



Aprendizajes Clave del Proceso de Desarrollo del Plan de Saneamiento del Pueblo del Consejo Municipal de Kitgum

Patrick Epulu
Septiembre, 2018

Antecedentes

Water For People con financiamiento de UNICEF Finlandia está ampliando el Saneamiento como Negocio (SAAB, por sus siglas en inglés) en el distrito de Kitgum en el norte de Uganda. El objetivo principal del proyecto es aumentar el acceso a los servicios de saneamiento a través de la ampliación del negocio de vaciado de pozos en el distrito y mejorar los conocimientos y habilidades del personal técnico y político del Consejo Municipal de Kitgum (CMK) en la planificación de la gestión de lodos fecales (FSM, por sus siglas en inglés). Es en este contexto que se inició y se llevó a cabo el desarrollo de un Plan de Saneamiento del Pueblo (PSP) para el municipio.

Problema

A pesar de las numerosas intervenciones para abordar el desafío de la mejora del saneamiento inadecuado en Uganda, las cifras de cobertura de saneamiento aún parecen ocultar algunos desafíos críticos en toda la cadena de valor del saneamiento (recolección, transporte, tratamiento y reutilización). Además, a pesar de una disposición en la Ley de Salud Pública que estipula que cada ciudad debe tener una Junta de Saneamiento de la Ciudad, dichas juntas no existen en todas las ciudades. La mejora en la provisión de saneamiento a lo largo de toda la cadena de saneamiento es, por lo tanto, necesaria para la sostenibilidad de las intervenciones.

Al igual que la situación en muchas otras ciudades de Uganda, Kitgum está experimentando un tremendo crecimiento de la población que hace que las necesidades de saneamiento sean aún más críticas. Si bien se han realizado varias mejoras a lo largo de los años, la rápida tasa de urbanización no ha estado a la par con los requisitos de saneamiento en el municipio. Aún más notable, la mayoría de los inodoros están sin forrar, llenos de desechos sólidos y con servicios mínimos de gestión de lodos fecales o incluso de vacío de pozos, además de la regulación inadecuada sobre la gestión de lodos fecales.

También vale la pena señalar que la implementación efectiva de las iniciativas e intervenciones de saneamiento requiere la participación plena de una variedad de partes interesadas dentro y fuera de las tres divisiones del municipio, una preocupación que el proceso de PSP aborda de manera efectiva. Esto ha culminado en desarrollos de saneamiento fragmentados y escasa financiación y movilización hacia el saneamiento a pesar de la repugnancia observada por los malos resultados de saneamiento.

Objetivo del PSP

El objetivo del PSP es contar con un documento estratégico que capture de manera integral todas las intervenciones necesarias para mejorar la situación de saneamiento en el municipio, que



cubra intervenciones de saneamiento sostenible en hogares, escuelas, instalaciones de salud y lugares públicos.

Los PSP proporcionarán además un marco estratégico para la entrega de objetivos relacionados con el saneamiento (*hardware* y *software*) para el municipio, a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el enfoque participativo ayudará en gran medida a la identificación de las prioridades locales. Las soluciones serán entregadas por los actores locales.

Por último, el PSP presentará un enfoque estructurado (cartera de inversiones) para las intervenciones de provisión de servicios en toda la cadena de saneamiento en el municipio de manera incremental, integral y concedida, y así ayudará a los diferentes interesados a planificar las inversiones de una manera más cohesiva.

Proceso de Desarrollo del PSP

En Kitgum la formación y orientación de la Fuerza Especial de Saneamiento (FES) fue el primer paso en el desarrollo del PSP. Se encargó a la Secretaria Municipal la responsabilidad de identificar un equipo de las diferentes disciplinas y departamentos. Cabe señalar que el FES es un reemplazo *ad hoc* de las Juntas de Saneamiento de la Ciudad, que a pesar de las disposiciones de la Ley de Salud Pública nunca se han constituido.

El equipo estaba compuesto por: el Alcalde para representar al ala política, el Secretario Municipal para representar al ala técnica, el Ingeniero Municipal, el Inspector de Salud, el Oficial de Medio Ambiente, el Planificador Físico, el Oficial de Cumplimiento de la Ley, el Oficial de Producción, el Oficial de Desarrollo Comunitario y el Oficial de Educación Urbana. Un representante del Foro de Desarrollo Empresarial, el Planificador Estratégico y el Coordinador de Personas de las tres divisiones de Pandwong, Pager y Central respectivamente se agregaron posteriormente al FES, con un total de 15 miembros del grupo.

Todos los miembros de FES recibieron capacitación y entrenamiento en las cinco etapas de la planificación de saneamiento de la ciudad. La capacitación tomó el modo de presentaciones, actividades grupales, discusiones de aprendizaje entre pares y entrenamiento, entre otros. Las sesiones de capacitación se organizaron de acuerdo con las etapas del enfoque PSP de: preparación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación e informes. Un equipo de Water & Sanitation Development Facility-North (WSDF-N) y el Fiscal del Estado Residente facilitaron el programa de capacitación. Además, los miembros de FES fueron llevados a través de un proceso de capacitación para obtener una comprensión de sus funciones y responsabilidades.

El segundo paso fue el desarrollo de capacidades de los miembros de FES en las etapas de PSP. Se manejaron los siguientes aspectos durante el taller:

1. El concepto de saneamiento sostenible se refiere a un proceso de toma de decisiones holístico que considera múltiples aspectos relacionados con el saneamiento, incluidos los aspectos de salud, medio ambiente, finanzas, tecnología y socioculturales de la comunidad. Es un enfoque basado en sistemas que difiere fundamentalmente de los conceptos convencionales de saneamiento y, en su lugar, se aplica principalmente a la protección de la salud pública.

La mayoría de los sistemas de saneamiento están diseñados con la protección y promoción de la salud humana al proporcionar un ambiente limpio y romper el ciclo de la enfermedad, pero en la práctica a menudo fallan de una manera u otra. Quizás no haya ningún sistema que sea 100% sostenible. El concepto de sostenibilidad es más bien una dirección que una etapa a alcanzar. Sin embargo, es esencial que los sistemas de saneamiento se evalúen cuidadosamente con respecto a los cinco aspectos para cada elemento de la cadena de valor del saneamiento dentro del contexto local.

2. Se realizó una evaluación de referencia para recopilar datos sobre la situación actual de saneamiento del municipio por parte de un consultor en nombre de Water For People. La recopilación de datos incluyó entre otros aspectos: demografía, cobertura de agua y saneamiento, un inventario de las diversas tecnologías de saneamiento en uso, condiciones socioeconómicas de los habitantes, efectividad de la prestación de servicios predominante, estado de la disponibilidad de servicios que cubren todo la cadena de saneamiento (p. ej., disponibilidad de equipos y servicios de vaciado de fosas y transporte), plantas de tratamiento de aguas residuales y/o lodos especiales, el nivel de conciencia de higiene y el comportamiento relacionado con la higiene, incluido el lavado de manos con jabón después de visitar el inodoro.

Se generó un informe de línea de base que proporcionó un análisis de los desafíos de agua y saneamiento en el municipio e identificó las principales limitaciones asociadas con el saneamiento. El informe preliminar se presentó en un foro de participación de las partes interesadas para validar el resultado y vender la idea de mejora del saneamiento a la comunidad en general. Además, se desarrolló un diagrama de flujo de lodos.

3. Se aplicó un enfoque participativo integrado para la planificación del saneamiento, teniendo en cuenta que el saneamiento es un sector transversal que influye y está influenciado por otros sectores que se relacionan directamente con los asuntos del municipio. Estas interconexiones rara vez son exploradas y comprendidas. Los ciudadanos, uno de los principales interesados en el saneamiento, rara vez participan en el proceso de toma de decisiones cuando se trata de la implementación de intervenciones de saneamiento, lo que conduce a la falta de propiedad y, eventualmente, al fracaso de la intervención. Además, otras partes interesadas, como proveedores de servicios privados (especialmente del sector informal), artesanos locales (como albañiles y constructores) y bancos que proporcionan préstamos para inodoros no participan durante la planificación de la intervención, lo que dificulta el acceso a servicios que puede ser sostenido

Es crucial considerar un enfoque holístico e inclusivo que examine la interrelación del saneamiento con otros sectores, un enfoque que involucra a una amplia gama de partes interesadas mientras se planifican las intervenciones.

4. Las responsabilidades para la promoción y provisión de letrinas domésticas, escolares, públicas e institucionales se dividen entre tres departamentos ministeriales (salud, agua y educación). Por lo tanto, esto requiere una colaboración interdepartamental a nivel de consejo municipal, con cada departamento trabajando no para cumplir con las prioridades individuales, sino para desarrollar una estrategia y un plan comunes para mejorar el

saneamiento a nivel municipal para lograr resultados holísticos y tangibles. El enfoque debe ser el saneamiento para todos y no uno u otro.

Los miembros de los departamentos formados bajo la fuerza especial de saneamiento trabajan juntos y encuentran soluciones para mejorar la situación del saneamiento. Además, una asignación clara de funciones dentro de los miembros del equipo es crucial para resultados exitosos. Las funciones y responsabilidades que se superponen conducen a la confusión y los conflictos y, por lo tanto, a la desaceleración del proceso.

La combinación de conocimientos, experiencias y recursos de las partes interesadas mejoró significativamente la planificación de las intervenciones de saneamiento, además de la coordinación de necesidades, intereses, estrategias y acciones para lograr el éxito. Por lo tanto, alentar a las partes interesadas a hablar entre sí es el primer paso para hacer realidad la provisión de saneamiento sostenido. Participar en la planificación de las intervenciones de saneamiento garantiza una propiedad más amplia para mejorar la sostenibilidad de las soluciones utilizando el enfoque basado en múltiples interesados.

5. El proceso de planificación estratégica es una serie de pasos que lleva a cabo el consejo municipal para lograr de manera incremental los objetivos identificados a través de un enfoque participativo y con la debida consideración de los principios de sostenibilidad en toda la cadena de saneamiento. El proceso de planificación se divide en cinco fases, iniciación, evaluación, desarrollo del plan, implementación, y monitoreo y evaluación. Las cinco fases se dividen en pasos intermedios, cada uno de los cuales define una tarea determinada.
6. El diseño y la implementación del PSP es donde los planes de acción se transforman en proyectos. Una vez que se hayan completado los planes de acción, se deben acordar objetivos específicos que proporcionen un marco para la planificación de acciones futuras. Luego se formulan los objetivos de los proyectos "para lograr uno o un número definido de objetivos específicos y, en última instancia, la visión general de saneamiento". El municipio tenía muchos proyectos con objetivos específicos y acciones correspondientes para cada objetivo.

El diseño del proyecto fue un resultado tanto de la planificación del proyecto como de la propuesta del proyecto, y ambos pasos fueron importantes para formar un diseño de proyecto sólido. Se utilizó una herramienta de árbol de proyectos para identificar la jerarquía de la meta, los objetivos, las actividades y los resultados que deben alcanzarse.

7. Entender los estatutos de sanidad del municipio, la Ley de Salud Pública y la Ley del Agua, todo en relación con las acciones y actividades que se formulan en el PSC. El éxito y los inconvenientes del proyecto estarán determinados por las leyes vigentes y la facilidad con que se podrán aplicar mediante diversos sistemas y armas implementados.
8. Una propuesta de proyecto incluyó una descripción detallada de una serie de actividades dirigidas a resolver un determinado problema, además de contener una justificación detallada del proyecto, actividades, cronograma de implementación, metodología y

recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Una propuesta de proyecto completa debe abarcar la página de título, el título del proyecto, un resumen, el contexto, la justificación del proyecto, el grupo objetivo, la implementación del proyecto, el presupuesto, el monitoreo y la evaluación, los informes, la administración y el personal.

9. El consejo municipal selecciona una o más de las intervenciones priorizadas del PSP y, según los recursos disponibles, implementa la(s) intervención(es). Dependiendo de las opciones seleccionadas, estas intervenciones pueden ser técnicas, como construir un baño público o un baño comunitario; o una intervención no técnica, como llevar a cabo una campaña de sensibilización, o ambas.

Cuando se dispone de oportunidades con recursos financieros adicionales, los departamentos relevantes del consejo, junto con las partes interesadas, implementan las otras intervenciones priorizadas mejorando de manera incremental la situación de saneamiento en el municipio. Mientras la implementación avanza, el progreso es supervisado regularmente por la fuerza especial o por Water For People. El sistema de gestión de datos se está actualizado periódicamente por una entidad asignada.

10. Sobre la base de los resultados del monitoreo, se evalúa la implementación de las actividades para verificar el progreso, los desafíos y las limitaciones. Los resultados de la evaluación se comparten con las partes interesadas en el foro de saneamiento para consultas adicionales, y si los objetivos no se alcanzan como se esperaba, las acciones en el PSP se revisan y corrigen. Las metas a largo y corto plazo para el PSP están estrechamente alineadas con las actividades en el Plan de Desarrollo de la Ciudad y están programadas para un período de cinco años.

Foro de Participación de las Partes Interesadas

Se organizó un foro de partes interesadas para buscar e incorporar los puntos de vista de las diferentes partes interesadas una vez que el primer borrador del PSP estuvo listo. A esto asistieron la FES, representantes de los hogares (agentes municipales de los comités parroquiales y locales), agencias de desarrollo, líderes religiosos, representantes de la comunidad empresarial y proveedores de servicios privados.

Utilizando un enfoque participativo, se anotaron comentarios y contribuciones sobre las cuestiones más apremiantes relacionadas con el saneamiento en el municipio, se acordaron los puntos de acción y se sometió la opinión de los expertos al proceso final de desarrollo del PSP.

Resumen

El proceso de planificación de saneamiento se basó en los siguientes pasos:

1. Water For People a través del consejo municipal inició el proceso de planificación al respaldar formalmente una resolución y una fuerza especial de saneamiento integrado por varios departamentos involucrados en el saneamiento.
2. Se realizó una encuesta de referencia que involucró el saneamiento (incluida la gestión de lodos fecales), el suministro de agua y la situación de la gestión de residuos sólidos

en la ciudad con un Diagrama de Flujo de Lodos (SFD, por sus siglas en ingles) establecido para el municipio.

3. Se llevó a cabo un foro de partes interesadas que representó a un amplio grupo de interés y se presentaron los resultados de la encuesta de referencia para identificar los problemas prioritarios relacionados con el saneamiento dentro del municipio.
4. La fuerza especial en consulta con las partes interesadas revisó las soluciones técnicas o no técnicas requeridas con la selección de opciones apropiadas basadas en los principios de saneamiento sostenible con la debida consideración a toda la cadena de saneamiento.
5. Las opciones seleccionadas se enumeraron en el PSP según los objetivos a corto y largo plazo. El PSP se integrará en el Plan de Desarrollo de la Ciudad según su ciclo de planificación y presupuesto.
6. El consejo municipal seleccionará una o más de las intervenciones priorizadas del PSP y, según los recursos disponibles, implementará la(s) intervención(es).
7. Los resultados de la implementación serán monitoreados y evaluados para verificar el progreso, los desafíos y las limitaciones. Los resultados de la evaluación se compartirán con las partes interesadas en el foro de saneamiento para futuras consultas y acciones correctivas.

Retos

1. Baja motivación y compromiso del personal técnico que se constituyó en la FES en el momento de las etapas de formación y desarrollo de capacidades de los procesos. Esto sucedió en un momento en que el ex secretario municipal aún estaba en funciones.
2. El compromiso de la oficina del Secretario Municipal en todo el proceso de desarrollo e implementación de PSP es crucial para el éxito de este proceso. La cantidad de ganancias obtenidas en este proceso durante el Secretario de la ciudad anterior y los avances que se han logrado con el nuevo Secretario de la ciudad en la oficina son vívidamente notables. Se ha logrado más con el Secretario Municipal actual de lo que se logró con el Secretario Municipal anterior.
3. Durante el proceso de reunir el PSP en su documento final, fue evidente que faltaban datos disponibles, especialmente datos secundarios, sobre la demografía del municipio. Los datos del consultor contratado por Water For People para establecer un Diagrama de Flujo de Lodos (SFD) se complementaron con datos compilados por los equipos de salud de Aldea, y Kagga y Socios.
4. El estado económico de las afueras de las divisiones Pandwong y Pager del municipio, en comparación con la división central que forma el municipio, está rezagado. La mayoría de las actividades se concentran en la división central que sirve como el Distrito Central de Negocios.
5. Las brechas de capacidad entre los miembros de la FES fueron evidentes cuando se trató de implementar y armar el documento final después del desarrollo de capacidades del grupo de trabajo. Pidió más sujeción de la mano.

Lecciones

1. Los beneficiarios están dispuestos a poner recursos para mejorar el saneamiento, como la cobertura de los medios. Esto fue evidente durante el Foro de Participación de las Partes Interesadas cuando en nombre de la fraternidad de los medios de comunicación el presidente ofreció crear conciencia y sensibilización sobre temas relacionados con el saneamiento en el distrito como una contribución de los medios de comunicación.

2. Existe una gran cantidad de potencial del sector privado en la provisión de servicios en CMK en residuos sólidos y lodos fecales. Con el nuevo Secretario Municipal en funciones, ha puesto énfasis en que los actores del sector privado tomen el papel principal en la provisión de FSM, además de la gestión de residuos sólidos y la basura en el municipio.
3. La regulación es fundamental en la prestación de servicios. Esto fue evidente cuando se encargó la instalación más grande y el único operador de pozo en el distrito, Lee Wright, se mostró reacio a volcarse en la instalación. La fuerza especial hizo cumplir esto a través del oficial de cumplimiento y, finalmente, lo resolvió.
4. Los actores del sector privado en el sector ASH, es decir, WASH Consult, la gestión de los operadores DEFAST y Gulper a través del enfoque SAAB está teniendo un gran impacto. La retroalimentación durante el foro de participación de las partes interesadas fue encomiable y apreciada por el público de las tres divisiones del municipio.
5. Más oportunidades para la participación del sector privado para complementar lo que ha hecho el gobierno local y la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado con una llamada del nuevo Secretario Municipal para una mayor participación del sector privado en el saneamiento.
6. Si bien el CMK tiene reglamentos de saneamiento establecidos, estos estatutos nunca se enviaron al Fiscal del Estado para su aprobación ni se convirtieron en ley ni se declararon, de ahí la necesidad de ratificarlos. Este proceso está en curso, y el Fiscal del Estado con sede en Gulu está completando este proceso con suerte para finales de este año.
7. El grupo de trabajo de saneamiento aprobó los honorarios para los jugadores de ASH en el distrito, desde el pago de las tarifas por parte de los gupers, las estructuras de aranceles para los desagües de aguas negras y las licencias operativas anuales en uno de sus asientos.
8. Tenemos el primer Plan de Saneamiento de la Ciudad para el Consejo Municipal de Kitgum que se está revisando y luego se aprobará en el consejo. Este es el primero de su tipo para el municipio, especialmente para saneamiento, y se usará como una herramienta para el cabildeo y una cartera de inversiones.