los servicios de saneamiento existentes en el distrito.

18 Decreto Supremo n.° 031-2008-Vivienda. Decreto Supremo que modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento del 29 de noviembre de 2008. Artículo 183.

19 Guía metodológica para el cumplimiento de la meta 42. Creación, adecuación o reactivación del Área Técnica Municipal para la gestión de los servicios de agua y saneamiento. PNSR, marzo de 2016.

20 Ibíd.

- Operar y mantener actualizado el registro de coberturas y estado situacional de servicios de saneamiento.
- Brindar apoyo técnico en la formulación de proyectos e implementación de proyectos integrales de agua y saneamiento, en sus componentes de infraestructura, educación sanitaria, administración, operación y mantenimiento y en aspectos ambientales de acuerdo a su competencia.
- Atender, coordinar, supervisar, controlar y evaluar la correcta formulación y aplicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos TUPA, en el ámbito de su competencia.
- Presenta ante la instancia competente la información que corresponda ser presentada o publicada en cumplimiento de las normas de transparencia.
- Elabora el manual de procedimientos administrativos de la unidad orgánica a su cargo.
- Elabora con oportunidad la información correspondiente al ámbito de su competencia para la rendición de cuentas del resultado de gestión del Titular del Pliego, para la Contraloría General de la República, procesos de presupuesto participativo, audiencias públicas, entre otros.
- Propone la mejora de procesos y de procedimientos en su área, propendiendo a la mejora continua de los mismos, a través de Directivas y Manuales de Procedimientos, elaborados en coordinación con las áreas competentes.
- Supervisar el servicio de agua y saneamiento de su jurisdicción.
- Registrar el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio.
- Las demás atribuciones y responsabilidades que se deriven del cumplimiento de las normas legales y las funciones que le sean asignadas por el Alcalde o el Concejo Municipal.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CONTAR CON UN ATM?

Lograr la implementación de un ATM permitirá contar con una organización permanente, con procesos y procedimientos definidos, que pueda brindar la asistencia técnica y asesoramiento de manera adecuada a las organizaciones comunales prestadoras de servicios de saneamiento; además de realizar el seguimiento, evaluación y fiscalización de dichos servicios.

2.2 Propuesta de organización para el cumplimiento de funciones en materia de saneamiento

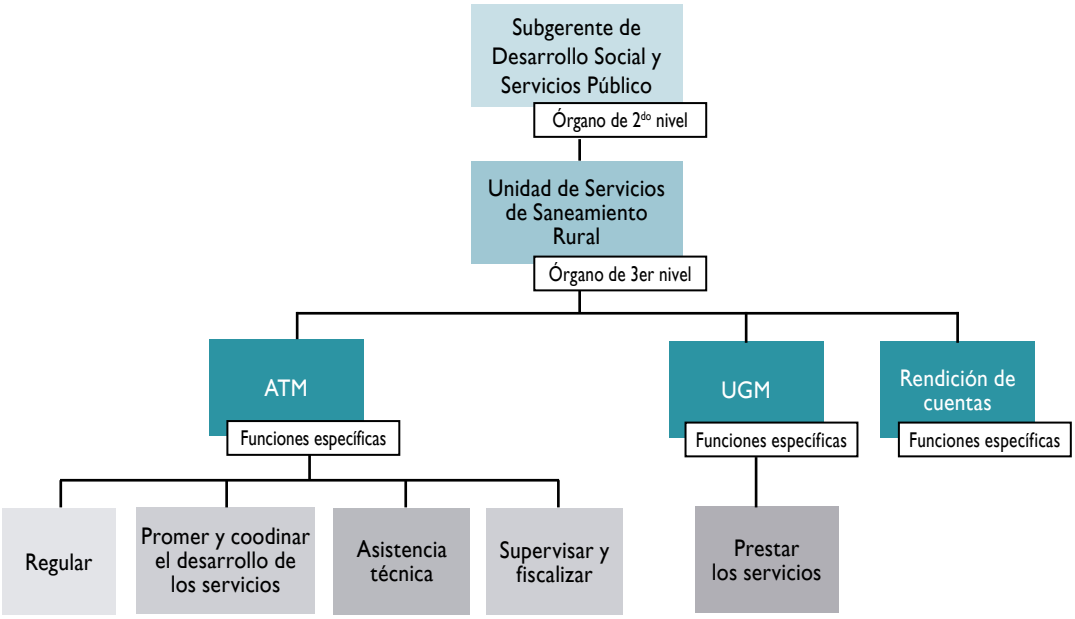
Caso n.° 1. Municipio que presta el servicio directamente en algunos centros poblados complementariamente a las organizaciones comunales

Para los casos en los que la municipalidad cumple funciones de prestadora del servicio en la capital de provincia, distrito u otros centros poblados en forma complementaria a las organizaciones comunales, el presente manual propone la creación de una **Unidad de Servicios de Saneamiento** como órgano de tercer nivel, que contenga en su organización al área técnica (ATM), a fin de cumplir las funciones establecidas en la normativa referida a regular, brindar asistencia técnica, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios.

Sin embargo, en estos casos, toda vez que la municipalidad será prestadora directa de los servicios, también es necesario que se organice para implementar las funciones referidas a la operación, administración y mantenimiento; así como la rendición de cuentas, establecida en la normativa vigente[21]. Por lo que se propone la implementación de una **Unidad de Gestión Municipal**. Las funciones de **rendición de cuentas** serán responsabilidad directa de la **Unidad de Servicios de Saneamiento**.

En el siguiente gráfico, se presenta un ejemplo de la organización propuesta, que considera las competencias del municipio en el caso que sea esta entidad la que preste directamente los servicios de saneamiento en alguno o algunos de los centros poblados de su ámbito:

Gráfico n.° 2.
Propuesta de organización para la implementación de las funciones de saneamiento al interior de un Gobierno local que presta los servicios directamente (caso n.° 1)

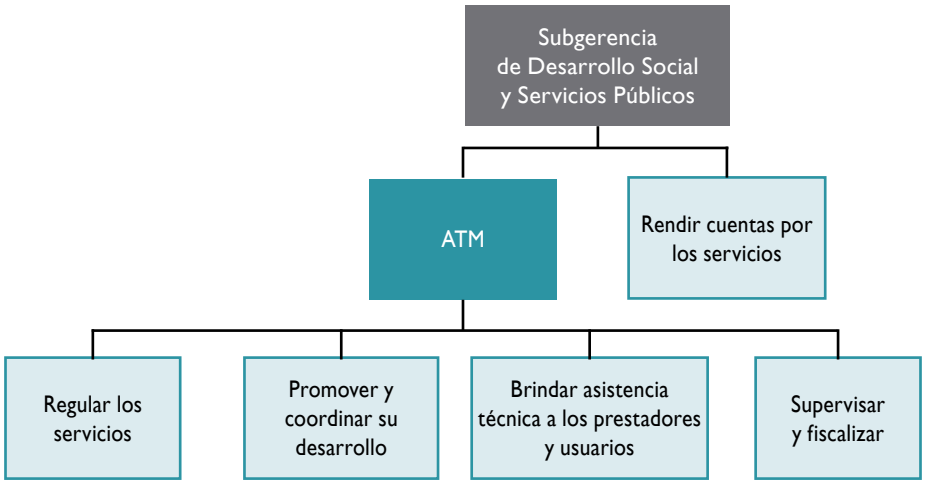


21 Resolución Ministerial n.° 680-2008-Vivienda, del 1 de enero de 2009, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas y Desempeño para los Gobiernos Locales.

Caso n.° 2. Municipio que presta el servicio a través de una organización comunal en todo su ámbito.

En los casos en los que los servicios de saneamiento son brindados por las organizaciones comunales, la ATM podría depender directamente de la Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos o la que haga sus veces.

Gráfico n.° 3.
Propuesta de organización para la implementación de las funciones de saneamiento cuando el servicio es brindado por una organización comunal (caso n.° 2)



2.3 El proceso de incorporación de una unidad orgánica y del ATM en la municipalidad para el cumplimiento de sus funciones en los servicios de saneamiento

En el presente numeral desarrollaremos cómo incorporar una unidad orgánica responsable de las funciones en materia de servicios de saneamiento, en la organización de la municipalidad, y cómo asignarle funciones a través de la actualización del Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

El Reglamento de Organización y Funciones es un documento técnico normativo de gestión institucional que contiene la organización formal de una entidad pública, en este caso, de una municipalidad; es decir, contiene su estructura orgánica así como las funciones generales y específicas de cada uno de sus órganos y unidades orgánicas.

La unidad orgánica responsable de las funciones en materia de servicios de saneamiento debe ubicarse dentro de la estructura orgánica y sus funciones deben establecerse en el ROF de la municipalidad.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL ROF?

Precisa el objetivo y las funciones encomendadas a la entidad y a los órganos (Gerencias) y unidades orgánicas (Subgerencias) que la componen, con lo cual evita duplicidades e identifica responsables.

- Permite al personal que trabaja en la entidad identificar qué atribuciones y responsabilidades le corresponde a cada uno de los órganos y unidades orgánicas en los que labora, de modo tal que oriente su labor al cumplimiento de tales funciones.
- Facilita la integración del personal nuevo al contar con un documento que lo orienta sobre el quehacer de los órganos y unidades de la municipalidad provincial/distrital.
- Asimismo, permite delimitar los campos de actuación **con otras entidades públicas** (**Gobierno regional y/o municipalidades**), lo cual contribuye a una mejor coordinación entre estas al facilitar la búsqueda respecto de "con quién coordino y sobre qué temas o materias".
- Facilita la labor de quienes ejercen algún tipo de control sobre la entidad, al identificar a los órganos responsables del cumplimiento de las funciones encomendadas a la entidad.

El proceso de elaboración o actualización del ROF debe sujetarse a las disposiciones establecidas en la normativa vigente:

- Ley n.° 2758 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Decreto Supremo n.° 043-2006-PCM - Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del ROF
- Ley n.° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades

2.3.1. Pasos para elaborar o adecuar el ROF a fin de incluir la organización y funciones relativas a los servicios de saneamiento

En este ítem desarrollaremos el proceso y la metodología que deben considerar los Gobiernos locales en la elaboración o actualización de un ROF, a fin de que incluya la organización y funciones sobre servicios de saneamiento.

Para elaborar un ROF se debe tener muy en claro los siguientes conceptos clave: objetivos, competencia, atribución, función, órgano, unidad orgánica, área.

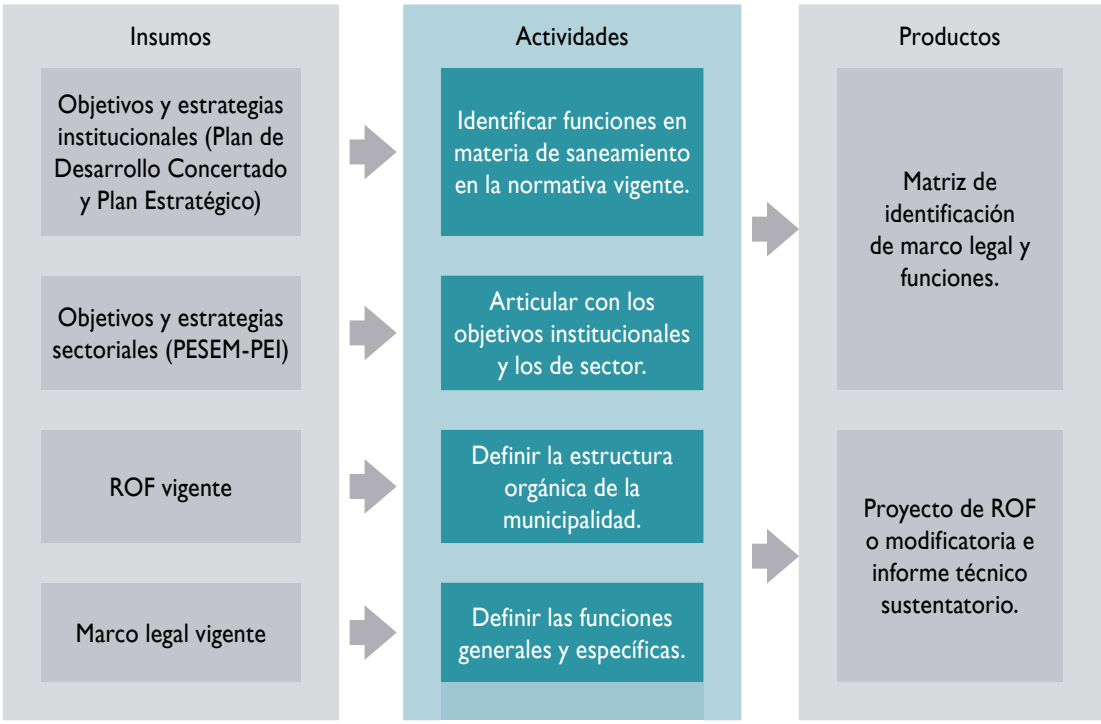
Conceptos Claves:

Objetivos	Competencia	Funciones Generales	Funciones Específicas
Describen el propósito que pretende alcanzar la entidad para el cumplimiento de su labor institucional en el marco de sus competencias y funciones.	Ámbito de actuación material (salud, educación, defensa, etc.) o territorial (nacional, regional o local) de la entidad en su conjunto, establecido conforme un mandato constitucional o legal.	Conjunto de acciones que debe realizar la entidad conducente a alcanzar los objetivos y metas de su gestión administrativa. Estas provienen por lo general de las normas sustantivas vinculadas a la entidad.	Conjunto de acciones que deben realizar los órganos y unidades orgánicas que conforman la entidad, acorde con sus funciones generales y conducentes a alcanzar los objetivos y metas de la entidad.
Estructura Orgánica	**Órgano**	**Unidad Orgánica**	**Área**
Constituye el reflejo de la capacidad de una entidad de organizarse internamente, mediante la división del trabajo y la asignación de funciones y responsabilidades entre sus órganos y unidades orgánicas, así como coordinando su labor.	Son las unidades de organización que conforman la estructura orgánica de la entidad (órganos de línea, de apoyo, de asesoramiento, entre otros).	Es la unidad de organización en que se dividen los órganos contenidos en la estructura orgánica de la entidad (oficinas, gerencias, direcciones, entre otras).	Se refiere a los órganos y unidades orgánicas de una entidad.

Fuente: Manual para elaborar el Reglamento de Organización y Funciones – ROF. Presidencia del Consejo de Ministros. Mayo 2007.

A continuación, se presenta los insumos, actividades y productos que conforman el proceso de elaboración o actualización del ROF.

Proceso: Elaboración o Actualización del ROF



Los pasos metodológicos que se debe tener en cuenta para elaborar o actualizar un ROF en los Gobiernos locales son los siguientes:

PASO n.° 1 Identificar funciones según el marco legal.

PASO n.° 2. Identificar funciones según la planificación estratégica sectorial y del gobierno local.

PASO n.° 3. Identificar el estado actual de las funciones y la estructura orgánica.

PASO n.° 4. Definir la estructura orgánica y organigrama del gobierno local.

PASO n.° 5. Definir las funciones generales y específicas.

PASO n.° 6. Elaboración del informe técnico sustentatorio.

PASO n.° 7. Proyecto de ROF.

PASO n.° 8. Aprobación del ROF o de su modificatoria.

PASO 1.
IDENTIFICAR FUNCIONES SEGÚN EL MARCO LEGAL

- El primer paso para elaborar el proyecto de ROF, a fin de que incorpore dentro de la estructura orgánica una unidad o área que fortalezca los servicios de saneamiento, es que el Gobierno local identifique qué debe hacer como entidad en materia de servicios de saneamiento.
- Este paso permitirá identificar las funciones que, según la normativa vigente, tiene el Gobierno local y que hasta ese momento no habían sido contemplados en el ROF y, tal vez, tampoco en la organización misma.
- Para ello es necesario elaborar un cuadro o matriz que identifique el marco legal y las funciones que le corresponde en materia de servicios de saneamiento, así como la organización necesaria para tales fines, según el marco legal.
- Existen normas[22] que regulan los servicios de saneamiento, formuladas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como normas relacionadas que fueron formuladas por el Ministerio de Salud. Asimismo, las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales también establecen regulaciones para estos niveles de gobierno. Ver el numeral 1.5 del presente manual: "El marco legal relacionado con la prestación de los servicios de saneamiento en el Perú".
- Una vez identificada la normatividad y los aspectos que deben ser tomados en cuenta para la definición de las funciones y estructura orgánica del Gobierno local, se procederá a elaborar las funciones generales y funciones específicas.
- Es muy importante tener el cuidado necesario, a fin de evitar que se dupliquen funciones al interior de la misma entidad o con otras entidades públicas. Por tanto, se debe revisar de forma integral el ROF vigente.

22 Se ha considerado en el presente documento a las normas existentes hasta marzo 2016.

PASO 2.

IDENTIFICAR FUNCIONES SEGÚN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SECTORIAL Y DEL GOBIERNO LOCAL

- La inclusión de la organización y funciones relativas a los servicios de saneamiento en el ROF, debe considerar y articularse con la planificación estratégica del sector y la planificación estratégica del propio Gobierno local.
- Es necesario considerar la revisión de los documentos de planeamiento estratégico institucional elaborados por el Gobierno local, así como aquellos elaborados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en su condición de ente rector de los servicios de saneamiento.

¿Cómo articular las funciones de saneamiento con la planificación estratégica del sector y la planificación estratégica del propio Gobierno local?

a. Identificar los documentos de la planificación estratégica del sector

¿Cuáles son los documentos de planificación estratégica del sector?	Plan Estratégico Sectorial Multianual – Pesem	El Pesem es el documento elaborado por los ministerios del Poder Ejecutivo para cada sector bajo su rectoría. Este documento presenta la estrategia de desarrollo del sector para el logro de los objetivos.
	Plan Estratégico Institucional - PEI	Este documento desarrolla las acciones estratégicas de la entidad para el logro de los objetivos establecidos en el Pesem. Se elabora anualmente para un periodo de 3 años.

b. Identificar los documentos de la planificación estratégica del Gobierno local

¿Cuáles son los documentos de planificación estratégica del Gobierno local?	Plan Estratégico Institucional - PEI Misión, visión y objetivos	El PEI tiene un horizonte temporal de 4 años. **Misión:** constituye la razón de ser o propósito para el cual fue creada la organización, lo que permite distinguirla de las demás, **Visión:** es la imagen objetivo de la organización del Gobierno local con respecto a sus responsabilidades establecidas en las normas. **Objetivos:** describen el propósito que pretende alcanzar el Gobierno local para el cumplimiento de su labor institucional en el marco de sus funciones y competencias.
	Plan de Desarrollo Concertado - PDC	Es elaborado participativamente y constituye una guía para la acción en el largo plazo; a su vez, contiene una visión de futuro que genere criterios orientadores para las iniciativas de inversión de los diferentes actores económicos y sociales

PASO 3.

IDENTIFICAR EL ESTADO ACTUAL DE LAS FUNCIONES Y LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

- Revisar el ROF vigente, que debería reflejar la manera como el Gobierno local tenía previsto hacer frente a los objetivos que se había trazado para el logro de las funciones que por norma le han sido conferidas.

- Por ello, ciertos aspectos de la estructura orgánica vigente, así como las funciones definidas, podrían ser retomados en el nuevo proyecto de ROF.
- Sin embargo, también puede suceder que la estructura organizacional contenida en el ROF no esté actualizada, que el ROF comprenda funciones que en realidad no corresponde cumplir a la entidad, que establezca niveles jerárquicos o interrelaciones entre sus órganos que parecen no haber dado buenos resultados y, a su vez, que no defina o delimite claramente responsabilidades.
- En muchos casos no será necesario modificar completamente la organización, por lo que es importante analizar el ROF vigente.

PASO 4.
DEFINIR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO LOCAL

- Este paso guiará al Gobierno local en la elaboración del organigrama de su institución de la siguiente manera:
- Respondiendo a preguntas clave
- Señalando criterios de diseño de organigramas
- Revisando ejemplos de organigramas según la estructura organizacional que se adopte.

¿Qué es un organigrama?

Es la representación gráfica de la estructura orgánica del Gobierno local y refleja en forma esquemática:

- La posición de los órganos que la conforman
- Los niveles jerárquicos
- Los canales formales de comunicación
- Las líneas de autoridad, así como sus respectivas relaciones

A partir del análisis del marco normativo y las prioridades del Gobierno local en la prestación de los servicios de saneamiento, se puede proponer que este considere dentro de su organización una Unidad de Servicios de Saneamiento Rural, como unidad orgánica de tercer nivel.

Este paso es importante porque permitirá identificar la relevancia que se le ha venido prestando a los servicios de saneamiento en el Gobierno local, dado que esta se debería ver reflejada en las funciones que tienen los órganos que se vinculen a dicha materia.

PASO 5.
DEFINIR LAS FUNCIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS

El presente manual propone las siguientes funciones generales relacionadas con los servicios de saneamiento, así como las funciones específicas para la Unidad de Servicios de Saneamiento.

Funciones generales

- Proponer marcos normativos, como directivas, lineamientos, procedimientos, manuales, entre otros, sobre prestación de los servicios de saneamiento.
- Planificar el desarrollo de los servicios de saneamiento.
- Resolver en última instancia y cuando corresponda, los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia.
- Promover el desarrollo de servicios de saneamiento local, así como de proyectos vinculados a estos.
- Brindar asistencia técnica y capacitar a los prestadores de servicios de saneamiento en materia de administración, operación y mantenimiento de dichos servicios.
- Desarrollar mecanismos de coordinación y articulación en materia de saneamiento.
- Implementar, conducir y administrar el sistema de información de la cobertura, continuidad y calidad de los servicios de saneamiento en el marco de sus competencias.
- Asegurar la calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, en forma coordinada con los prestadores de servicios y los usuarios, en el ámbito de su competencia.
- Emitir el informe técnico para acreditar y reconocer a los prestadores de servicios de saneamiento, en el ámbito rural.
- Registrar a los prestadores de servicios de saneamiento.
- Monitorear y efectuar el seguimiento a los prestadores de los servicios de saneamiento.

Funciones específicas

Para la **Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos** (o quien haga sus veces):

- Proponer y regular, cuando corresponda, la prestación de los servicios de saneamiento de calidad en el ámbito de sus competencias.
- Promover el desarrollo de los servicios de saneamiento rural en su ámbito.
- Coordinar la ejecución de la política nacional, regional y/o local en materia de saneamiento con los demás órganos, unidades orgánicas y áreas del Gobierno local y entidades del sector, así como con las municipalidades de los centros poblados y/o instituciones privadas.
- Coordinar la implementación de proyectos de saneamiento.
- Brindar asistencia técnica en materia de saneamiento.
- Administrar y brindar servicios de saneamiento de calidad, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones públicas competentes.

Para la **Unidad de Servicios de Saneamiento Rural:**

La Unidad de Servicios de Saneamiento Rural será la encargada de proponer y ejecutar, cuando corresponda, lineamientos de política, marcos normativos, planes, directivas, manuales, guías, proyectos y programas, en materia de saneamiento; asimismo, prestar los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia, efectuando las rendiciones de cuentas respectivas.

Son funciones de la Unidad de Servicios de Saneamiento Rural:

- Proponer marcos normativos, directivas, lineamientos de política, procedimientos, manuales, entre otros sobre prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia.
- Planificar el desarrollo de los servicios de saneamiento en su ámbito, así como de proyectos vinculados a estos.
- Proponer su Plan Operativo a la Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos (o a quien corresponda).
- Resolver, en última instancia y cuando corresponda, los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento, en el ámbito de su competencia.
- Desarrollar mecanismos de coordinación y articulación en materia de saneamiento.
- Emitir informe técnico para acreditar y reconocer a los prestadores de los servicios de saneamiento.
- Implementar, conducir y administrar el sistema de información de los servicios de saneamiento, establecido por el ente rector o quien corresponda.
- Elaborar informes de rendición de cuentas sobre la prestación de los servicios de saneamiento.
- Proponer los informes de los resultados de gestión de los servicios de saneamiento que prestan de manera directa.
- Promover los programas de análisis de vulnerabilidad y mitigación de riesgos ante desastres naturales que puedan afectar los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia.
- Supervisar y fiscalizar a los prestadores de servicios de saneamiento.
- Controlar la calidad de los servicios de saneamiento.
- Las demás que le asigne la Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos (o quien corresponda)

PASO 6.
ELABORACIÓN DEL INFORME TÉCNICO SUSTENTATORIO

- El Proyecto de ROF, para su aprobación, deberá ser acompañado de un informe técnico que sustente la consistencia y viabilidad de la nueva organización propuesta.
- El referido informe técnico consta de tres secciones principales de acuerdo al siguiente esquema: i) Justificación, ii) Análisis de la consistencia, iii) Efectos presupuestales.

a. Estructura del informe técnico sustentatorio

Justificación	Tiene como objeto sustentar la necesidad de la existencia de la nueva estructura y de la creación de los nuevos órganos cuando corresponda, así como justificar la normativa que sustenta la modificación del ROF vigente. Comprende los siguientes análisis:	**Análisis funcional que incluye:** La identificación de las nuevas funciones establecidas en el ROF propuesto así como de aquellas que han sido suprimidas o modificadas en relación con el ROF vigente, y sustento legal de cada una de estas funciones. El sustento técnico de la inclusión, modificación o supresión de cada una de estas funciones, según corresponda.
		Análisis estructural que incluye: Las razones que sustentan la creación de cada uno de los nuevos órganos y unidades orgánicas, cuando corresponda. Para estos efectos, debe desarrollarse una explicación detallada de por qué las nuevas funciones no pueden ser asumidas por los órganos existentes: el organigrama vigente y el organigrama propuesto.
		Análisis de la no duplicidad de funciones Con énfasis en las funciones generales de la entidad y en las de sus órganos de línea, en relación con otras entidades del sector público que realizan funciones o actividades similares o que persiguen fines iguales o semejantes.
Análisis de la consistencia	En esta sección del informe se debe sustentar la coherencia entre la estructura orgánica propuesta y los objetivos institucionales contemplados en documentos de planeamiento de carácter multianual y otros instrumentos que expresen las políticas sectoriales, regionales o locales.	
Efectos presupuestales	Esta sección del informe deberá sustentar la coherencia entre la estructura orgánica propuesta y el financiamiento con que cuenta la entidad con un horizonte de tres años.	

Si la nueva organización representará un cambio sustantivo en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) o cuadro de perfiles de la entidad, se deberá elaborar un borrador de cuadro de perfiles de puestos que se incluirá en el informe técnico sustentatorio.

b. Actores que según la normativa deben participan en la elaboración del informe técnico

Órgano a cargo de las funciones de planeamiento, racionalización o quien haga sus veces: es el órgano responsable de formular el proyecto de ROF y de elaborar el informe técnico sustentatorio que justifique las modificaciones propuestas.

- **Órgano de asesoramiento:** es el responsable de dar el visto bueno legal al proyecto de ROF, además de emitir el informe legal con el proyecto de dispositivo legal aprobatorio.
- **Titular de la entidad:** se encarga de aprobar el proyecto de dispositivo legal visado por el órgano de asesoramiento.
- **Órgano responsable de emitir el informe previo:** es responsable de verificar que el proyecto de dispositivo legal del ROF se ajuste a lo dispuesto por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley 27658 y por los Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del ROF.

PASO 7.

PROYECTO DE ROF

- Los pasos anteriores han permitido definir las funciones que competen al Gobierno local, así como identificar el modelo de organización que mejor se ajuste a las municipalidades. Se ha brindado asimismo una propuesta de funciones para el órgano y unidad orgánica que desarrolle la materia de saneamiento.
- La modificación del ROF debe ser integral. No se trata solo de incorporar una unidad orgánica; se debe además analizar si los órganos de alta dirección cuentan con la función de la materia de saneamiento, en el marco de sus competencias. De no ser así, es imprescindible incorporar dichas funciones según el marco normativo, es decir, en los órganos de alta dirección y en el órgano de línea correspondiente.

PASO 8.

APROBACIÓN DEL ROF O SU MODIFICATORIA

De acuerdo con lo dispuesto en el marco normativo, el proceso de aprobación del nuevo ROF o su modificatoria, en esencia, debería seguir los siguientes pasos:

- Visación de la propuesta de ROF y del informe técnico sustentatorio por el órgano que los elaboró (o cuya unidad orgánica fue responsable de hacerlo).
- Visación por la Oficina de Asesoría Jurídica o la que haga sus veces para verificar que se cumplen los dispositivos legales correspondientes (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del ROF).
- Remisión del proyecto de ROF al órgano o entidad que revisará que este se ajuste a los lineamientos previstos en el Decreto Supremo n.° 043-2006-PCM, acompañado del informe técnico sustentatorio. El órgano o entidad podrá solicitar mayor información o emitirá un informe previo.
- Si el informe previo es favorable, se procederá a su aprobación y promulgación mediante el dispositivo legal - ordenanza municipal.

A continuación se presentan ejemplos de funciones de saneamiento y de la estructura orgánica de un Gobierno local:

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

Unidad de Saneamiento Rural

MUNICIPALIDAD

Funciones de Alta Dirección:

Según corresponda:

Municipalidad provincial

1. Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.
2. Proveer los servicios de saneamiento rural cuando estos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.

Municipalidad distrital

1. Administrar y reglamentar, directamente o por concesión, el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.
2. Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de control de epidemias y control de sanidad animal.

SUBGERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

1. Proponer y regular, cuando corresponda, la prestación de los servicios de saneamiento de calidad en el ámbito de sus competencias.
2. Promover el desarrollo de los servicios de saneamiento rural en su ámbito.
3. Coordinar la ejecución de la política nacional, regional y/o local en materia de saneamiento con los demás órganos, unidades orgánicas y áreas del Gobierno local y entidades del sector; así como con las municipalidades de los centros poblados y/o instituciones privadas.
4. Coordinar la implementación de proyectos de saneamiento.
5. Brindar asistencia técnica en materia de saneamiento.
6. Administrar y brindar los servicios de saneamiento de calidad, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones públicas competentes.

UNIDAD DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO RURAL

La Unidad de Servicios de Saneamiento Rural es la unidad orgánica de tercer nivel, encargada de proponer y ejecutar, cuando corresponda, lineamientos de política, marco normativo, planes, directivas, manuales, guías, proyectos y programas, en materia de saneamiento; asimismo, prestar los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia, efectuando las rendiciones de cuentas respectivas.

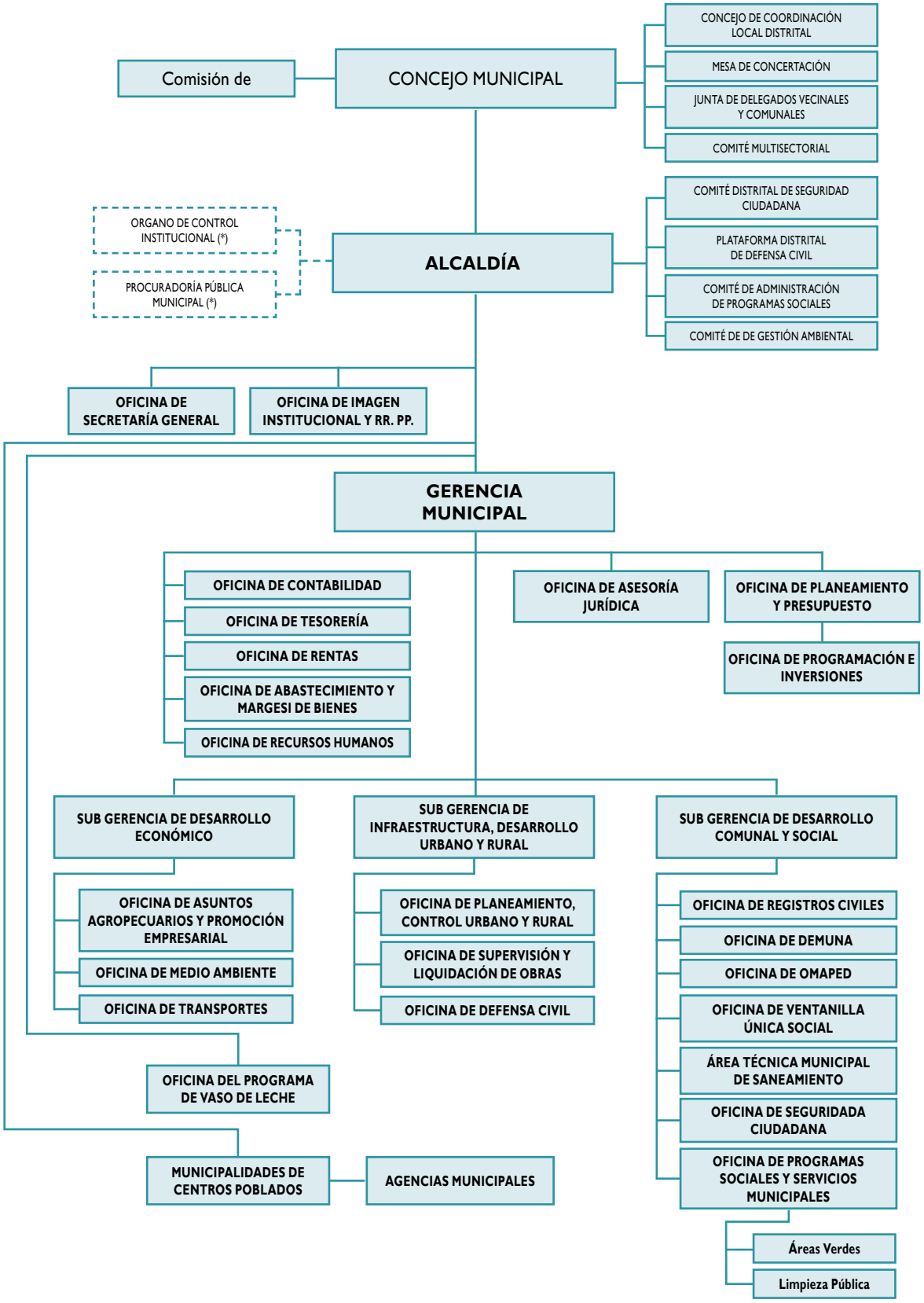
FUNCIONES DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO RURAL

1. Proponer marcos normativos, directivas, lineamientos de política, procedimientos, manuales, entre otros, sobre prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia.
2. Planificar el desarrollo de los servicios de saneamiento en su ámbito, así como de proyectos vinculados a estos.
3. Proponer su Plan Operativo a la Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos.
4. Resolver en última instancia, cuando corresponda, los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento, en el ámbito de su competencia.
5. Desarrollar mecanismos de coordinación y articulación en materia de saneamiento.
6. Emitir informe técnico para acreditar y reconocer a los prestadores de los servicios de saneamiento.
7. Implementar, conducir y administrar el sistema de información de los servicios de saneamiento, establecido por el ente rector o quien corresponda.
8. Elaborar informes de rendición de cuentas sobre la prestación de los servicios de saneamiento.
9. Proponer los informes de los resultados de gestión de los servicios de saneamiento que prestan de manera directa.
10. Promover los programas de análisis de vulnerabilidad y mitigación de riesgos ante desastres naturales que puedan afectar los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia.
11. Las demás que le asigne la Subgerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos.

Gráfico n.° 4.

Modelo de estructura orgánica de un Gobierno local

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUANDO-HUANCAVELICA
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



(----------) **Relacion de coordinación**

2.4 La asignación de recursos en la municipalidad para el eficaz y eficiente cumplimiento de sus funciones en los servicios de saneamiento

Una vez concluida la etapa de incorporación de las funciones en materia de saneamiento en el ROF de la entidad y de la adecuación de su estructura orgánica mediante la incorporación de una USS y/o de una ATM, es imprescindible la asignación de recursos para que estas áreas puedan cumplir con sus funciones, entre ellos los recursos humanos adecuados.

La asignación de recursos humanos es, generalmente, el procedimiento más complicado y que presenta las mayores dificultades para los Gobiernos locales, entre otros por las siguientes razones:

- La actualización del ROF no ha incluido el análisis presupuestal y, por tanto, las autoridades y funcionarios no aceptan incorporar personal a las nuevas áreas. También se puede dar el caso de que no existe disponibilidad presupuestal, por lo que es muy importante realizar el análisis presupuestal previo.
- Falta de voluntad política en el Gobierno local para asignar personal a la USS y/o ATM.
- Ausencia de suficientes recursos humanos con el perfil adecuado para cumplir estas funciones, situación generada en parte por los bajos niveles de remuneración ofrecidos para estos cargos.

Las dos primeras causas se pueden solucionar realizando un adecuado proceso de comunicación a las autoridades locales y funcionarios en el proceso de modificación del ROF y de la estructura orgánica del Gobierno local. Todos los involucrados en este proceso deben tener muy en claro los esfuerzos adicionales que se requiere realizar en el marco de sus funciones en materia de saneamiento, así como las limitaciones para poder cumplir con dichas funciones.

Respecto a la asignación de los recursos humanos, es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- El personal asignado debe tener dedicación exclusiva, de tal forma que se asegure su adecuada disponibilidad para cumplir con sus funciones en materia de saneamiento. Se recomienda buscar cumplir con esta condición en todos los Gobiernos locales con más de cinco centros poblados del ámbito rural.
- El personal debe contar con el perfil adecuado, es decir, con las capacidades necesarias para cumplir con sus funciones. En caso de que no sea factible contar con personal de un perfil adecuado, deben desarrollarse acciones de fortalecimiento de capacidades al personal asignado y evaluar los resultados para decidir su continuidad o cambio.
- La asignación del personal debe complementarse con la asignación de recursos logísticos y materiales, dado que la mayor parte del trabajo se desarrolla en los centros poblados del ámbito rural.

La asignación del personal debe establecerse de acuerdo con los procedimientos y exigencias de la normativa y entidades correspondientes, como por ejemplo Servir. Asimismo, como parte del Plan de Incentivos Municipales, el ente rector ha establecido perfiles de puestos para las ATM, los mismos que pueden servir de referencia a los Gobiernos locales.

CAPÍTULO III

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La planificación, desde el punto de vista de los procesos, puede ser entendida como una secuencia de pasos ordenados y participativos para alcanzar una situación deseada; en tal sentido, la planificación permite visualizar a priori a dónde se quiere llegar, cómo llegar, quiénes deben hacer qué, cómo vigilar, cómo evaluar los avances, etc.

En relación con el sector saneamiento, existen diferentes instrumentos de planificación elaborados en el ámbito del Gobierno nacional y del Gobierno regional, entre los cuales se puede mencionar:

- Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2015.
- Plan Nacional de Inversiones 2014-2021.
- Planes de Desarrollo Regionales Concertados.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PLANIFICACIÓN?

La planificación es importante porque:

a. Evita la duplicidad de funciones, al ordenar las labores a realizar.

b. Ayuda a optimizar los recursos (financieros, humanos o logísticos), al priorizar su uso entre las distintas labores.

c. Facilita el cumplimiento de las responsabilidades, en la medida que se distribuyen, claramente, las labores entre los diferentes actores.

d. Permite la definición de compromisos interinstitucionales, al establecerse objetivos y metas a cumplir.

e. Promueve la participación, en la medida en que se incluye a todos los actores durante su formulación, implementación y vigilancia.

f. Permite contar con una visión u horizonte claros que garanticen el logro de los objetivos inicialmente trazados.

3.1. Planificación estratégica de los servicios de saneamiento en el Gobierno local

A nivel estratégico, los servicios de saneamiento constituyen un eje fundamental para el desarrollo humano y forman parte del derecho que tiene todo ciudadano al acceso a dichos servicios. En este sentido, el Gobierno nacional ha establecido en los planes estratégicos sectoriales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Ministerio de Salud, objetivos acordes con esta visión del derecho humano, que buscan el acceso universal a los servicios de saneamiento.

Al respecto, correspondería a los Gobiernos locales el cumplimiento de estos objetivos, estableciendo las directrices necesarias para asegurar su logro. Esto significa que los planes que elaboren los Gobiernos locales deben articularse con los planes nacionales y regionales y, para asegurar la participación de la ciudadanía, con los planes de desarrollo concertado.

3.2. Planificación operativa de la unidad orgánica y del ATM responsables de los servicios de saneamiento

El Ceplan define el Plan Operativo Institucional (POI) como el documento elaborado por las entidades de la administración pública que toma como base la información generada en el Plan Estratégico Institucional (PEI), y desagrega las acciones estratégicas del PEI en actividades para un periodo determinado. Esta información contribuirá a la gestión de la entidad para el logro de sus objetivos estratégicos. Asimismo, la acción estratégica debe vincularse con el Sistema de Presupuesto Público. El POI se elabora para el periodo de un año.

En el ámbito operativo, se han identificado tres etapas necesarias para elaborar el plan operativo del ATM: etapa previa, planificación operativa y seguimiento y evaluación del POA, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL PLAN OPERATIVO?

El plan operativo es una guía de mucha utilidad para el trabajo que debe desarrollar el ATM durante el año, porque le permitirá:

a. Conocer los objetivos estratégicos locales (alineados con los niveles de gobierno regional y nacional) a los cuales contribuye.
b. Establecer las metas operativas que debe alcanzar.
c. Establecer su cronograma anual de actividades.
d. Priorizar su presupuesto asignado.
e. Asignar responsabilidades por cada actividad.
f. Establecer indicadores para facilitar el monitoreo y control de la ejecución de dicho plan.

Cuadro n.° 2.
Etapas para la elaboración del plan operativo

Etapa previa	Planificación operativa	Seguimiento y evaluación
• Elaboración o actualización del diagnóstico • Designación del equipo responsable	• Identificación de la demanda • Priorización de objetivos y metas • Determinación de actividades a realizar • Determinación de necesidades de recursos • Elaboración del plan	• Elaboración de informes trimestrales de avance • Elaboración de evaluaciones semestrales • Identificación de medidas correctivas

Elaboración propia

3.2.1. Etapa previa

La unidad orgánica de la cual depende el ATM designa, mediante acta o algún otro documento, al equipo responsable de la elaboración del plan operativo del ATM.

Paralelamente, es necesario que el ATM cuente con un diagnóstico actualizado del estado situacional de los servicios de saneamiento, en el ámbito del gobierno local. Este diagnóstico debe contener las principales características de los sistemas de agua y disposición sanitaria de excretas por cada centro poblado.

3.2.2. Planificación operativa

Esta etapa inicia cuando la unidad orgánica encargada del planeamiento en el gobierno local, solicita a las demás unidades orgánicas la elaboración de sus respectivos planes operativos.

A partir del diagnóstico actualizado, el equipo designado para la elaboración del plan operativo debe identificar las demandas de desarrollo de infraestructura, asistencia técnica, regulación y supervisión que tienen las organizaciones comunales y los sistemas de agua y disposición sanitaria de excretas por cada centro poblado.

Las demandas identificadas se listan en orden de prioridad según la urgencia en la atención por el impacto negativo en cada caso. Las soluciones de estas demandas, en orden de prioridad, constituirán los objetivos o metas a alcanzar durante el año por el ATM. Las demandas de infraestructura deben ser comunicadas por el ATM a la unidad orgánica correspondiente.

Para alcanzar los objetivos o metas establecidos por cada centro poblado, se elabora un cronograma con las actividades que deben desarrollarse durante el año. Este cronograma debe identificar, claramente, los entregables finales por cada actividad; asimismo, los avances mensuales hasta la culminación de cada actividad.

El cronograma también debe identificar a los responsables del desarrollo de cada actividad y las necesidades de bienes o servicios que cada actividad requiere. A fin de realizar los requerimien-

tos respectivos, la información del personal, de bienes y de servicios se debe consolidar en un cuadro de necesidades.

Con toda la información de los objetivos y metas a alcanzar, las actividades a realizar, el plazo de ejecución de cada actividad con sus respectivos responsables, y las necesidades de bienes y servicios previamente elaborados, se procede a integrar el plan operativo anual del ATM.

El plan operativo anual del ATM debe ser remitido a la unidad orgánica de la cual depende, a fin de que sea revisado, y, en caso se apruebe, remitido a la unidad orgánica encargada de la planificación para que lo consolide o tramite su aprobación, según los usos y costumbres del Gobierno local. En caso de existir alguna observación al plan operativo del ATM por parte de su unidad orgánica, esta deberá ser subsanada a más tardar al día hábil siguiente.

¿CÓMO REALIZAR EL DIAGNÓSTICO DEL ESTADO SITUACIONAL DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO?

Para realizar esta actividad se debe tener en cuenta las fichas de recojo de información de campo y elaborar un cronograma de visitas a las localidades. La información debe contener los siguientes datos:

- Características demográficas y geográficas de la localidad.
- Vías de acceso a la localidad.
- Días festivos en la localidad (calendario de actividades agrícolas y religiosas, a fin de lograr mayor eficiencia en el desarrollo de las actividades con la población).
- Autoridades locales y su nivel de influencia en la localidad.
- Instituciones y organizaciones que trabajan en la localidad en temas relacionados a los servicios de saneamiento.
- Instituciones educativas con que cuenta la localidad.
- Instituciones de salud con que cuenta la localidad.
- Enfermedades frecuentes en la localidad.
- Casos de EDAS en niños y niñas menores de 5 años de la localidad, en el último semestre.
- Estado situacional del sistema de agua. Si la localidad no cuenta con sistema, recoger información de cómo es el abastecimiento de agua para el consumo humano.
- Estado situacional de la disposición adecuada de excretas.
- Descripción en base a la observación de campo, de los hábitos sanitarios, estado de la vivienda y valoración de los servicios de saneamiento.
- Situación de partida de los indicadores de gestión. Esta información es clave para identificar qué actividades debe trabajar el ATM con mayor énfasis.
- Estado situacional de la Organización Comunal responsable de la administración, operación y mantenimiento de los servicios de saneamiento. Si la localidad no cuenta con una organización, recoger información de quien era responsable de administrar los servicios en el caso de que hubiere sistema. También es importante recoger información si ya hubo una Organización Comunal antes, y cuáles fueron las causas de porqué falló en la administración de los servicios.

- Recojo de información sobre:
  - Aspectos favorables para lograr los resultados clave (supuestos que advierten el logro de los resultados).
  - Aspectos desfavorables para lograr los resultados clave (restricciones que impiden el logro de los resultados).
  - Riesgos identificados que pueden afectar el logro de los resultados clave.

3.2.3. Seguimiento y evaluación del plan operativo

Una vez que el plan operativo del ATM ha sido aprobado por la unidad orgánica de la cual depende, se pueden elaborar reportes de seguimiento trimestrales (abril, julio y octubre), a fin de verificar el cumplimiento de los avances establecidos en el cronograma; y, de ser el caso, tomar las medidas correctivas destinadas al cumplimiento de los objetivos y metas anuales establecidas en el referido plan.

Las medidas correctivas deben ser comunicadas a la unidad orgánica de la cual depende el ATM. En caso corresponda alguna modificación del plan operativo inicial, dicha unidad orgánica dará su visto bueno y tramitará la modificación ante la unidad orgánica encargada del planeamiento en el Gobierno local.

Cada seis meses (en julio y enero del siguiente año), se realiza una evaluación del plan operativo, en la cual se identifican y describen los problemas presentados en su ejecución por cada actividad; asimismo, se analizan acciones de mejora en el ámbito institucional, orientadas a superar los problemas que se presentaron.

Un esquema detallado de los pasos desarrollados en esta sección se presenta en el gráfico siguiente: (ver gráfico n.° 5)

3.3. Asignación presupuestal de la municipalidad al ATM

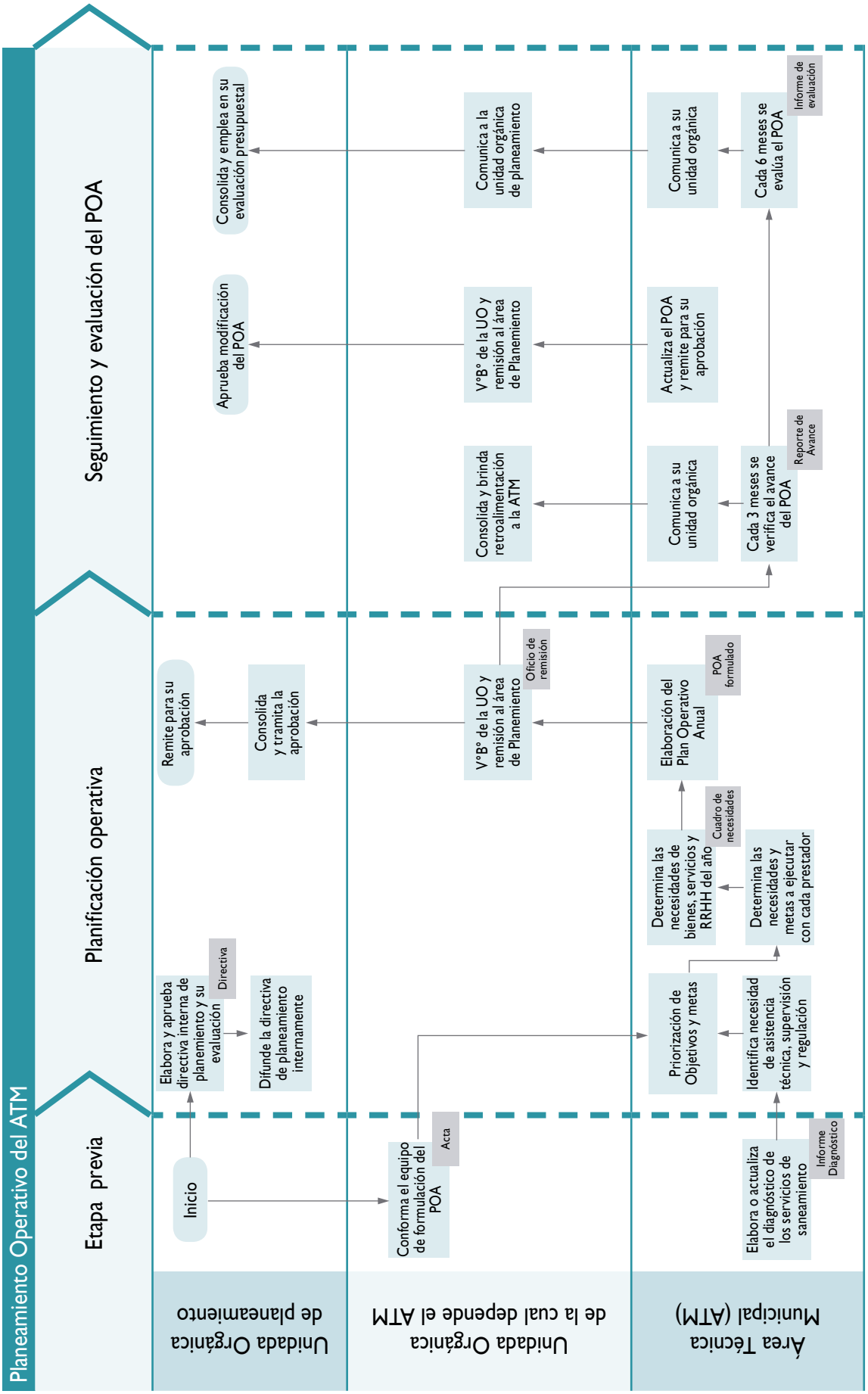
Una vez que el ATM elabora su cuadro de necesidades de personal adicional, bienes y servicios, con las cantidades requeridas, estos tres aspectos se valoran monetariamente, a fin de remitir los requerimientos financieros a la unidad orgánica encargada del presupuesto en el Gobierno local para que los incorpore entre las necesidades con prioridad.

Conforme exista disponibilidad presupuestal para las necesidades con prioridad, estos recursos se van asignando a las necesidades de personal, bienes y servicios por parte del ATM, que los va ejecutando a través de requerimientos de contratación dirigidos a las unidades orgánicas de Abastecimiento y Recursos Humanos o requerimientos de efectivo a la unidad orgánica de Tesorería.

El presupuesto asignado al ATM debe asegurar, como mínimo, la disponibilidad de los siguientes recursos:

Gráfico n.° 5.

Detalle del planeamiento operativo del ATM



Elaboración propia

Cuadro n.° 3.
Propuesta de recursos mínimos que pueden asignarse al ATM

Ítem	Descripción de los recursos	Cantidad mínima
Humanos		
1	Responsable del ATM	1
2	Promotor de campo (en distritos con más de diez centros poblados y uno adicional por cada siete centros poblados adicionales)	1
Materiales		
2	Útiles de escritorio (para la oficina)	1
3	Comparadores de cloro	2
4	Pastillas de control de cloro y pH (por centro poblado)	12
5	Sillas	4
6	Estante para archivadores	2
7	Escritorio	1
8	Mesa de trabajo (uno por cada promotor de campo)	1
9	Kit de capacitación en gestión económica y planificación de los servicios	2
10	Kit de capacitación en operación y mantenimiento de los servicios	2
11	Kit de capacitación a los usuarios de los servicios	2
Equipos		
12	Movilidad propia (camioneta, auto, motocicleta, etc.)	1
13	GPS	1
14	Computadora portátil	2
15	Impresora	1
16	Proyector	1
17	Cámara fotográfica	2
Logísticos		
18	Asignación para movilidad (para los recursos humanos)	2

Elaboración propia

Debe indicarse que el PP 0083 PNSR constituye el marco presupuestal para la asignación de los recursos al ATM y a la unidad orgánica a la que pertenece; en este sentido, en el siguiente esquema se presenta la estructura de este programa presupuestal como referente para que los Gobiernos locales puedan planificar y aprobar su presupuesto:

Gráfico n.° 6.

PP 0083 Programa Nacional de Saneamiento Rural (Año 2016)

Resultado: suficiente acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles.	
Producto 3000627: Servicio de agua potable y saneamiento para hogares rurales • Metas producción física: • Padrón de usuarios actualizado • Registro de cobro de cuota • Reporte de cloración • Registro de mantenimiento de los sistemas	Acción común 5000276: Gestión del programa.
	Actividad 5004465: Verificación y seguimiento de proyectos ejecutados por GR y GL financiados mediante transferencias.
	Actividad 5004469: Capacitaciones a los pobladores rurales en educación sanitaria.
	Actividad 5004470: Capacitación en gestión para GL y Operadores.
	Actividad 5004471: Seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de agua y saneamiento.
Proyectos (Infraestructura + Capacitaciones) Metas producción física: • n.° de hogares con servicios	Tipología 1: PIP Convencional, instalación de servicios APyS. Tipología 2: PIP Convencional, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de servicios APyS. Tipología 3: PIP No Convencional, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de servicios APyS.

3.4. Ejecución del plan operativo del ATM

Idealmente, la ejecución del plan operativo del ATM debería iniciar una vez que se ha aprobado el plan por parte de la unidad orgánica de la cual depende y se han asignado los requerimientos de personal, bienes y servicios solicitados por el ATM para la ejecución de las actividades en el año.

La ejecución del plan operativo consiste en la puesta en marcha de las actividades de asistencia técnica, supervisión y regulación de los servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas, según el cronograma establecido y los avances mensuales programados.

3.5. Herramientas e instrumentos para la planificación operativa del ATM y para el monitoreo y control de la ejecución del plan operativo

- Modelo de Resolución de Alcaldía de constitución del equipo formulador del Plan Operativo Anual (POA) del ATM[23]
- Modelo de informe de diagnóstico de los servicios de saneamiento
- Esquema de contenidos mínimos del Plan Operativo Anual (POA) del ATM[23]
- Metodología del taller de elaboración del POA
- Modelo de resolución de Alcaldía de aprobación del POA[23]

Las herramientas antes citadas se pueden encontrar en el siguiente vínculo:

http://www.buenagobernanza.org.pe/Anexos_Manuales_PROAGUA_FPA/

23 Estas herramientas están disponibles en la Guía metodológica para el cumplimiento de la meta 35. Asignación presupuestal al Área Técnica Municipal, en el Presupuesto Institucional de Apertura 2017 para el funcionamiento y gestión de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural. PNSR, febrero de 2016.

CAPÍTULO IV

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

4.1. El proceso de supervisión de los servicios de saneamiento en los Gobiernos locales

La supervisión de los servicios de saneamiento debe tener como objetivo lograr que estos servicios sean recibidos con calidad y de forma sostenible por los usuarios. En este contexto, la supervisión debe estar enfocada principalmente en la identificación de acciones de mejora, su planificación, ejecución y seguimiento y evaluación.

Los servicios de saneamiento tienen una relevancia significativa en la protección de la salud y en la calidad de vida de las personas; por ello, el Gobierno local, como responsable de estos servicios, debe prestar a su calidad la importancia que corresponde.

Respecto al agua potable, es necesario indicar que solo se han establecido los estándares de calidad microbiológica, físico-química y organoléptica, regulados por el Ministerio de Salud mediante el Decreto Supremo n.° 031-2010-SA, que aprueba el reglamento de calidad del agua para consumo humano. Está pendiente, por parte del ente rector, establecer los niveles de calidad de los servicios para el ámbito rural en aspectos como disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad, a través de objetivos e indicadores con metas claras y acordes a las particularidades de dicho ámbito en el país. Es responsabilidad del Gobierno local supervisar los aspectos normados y los aspectos que aún no han sido regulados, pero que están establecidos como criterios normativos en el enfoque de derechos humanos al agua potable y saneamiento.

Se debe mencionar que en el diseño del PP 0083 PNSR se ha establecido que la actividad de seguimiento y evaluación de los servicios debe ser ejecutada por el Gobierno nacional, Gobiernos regionales y Gobiernos locales; mientras que la Ley General de Saneamiento, a través del TUO de su reglamento, establece como una función del Gobierno local la supervisión de los servicios. En este contexto, ante la ausencia del modelo operacional de esta actividad del PP 0083 PNSR, se considera que el seguimiento y evaluación es equivalente a la función de supervisión establecida en la norma.

4.1.1 Supervisión y fiscalización de la calidad de los servicios de saneamiento por el Gobierno local

a. Supervisión a los indicadores de calidad

El Gobierno local, en cumplimiento de la Resolución Ministerial N°680-2008-VIVIENDA, debe considerar la supervisión de los siguientes indicadores de calidad y de acceso al servicio:

- Presencia del cloro residual libre
- Continuidad promedio
- Continuidad mínima
- Cobertura de agua potable
- Cobertura de disposición sanitaria de excretas
- Cobertura de alcantarillado

La supervisión a los indicadores de calidad se realiza en coordinación con el Establecimiento de Salud correspondiente, y comprende las acciones detalladas en el siguiente cuadro:

Cuadro n.° 4.
Supervisión de los indicadores de calidad de los servicios de saneamiento

Acciones de supervisión	Frecuencia de cada acción	Responsable	Insumos	Resultado esperado
Reunión de coordinación con el responsable del Programa de Saneamiento Ambiental del Establecimiento de Salud correspondiente	Trimestral	Responsable del ATM y Establecimiento de Salud de la localidad correspondiente	Oficio de coordinación interinstitucional	Visita de supervisión programada en la agenda de ambas instituciones
Preparar materiales e insumos para realizar la supervisión	Mensual	Responsable del ATM	Ficha de medición del Cloro residual libre, comparador colorimétrico, pastillas DPD o el reactivo correspondiente y ficha de recomendaciones	Materiales disponibles y en cantidad suficiente para realizar la supervisión
Seguimiento a la rutina de operación y mantenimiento de los servicios de saneamiento	Trimestral	Responsable del ATM	Ficha de supervisión	Organización Comunal cumple su rutina de O&M, y realiza la cloración del agua
Medición del Cloro residual libre	Mensual	Responsable del ATM, Fiscal y Operador de la OC	Ficha de medición del Cloro residual libre, comparador colorimétrico y pastillas DPD	Contar con un diagnóstico preciso sobre las OC que realizan la cloración del agua en el ámbito de su competencia.
Emitir recomendaciones a la OC para mejorar la cloración del agua	Mensual	Responsable del ATM y presidente de la OC	Ficha de recomendaciones	OC mejora el proceso de cloración del agua

b. Supervisión a la gestión de los servicios de saneamiento por el prestador

El Gobierno local, en cumplimiento de la Resolución Ministerial N°680-2008-VIVIENDA, debe considerar la supervisión de los siguientes indicadores de gestión y sostenibilidad:

- Capacidades de la OC
- Eficiencia de cobranza de la OC
- Resultado operativo de la OC

La supervisión a los indicadores de gestión y sostenibilidad se realiza en coordinación con el Consejo Directivo de la OC, y comprende las acciones detalladas en el siguiente cuadro: (ver cuadro n° 5)

c. Supervisión a los usuarios de los servicios de saneamiento

El Gobierno Local, a través del responsable del ATM, realiza la supervisión a los usuarios, en coordinación con el Consejo Directivo de la OC, en los siguientes aspectos:

- Uso adecuado de los servicios de saneamiento: Verificar la conexión domiciliaria, que los caños o grifos estén en buenas condiciones y los baños o letrinas se encuentren funcionando adecuadamente.
- Viviendas saludables: Se realizan visitas a las viviendas de los usuarios para monitorear el almacenamiento intradomiciliario del agua, la higiene personal, la higiene de los alimentos, la disposición de los residuos sólidos, la limpieza de la cocina y la distribución de los animales.

Cuadro n.° 5.
Supervisión a la gestión de los servicios de saneamiento por el prestador

Acciones de supervisión	Frecuencia de cada acción	Responsable	Insumos	Resultado esperado
Reunión de coordinación con el Consejo Directivo de la OC	Mensual	Responsable del ATM y Consejo Directivo de la OC	Oficio de coordinación interinstitucional	Visita de supervisión programada en la agenda de ambas instituciones
Preparar materiales e insumos para realizar la supervisión	Mensual	Responsable del ATM	Ficha de supervisión, cámara fotográfica y ficha de recomendaciones	Materiales disponibles y en cantidad suficiente para realizar la supervisión
Seguimiento a la ejecución del Plan Operativo Anual	Mensual	Responsable del ATM	Ficha de supervisión	Organización Comunal cumple su Plan Operativo Anual
Supervisión del manejo adecuado de los libros administrativos y de gestión económica	Mensual	Responsable del ATM	Ficha de supervisión, modelos del llenado adecuado de los libros	OC maneja adecuadamente sus libros, los mantiene actualizados y los guarda en el local institucional de la OC

Acciones de supervisión	Frecuencia de cada acción	Responsable	Insumos	Resultado esperado
Emitir recomendaciones a la OC para mejorar el manejo de los libros	Mensual	Responsable del ATM y presidente de la OC	Ficha de recomendaciones	OC mejora el manejo adecuado de los libros administrativos y de gestión económica
Supervisión del manejo económico y de la situación financiera de la OC	Trimestral	Responsable del ATM, Presidente(a), Tesorero(a) y Fiscal de la OC	Ficha de supervisión, Libro de control de recaudos o cobros, libro de ingresos y gastos	OC mejora el manejo de sus recursos económicos y financieros y cuenta con recursos suficientes para la adecuada gestión de los servicios

4.2. Etapas del proceso de supervisión de los servicios de saneamiento

Se han identificado tres etapas necesarias para realizar la supervisión de los servicios de saneamiento por parte del ATM: etapa previa, trabajo de campo y seguimiento y evaluación de las recomendaciones, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro n.° 6.
Etapas para la supervisión de los servicios de saneamiento

Etapa previa	Trabajo de campo	Seguimiento y evaluación
• Definición de objetivos • Elaboración de un plan de trabajo	• Solicitud y obtención de recursos • Recojo y procesamiento de la información de campo	• Elaboración de recomendaciones • Gestión de acciones de mejora a cargo del Gobierno local • Seguimiento y evaluación de la implementación de medidas correctivas

Elaboración propia

4.2.1. Etapa previa

El ATM define los objetivos de las supervisiones a realizar, así como las organizaciones comunales que serán supervisadas; se emplea para ello la información del cronograma de ejecución de actividades del plan operativo.

Con los objetivos establecidos, las organizaciones comunales elegidas y considerando el cronograma de actividades, se elabora un plan de trabajo a fin de optimizar el buen uso de los recursos asignados.

4.2.2. Trabajo de campo

El trabajo de campo consiste en la visita a las organizaciones comunales y la verificación de la correcta ejecución de las actividades de mantenimiento y operación de los sistemas, la gestión de la JASS, la toma de muestras de agua para determinar el nivel de cloro residual, y el adecuado uso de la infraestructura por parte de los usuarios.

De las verificaciones efectuadas se identifican aspectos a mejorar, que podrían requerir de acciones preventivas, correctivas o de reparación de defectos.

4.2.3. Seguimiento y evaluación de las recomendaciones

Luego de identificados los aspectos a mejorar, se elabora un informe por cada visita de supervisión realizada, a fin de comunicarlo oportunamente a las organizaciones prestadoras de los servicios para que implementen las medidas correctivas con la urgencia que amerite cada caso.

En el caso de que se identifiquen acciones a realizar por parte del Gobierno local, por ejemplo mejorar la estructura de captación de agua, el ATM debe gestionar la implementación de dichas acciones de acuerdo con los procedimientos internos establecidos.

En todos los casos, es el ATM el responsable de realizar el seguimiento y la evaluación de las medidas correctivas programadas e implementadas.

Las etapas señaladas, conllevan los siguientes pasos:

Definición de objetivos de supervisión	Planificación de la supervisión	Ejecución de la supervisión	Seguimiento e informes de supervisión
• Resultado: suficiente acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles. Se debe buscar el logro de por lo menos los siguientes 3 objetivos: • Supervisar la calidad de los servicios de agua y saneamiento. • Supervisar la gestión de los servicios de agua y saneamiento. • Supervisar el comportamiento de los usuarios.	• Definir los prestadores y centros poblados a supervisar. • Definir las actividades de supervisión. • Definir los recursos necesarios para realizar cada actividad de supervisión. • Establecer el plan de supervisión de los servicios y gestionar su aprobación y asignación de recursos. • Comunicar el plan de supervisión.	• Solicitar los recursos al área correspondiente. • Recoger la información. • Procesar la información. • Identificar y planificar acciones de mejora (acción correctiva, acción preventiva o reparación de defectos) o en caso contrario, solicitar mayor información. • Ejecutar acciones de asistencia técnica.	• Hacer seguimiento a la ejecución de acciones de mejora y a sus resultados. • Elaborar y remitir a su unidad orgánica el informe de calidad de los servicios y de desempeño del prestador y usuarios. • Actualizar diagnósticos de los servicios de saneamiento.

En el siguiente gráfico se muestran los aspectos que pueden supervisarse por cada uno de los objetivos de supervisión planteados:

Gráfico n.° 7.

Aspectos a ser supervisados por cada objetivo de supervisión

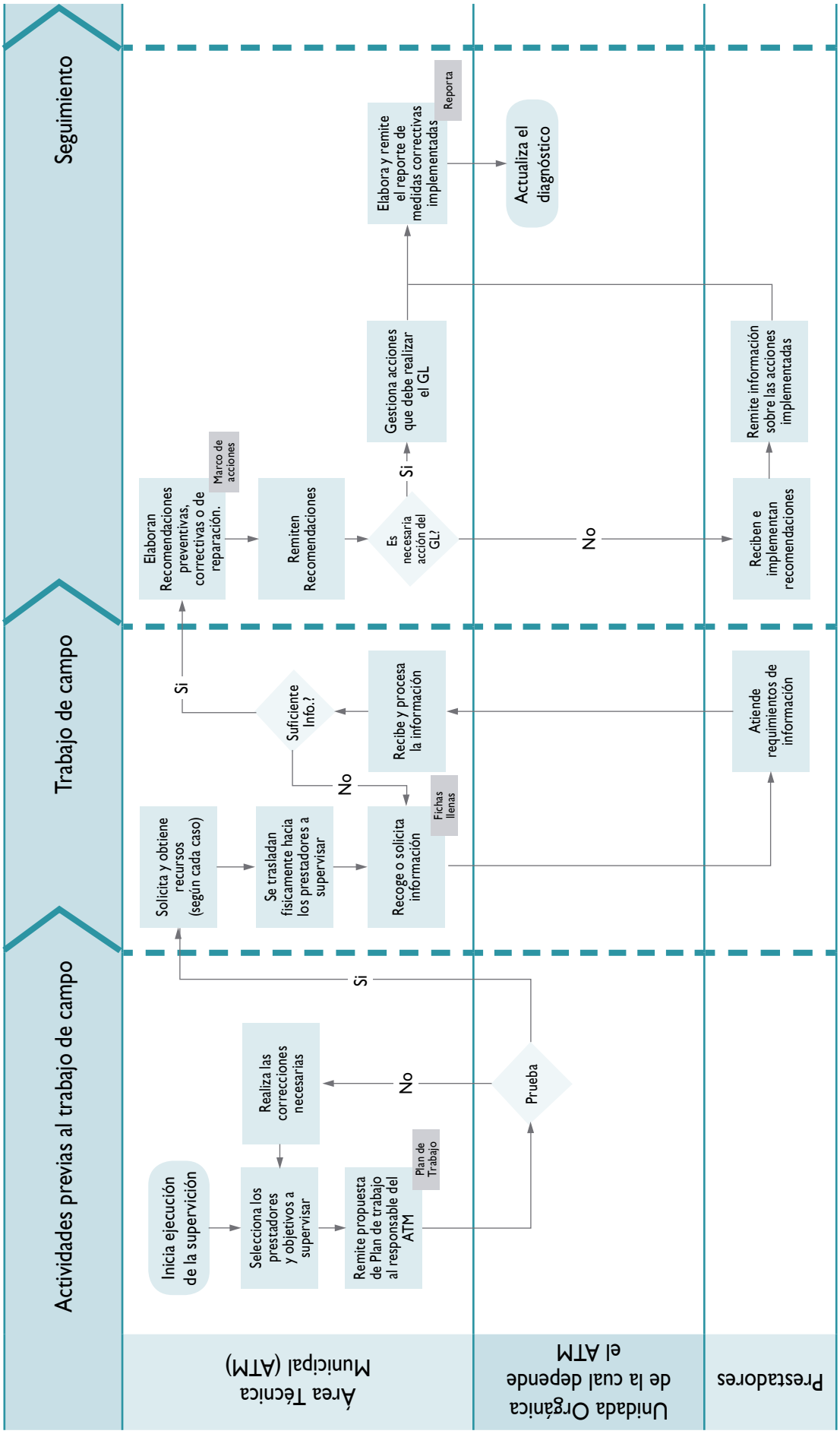
	Calidad	Disponibilidad	Accesibilidad	Asequibilidad	Aceptabilidad
Calidad de los servicios	D.S. n.o 031-2010-SA Cl- >0,5mg/l Baños seguros para mujeres y niños y para personas con habilidades diferentes	Dotación > 50 lppd Continuidad > 12horas	Acceso para todos Baños e instalaciones al interior de la vivienda	Cuotas familiares accesibles sin restricciones por razones económicas	Agua aceptada por la población Baños consideran interculturalidad

Gestión del Prestador	Comportamiento de los Usuarios
Cumplimiento de sus funciones por directivos y fiscal Ejecución de actividades de O&M Manejo adecuado de recursos económicos (libros) Rendiciones de cuentas a usuarios y municipalidad Atención y supervisión a usuarios	Cumplimiento de sus deberes según reglamento Aporte puntual de sus cuotas familiares Uso adecuado de los servicios Mejora de comportamientos sanitarios.

Es importante notar que la supervisión del servicio de agua potable debe seguir un enfoque de riesgos; en este sentido, los planes de seguridad del agua de la Organización Mundial de Salud establecen una metodología que puede ser aplicada por todos los Gobiernos locales y que ayudaría a asegurar la calidad del agua potable si se ejecuta de manera adecuada.

Un esquema detallado de los pasos desarrollados en esta sección se presenta en el gráfico siguiente: (ver gráfico n° 8)

Gráfico n.° 8.
Proceso detallado de supervisión



Elaboración propia

4.3. Herramientas e instrumentos para la supervisión de los servicios de saneamiento por los Gobiernos locales

- Fichas de supervisión de los servicios de saneamiento por el Gobierno local. Incluye reporte de supervisión que contempla acuerdos de acciones correctivas

Los instrumentos antes indicados se incluyen en anexo.

BIBLIOGRAFÍA

Ban Ki-moon (2013). "El saneamiento es crucial para la salud humana y la higiene ambiental". Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, con motivo del Día Mundial del Saneamiento, 19 de noviembre de 2013. Comunicado n.o 13/203.

Contraloría General de la República (2015). Informe de Auditoría de Desempeño n.° 169-2015-CG/ADE.

Dirección General de Política de Inversiones - DGPI (2011). Guía Simplificada para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos Saneamiento Básico en el Ámbito Rural, a nivel de perfil en Ministerio de Economía y Finanzas. Lima: MEF.

GIZ (2016). Guía para la cloración del agua en sistemas de abastecimiento de agua potable en el ámbito rural. Lima: GIZ.

GIZ (2016). Manual de implementación de organizaciones comunales prestadoras de servicios de saneamiento en el ámbito rural. Lima: GIZ.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2014). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2013). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2012). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Lima: INEI.

Organización de las Naciones Unidas (2004). Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Informe 2004 - meta 7. Lima: ONU.

Presidencia del Consejo de Ministros (2007). Manual para elaborar el Reglamento de Organización y Funciones – ROF. Lima: PCM.

Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR (2016). Guía metodológica para el cumplimiento de la meta 35. Asignación presupuestal al Área Técnica Municipal, en el Presupuesto Institucional de Apertura 2017 para el funcionamiento y gestión de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural. Lima: PNSR.

Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR (2016). Guía metodológica para el cumplimiento de la meta 42. Creación, adecuación o reactivación del Área Técnica Municipal para la gestión de los servicios de agua y saneamiento. Lima: PNSR.

ANEXOS

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL ATM DEL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 1. INDICADORES DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Fecha de reporte:		Fecha reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

"Instrucciones: Para cada indicador indicar el valor reportado, de acuerdo a la metodología de cálculo establecido.
- El reporte se realizará en la frecuencia indicada para cada indicador. - La Continuidad se medirá mediante entrevistas a grupos de usuarios en cada sector. - Las Coberturas se medirán del padrón de usuarios actualizado. - El Cloro residual libre se medirá en base a los reportes del libro de registro de cloro residual libre. - La eficiencia de cobranza se medirá en base a los resultados registrados en el libro de control mensual de pagos y libro de ingresos y gastos. - El resultado operativo se medirá de los resultados anotados en el libro de ingresos y gastos.
- En el indicador "Calidad del agua potable" se debe anotar los resultados de los análisis de calidad del agua efectuados en un laboratorio. Se debe anotar el porcentaje de parámetros que ""Cumple"" los valores establecidos en el D.S N° 031-2010-SA y en Observaciones se anotarán aquellos parámetros que no cumplen los valores establecidos.
Los valores de los indicadores que NO superan la meta serán anotados en color rojo. En los indicadores que NO corresponde su monitoreo, se anotará el valor encontrado en el reporte anterior."

Indicador y meta	Frecuencia de Monitoreo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Continuidad promedio (12h)	Mensual												
Fecha de medición:													
Continuidad mínima (12h)	Mensual												
Fecha de medición:													
Cobertura agua potable (80%)	Anual												
Fecha de medición:													
Cobertura saneamiento (80%)	Anual												
Fecha de medición:													
Calidad del agua potable (Microbiológica)	Anual												
Fecha de medición:													
Calidad del agua potable (Fisico - químico)	Anual												
Fecha de medición:													
Calidad del agua potable (Organoléptica)	Anual												
Fecha de medición:													
Cloro residual libre (80%)	Mensual												
Fecha de medición:													
Eficiencia de cobranza (80%)	Trimestral												
Fecha de medición:													
Resultado operativo (>S/.0.00)	Trimestral												
Fecha de medición:													

Observaciones o comentarios:

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.1a. SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (TRIMESTRAL)

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

Instrucciones:

1. En situación encontrada: Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno
2. En acción de mejora: Establecer si la acción de mejora es: -- Mantenimiento correctivo de pequeña magnitud. - Mantenimiento correctivo mayor. - Mantenimiento preventivo. - Asistencia técnica
3. En Responsable: Establecer quién es el responsable de implementar la acción de mejora: - Responsable del ATM. - Prestador de los servicios (OC JASS). - Usuarios de los servicios.
4. En Fecha de control: Establecer la fecha de verificación de implementación de la acción de mejora."

Aspecto a supervisar	Situación encontrada	Acción de mejora	Responsable	Fecha de control
2.1 OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO				
Cuentan con Rutina de O&M actualizada				
Ejecución de la Rutina de O&M				
Funcionamiento captación(es)				
Mantenimiento captación(es)				
Funcionamiento PTAP				
Mantenimiento PTAP				
Funcionamiento Conducción				
Mantenimiento Conducción				
Funcionamiento Reservorio				
Mantenimiento Reservorio				
Funcionamiento Aducción y Red Distribución				
Mantenimiento Aducción y Red Distribución				
Estado de conexiones domiciliarias				
Estado del Mapa de peligros (riesgos)				
Control de cloro residual libre				
Funcionamiento del Clorador				
Mantenimiento del Clorador				
Equipos de protección personal				
Disponibilidad y almacenamiento de cloro				
Funcionamiento colectores de alcantarillado				
Mantenimiento colectores de alcantarillado				
Funcionamiento emisor de alcantarillado				
Mantenimiento emisor de alcantarillado				
Funcionamiento PTAR				
Mantenimiento PTAR				
Nivel de capacidades del Operador(es)				
Nivel de cumplimiento del Operador(es)				

Observaciones o comentarios:

Nota: Bueno: no necesita acciones inmediatas de mejora. Regular: si necesita pocas acciones de mejora. Malo: necesita muchas y urgentes acciones de mejora.

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.2a. SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO (TRIMESTRAL)

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

Instrucciones:

1. En situación encontrada: Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno
2. En acción de mejora: Establecer si la acción de mejora es: - Mantenimiento correctivo de pequeña magnitud. - Mantenimiento correctivo mayor. - Mantenimiento preventivo. - Asistencia técnica"
3. En Responsable: Establecer quién es el responsable de implementar la acción de mejora: - Responsable del ATM. - Prestador de los servicios (OC JASS). - Usuarios de los servicios.
4. En Fecha de control: Establecer la fecha de verificación de implementación de la acción de mejora.

Aspecto a supervisar	Situación encontrada	Acción de mejora	Responsable	Fecha de control
2.2 GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO				
Padrón de Socios o asociados				
Libro de Actas				
Estatutos del Prestador				
Reglamento de prestación de los servicios				
Libro de inventario				
Libro de control de almacén				
Libro de ingresos y egresos (caja)				
Libro de recaudos (control mensual de pagos)				
Nivel de capacidades del Presidente				
Nivel de cumplimiento del Presidente				
Nivel de capacidades del Secretario				
Nivel de cumplimiento del Secretario				
Nivel de capacidades del Tesorero				
Nivel de cumplimiento del Tesorero				
Nivel de capacidades del Vocal(es)				
Nivel de cumplimiento del Vocal(es)				
Nivel de capacidades del Fiscal				
Nivel de cumplimiento del Fiscal				
Estado Inscripción SUNARP				
Estado documentos SUNARP				
Estado documentos ALA (Autoridad Local del Agua)				
Situación legal del local institucional				
Estado del local institucional				
Disponibilidad y estado de equipos y muebles administrativos				
Disponibilidad de materiales y herramientas para la operación y mantenimiento del SAP				

Observaciones o comentarios:

Nota: **Bueno**: no necesita acciones inmediatas de mejora. **Regular**: si necesita pocas acciones de mejora. **Malo**: necesita muchas y urgentes acciones de mejora

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.3a. SUPERVISIÓN DE LAS CONDUCTAS SANITARIAS Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO (SEMESTRAL)

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	
Nombre del titular de la familia usuaria:			

Instrucciones:

1. En situación encontrada: Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno
2. En acción de mejora: Establecer si la acción de mejora es:
- Mantenimiento correctivo de pequeña magnitud. - Mantenimiento correctivo mayor. - Mantenimiento preventivo. - Asistencia técnica"
3. En Responsable: Establecer quién es el responsable de implementar la acción de mejora: - Responsable del ATM. - Prestador de los servicios (OC JASS). - Usuarios de los servicios.
4. En Fecha de control: Establecer la fecha de verificación de implementación de la acción de mejora.

Aspecto a supervisar	Situación encontrada	Acción de mejora	Responsable	Fecha de control
2.3 CONDUCTAS SANITARIAS Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO				
Instalaciones intra domiciliarias de agua potable				
Instalaciones para disposición de excretas y aguas residuales				
Aspecto de la vivienda, recipientes de agua y manejo de residuos sólidos				
Higiene personal y lavado de manos				
Calidad percibida sobre los servicios de saneamiento				
Capacidad de pago de la cuota familiar				
Disposición de pago de la cuota familiar				
Observaciones o comentarios:				

Nota: **Bueno**: no necesita acciones inmediatas de mejora. **Regular**: si necesita pocas acciones de mejora. **Malo**: necesita muchas y urgentes acciones de mejora

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.1b.
SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - CONSOLIDADO

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

Instrucciones: Corresponde a la consolidación de la información recogida en la Ficha 2.1.a Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno

Aspecto a supervisar	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Cuentan con rutina de O&M actualizada												
Ejecución de la rutina de O&M												
Funcionamiento captación(es)												
Mantenimiento captación(es)												
Funcionamiento PTAP												
Mantenimiento PTAP												
Funcionamiento Conducción												
Mantenimiento Conducción												
Funcionamiento Reservorio												
Mantenimiento Reservorio												
Funcionamiento Aducción y Red Distribución												
Mantenimiento Aducción y Red Distribución												
Estado de conexiones domiciliarias												
Estado del Mapa de peligros												
Control de cloro residual libre												
Funcionamiento del Clorador												
Mantenimiento del Clorador												
Equipos de protección personal												
Disponibilidad y almacenamiento de cloro												
Funcionamiento colectores de alcantarillado												
Mantenimiento colectores de alcantarillado												
Funcionamiento emisor de alcantarillado												
Mantenimiento emisor de alcantarillado												
Funcionamiento PTAR												
Mantenimiento PTAR												
Nivel de capacidades del Operador(es)												
Nivel de cumplimiento del Operador(es)												

Observaciones o comentarios:

Nota: **Bueno**: no necesita acciones inmediatas de mejora. **Regular**: si necesita pocas acciones de mejora. **Malo**: necesita muchas y urgentes acciones de mejora

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.2b.
SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO - CONSOLIDADO

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

"Instrucciones:
Corresponde a la consolidación de la información recogida en la Ficha 2.2.a
Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno "

Aspecto a supervisar	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Padrón de Socios o asociados												
Libro de Actas												
Estatutos del Prestador												
Reglamento de prestación de los servicios												
Libro de inventario												
Libro de control de almacén												
Libro de ingresos y egresos (caja)												
Libro de recaudos (control mensual de pagos)												
Nivel de capacidades del Presidente												
Nivel de cumplimiento del Presidente												
Nivel de capacidades del Secretario												
Nivel de cumplimiento del Secretario												
Nivel de capacidades del Tesorero												
Nivel de cumplimiento del Tesorero												
Nivel de capacidades del Vocal(es)												
Nivel de cumplimiento del Vocal(es)												
Nivel de capacidades del Fiscal												
Nivel de cumplimiento del Fiscal												
Estado Inscripción SUNARP												
Estado documentos SUNARP												
Estado documentos ALA (Autoridad Local del Agua)												
Situación legal del local institucional												
Estado del local institucional												
Disponibilidad y estado de equipos y muebles administrativos												
Disponibilidad de materiales y herramientas para la operación y mantenimiento del SAP												

Observaciones o comentarios:

Nota: **Bueno**: no necesita acciones inmediatas de mejora. **Regular**: si necesita pocas acciones de mejora. **Malo**: necesita muchas y urgentes acciones de mejora

SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO POR EL GOBIERNO LOCAL

FICHA N° 2.3b.
CONDUCTAS SANITARIAS Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO - CONSOLIDADO

Fecha de reporte:		Fecha de reporte anterior:	
Centro Poblado:		Ubigeo:	
Prestador de los servicios:		Identificador del Prestador:	

Instrucciones:
Corresponde a la consolidación de la información recogida en la Ficha 2.3.a
Establecer los resultados para todos los aspectos supervisados en el mes: Malo - Regular - Bueno

Aspecto a supervisar	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Instalaciones intra domiciliarias de agua potable												
Instalaciones para disposición de excretas y aguas residuales												
Aspecto de la vivienda, recipientes de agua y manejo de residuos sólidos												
Higiene personal y lavado de manos												
Calidad percibida sobre los servicios de saneamiento												
Capacidad de pago de la cuota familiar												
Disposición de pago de la cuota familiar												
Observaciones o comentarios:												

Nota: **Bueno**: no necesita acciones inmediatas de mejora. **Regular**: si necesita pocas acciones de mejora. **Malo**: necesita muchas y urgentes acciones de mejora