

Alcanzando los Servicios Universales en Ruanda: el enfoque al nivel municipal

Water For People
Agosto 2019



Trasfondo

El Gobierno de Ruanda ha establecido objetivos ambiciosos para lograr el acceso universal al suministro básico de agua y saneamiento para 2024 y proporcionar servicios gestionados de forma segura para 2030, en consonancia con las metas del 6^{to} Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Para hacerlo, el Gobierno de Ruanda ha adoptado el "Enfoque al Nivel Municipal" (ENM), un enfoque basado en sistemas que considera al municipio como el punto de entrada al tiempo que reconoce el entorno nacional más amplio de habilitación. Ruanda se divide en 30 municipios, y muchas responsabilidades se han descentralizado directamente a los municipios. Los municipios son responsables de la supervisión de la entrega de todos los servicios, lo que incluye garantizar servicios WASH integrales y sostenibles. Agenda for Change (Agenda para el Cambio) colaboradores - WaterAid (Bugesera), IRC, AguaConsult y Water For People (Rulindo y Gicumbi) - buscan fortalecer al municipio como una autoridad de servicio en todas sus funciones centrales, incluida la planificación de servicios universales y sostenibles, finanzas, regulación y rendición de cuentas, y arreglos institucionales.

El Recorrido hasta el Momento

El punto de partida para el fortalecimiento de los sistemas en Ruanda fue el establecimiento de un objetivo ambicioso. En 2010, el liderazgo del Municipio de Rulindo y Water For People acordaron llegar a **Cobertura Total** en Rulindo con servicios seguros y confiables de agua potable y saneamiento y desarrollar las instituciones y la capacidad local para que estos servicios duren **Para Siempre**. Esta idea fue una desviación radical de los proyectos tradicionales de suministro de agua que se implementaron esporádicamente y no lograron crear un entorno de servicio integral para mantener los servicios de agua. Al alinear los ODS, la idea de crear servicios integrales fue claramente declarada y con rapidez apoyada por el Ministerio de Infraestructura, cuyo apoyo técnico y financiero ha sido crítico desde el inicio del programa. En mayo de 2016, las actividades implementadas en Rulindo fueron revisadas por la Secretaría Nacional de Agua y Saneamiento, alojadas dentro del Ministerio de Infraestructura (MININFRA), y reformuladas como el Enfoque al Nivel Municipal, con orientación sobre la Hoja de Ruta del Municipio destacando los pasos de este enfoque.

Los siguientes pasos capturan la intención del proceso ENM que se sigue a nivel nacional. El proceso inicial en Rulindo incluyó todos estos pasos, pero no a través de un proceso claramente deliberado y lineal.

1. *Evaluación del estado de la infraestructura, los servicios y las instituciones de WASH.* El municipio, con el apoyo de sus colaboradores, evalúa el estado de referencia de i) la infraestructura WASH, ii) la calidad de los servicios establecidos (niveles de servicio), iii) la capacidad y el desempeño de los diferentes proveedores de servicios a cargo de la operación y mantenimiento, iv) capacidad y desempeño de la propia autoridad del municipio, y v) comprensión de la disponibilidad de recursos hídricos.
2. *Plan para servicios WASH universales y sostenibles.* Los datos recopilados como parte de la etapa de evaluación se utilizan para desarrollar un Plan de Inversión

WASH Municipal integral para lograr servicios universales y sostenibles. Esto incluirá i) definir objetivos a nivel de municipio, ii) identificar actividades requeridas para lograr este objetivo, y iii) desarrollar un plan financiero y de operación. La duración de este plan debe determinarse en cada distrito, pero idealmente se alinearía con el ciclo y la duración de la planificación actual, o con los planes para el logro de los objetivos nacionales. En los primeros años de implementación en Rulindo, el enfoque en el gasto de capital ocultaba la necesidad de una evaluación y un compromiso con los gastos continuados de mantenimiento de capital y los costos de apoyo directo. Se ha desarrollado e incorporado un proceso de evaluación de activos y una metodología de evaluación de capacidad del municipio en la hoja de ruta del ENM, de modo que ahora es posible una comprensión más integral de los costos del ciclo de vida completo, y por supuesto necesario, para establecer un entorno de servicio completamente funcional.

3. *Implementar el Plan de Inversión WASH del Municipio.* Anualmente, elementos del plan integral se priorizan y se llevan a cabo dependiendo de la capacidad de i) proporcionar recursos al plan y equilibrar ii) la entrega de nuevos servicios (a través de nuevas construcciones, extensiones o rehabilitación) con iii) el fortalecimiento de las capacidades de proveedores de servicios y autoridades.
4. *Monitorear la implementación del Plan de Inversión WASH del Municipio y los servicios WASH.* De manera continua, el Plan de Inversión WASH del Municipio debe ser monitoreado, utilizando un conjunto de indicadores y procesos predeterminados. Muchos de los indicadores utilizados en la etapa de evaluación comprenderán el conjunto básico de indicadores y preguntas de monitoreo. Como mínimo, el monitoreo debe incluir datos sobre los niveles de servicio a nivel comunitario e institucional (por ejemplo, clínicas públicas y escuelas), recopilados regularmente.

Hasta la fecha, el trabajo para desarrollar planes municipales se ha llevado a cabo en 5 municipios además de Rulindo. La planificación está en marcha para un despliegue integral a nivel nacional. Para que este modelo sea sostenible, los colaboradores del gobierno municipal (la autoridad de servicio) deben tomar posesión. El compromiso de las ONG y los colaboradores de financiación con un compromiso a largo plazo, más allá del alcance de los ciclos de proyectos tradicionales, también es crucial. Lleva años construir una confianza efectiva y lograr un cambio institucional real dentro del gobierno tanto como dentro de las

EL CAMINO A COBERTURA TOTAL PARA SIEMPRE



estructuras de las ONG. El equilibrio de poder debe finalmente descansar en el gobierno, lo

que requiere una hábil colaboración.

Éxitos y Desafíos

Los principales hitos en la implementación del ENM en Ruanda incluyen:

- Reconocimiento del ENM en la Política y Estrategia Nacional del Agua; su adopción prevista cubre todos los municipios del país.
- Establecimiento de juntas de WASH (supervisión del proveedor de servicios) en cada municipio, que también está consagrado en la política nacional de WASH.
- Compromiso de la Agencia de Desarrollo del Gobierno Local con la financiación conjunta durante todo el ciclo de vida del programa.
- Consolidación de la participación del sector privado en el sector WASH con operadores privados más grandes y menos reconocidos por el regulador nacional, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos de Ruanda (RURA).
- Apoyo nacional para impulsar la participación de otros colaboradores de desarrollo y partes interesadas en el ENM, incluida la creación de entornos de servicio, no solo infraestructura.
- Un Sistema Nacional de Información de Gestión WASH (en la etapa final de desarrollo) para servir como marco y herramienta para capturar datos de nivel de servicio a nivel nacional, y para ser accedido a nivel local de municipio y nacional.
- Desarrollo e implementación de una Evaluación de Activos y herramientas de costes de ciclo de vida completo.
- RURA está en el proceso de revisar las tarifas de agua rural para garantizar que puedan cubrir los costos recurrentes.

El ENM está pasando de una fase piloto a una implementación nacional completa, con el respaldo de MININFRA y gobierno local.

El desafío clave que queda es identificar y construir el hogar institucional apropiado a nivel nacional para proporcionar apoyo continuo a todas las instituciones a nivel de distrito. El apoyo a distritos específicos es un proceso que ocurre durante varios años y requiere acompañamiento continuo, revisión y reflexión. En la actualidad, no existe una institución claramente identificada en Ruanda con esta responsabilidad.

En segundo lugar, se requieren recursos continuos para el proceso de fortalecimiento del sistema local para implementar los planes del municipio y mantener los servicios. Se debe dar mayor prioridad a la inversión de WASH a nivel nacional.

Lecciones aprendidas de Rulindo y Bugesera

El ENM implementado por los colaboradores de Agenda for Change en 5 distritos piloto en Ruanda se está ampliando a nivel nacional. Los aprendizajes clave incluyen:

- *Fortalecimiento de sistemas y desarrollo de capacidades.* Es necesario fortalecer la capacidad tanto del gobierno del municipio como de los operadores privados involucrados en la provisión de servicios de agua y saneamiento. En 2014 se estableció una Junta Distrital de WASH en Rulindo para supervisar los servicios de WASH y priorizar la inversión. El papel de la Junta WASH ahora se detalla en la política WASH de Ruanda. Sigue habiendo desafíos para crear una supervisión adecuada de los operadores privados, así como incentivos de eficiencia apropiados a través de nuevas tarifas y acuerdos contractuales.
- *Plataforma de comentarios del cliente.* Se ha establecido un sistema en Rulindo para proporcionar una alerta temprana de fallas en el servicio y una mayor

- responsabilidad tanto del proveedor como de la autoridad del servicio.
- *Establecimiento de una tarifa de agua adecuada.* Una tarifa que cubre los gastos de operación y mantenimiento del sistema sigue siendo un desafío.
 - *Planificación de la Gestión de los Recursos Hídricos.* Inicialmente, los sistemas de agua se planificaron en función de los recursos identificados en lugar de una comprensión integral de todos los recursos hídricos disponibles y posibles usos futuros. Posteriormente en Rulindo, se desarrolló un Plan de Gestión de Recursos Hídricos para construir esta comprensión integral y priorizar actividades como la protección de cuencas.
 - *Monitoreo y aprendizaje entre pares.* La práctica de la reflexión anual sobre los resultados y los niveles de servicio ha sido una piedra angular para fortalecer los diferentes componentes del sistema. Se identifican los desafíos y se desarrollan planes de acción para mitigarlos a través de reuniones de todos los colaboradores.
 - *Liderazgo político.* El liderazgo demostrado por el personal superior del municipio, y especialmente los líderes políticos, ha sido vital para el éxito del programa. Los líderes políticos han impulsado el apoyo y los recursos para las actividades del programa de la comunidad y el personal del municipio y han abogado por el enfoque, comunicando éxitos y desafíos a nivel nacional. Este apoyo ha sido fundamental para el éxito más amplio del enfoque a nivel nacional.
 - *Soluciones técnicas no reconocidas por el gobierno.* El Gobierno y la empresa nacional de servicios públicos, la Corporación de Agua y Saneamiento (WASAC), no reconocen las soluciones técnicas básicas de suministro de agua, como las bombas manuales, como un suministro de agua mejorado apropiado. Esto genera confusión sobre sus responsabilidades de gestión.
 - *Funciones y responsabilidades poco claras para la gestión y el mantenimiento.* Bugesera es uno de los pocos municipios rurales en Ruanda donde las redes rurales son administradas directamente por WASAC, pero con un mandato limitado a los sistemas de tuberías. Esto crea problemas en torno a roles y responsabilidades poco claros para la gestión del suministro de agua y el presupuesto entre WASAC y el gobierno local, particularmente para los costos de mantenimiento.
 - *Integración con los procesos existentes.* Es necesario apoyar una mayor integración de la implementación de ENM dentro de los procesos y políticas existentes del gobierno nacional y local. Esto incluye el desarrollo de la Junta WASH, la revisión de tarifas y la consideración de los ciclos de planificación existentes y los cambios en las políticas. Los gobiernos locales deben ver el ENM como un proceso para apoyar el desarrollo de los Planes de Inversión WASH del Municipio.

Los sistemas fundamentales que fortalecen los componentes básicos del Enfoque a Nivel Municipal en Ruanda han requerido una estrecha colaboración con la Agenda para el Cambio y los colaboradores gubernamentales. A medida que el impulso cambia de los municipios piloto a la implementación a nivel nacional, el liderazgo del gobierno y los esfuerzos continuos de colaboración apoyarán la prestación de servicios sostenibles a escala.