

CONSTRUYENDO UNA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA CAMBIAR EL MODELO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN PEQUEÑAS CIUDADES DEL PERÚ(*)

Beatriz Shippner Castañon
Especialista Regional en Comunicaciones
Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial

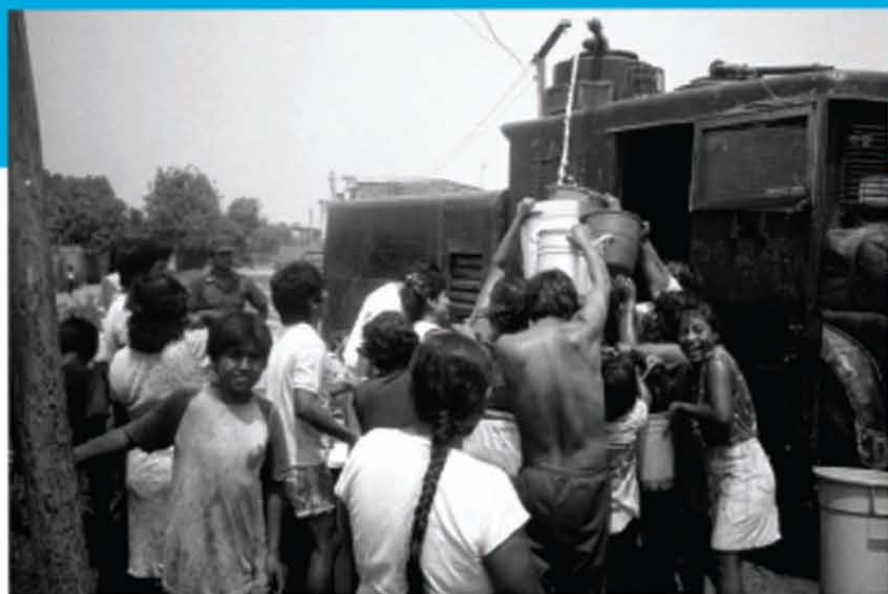


Foto: Yolanda Cruz/Infra, 17 Aguas, Ltda. 2000. Archivo WINGS

Síntesis

El presente artículo documenta la experiencia del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades del Perú (PPPL) a partir del valor agregado que aporta el enfoque de Comunicación para el Desarrollo en la construcción de consenso y espacios democráticos para posibilitar y fomentar una sólida participación ciudadana en el proceso de toma de decisión, así como la inclusión de operadores privados locales para la profesionalización de los servicios.

El PPPL es una iniciativa implementada en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento administrado por el Banco Mundial.

Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los pobladores de pequeñas ciudades a través del cambio de modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento para lograr una prestación más eficiente, profesional y despolitizada.

En ese sentido, la naturaleza del proyecto no es la implementación de infraestructura en sí, sino se busca fortalecer las capacidades locales para una prestación de servicios de agua y saneamiento sostenible y de calidad. Por ello, la filosofía del proyecto busca cambiar las actitudes y el comportamiento, así como las percepciones en torno a los diferentes roles y funciones que cumplen los actores sociales y políticos en el sector de agua y saneamiento para un suministro eficiente de los servicios.

El proceso del cambio está basado en una alianza entre la autoridad local, la sociedad civil y el operador especializado local.

Dentro de ese contexto, se entiende el enfoque de comunicación para el desarrollo como un proceso que no termina con la duración de la intervención en sí, sino como una herramienta que facilita un proceso a largo plazo que implica la apropiación de la iniciativa por parte de la sociedad civil y su empoderamiento para formar parte del nuevo acuerdo institucional que es la base del nuevo modelo de gestión. El proyecto en sí sirvió de catalizador para que la sociedad civil organizada tome acción convirtiéndose

se en protagonista y promotor de su propio desarrollo.

Antecedentes

Desde hace siete años, las coberturas de agua y saneamiento en el Perú han permanecido igual. El cumplimiento de los Objetivos del Milenio en materia de agua y saneamiento se ve amenazado: sólo el 27% de las inversiones para alcanzar las coberturas esperadas al 2015 está asegurado (se requieren US\$ 4,789 millones).

La situación de los servicios en las áreas rurales y de pequeñas ciudades es aún peor. De acuerdo a un estudio realizado en pequeñas ciudades del Perú, los servicios de agua y saneamiento administrados por los gobiernos



locales enfrentan grandes desafíos como: bajas coberturas, tarifas que no permiten la recuperación de costos, subsidios municipales, sistemas inadecuados de operación y mantenimiento, una débil gestión, interferencias políticas, alta rotación del personal, y no hay disposición de pago por parte de los usuarios debido a la mala calidad de la prestación.

En respuesta a esta situación y en el contexto de descentralización emprendido por el país actualmente, el PPPL busca probar nuevos modelos de gestión para mejorar la calidad de los servicios y garantizar su sostenibilidad en el tiempo a partir de un enfoque innovador donde la municipalidad asociada con la comunidad delega la administración a un tercero, a un operador local especializado.

El PPPL se implementó en 9 localidades del Perú de la Costa, Sierra y Selva beneficiando

a 145,000 habitantes y contempló tres fases de intervención:

- Promoción Social y toma de decisión
- Implementación del nuevo modelo
- Seguimiento y fortalecimiento de las capacidades locales y evaluación del Nuevo modelo.

La alianza entre la comunidad, la municipalidad y el operador local es la columna vertebral de la filosofía del PPPL de acuerdo al siguiente gráfico:

En ese sentido, la comunicación entre los tres actores es un elemento crucial a fin de movilizar una acción colectiva consensuada para el cambio del modelo tradicional de prestación de servicios por uno nuevo, en el cual las partes asumen deberes y responsabilidades, así como nuevos roles en la administración, suministro y supervisión de los servicios. El desafío radica en el fortalecimiento de las capacidades locales y la creación de un mercado de operadores locales privados.

Para obtener el apoyo de la población con respecto al proyecto, el PPPL buscó involucrar primero a la comunidad en la solución del problema del agua y saneamiento reuniendo a la población en torno a un interés común: el acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles para mejorar la salud y la calidad de vida de la gente. En línea con ese énfasis local, el PPPL buscó integrar de manera transversal un componente de comunicaciones en todo el ciclo del proyecto con miras a empoderar a la comunidad para lo siguiente:

- o Decidir acerca del nivel de calidad de servicio que desea y está dispuesto a pagar
- o Conjuntamente con el municipio, conducir el proceso de cambio
- o Brindar la oportunidad a un operador de prestar servicios libre de injerencia política; y
- o Participar en la supervisión del operador local.

La estrategia de comunicaciones

La estrategia de comunicaciones diseñada para el PPPL incluyó tres componentes:

- Diagnósticos rápidos de comunicaciones para identificar los contextos locales específicos, oportunidades y obstáculos, mapear a

los actores clave, líderes, y redes sociales (considerando también a los grupos marginales y aquellos que también representan ser una amenaza), canales apropiados, así como efectividad de los medios masivos en cada caso particular. Los diagnósticos comprendieron estudios cuantitativos y cualitativos acerca de la percepción, actitudes y comportamiento de la gente alrededor de los servicios de agua y saneamiento, su problemática, expectativas y demandas. Los instrumentos fueron aplicados de manera participativa a través de entrevistas a profundidad y grupos focales. Los resultados de los diagnósticos definieron el plan de comunicaciones para cada localidad de manera individual.

b) En consideración que la sostenibilidad del cambio social se da cuando individuos y comunidades afectados son dueños del mismo proceso y contenidos de la comunicación (Figuroa María Elena et al. 2002), el PPPL promovió la creación de comisiones locales de comunicación como un mecanismo de participación, inclusión, generación de retroalimentación y fortalecimiento de la toma de decisión al más bajo nivel. Las comisiones estuvieron compuestas por representantes del municipio y la sociedad civil comprometidos con el desarrollo de su localidad y del proyecto. El PPPL los capacitó en áreas relacionadas a la filosofía del proyecto, sus objetivos y resultados esperados a fin de construir apropiación local con respecto a la iniciativa.

En la práctica, las comisiones locales de comunicaciones resultaron ser una herramienta eficaz para prevenir la polarización y generar un entendimiento común en torno al proyecto.

c) Planes de comunicación diseñados especialmente de acuerdo a las necesidades locales y con la participación activa de las Comisiones de Comunicación de cada localidad. Los planes de comunicación contemplaron la segmentación de audiencias de acuerdo al público objetivo primario: usuarios y familias no atendidas con servicios, y al público objetivo secundario: líderes políticos, sociales y de opinión y autoridades locales. Las comisiones de comunicación recibieron asistencia técnica para elaborar mensajes y simplificar contenidos técnicos concernientes al nuevo modelo de gestión tomando en cuenta los niveles más bajos de conocimiento, necesidades y brechas de información, contextos culturales y demandas de los diferentes grupos de actores identificados. Los planes estuvieron orientados a generar un efecto cascada iniciando un proceso de sensibilización dirigido en primera instancia a los miembros de las comisiones, las autoridades locales y líderes sociales hasta alcanzar al ciudadano común a través de las organizaciones de base. La comunicación interpersonal fue un elemento crucial, en ese sentido el PPPL priorizó entrevistas, reuniones, talleres, sesiones de trabajo, pero también utilizó medios masivos como canales complementarios.

Valor agregado de Comunicación para el Desarrollo

Los cinco aspectos a continuación pueden ser considerados como el valor agregado y contribución de la comunicación para el desarrollo en el contexto del proceso seguido por el PPPL:

- Liderazgos locales compartidos por el municipio y la sociedad civil que preparó el terreno para que la comunidad i) esté debidamente informada acerca de los beneficios y filosofía del proyecto; ii) se apropie del proyecto; iii) decida cambiar el modelo de gestión; y iv) sea parte de la constitución del nuevo modelo a través de la creación una Junta Vecinal Comunal encargada de la supervisión de la performance del nuevo operador, el mejoramiento de los servicios y su sostenibilidad. Asimismo, se convirtió en el canal para transmitir formalmente las observaciones que tuvieran los vecinos con respecto a la prestación de los servicios. Este elemento es un indicador de la voluntad política de empoderar a la población otorgándole credibilidad y confianza al proceso, como una plataforma para formar alianzas y generar consensos.
- La creación de nueva relación entre el municipio y la sociedad civil basada en un proceso de aproximación, interacción, transacción, transparencia, visión común, confianza, credibilidad y liderazgo enfocado a promover espacios de participación democrática para la toma de decisión. Esto fortaleció el derecho de la gente a estar debidamente informada, aminorar especulaciones y desinformación causada por grupos opositivos. De otro lado, este aspecto permitió inclusión social y una participación ciudadana fortalecida en términos de calidad y poder de influencia.
- Mobilización de acción colectiva en torno a intereses comunes para cambios sostenibles en el tiempo con impacto real en la calidad de vida de las personas.
- Contribución al proceso nacional de descentralización al fortalecer capacidades locales y regionales y generar mayores oportunidades de trabajo y la generación de un mercado de operadores locales.
- Neutralización de injerencia política en un contexto complejo como es el acceso a agua para la población más pobre y el tema de participación del sector privado.

(*) El presente trabajo es una adaptación del artículo escrito en co-autoría con Andrés Quispe Martínez, economista con estudios en la Maestría de Gerencia Social de la PUCP y consultor en Comunicaciones del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL).