



Guía Conceptual y Metodológica  
para la Formulación de la  
**Política Municipal de  
Agua y Saneamiento**

## Herramienta 10: Estructura para de una Política Municipal

1. Presentación y Antecedentes.
2. Síntesis del Análisis del Sector.  
Narrativo basado sobre la matriz de análisis (herramienta 1).
3. Alcance de la Política.
4. Principios que guían el Sector a Nivel Municipal.

Principios	Descripción

5. Objetivo General.
6. Objetivos Específicos.
7. Lineamientos y Estrategias.
8. Referencias.
9. Agradecimiento.



# Guía Conceptual y Metodológica para la Formulación de la Política Municipal de Agua y Saneamiento

Junio 2011

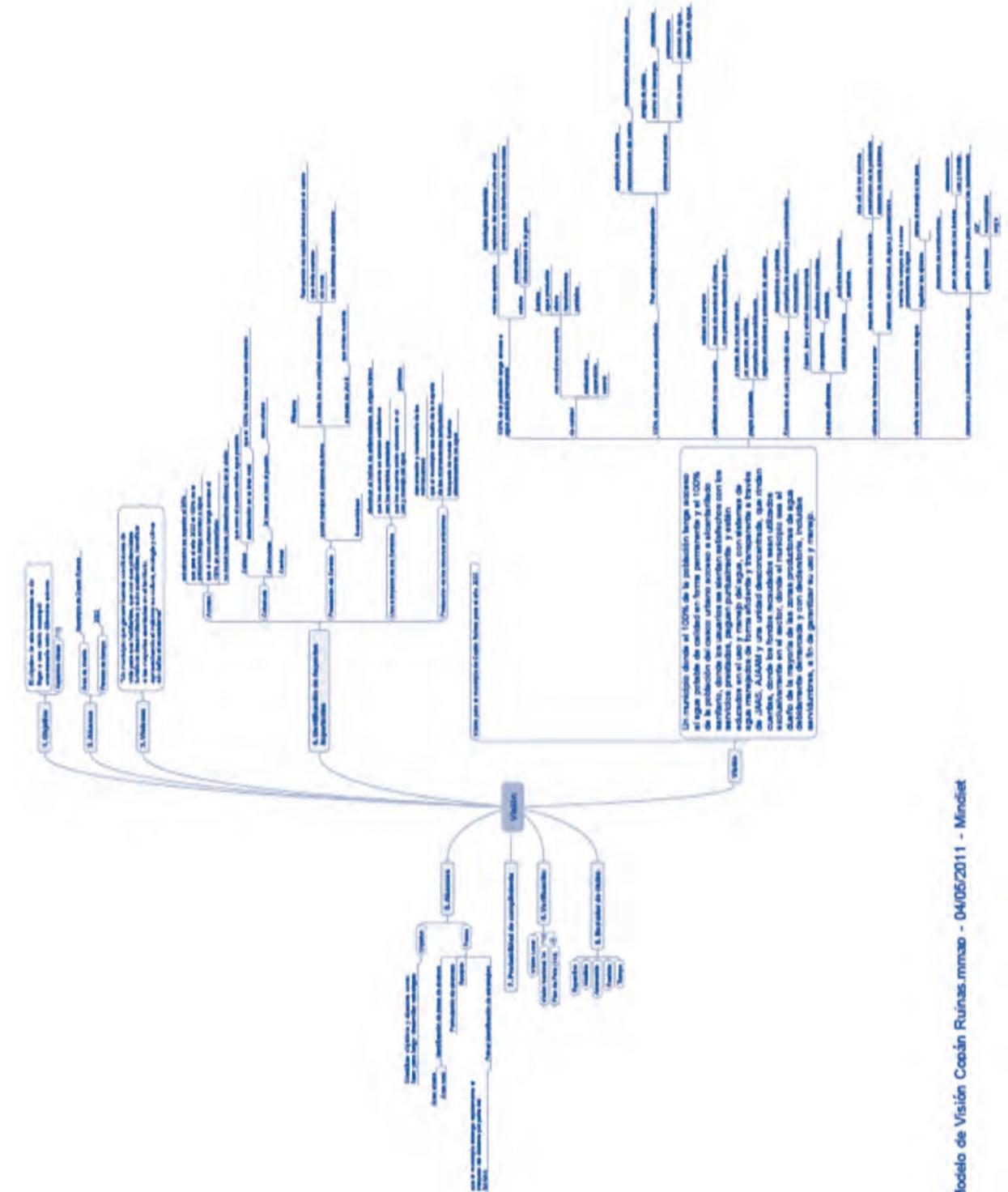


**Elaborada por:**  
 Stef Smits  
 Erma Uytewaal  
 Ricardo Mairena  
 Luís Romero

**Revisión:**  
 Ángel Eduardo Sánchez  
 Gracia Melina Pineda  
 Valeríe Bey

**Diseño y Diagramación:**  
 Gracia Melina Pineda H.

**Impresión:**  
 Ideas Litográficas



Modelo de Visión Cobán Ruínas.mms3p - 04/05/2011 - Mindjet

## Herramienta 8: Reunión entendimiento de los instrumentos nacionales para uso a nivel municipal

### Objetivo

La política nacional contiene para cada estrategia varios instrumentos, que se entienden como las herramientas en el apoyo a la operativización de las estrategias. El objetivo de esa reunión es llegar a un entendimiento en común sobre cuáles instrumentos existen a nivel nacional y cómo pueden ser aplicados a nivel municipal.

### Pasos a seguir:

- Presentación de los instrumentos nacionales.
- Discusión para internalizar los instrumentos nacionales.
- Cruzar los instrumentos nacionales y con las estrategias a nivel municipal.

## Herramienta 9: Mapa Mental

### Objetivo

Un mapa mental es un diagrama usado para representar las palabras, ideas, tareas u otros conceptos ligados y dispuestos radialmente alrededor de una palabra clave o de una idea central. Se utiliza para la generación, visualización, estructura y clasificación taxonómica de las ideas y como ayuda interna para el estudio, organización, solución de problemas, toma de decisiones y escritura.

El uso de mapas mentales para la formulación de políticas no es una obligación, pero puede ayudar al consultor y los actores claves generar y estructurar ideas. En ese sentido, se puede usar mapas mentales en varios pasos del proceso, por ejemplo durante un análisis FODA, el desarrollo de la visión o de estrategias.

### Pasos a seguir:

- El mapa debe estar formado por un mínimo de palabras. Utilice únicamente ideas clave e imágenes.
- Inicie siempre desde el centro de la hoja, colocando la idea central y remarcándolo.
- A partir de esa idea central, genere una lluvia de ideas que estén relacionadas con el tema.
- Para darle más importancia a unas ideas que a otras (priorizar), use el sentido de las manecillas del reloj.
- Acomode esas ideas alrededor de la idea central, evitando amontonarlas.
- Relacione la idea central con los subtemas utilizando líneas que las unan.
- Remarque sus ideas encerrándolas en círculos, subrayándolas, poniendo colores, imágenes, etc. Use todo aquello que le sirva para diferenciar y hacer más clara la relación entre las ideas.

## Contenido

Introducción.....	5
Base y antecedentes de esa guía.....	5
Presentación de la guía.....	6
<b>Parte A:</b>	
Lecciones aprendidas .....	7
<b>Parte B:</b>	
<b>Marco conceptual y metodológico .....</b>	<b>9</b>
1. Marco conceptual .....	9
2. Conceptos metodológicos .....	12
<b>Parte C:</b>	
<b>Metodología detallada .....</b>	<b>13</b>
1. Preparación del proceso .....	14
2. Análisis.....	15
3. Identificar la visión, objetivos principales y específicos y metas.....	17
4. Identificación, análisis y elaboración de estrategias .....	18
5. Proceso político para apoyo a la política municipal .....	19
<b>Parte D:</b>	
<b>Herramientas y técnicas .....</b>	<b>20</b>
Herramienta 1: <i>Matriz de análisis a nivel municipal</i> .....	21
Herramienta 2: <i>Análisis FODA</i> .....	24
Herramienta 3: <i>Reunión de validación de análisis a         nivel municipal</i> .....	26
Herramienta 4: <i>Reunión de presentación de principios y         lineamientos de política nacional</i> .....	27
Herramienta 5: <i>Desarrollo de una visión municipal</i> .....	28

Herramienta 6: <i>Planificación con base en alcances a nivel municipal</i> .....	30
Herramienta 7: <i>Desarrollo de estrategias municipales</i> .....	31
Herramienta 8: <i>Reunión entendimiento de los instrumentos nacionales para uso a nivel municipal</i> .....	34
Herramienta 9: <i>Mapa mental</i> .....	34
Herramienta 10: <i>Ejemplo de estructura para de una política municipal</i> .....	36

Objetivo / elementos de la visión	Estrategia
Modificar el modelo de administración de los servicios de la zona urbana.	- Crear una unidad que permita la participación ciudadana en la administración de los servicios, para asegurar independencia en la toma de decisiones.
Sostener la regulación y control de los servicios en todo el municipio.	- Fortalecer la USCL y la relación con el ERSAPS. - Incluir en los costos de los prestadores, un presupuesto para darle sostenibilidad a la regulación y control.
Incrementar la cobertura del alcantarillado de la zona urbana a un 100%.	- Gestionar la construcción de la segunda etapa del alcantarillado y de la planta de tratamiento de las aguas residuales.
Mancomunar el servicio de agua potable al saneamiento en la zona rural.	- Incluir el control de las soluciones de saneamiento como tarea de las juntas administradoras de agua.
Asegurar el seguimiento a la planificación del sector en el municipio.	- Hacer compromisos con los precandidatos a alcalde municipal. - Fortalecer la COMAS para dar seguimiento a los compromisos.

#### **Recomendaciones**

- Para poder evaluar estrategias de forma contundente, es importante que la visión y los objetivos tengan metas cuantitativas.
- No siempre es fácil distinguir entre desarrollo de estrategias y planes detallados. Durante el desarrollo de estrategias es importante no dejarse llevar por una planificación detallada.
- Hay que evitar que la visión contenga estrategias. La visión debe incluir alcances y metas (hasta donde queremos llegar) mientras estrategias indican cómo se quiere llegar ahí.

## Introducción

ser presentado en un resumen similar al presentado en la Tabla 2. Si el análisis indica que grupos de componentes no pueden lograr parte de la visión, se debe intentar ajustar el grupo de los componentes o agregando posiblemente una estrategia vinculada específicamente a lograr alcanzar la parte de la visión. Si esto no sucede, es necesario corregir la parte de la visión de tal forma que sea alcanzable.

**Paso 4. Combinar elementos de la estrategia para la producción de versiones de una estrategia general.** Combinando diferentes conjuntos de elementos de una estrategia, se debe crear un número de estrategias generales. Hay que controlar continuamente que las estrategias generales tengan el potencial para lograr la visión o la versión corregida. En este paso debería prestarse particular atención a los recursos financieros y de otro tipo que se necesitarán y si la implementación efectiva de una estrategia general exigirá cambios de fondo para acuerdos institucionales y sistemas de gobierno.

**Paso 5. Seleccionar y afinar una estrategia general:** Durante este paso, los detalles de una estrategia general deberán ser elaborados y tendrá que dedicarse especial atención a los asuntos relacionados con la sostenibilidad ambiental, institucional y social y verificar si los costos se han cubierto adecuadamente. Finalmente, debería dedicarse una atención especial a la evaluación integrada dirigida con el objetivo de que las estrategias incluyan medidas que aseguren de ser financieramente factibles y que minimicen los riesgos de los beneficios capturados por élites u otros grupos sociales.

**Paso 6. Reunión con la COMAS.** El paso final es la presentación de las estrategias elaboradas en una reunión con la COMAS. En esta reunión se presentan las estrategias, y se busca la retroalimentación de los miembros de la COMAS sobre el conjunto de las estrategias para una aprobación final y ajustes en los mismos.

**Tabla 1:** Desarrollo de estrategias con base en la visión para la ciudad de Goascorán, Honduras (2011)

Objetivo / elementos de la visión	Estrategia
Contar con una fuente de agua segura para consumo humano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación de la cuenca del río Goascorán.</li> <li>- Ejecutar un Plan de protección de la cuenca que sea sostenible.</li> <li>- Rehabilitar planta de tratamiento de agua en el río Goascorán.</li> <li>- Eliminar la contaminación del río producida por la descarga de las aguas residuales.</li> </ul>
Compartir el recurso agua bajo el principio de preferencia al consumo humano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular la extracción de materiales para construcción.</li> <li>- Planificar la construcción sistemas de riego y sitios turísticos que no afecten la dotación del agua a la población.</li> </ul>
Incrementar la cobertura del servicio de agua hasta el 100% de la población urbana y rural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar un programa educativo para reducir el desperdicio.</li> <li>- Colocar micro medidores a los grandes consumidores.</li> <li>- Incrementar el almacenamiento.</li> </ul>

### Base y antecedentes de esa guía

El marco regulatorio vigente indica que es la responsabilidad de las municipalidades establecer las políticas locales de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento. Con respecto a este mandato, se acota que dichas políticas deben ser construidas en el contexto de la política nacional que se oficialice para el sector. Para eso, las municipalidades requieren de acompañamiento en el proceso, especialmente por el hecho de que no se cuenta en el país con amplia experiencia en formulación y evaluación de políticas de agua y saneamiento mediante la aplicación de procesos participativos.

El presente documento busca ser el documento guía para el proceso de formulación participativa de políticas municipales. Fue desarrollado bajo el marco del proyecto de "Formulación y Socialización de la Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento y la Política Local de 13 Municipios del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento en Honduras", que fue elaborado en 2011 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) en su calidad de asociado en la implementación del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PC A&S) en Honduras, en equipo con el IRC International Water and Sanitation Centre.



**Figura 1.** Ubicación de las municipalidades seleccionadas para la formulación de políticas municipales en el marco del proyecto de "Formulación y Socialización de la Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento, y la Política Local de 13 Municipios del PC de A&S en Honduras"

En este sentido esta guía se basa en las experiencias y lecciones aprendidas de estos 13 Municipios del PC A&S en Honduras.

### Presentación de la guía

Específicamente la guía tiene como objetivos:

- Brindar lineamientos conceptuales y metodológicos como referencia para el proceso.
- Actuar como documento de base para la capacitación de facilitadores del proceso.

La guía consiste de cuatro partes:

- **Parte A:** Lecciones aprendidas del proyecto de Formulación y Socialización de la Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento, y la Política Local de 13 Municipios del PC A&S en Honduras.

- **Parte B:** Marco conceptual y metodológico. En esta parte, se definen los conceptos claves en relación a la formulación de políticas. Además se presentan unas bases conceptuales para la metodología del trabajo, y un resumen del proceso.

- **Parte C:** Metodología detallada de formulación de política municipal. Esta parte brinda una explicación detallada de cada uno de los pasos a seguir en la metodología.

- **Parte D:** Herramientas y técnicas. La parte final consiste de descripciones de herramientas y técnicas a ser usadas en el proceso metodológico. Sirven también como un menú del cual se puede escoger las herramientas relevantes en cada uno de los pasos.

## Herramienta 7: Desarrollo de Estrategias Municipales

### Objetivo

Identificar las estrategias municipales para lograr la visión

### Método

La siguiente serie de pasos generales puede ser usada para desarrollar una estrategia general fundada en la visión. La secuencia exacta de los pasos a seguir, el número de iteraciones y el tiempo que se podría necesitar, dependerán necesariamente del contexto.

### Pasos a seguir:

**Paso 1. Identificar los componentes (para el desarrollo) de una estrategia general:** En este paso se identifican los componentes de una estrategia general a través de diferentes métodos y fuentes:

- Algunas serán fundadas en prácticas existentes. Para captarlas, es importante volver al análisis y captar aquellas estrategias exitosas.
- Una segunda fuente es la planificación con base en alcances (herramienta 6) en la cual se identifican áreas de trabajo.
- Además se sugiere tener reuniones bilaterales con miembros de la COMAS para obtener sugerencias.
- Al final, también saldrán estrategias de la reunión de presentación de instrumentos y estrategias del nivel nacional. Muchas estrategias municipales deben estar de acuerdo con el marco político nacional y los instrumentos brindados ahí.

Es el trabajo del consultor llevar un registro de las estrategias sugeridas de estas fuentes para el trabajo de gabinete que sigue.

**Paso 2. Evaluación interna de cada componente de la estrategia:** Evaluar la viabilidad y aceptabilidad de cada componente de la estrategia particularmente los componentes que son nuevos para los actores municipales. Para cada componente de la estrategia seleccionado y adaptado en el Paso 2, identificar los riesgos o limitaciones internas y externas que pudieran influenciar o no el componente de la estrategia para lograr la visión (o partes de la visión). Esta evaluación será llevada a cabo por el consultor municipal en conjunto con el grupo núcleo. Por ser un trabajo detallado no es recomendable hacerlo en plenaria con la COMAS. Hacia el final de este paso, una gama de componentes de la estrategia deberían haber sido rigurosamente evaluados y por ende, rechazados o adaptados al contexto específico del municipio.

**Paso 3. Evaluar la utilidad de los componentes de la estrategia contra la visión desagregada.** Como punto de partida se sugiere desagregar la visión (y objetivos específicos) en sus componentes constituyentes. Tablas 1 y 2 son ejemplos de este tipo de tabla. Para cada parte de la visión desagregada, hay que evaluar si el grupo vinculado de los componentes de la estrategia tiene el potencial para lograr esta parte de la visión bajo todos los escenarios. El resultado de este análisis, que puede tomar tiempo, debería

## Parte A

### Lecciones Aprendidas

#### Herramienta 6: Planificación con Base en Alcances a Nivel Municipal

##### Objetivo

Identificar objetivos y alcances como base para luego desarrollar estrategias.

##### Método

Alcances (outcomes en inglés) son resultados intermedios que contribuyeran al logro de la visión. Igual como una visión se formulan como un estatus futuro en un cierto aspecto relacionado con la visión. Son más detalladas y específicos que una visión.

Es importante definir alcances dado que ayudan a operativizar la visión en sus componentes constituyentes, para los cuales luego se pueden definir estrategias.

Se sugiere que la definición de alcances no se haga en un taller plenario. Más bien es un trabajo de escritorio que recoge los insumos obtenidos en el taller de validación y visión (herramienta 3) y que luego se elabora en el taller de socialización.

##### Pasos a seguir:

Para hacer un análisis FODA, se siguen los siguientes pasos:

**Paso 1. identificación de áreas de alcances.** Normalmente es más fácil formular alcances cuando hay un marco de referencia que incluya diferentes áreas de alcances, o rubros. La matriz de análisis (*herramienta 1*) puede servir para eso. Cada célula en esta matriz representa un área de alcance. Pero puede ser que durante el taller de validación otras áreas de alcance se identifican. Deben ser agregados.

**Paso 2. Formulación de alcances.** Para cada célula, se define un (o más) alcance(s), diferenciando entre alcances a ser realizados a nivel nacional, municipal y local. Para definir un alcance hay que responder a la pregunta: "¿cómo debería ser la situación en cuanto a esta célula para poder lograr la visión?"

Los resultados del taller sirven de insumo para formular los alcances. Igual, muchos de los resultados del análisis deberían servir como insumo para eso. Ciertos puntos de análisis pueden convertirse en un alcance a futuro.

- Nota:**
- Los alcances no deberían ser formulados como cambios, sino como un estatus deseado.
  - Puede ser que para ciertos aspectos la situación actual ya está bien. En aquellos casos, el alcance puede formularse igual a la situación actual.

**Paso 3. Chequeo.** Es importante revisar si el conjunto de alcances de verdad ayuda a lograr la visión o si hay aspectos olvidados.

**Paso 4. Primer identificación de estrategias.** Usando la misma matriz, se define por cada alcance, las estrategias en grandes líneas que podrían ayudar a lograr cada alcance. Es de esperar que ciertas estrategias se repitan varias veces en este análisis. Estas estrategias se vuelven las claves. Para desarrollar las estrategias en más detalle, se debe usar la herramienta.

Esta sección recoge lecciones aprendidas generales acerca del proceso y la metodología para la formulación de políticas municipales. Las lecciones detalladas se reflejan en la actualización del contenido de las siguientes secciones:

#### Acerca del uso de la guía en diferentes municipios

La metodología presentada en ese documento es una metodología estándar que requiere adaptación para cada municipio. Por ejemplo, algunos instrumentos son sobre todo aplicables en zonas rurales, y herramientas como la matriz de análisis (vea herramienta No. 1) deben adaptarse para el tipo de municipio en el cual uno trabaja.

Cabe notar también que el enfoque y la manera de trabajar deben ser diferentes en municipios grandes y municipios pequeños. En los municipios grandes, los actores pueden tener un conocimiento de procesos de formulación de políticas a más profundidad que en municipios pequeños. Pero al revés en un municipio más grande puede contar con menos participación amplia de la población en general –apenas se lo hace a través de instancias dedicadas, como las

COMAS. Por otro lado, es probable que la implementación de la política después del proceso de formulación sea más fácil en los municipios más grandes. En todos los casos, el proceso de formulación de una política municipal es más simple y fructuoso cuando existe una demanda en un interés claro del municipio para ese trabajo.

#### Acerca del perfil del facilitador

Al inicio del proyecto, los facilitadores fueron capacitados en conocimiento y desarrollo de procesos participativos de construcción de políticas públicas con enfoque de reducción de la pobreza, inclusión social y sostenibilidad, así como en la formulación, vigilancia y aplicación de políticas. Respecto al perfil de los facilitadores, se recomienda que ellos sean profesionales del sector de agua y saneamiento.

#### Acerca de las herramientas

La guía no contiene ningún método o herramienta específico para promover un enfoque de género. Sin embargo, la experiencia del equipo de trabajo en los 13 municipios demostró que la metodología participativa puede fomentar la inclusión de tal enfoque en las políticas municipales desarrolladas.

### Acerca del producto final

El producto final del proceso es una propuesta de política. La responsabilidad de la persona que facilita la formulación de la propuesta termina en presentar el documento final ante la autoridad municipal. Luego la toma de decisión es responsabilidad de las autoridades municipales y ellas deben decidir sobre la forma de hacerla.

se pretende alcanzar en la visión. Si el análisis demuestra que la probabilidad de cumplimiento de la visión no es posible, deberá ser modificada.

### Consejos y recomendaciones:

- A pesar de que facilitar un proceso de visión no es muy difícil es conveniente que los facilitadores posean experiencia y que hayan intentado desarrollar ellos mismos una visión antes de realizar la facilitación de un taller de visión. También es útil revisar visiones existentes como fuente de inspiración. Se sugiere que los consultores compartan las visiones entre ellos para apoyarse mutuamente.
- Lo ideal sería que las visiones describan el estado del futuro deseado. La visión no debe incluir la descripción de las estrategias que serán usadas para alcanzar este estado futuro deseado.
- El incluir datos cuantitativos en una visión aumenta su valor siempre y cuando se utilicen para evaluar si las estrategias pueden cumplir con toda o con una parte de la visión. Esta información cuantitativa también es útil igualmente si la visión sea usado para monitorear el progreso en el cumplimiento de la misma.
- Las visiones deben ser escritas con un estilo activo e interesante para que aumente su valor en la campaña de sensibilización, especialmente si la visión forma parte de un cartel que circulará ampliamente incluyendo páginas en Internet, etc. También se considera una buena idea colgar carteles en las paredes de las oficinas más importantes.

### Diferentes formas de escribir una visión municipal

#### *La visión del Municipio de Goascorán para el año 2030*

Para el año 2030, El municipio de Goascorán en el departamento de Valle, cuenta con una reserva de agua que podemos compartir entre el consumo humano, la agricultura, ganadería y turismo generada en una cuenca protegida, que se pueda distribuir al 100% de la población bajo una administración eficiente, con personal calificado que permita la sostenibilidad de la prestación del servicio, realizando inversiones planificadas, que sea regulada y controlada a través de la participación de la comunidad. Los residentes en la zona urbana contarán con alcantarillado sanitario en un 100% y las aguas residuales serán tratadas antes de descargarlas al río, y en la zona rural la dotación de agua estará mancomunada con el saneamiento.

#### *La visión de la ciudad de Accra en Ghana, para el año 2030*

- 100% de acceso al abastecimiento de agua de forma ininterrumpida.
- 10-15% de pérdidas físicas 10% en las operaciones de la empresa prestadora.
- La calidad del agua en los puntos de uso cumple con los estándares aprobados por el Consejo de Estándares de Ghana.
- Uso eficientes del agua por parte de los consumidores.
- La calidad del agua de superficie cumple los estándares de Ghana.
- Mejora en el uso productivo del agua para las formas de sustento.
- Accra recicla entre 50-80% de sus residuos sólidos.
- Accra es una ciudad limpia con canales de drenaje y calles libres de basura.
- Un 80 % de los ciudadanos aplica buenas prácticas de saneamiento (incluyendo el pago por la recolección de basura).
- Existe un sistema integrado y sostenible de gestión de residuos.
- Un 70% de reducción en la incidencia de enfermedades asociadas al agua.

## Herramienta 5: Desarrollo de la Visión Municipal<sup>1</sup>

### Objetivo

El objetivo de esta herramienta es de llegar a una visión municipal consensuada entre diferentes actores.

### Pasos

Los pasos genéricos a utilizar para desarrollar una visión compartida son:

**Paso 1. Lograr acuerdo respecto al alcance de la visión.** Una de las primeras tareas es llegar a un acuerdo con relación al área de interés y el período de tiempo para el que la visión será creada. Normalmente el área de interés sería el territorio de jurisdicción del municipio. El período de tiempo será frecuentemente el mismo que el usado por los planes generales nacionales, como el Plan de Nación. Se sugiere que la visión vaya más allá de un solo periodo de gobierno municipal.

**Paso 2. Revisión de las visiones existentes.** Es una buena práctica obtener copias de las visiones existentes para el sector a nivel nacional o de otros municipios. Estas no sólo pueden ser de inspiración, sino también ayudan a asegurar que la visión municipal está alineada con la visión de la nación. Lo ideal sería que estas visiones se revisen, resuman y se pongan a disposición de los actores interesados.

**Paso 3. Identificar los aspectos principales** Implica identificar los aspectos principales a incluir en la visión. Para la visión municipal se recomienda enfocarla sobre todo a aquellos factores que tienen relación directa con el sector de agua y saneamiento, como por ejemplo acceso y cobertura, prestación del servicio y uso e impacto de los servicios. Estos deben ser identificados, agrupados y priorizados mediante el uso de una combinación de técnicas que comprenden: análisis de árbol de problemas, lluvia de ideas mediante el uso de tarjetas o de una lista de verificación propuesta por el facilitador. Las visiones existentes pueden ser de ayuda en la discusión del próximo paso.

**Paso 4. Elaborar un borrador de visión.** Se la elabora para el municipio para el período de tiempo acordado. La mejor forma de describir esta visión es utilizando una mezcla de narración descriptiva y objetivos en orden numérico. Se recomienda asegurar que la visión sea SMART (un acrónimo en inglés que significa: Específico, Medible, Alcanzable, Realista y de duración limitada). Este tipo de especificaciones sirve para mejorar la visión y después será más fácil verificar el progreso en relación con el objetivo.

**Paso 5. Verificar la coherencia con otras visiones.** De considerarse pertinente debe verificarse si la visión borrador es coherente con otras visiones a niveles administrativos más altos o con otras.

**Paso 6. Evaluar la probabilidad del cumplimiento de la visión.** En una discusión con la COMAS hay que evaluar la factibilidad de lograr la visión. Para este análisis se refiere al estatus actual de los servicios (*herramienta 1*), contrastando el estatus actual con lo que

<sup>1</sup> Esta herramienta se base en Batchelor and Butterworth (2008a)

## Parte B

### Marco Conceptual y Metodológico

En esta parte se elaboran los conceptos claves relacionados con políticas. Comienza en brindar las principales definiciones, la justificación para el desarrollo de políticas, el alcance de las políticas, y el vínculo con otros marcos de política. Sigue con el marco conceptual para la

metodología, elaborando conceptos claves alrededor de la participación.

#### 1. Marco Conceptual

La política pública hondureña de agua potable y saneamiento tiene la estructura siguiente:

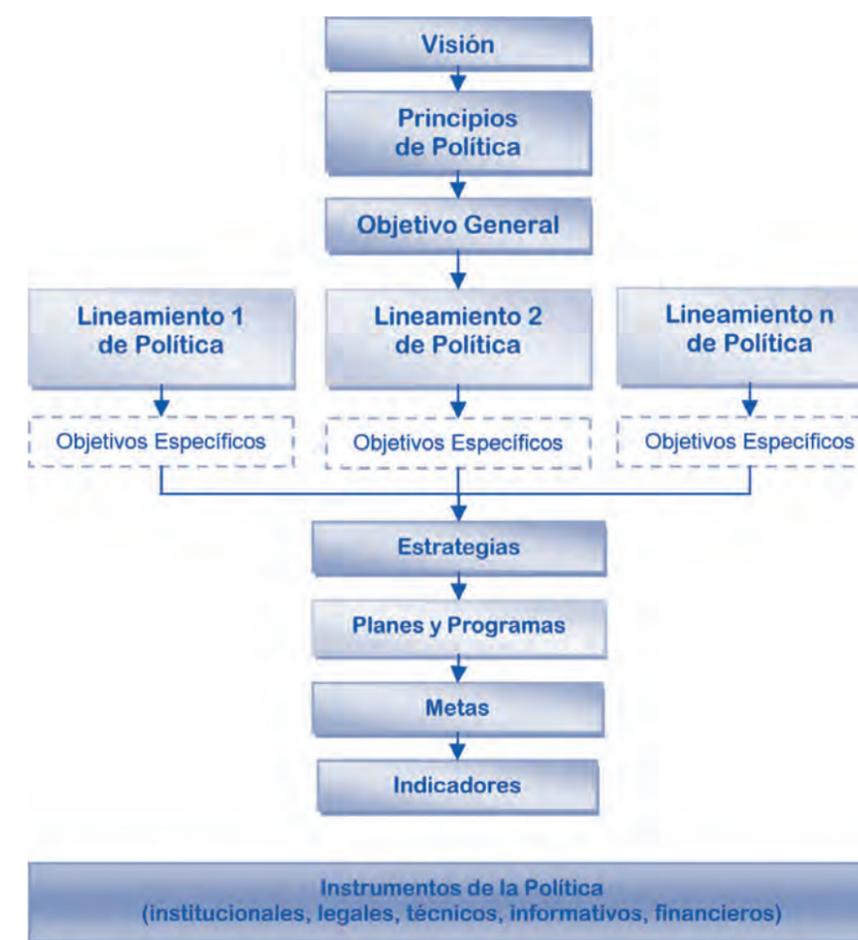


Figura 2. Estructura de la política pública nacional de agua potable y saneamiento

## Definiciones

Las definiciones de los elementos de la política son:

- Una **Ley** define: 1) términos y conceptos claves, 2) las instituciones (gubernamentales) y sus roles, responsabilidades y potestades, y 3) marco jurídico para el sector. A nivel nacional, las leyes principales que rigen el sector en Honduras son la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003), la Ley General de Aguas (Decreto No. 181-2009) y la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Visión de un Plan de Nación en Honduras (Decreto Ley No. 286-2009). Una **ordenanza municipal** es equivalente a una ley a nivel nacional y define el marco institucional válida dentro de un municipio, con sus roles y responsabilidades, especificando el marco desde el nivel nacional.
- La **política**, a su vez, brinda un marco que ordena, guía y orienta la toma de decisiones en el sector hacia unos objetivos definidos. Una política municipal consiste de: 1) una visión o objetivo principal, lineamientos, objetivos específicos y metas, 2) los principios que orientan el sector, 3) un marco estratégico indicando la forma de abordaje en general para el sector, y 4) planes, programas e instrumentos.
- **Principios** son elementos bases que guían la política. Pueden ser principios conceptuales (como por ejemplo sostenibilidad, equidad, transparencia, agua como derecho humano, el principio de quien contamina paga, etc.) o principios para la forma de operativizar la política (como por ejemplo, el enfoque con base en la demanda, el enfoque con base en derechos, el enfoque de gradualidad, etc.). Se asume que los principios a nivel municipal son iguales a los nacionales.
- La **visión** (o **objetivo general**) define lo que se quiere realizar en el término de validez de la política.
- **Lineamientos de política** son directrices que definen la forma en la cual se espera lograr el objetivo. Articulan el vínculo entre los principios y objetivos específicos, contribuyendo al logro del objetivo general para el desarrollo del sector. Aunque cada uno de los actores tiene sus propios roles y responsabilidades, fijan patrones de actuación e intervención para los diferentes actores sectoriales en el desarrollo sectorial.
- **Estrategias** forman un marco de planificación a medio-término, describiendo la forma en la cual se quiere lograr los objetivos y dentro del cual habrá actividades y planes específicos. Normalmente consiste de diferentes componentes, como la estrategia financiera, la estrategia para regulación y rendición de cuentas, el marco de planificación, etc. Cabe mencionar que una estrategia puede contribuir a uno o más de los lineamientos de política y para lograr un objetivo, se necesita más de una de las estrategias. Por lo tanto no existe una relación de uno-a-uno entre lineamientos y estrategias.
- **Planes y programas** representan una elaboración detallada de uno de los componentes de las estrategias en términos de actividades, responsabilidades y la forma de organizarse.
- **Instrumentos de política** son las herramientas necesarias en el apoyo a la operativización de las estrategias. Pueden ser de carácter institucional (por ejemplo plataformas o modelos de gestión), financiero (por ejemplo tarifas o incentivos), técnico (por ejemplo normas técnicas), e informativo (por ejemplo manuales y guías). A nivel municipal no es necesario definir instrumentos específicos, sino más bien usar los instrumentos definidos a nivel nacional.

Para la formulación de una política municipal estaríamos incluyendo: la política, sus principios y las estrategias. La formulación de

## Herramienta 4: Reunión de Presentación de Principios y Lineamientos de Política Nacional

### Objetivo

El objetivo de este paso es que la COMAS y otros actores relevantes obtengan un entendimiento en común de cuáles son los principios y lineamientos de la política nacional y su aplicación a nivel municipal.

### Método

No se propone que cada municipio desarrolle sus propios principios de política municipal. Más bien se busca que las políticas municipales se alineen a los principios del nivel nacional. Por lo tanto es importante revisar estos principios y entender sus implicaciones a nivel municipal.

Es aún posible que los principios priorizados para la formulación de política a nivel nacional serán re-priorizados por los actores del municipio. O sea es posible que dado la situación particular en la cual se encuentra el municipio algunos principios guías para la política nacional tendrán más relevancia o importancia a nivel del municipio de referencia que otros.

Esta herramienta se aplica dentro de una de las reuniones de formulación de visión (*herramienta 5*).

### Pasos a seguir:

**Paso 1.** Se presentan los principales principios y lineamientos de política resultando del trabajo a nivel nacional. Para facilitar el entendimiento, se usa una hoja con los principales principios (una versión amigable) del nivel nacional. El consultor trata de explicar el concepto detrás de cada uno de los principios

**Paso 2.** Trabajo en grupo. Cada grupo revisa un número de principios. En esta revisión se discute:

- ¿Cómo se entiende el principio en el contexto local. Es relevante?
- ¿Cómo podría el principio reflejarse en la visión o estrategia municipal?

**Paso 3.** Presentación del trabajo en grupos, seguido por una discusión en plenaria. La discusión debe llevar a un entendimiento en común de los principios y su aplicación a nivel municipal.

### Herramienta 3: Reunión de validación de análisis a nivel municipal

#### Objetivo

Analizar y validar con participación de la COMAS el análisis del sector a nivel municipal.

#### Método

La validación del análisis de la situación se realizará en un taller municipal con participación de la COMAS y otros actores claves locales.

La metodología a emplearse durante los talleres ofrecerá amplia oportunidad para la participación de los actores dando lugar a sus aportes, intercambio de ideas y reflexiones. Por lo tanto la adecuada facilitación de estos eventos será crucial para su éxito.

Se recomienda no contar con más de 25 personas.

#### Pasos a seguir:

**Paso 1. Presentación de los principales resultados del análisis del sector** (ver herramienta 1). La presentación incluirá información sobre las principales tendencias encontradas en el municipio. En este sentido se permite dimensionar el actual status en el sector en relación a la situación en el pasado y las perspectivas para su desarrollo en el futuro.

**Paso 2.** Se creará un espacio para preguntas y aclaraciones en relación a la presentación sobre los resultados del análisis. No se busca un debate u opiniones sobre su resultado en plenaria.

**Paso 3.** Se divide los participantes en grupos, así que cada grupo de trabajo no cuenta más que con 5 participantes. Cada grupo tendrá una hora como mínimo para analizar las siguientes preguntas:

- Cuál de los resultados del análisis se considera de mayor relevancia para el municipio (prioriza 3-5 conclusiones).
- Análisis de estas conclusiones y discusión si consideran que habrá que precisar o ajustar los resultados del análisis.
- Descripción de la principal motivación para precisar y /o ajustar los resultados del análisis.

Para el desarrollo del trabajo en grupos se debe contar con una hoja (formato A-4) con la síntesis (muy accesible) de los principales resultados del análisis, por sub-sector.

**Paso 4.** Se escribe los principales resultados de las discusiones en el paso 3 en una hoja.

**Paso 5.** Se presenta en plenaria los resultados del trabajo en los grupos (paso 3 y paso 4). Una vez que todos los grupos han presentado sus resultados se facilitará un debate en plenaria para ir resumiendo los principales resultados del ejercicio.

Se estima que los pasos 1 hasta 5 tomarán media jornada.

ordenanzas municipales no es parte del proceso. Los planes, programas e instrumentos no son formulados específicamente a nivel municipal, pero se derivan del nivel nacional.

#### Relación entre política nacional y municipal

Cuando la guía fue elaborada, la política nacional de agua y saneamiento todavía no estaba lista. Sin embargo, las políticas municipales deben formularse dentro de lo establecido en la política nacional.

La relación entre políticas municipales y la política nacional es una relación jerárquica, pero con cierto nivel de autonomía para las políticas municipales. Esta relación se manifiesta en tres aspectos: 1) las políticas municipales deben contribuir a la política nacional, sobre todo en términos de objetivos y cumplimiento de metas; 2) las políticas municipales deben usar los mismos principios e instrumentos que la política nacional, y usar partes de estrategias nacionales, aunque estas pueden aterrizar más al contexto local; y 3) las políticas municipales no deberían ir en contra de la política nacional o el marco legal e institucional vigente.

Durante el desarrollo de la visión municipal se recomienda por ejemplo referirse a la visión del país.

#### Justificación

Existen varias justificaciones del por qué se desarrolla una política municipal de agua y saneamiento en cada municipio:

- Se espera que la política sea un marco para priorizar inversiones en el sector. La política debería ser formulada de tal forma que estas prioridades se vuelvan claras.
- El sector de agua potable y saneamiento se caracteriza por un gran número de actores (entidades de gobierno, ONGs, prestadores de servicios, cooperantes, consumidores, etc) e iniciativas. Es importante contar con la

política que puede guiar a todos estos actores hacia la visión y el objetivo común.

- Relacionado con lo anterior, es la necesidad de alinear los esfuerzos de estos actores hacia el mismo objetivo, pero también armonizando las estrategias de trabajo. De esta forma se puede evitar la duplicación de esfuerzos, y generar una eficiencia en ellos. Eso es importante en el marco de la cooperación internacional, pero también dentro de las autoridades locales.

#### Alcance de la Política

En el proceso se deben definir los alcances de la política de agua y saneamiento y con eso sus límites. En eso se refiere a:

- La delimitación del sector agua potable y saneamiento. Se debe definir lo que está incluido en términos como agua potable y saneamiento, y sobre todo si aspectos como higiene, residuos sólidos y recursos hídricos están considerados.
- Puede ser relevante de identificar sub-sectores, como agua, saneamiento e higiene. Debe ser una sub-división comúnmente usada en el sector. Donde sea relevante, esta sub-división debe reflejarse en el análisis y en las estrategias e instrumentos a ser usados.
- Diferenciación geográfica. Como la prestación de servicios de agua y saneamiento suele ser distinta entre zonas (peri)-urbanas y rurales y diferentes zonas geográficas, la política debe indicar hasta qué punto se diferencia y prioriza entre estas zonas geográficas.
- Con base en esta delimitación, se definen los actores a quienes afectaría la política de agua y saneamiento y que estarían incluidos en el sector. Esto incluye todas las organizaciones e instituciones (formales e informales) que implementan, prestan o regulan servicios de agua y saneamiento o que de otra forma juegan un papel en los

servicios (p.e. a través de asistencia técnica, monitoreo etc.). Un mapeo de actores apoya en eso.

### Bases existentes

En la delimitación del sector, se encontrará políticas de sectores cercanas, que influyen en la prestación de servicios de agua y saneamiento pero que quedarán fuera de esta política. Podría incluir por ejemplo la gestión de recursos hídricos, la descentralización, vivienda, etc. La política de agua y saneamiento debería reconocer y recoger las políticas existentes en estos sectores, y tomarlas como una base y referencia, y asegurar que esté enmarcado en ellas y no va en contra.

## 2. Conceptos Metodológicos

Para lograr lo anterior, el proceso debe partir de unos conceptos metodológicos. Estos son elaborados a continuación.

### Participación

La formulación de la política se hará a través de un proceso participativo. Las razones para ello incluyen:

- El marco político debe obtener y recopilar diferentes perspectivas, intereses, objetivos, ambiciones y principios de diferentes actores en el sector. Para poder obtenerlas se requiere de la participación de diferentes grupos de actores en la elaboración de la política.
- Para la aplicación de la política se requiere de un compromiso y apropiación de las diferentes entidades del sector. Este compromiso puede obtenerse sólo cuando los actores hayan contribuido a la definición de la visión, objetivos y estrategias de la política.
- Diferentes actores tienen conocimientos en aspectos relevantes para la política. Estos conocimientos deben ser considerados para el análisis y el desarrollo de las estrategias.

La formulación de una política no implica que todos los actores deban participar todo el tiempo. Prevemos diferentes niveles o grados de participación en diferentes etapas del proceso. Podemos distinguir las siguientes formas de participación que reflejan diferentes intensidades:

- **Consenso;** es una forma de involucramiento activo, en la cual actores tratan de llegar a un entendimiento común y desarrollen una visión y priorización entre las estrategias. Requiere de métodos y herramientas que permiten un diálogo hacia el consenso, con base diferentes intereses y prioridades.
- **Consulta.** Es una forma de participación activa, en la cual actores brindan insumos al desarrollo de la política, pero de forma bilateral, no en discusión con otros actores.
- **Validación;** refiere a una participación menos activa, en la cual confirman (o no) ciertos análisis y brindan cierto nivel de detalle. Esta forma de participación es válida para obtener un entendimiento común, y se aplica por lo tanto en el paso de análisis.
- **Socialización.** Es una forma de participación pasiva, en la etapa final, cuando ya se haya consensuado la política, y el objetivo es más bien de masificar el conocimiento y entendimiento de la propuesta de política. De esta forma actores pueden entender su papel en la política y tomar apropiación por el producto final.

Finalmente, se reconoce que no todos los actores tienen el mismo papel en la formulación de políticas. Por su mandato algunos tendrían un involucramiento más intensivo que otros, o en diferentes pasos del proceso. El mapeo de actores informará la forma de involucramiento de los diferentes actores. En esto se buscará un balance de actores de zonas urbanas y rurales y de tipo de actores (gobierno nacional y local, sociedad civil organizada, prestadores de servicio, cooperantes).

**Paso 2. Lluvia de ideas.** En la lluvia de ideas, los participantes escriben en tarjetas los factores que ellos consideran pertinentes para el desempeño del sector ahora y en el futuro.

**Paso 3. Agrupación de factores en la matriz.** El facilitador recoge todas las tarjetas escritas por los participantes. En plenaria se trata de ubicar las tarjetas en las células pertinentes de la matriz. También se agrupan los factores si algunas se repiten, o son factores muy parecidos.

**Paso 4. Análisis.** Una vez concluida la agrupación de factores, se trata de analizar los resultados de la matriz. ¿Qué nos dicen estos factores? Cuáles son los principales logros y problemas para el sector.

**Paso 5. Recoger elementos para el desarrollo de estrategias.** Si bien la matriz FODA ayuda a sistematizar la información para el análisis del sector, con apoyo de la matriz de confrontación se pretende poder recoger elementos para la planificación de estrategias. El punto de referencia es la visión para el sector. Por sub-sector se puede identificar diferentes estrategias que a continuación son identificados como FO, DO, FA, y DA, respectivamente que ayudarían a lograr la visión.

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas	<b>Ofensivo</b> (maximizar y conocer aun mejor el potencial)	<b>Ajuste</b> Mantener y restaurar las fortalezas
Debilidades	<b>Defensivo</b> (mejorar la situación)	<b>Sobrevivencia /status quo</b> (pasivo/re-activa hacia al entorno)

- Las estrategias FO (Fortalezas con Oportunidades) usan las fuerzas internas del sector para aprovechar la ventaja de las oportunidades externas.
- Las estrategias DO (Debilidades ante Oportunidades) pretenden superar las debilidades internas aprovechando las oportunidades externas.
- Las estrategias FA (Fortalezas para enfrentar las Amenazas) aprovechan las fortalezas para evitar o disminuir las repercusiones de las amenazas externas.
- Las estrategias DA (Debilidades para resistir a las Amenazas) son tácticas defensivas que pretenden disminuir las debilidades internas y evitar las amenazas del entorno.

En una lluvia de ideas se identifican diferentes tipos de estrategias que luego pueden ser incluidos en el desarrollo de estrategias (*herramienta 7*).

## Parte C

# Metodología Detallada para la Formulación de una Política Municipal

## Herramienta 2: Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

### Objetivo

El objetivo de la FODA es de analizar la situación existente en cuanto al ambiente interno y externo que afecta para así diseñar estrategias adecuadas.

### Método

Dentro de cada una de los ambientes (externo e interno) se analizan las principales variables que la afectan:

- En el ambiente externo encontramos las amenazas que son todas las variables negativas que afectan directa o indirectamente al desarrollo del sector y además las oportunidades que nos señalan las variables externas positivas.
- Dentro del ambiente interno encontramos las fortalezas que benefician al sector y las debilidades, aquellos factores que menoscaban las potencialidades para el desarrollo del sector.

Específicamente, el análisis combina la situación del sector (fortalezas y debilidades) con las fuerzas externas (oportunidades y amenazas).

- Las Fortalezas son aquellas características inherentes del sector que influye en forma positiva las posibilidades de mejoramiento y desarrollo.
- Las Debilidades son sus falencias, los aspectos en los cuales será necesario actuar rápidamente para no quedar en situación crítica. Las debilidades son muchas veces la puerta de entrada de las amenazas.
- Las Oportunidades son las posibilidades que presenta el entorno que sólo podrán ser aprovechadas si el sector cuenta con las fortalezas para ello.
- En tanto que las Amenazas están compuestas por severas condiciones (exterior al sector) que pueden afectar el desenvolvimiento del sector.

### Pasos:

Para hacer un análisis FODA, se siguen los siguientes pasos:

**Paso 1. Explicación de la matriz.** Se presenta la matriz siguiente a los participantes, explicando las diferencias entre fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

**Matriz FODA**

Interno al sector	Fortalezas	Debilidades
Externo al sector	Oportunidades	Amenazas

Para facilitar el proceso participativo de formulación de una política municipal, se necesita una metodología que facilita el desarrollo sistemático de la política. Se necesita también una cierta claridad en cuanto a los papeles de los varios actores involucrados en el proceso.

### Responsabilidades

En el caso ideal, la responsabilidad para liderar el desarrollo de la política municipal queda con la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (COMAS), constituida por el alcalde, los regidores y representantes de la sociedad civil, mientras que los otros actores locales relevantes contribuyen al proceso. Sin embargo, al momento de preparar esta guía, la mayoría de los municipios de Honduras todavía no tienen conformado una COMAS. En ese caso, se debe ponerse de acuerdo con las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil respecto a los individuos/grupos responsables para liderar el proceso.

Otro punto de atención es que las COMAS a menudo son constituidas de personas basadas en zonas urbanas; se debe también asegurar la representación de actores de las zonas rurales en el proceso de formulación de políticas municipales. Se recomienda también involucrar a otras unidades/departamentos en el proceso, como los encargados de la

planificación, del medioambiente y de recursos naturales. Es la autoridad municipal quien debe aprobar la política municipal finalmente.

### Resumen de los pasos

El proceso de desarrollo de la política consiste de cinco pasos que siguen de forma general el ciclo de planificación:

1. Preparación del proceso.
2. Análisis del estatus actual y tendencias en cuanto al sector en la municipalidad.
3. Visión y definición de objetivos principales y específicos.
4. Definición de estrategias, siguiendo rubros de la política nacional, incluyendo:
  - a. Obtener un entendimiento de los principios y lineamientos políticos nacionales.
  - b. Entender la aplicación de los instrumentos de la política nacional para nivel municipal.
6. Proceso político para apoyo a la política municipal.

Esto se resume en el diagrama que se presenta a continuación, que también brinda ejemplos de lo que puede contener cada uno de los pasos. Estos ejemplos y aspectos se elaborarán en mayor detalle más adelante.

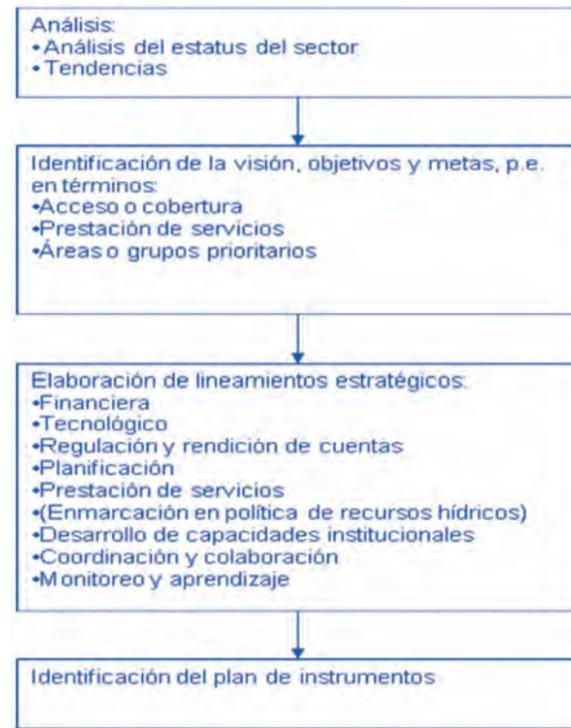


Figura 3. Flujo metodológico a nivel municipal

Además de los pasos metodológicos arriba identificados se enfatiza en la preparación del proceso para la elaboración de la política la misma que puede ser considerada como un paso previa al proceso.

En lo siguiente, para cada etapa se presenta:

- **Objetivo:** se refiere al objetivo del paso en la metodología.
- **Resultado:** se refiere al producto concreto que se espera lograr del paso.
- **Aspectos claves:** incluyen el tipo de preguntas y aspectos a considerar en la etapa respectiva.
- **Herramientas:** para ser usadas en cada etapa. Aquí sólo se menciona el tipo de herramientas que puede ser usado. La descripción detallada de las herramientas se presenta en la Parte D.

## 1. Preparación del Proceso

### Objetivo

Preparar el terreno y crear un ambiente propicio para el desarrollo de la política municipal.

### Resultados esperados

- Los actores clave incluyendo las autoridades municipales (alcalde y consejo) y las COMAS informadas y comprometidas a apoyar el proceso a realizarse en el municipio.
- Grupo núcleo de trabajo definido y conformado

### Aspectos claves

- El liderazgo y visibilidad de CONASA en la introducción de la iniciativa y de los consultores, con una presentación formal ante las autoridades municipales, son muy importantes.

Marco	Temas Clave	Agua Potable			Saneamiento y Aguas Residuales		
		Urbano	Rural	Peri-urbano	Urbano	Rural	Peri-urbano
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataformas y mecanismos de coordinación y colaboración.</li> <li>- Mecanismos de aprendizaje.</li> <li>- Fortalezas y debilidades.</li> <li>- Tendencias.</li> </ul>						

## Tabla de contenido

### 1. Delimitación del sector

Este primer capítulo describe y delimita el sector agua potable y saneamiento del municipio, en términos de su ámbito de actuación (asentamientos humanos, definición de urbano y rural, etc.).

### 2. Marco político; visión, objetivos, metas y principios municipales

Bajo este rubro se hará un resumen del marco político municipal. Consiste en la descripción de la visión, objetivos y metas que se emplean actualmente para el municipio, reconociendo que algunos de estos elementos tal vez no han sido definidos de forma explícita. Por lo tanto este capítulo incluirá una recopilación de la visión, objetivos, metas y principios para agua y saneamiento en uso a nivel municipal, de forma implícita y explícita.

### 3. Avances hacia el cumplimiento de la visión, objetivos y metas

Mientras el capítulo previo describe y analiza la visión, objetivos y metas, este capítulo revisa los avances hacia el cumplimiento de los objetivos políticos, por ejemplo avances en cobertura, prestación de servicios, etc.

### 4. Estrategias en uso

Este capítulo brinda un resumen y análisis de los marcos estratégicos en uso en el municipio, con el objetivo de analizar las fortalezas y vacíos existentes en ellos. Los marcos de estrategias que se consideren son:

- Marco de planificación e implementación
- Marco para la prestación de servicios (incluyendo sostenibilidad)
- Marco para monitoreo, regulación y rendición de cuentas
- Marco financiero
- Marco de gestión de recursos hídricos
- Marco de desarrollo de capacidades institucionales y aprendizaje

Marco	Temas Clave	Agua Potable			Saneamiento y Aguas Residuales		
		Urbano	Rural	Peri-urbano	Urbano	Rural	Peri-urbano
Marco de presentación de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelos de prestación de servicios empleados en el municipio.</li> <li>- Calidad de los servicios.</li> <li>- Sostenibilidad de los servicios.</li> <li>- Fortalezas y debilidades.</li> <li>- Tendencias.</li> </ul>						
Marco de monitoreo, rendición de cuentas y regulación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formas e indicadores de monitoreo del servicio usados en el municipio.</li> <li>- Mecanismos para la rendición de cuentas y regulación empleados en el municipio.</li> <li>- Fortalezas y debilidades.</li> <li>- Tendencias.</li> </ul>						
Marco financiero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto municipal para agua y saneamiento u fuentes presupuestarios adicionales empleados en el municipio.</li> <li>- Desglose del presupuesto para el ciclo de vida de los servicios (inversión, rehabilitación, mantenimiento y operaciones, apoyo pos- construcción; infraestructura y software).</li> <li>- Coordinación de flujos financieros.</li> <li>- Fortalezas y debilidades.</li> <li>- Tendencias.</li> </ul>						
Marco de gestión de recursos hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vínculo entre prestación de servicios y GRIH.</li> <li>- Tratamiento y reuso de agua residuales.</li> <li>- Acceso al recurso para servicios de agua.</li> <li>- Usos múltiples.</li> <li>- Fortalezas y debilidades.</li> <li>- Tendencias.</li> </ul>						
Marco de desarrollo de capacidades institucionales y aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de las instituciones/ organizaciones para ejercer sus responsabilidades.</li> <li>- Recursos humanos (capacidades, movilidad, motivación, apoyo y asistencia técnica, etc.).</li> </ul>						

- Hay que aprovechar la presencia de los enlaces del Programa Conjunto (PC) y/o del ERSAPS en los municipios. Se recomienda que los consultores coordinen con los enlaces y/o el ERSAPS para ser introducidos en los respectivos municipios y realizar las reuniones iniciales de presentación.
- Se recomienda una identificación de los actores del sector con apoyo de los enlaces del PC, el ERSAPS y la COMAS.
- Cada consultor elabora un plan de trabajo para cada municipio. El plan o programa de trabajo deber ser consensuado con la COMAS y las autoridades del municipio y ser presentado durante la reunión de presentación (socialización).
- Se recomienda realizar una reunión de presentación (socialización) de la iniciativa para informar a la COMAS y todos los actores relevantes sobre el proceso a desarrollarse y los objetivos al alcanzar en el municipio. Para esa reunión se recomienda hacer una convocatoria abierta a todos los sectores organizados del municipio así como a todos los actores claves del sector: ONGs, sociedad civil organizada, cooperantes, Unidad de Supervisión y Control (USCL), etc.
- Al inicio del proceso, puede ser útil hacer una introducción sobre el contenido de la ley, así como los papeles de varias instituciones del nivel nacional como el CONASA y el ERSAPS.
- Cuando el alcalde no puede ser parte del grupo núcleo, se debe integrar por lo menos un funcionario asignado por él.
- Si en una Municipalidad no se puede conformar un grupo núcleo, hay que proceder con la organización de reuniones bilaterales con funcionarios municipales y actores clave del sector.

### Metodología:

- Entrevistas y reuniones bilaterales con actores clave, de la corporación municipal, de la sociedad civil y organizaciones de cooperación
- Reunión de introducción con la COMAS y actores clave.

### Herramientas:

- Todos los consultores cuentan con una carta de introducción /respalda por CONASA.
- Una hoja de presentación del proceso con información clave sobre el objetivo del proceso, la forma de abordaje y el papel de los diferentes actores de este proceso en una forma accesible y amigable
- Una hoja de ruta para el proceso en cada municipio; esa planificación se debe hacer con los actores locales, de acuerdo con sus agendas.
- Presentación introductoria en Power Point con los conceptos claves.

## 2. Análisis

### Objetivo

El objetivo de este primer paso es analizar la situación en el municipio, igual que las tendencias que le afectarán posiblemente en el futuro.

### Resultado

Un análisis del sector APS en el municipio y las tendencias validadas.

### Aspectos claves

- El grupo núcleo es la plataforma principal para apoyar en el análisis.
- El análisis del estatus del municipio refiere a la situación en la cual el sector se encuentra

en este momento. Mientras tanto, el análisis de tendencias busca de agregar una dimensión temporal al análisis, identificando tendencias que se han visto en los últimos años, y posiblemente continuarán o cambiarán en el futuro.

- Se basa en información y documentos existentes. Las fichas de diagnóstico de SANAA y los Planes de los Municipios (insumos que debe empezar a conocer) son importantes insumos. La recopilación también contempla información regulatoria y de planificación existente. Si no existe información, ya es un hallazgo en sí mismo. Sin embargo, el proyecto no contempla hacer un diagnóstico nuevo, entonces hay que trabajar con la información disponible, aunque sea poca.
- El rol del consultor durante esta etapa es más de facilitador que de especialista o técnico. Su rol debe ser enfocado en facilitar el análisis de la situación del municipio por los diferentes actores activos en el sector APS en el municipio. Se debe evitar sobreponer ideas propias del consultor. El consultor asegura los insumos y espacios necesarios para el análisis conjuntamente con los principales actores en el municipio. El consultor debería hacer las preguntas críticas que ayudan a analizar la situación del sector con más profundidad.
- La matriz de análisis es la principal herramienta de trabajo; esa herramienta se debe usar de manera flexible adaptándola al tipo de municipio (por ejemplo en caso de municipios solamente rurales). El consultor llena la matriz con toda la información que puede ser recopilada a partir de la documentación existente y a través de entrevistas y reuniones bilaterales con los actores del municipio. El producto será un borrador de análisis del sector.

- Delimitación del sector. A nivel municipal se define el sector siguiendo los lineamientos planteados por la política nacional. La identificación de los actores a nivel de municipio será conforme esa delimitación del sector. Es importante aclarar y ser explícito ante todos los actores sobre esa delimitación, la misma que será validada con todos los actores relevantes.
- En la llenada de la matriz el consultor debe diferenciar la información recogida lo más posible (urbano/rural/agua potable y saneamiento) y que se base en el funcionamiento real del sector. En otras palabras no basta describir lo que está planteado en la Ley marco, la ordenanza municipal, el plan municipal o en otros documentos. Es aún mucho más importante chequear con los actores las experiencias reales en la implementación (de la Ley marco, de la ordenanza municipal, el plan municipal, etc.) para obtener una perspectiva realista de la situación actual en el sector y su desarrollo.

### Metodología

- Recopilación de información existente y revisión de literatura (gris) (trabajo en escritorio), durante la visita introductoria.
- Entrevistas y consultas bilaterales para completar la información existente con experiencias y perspectivas de los actores del sector.
- Llenado de la matriz de análisis por el consultor y el grupo núcleo, durante entrevistas bilaterales (y trabajo en escritorio para el consultor).
- Análisis de la información contenida por el consultor con apoyo del grupo núcleo. En municipios donde no se puede conformar un grupo núcleo, el relleno de la matriz de análisis se debe realizar en entrevistas bilaterales y cruzadas, mostrando a los

## Herramienta 1: Matriz de Análisis a Nivel Municipal

### Objetivo

El objetivo de esta herramienta es de estructurar el análisis del sector a nivel municipal, así que recoja los elementos relevantes.

### Método

La matriz se llena a través de la información recogida en los documentos del sector y posibles entrevistas adicionales en forma de viñetas (bullet points). Una vez llenada la matriz, se procede a la escritura del documento de análisis usando la tabla de contenido, presentada a continuación. Esa herramienta se debe usar de manera flexible adaptándola al tipo de municipio, por ejemplo en caso de municipios solamente rurales.

### Matriz

Marco	Temas Clave	Agua Potable			Saneamiento y Aguas Residuales		
		Urbano	Rural	Peri-urbano	Urbano	Rural	Peri-urbano
Marco político (insumo para capítulo 3).	Visión, objetivos y metas y principios a nivel municipal: - Políticas generales nacional (Plan de Nación, Estrategia de Reducción de Pobreza). - Políticas de sectores relevantes y adyacente (Salud, WRM, gobernabilidad). - Políticas organizacionales de las principales entidades del sector en el municipio (SANAA, CONASA, FHIS, ERSAPS, etc.).						
Marco de planificación e implementación de servicios.	- Formas e instrumentos de planificación. - Relacionamiento con el nivel nacional y regional. - Relacionamiento con el presupuesto municipal. - Ciclos de intervención y planificación. - Progreso en asegurar acceso a los servicios (indicadores de cobertura). - Tecnologías promovidas y usadas. - Fortalezas y debilidades. - Tendencias.						

## Parte D

# Herramientas y Técnicas

Esta sección presenta las herramientas a ser utilizadas, tal como se propone en la parte C de la Metodología Detallada.

- Herramienta 1: Matriz de análisis a nivel municipal.
- Herramienta 2: Análisis FODA.
- Herramienta 3: Reunión de validación de análisis a nivel municipal.
- Herramienta 4: Reunión de presentación de principios y lineamientos de política.
- Herramienta 5: Desarrollo de una visión municipal.
- Herramienta 6: Planificación con base en alcances a nivel municipal.
- Herramienta 7: Desarrollo de estrategias.
- Herramienta 8: Reunión entendimiento de los instrumentos nacionales para uso a nivel municipal.
- Herramienta 9: Mapa mental.
- Herramienta 10: Ejemplo de estructura de una política municipal.

diferentes actores las ideas de los otros entrevistados, tratando de integrar los varios aportes y llegar a un consenso.

- Validación del análisis del sector en el municipio en un taller con el conjunto de los actores del sector en el municipio.
- Redacción en forma de informe final del análisis de la situación del sector.

### Herramientas

- Matriz de análisis para nivel municipal (*herramienta 1*).
- Análisis FODA (*herramienta 2*).
- Formato para la reunión de análisis del sector y validación a nivel municipal (*herramienta 3*).

### 3. Identificar la Visión, los Objetivos Principales y Específicos y Metas

#### Objetivo

El objetivo de este paso es la identificación de la visión, objetivos principales, específicos y metas para el municipio en temas de agua y saneamiento.

#### Resultado

El resultado es un conjunto de visión, objetivos y metas consensadas con los actores del sector en el municipio.

#### Aspectos claves

- Una visión es una descripción concisa de un estado esperado en el futuro. Para ser útil, una visión debe ser realista a ser cumplida. Así que el concepto de visión puede ser difícil de comprender para algunos actores locales, se recomienda capacitarles sobre eso; se puede por ejemplo explicar lo que es una visión de manera simple usando ejemplos de la vida diaria.

- Mientras que la visión pueda ser bastante abierta y genérica es importante que los principales objetivos sean formulados de forma SMART (específico, medible, alcanzable, realista y contiene una definición temporal). De esta forma los objetivos principales de la visión se conviertan en metas medibles.

- Para la definición de los diferentes ámbitos de la visión se recomienda basarse en estos ámbitos que en el análisis del sector han resultado tener mayores desafíos.

- El desarrollo de una visión ayuda a actores de pensar más allá de la resolución de sus problemas actuales, y de imaginar un futuro alcanzable en un término medio, de típicamente 10-20 años. Es importante definir este horizonte temporal.

- Visiones por definición reflejan perspectivas y prioridades políticas. Por lo tanto, se requiere de una buena facilitación para balancear entre los diferentes intereses o perspectivas por ejemplo entre sostenibilidad, crecimiento económico, equidad entre grupos sociales, etc.

- Los lineamientos y principios de política nacional deben ser un insumo importante para la visión. Por lo tanto se debe dedicar una reunión de trabajo a la presentación de los principios de política.

- Los consultores tienen un papel de facilitadores pero también de expertos, y deberían dar insumos de contenido a la visión.

- Un borrador de visión, con su objetivo principal y objetivos específicos será elaborado por el consultor en base de varias reuniones de trabajo con los actores municipales.

- La propuesta de visión y los objetivos específicos serán presentados durante la

reunión de validación para ser discutidos y precisados con el conjunto de los actores del municipio.

### Metodología

- Una vez terminado el análisis del sector, el consultor organiza un taller de construcción de visión con el grupo núcleo, incluyendo una capacitación corta sobre el concepto de visión.
- Formulación de objetivos específicos y metas en reuniones de trabajo/consultas con actores en el municipio. A veces puede parecer más fácil empezar con los objetivos o metas para formular la visión.
- Validación y precisión de la visión y de los objetivos específicos y metas en la reunión/taller de validación con el conjunto de los actores.

### Herramientas

Las herramientas a ser usadas incluyen:

- Reunión de presentación de principios y lineamientos de política nacional (*herramienta 4*).
- Desarrollo de una visión municipal (*herramienta 5*).
- Planificación con base en alcances a nivel municipal (*herramienta 6*).

## 4. Identificación, Análisis y Elaboración de Estrategias

### Objetivo

El objetivo es de identificar estrategias municipales (en un número de rubros) y de elaborarlos en detalle.

### Resultado

Un conjunto de estrategias elaboradas, o con planes de elaboración.

### Aspectos claves

- La estrategia es un marco de planificación a medio-término, dentro del cual habrá actividades y planes específicas.
- Las estrategias se formulan en función de los objetivos específicos (alcances) de la visión y plantea líneas de actividades, formas de trabajo, actores responsables y participantes, explicitan un marco de tiempo, los instrumentos y los recursos necesarios para realizar las estrategias.
- El consultor elaborará una propuesta de estrategias. Este trabajo se basa por un lado en los principales hallazgos (desafíos) del análisis del sector y por otro lado en la visión y las metas (objetivos específicos) validados en la reunión de validación.
- Parte de esta etapa es el entendimiento de los instrumentos de la política nacional. Tomando éstos, igual que los principios de política nacional, se consideran como parte importante para la elaboración de las estrategias.
- En la política municipal no trabajaremos con escenarios muy elaborados porque puede dar un nivel de complejidad que no es apropiado para este nivel. Sin embargo, proponemos un análisis de manera ligera para verificar el nivel de solidez de la visión y la factibilidad de las estrategias.
- Una vez contando con una propuesta de estrategias elaborada el consultor realiza varias reuniones de consulta con los actores relevantes para discutirlos y precisarlos. Se recomienda realizar estas reuniones con actores seleccionados y por sub-sector para poder analizar y precisar las estrategias relevantes al sub-sector.
- En una última reunión de trabajo con el conjunto de los actores del municipio se presenta la política borrador (visión, objetivos y metas y las estrategias). En la

reunión de trabajo se busca consensuar y precisar las estrategias con todo el conjunto de los actores.

- Con los resultados de la reunión de trabajo el consultor con el grupo núcleo realiza un análisis de solidez de la visión y de la factibilidad de las estrategias utilizando los resultados del análisis de los factores de importancia. Se analiza la visión y las estrategias en función de los factores con más importancia (niveles bajos y altos).

### Metodología

- Trabajo en gabinete.
- Reuniones bilaterales o por sub-sector (con actores seleccionados).
- Taller o reunión de trabajo con el conjunto de los actores del sector en el municipio para consensuar las estrategias.

### Herramientas

- Planificación con base en alcances a nivel municipal (*herramienta 6*)
- Desarrollo de estrategias municipales (*herramienta 7*)
- Reunión de presentación de instrumentos nacionales (*herramienta 8*)

## 5. Proceso Político para Apoyo a la Política Municipal

### Objetivo

Llegar a la aprobación y apropiación de la política municipal por las autoridades del municipio.

### Aspectos claves

- Durante esta etapa el consultor asegura la elaboración del documento final de la política.
- Es importante que el documento final es accesible y de fácil entendimiento.

- En realidad esta etapa tiene su base en todo el proceso continuo durante la elaboración de la política. Se asume que durante la elaboración ha habido participación activa de la Municipalidad a través de la COMAS.
- Es importante que las autoridades municipales y las COMAS toman responsabilidad para el proceso y sobre todo también para la presentación de la política ante la comunidad.
- La responsabilidad del consultor termina en presentar el documento final de propuesta de política ante la autoridad municipal. Luego la toma de decisión es responsabilidad de las autoridades municipales y ellas deben decidir sobre la forma de hacerla (por ejemplo un cabildo abierto).
- Por último se recomienda que el consultor trabaje con los miembros de la COMAS en la elaboración de un plan de seguimiento a la implementación de la política municipal. Este plan debe especificar con claridad la responsabilidad de las COMAS en la socialización e implementación de la política.

### Metodología

- Reuniones de trabajo (sobre todo con las COMAS); acuerdo y preparación de la reunión (presentación, agenda) con las personas que van a presentar y en coordinación con el secretario de la cooperación municipal.
- Reunión de presentación de la política ante la autoridad municipal.
- Un cabildeo abierto liderado por las autoridades del municipio.
- Acuerdos sobre los pasos a seguir.

### Herramientas

- Formato plan de seguimiento.