Colaboración e incidencia política para mejorar la gobernabilidad del sector de APS

04

Freshwater Action Network Global
WaterAid
UKaid from the British people

Índice

Antecedentes 3

1. Introducción 5

2. El contexto para la participación del programa 6

3. Enfoques programáticos 8

4. Descripción general de las metodologías y herramientas 14

5. Ejemplos de metodologías y herramientas utilizadas a nivel local 16

6. Incidencia política y colaboración a nivel nacional 20

7. Conclusiones 27

8. Herramientas prácticas 28

Referencias 33

Reconocimientos:
Autora: Hilary Coulby
Contribuciones adicionales: Grace Alupo, Venkatesh Aralikatty, Marta Barcelo, Vanessa du Bois, Jean-Eugene Injerona, Shamila Jansz, Ibrahim Musah y Phaniso Khalua.

Esta publicación se basa en las investigaciones de Davis Ddamulira, Harold Essuku, Pradeep Narayanan, Laetitia Razafimamonjy y Haydée Rodríguez.

La coordinación general del proyecto de manuales de aprendizaje estuvo a cargo de Hilary Coulby, con Marta Barcelo, Papa Diouf y Shamila Jansz, bajo la orientación de Grace Alupo, Venkatesh Aralikatty, Vanessa du Bois, Enoch Cudjoe, Jean-Eugene Injerona, Phaniso Khalua, Pankaj KC, Girish Menon, Ramisetty Murali, Ibrahim Musah, Saheed Mustafa, Abdul Nashiru y Mustafa Talpur.

Antecedentes

Con base en la experiencia del programa de gobernabilidad en el sector de agua potable, saneamiento e higiene (APS) impulsado por WaterAid y la Red de Acción del Agua (FAN), este manual explora algunas de las herra-mientas, metodologías y enfoques que resultan efectivos para trabajar en colaboración con los gobiernos y otros actores clave con el fin de fortalecer la gobernabilidad. Su objetivo es difundir las lecciones centrales extraídas, ofrecer consejos prácticos con relación al uso de las herramientas – o información sobre dónde encontrarlos – y presentar estudios de caso para ilustrar los argumentos esgrimidos.

Este manual versa sobre lo siguiente:

- **El contexto para la participación.**
- **Los niveles a los cuales se puede participar.**
- **Los enfoques, herramientas y metodologías de incidencia política adoptados por las entidades socias del GTF.**
- **Ejercicios específicos con herramientas y metodologías útiles.**
- **Las lecciones aprendidas.**

Los principales destinatarios del manual son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes que están trabajando en temas de gobernabilidad, especialmente en el sector de APS. Sin embargo, el manual puede ser de utilidad también para una gama más amplia de actores interesados en promover relaciones de colaboración efectivas entre las comunidades, las ONG y los gobiernos.

Este es el **cuarto** de una serie de cinco manuales de aprendizaje del GTF, producidos por el Proyecto de Aprendizaje del GTF impulsado por WaterAid y FAN. Los cinco manuales se encuentran publicados en línea en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks

Los otros manuales de la serie inciden en temas de gobernabilidad asociados y describen las herramientas, enfoques y metodologías que han sido empleados por las entidades socias del programa del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia (GTF).

Acerca del programa del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia de WaterAid/FAN

Trabajando con 32 entidades socias en 16 países, el programa GTF ha combinado enfoques impulsados desde las bases y orientados por la demanda a nivel de las comunidades con acciones de incidencia política a nivel nacional para alcanzar su objetivo de desarrollo de "mejorar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de los responsables políticos, a fin de garantizar servicios equitativos y sostenibles de agua, saneamiento e higiene (APS) en beneficio de los sectores más pobres y marginados".

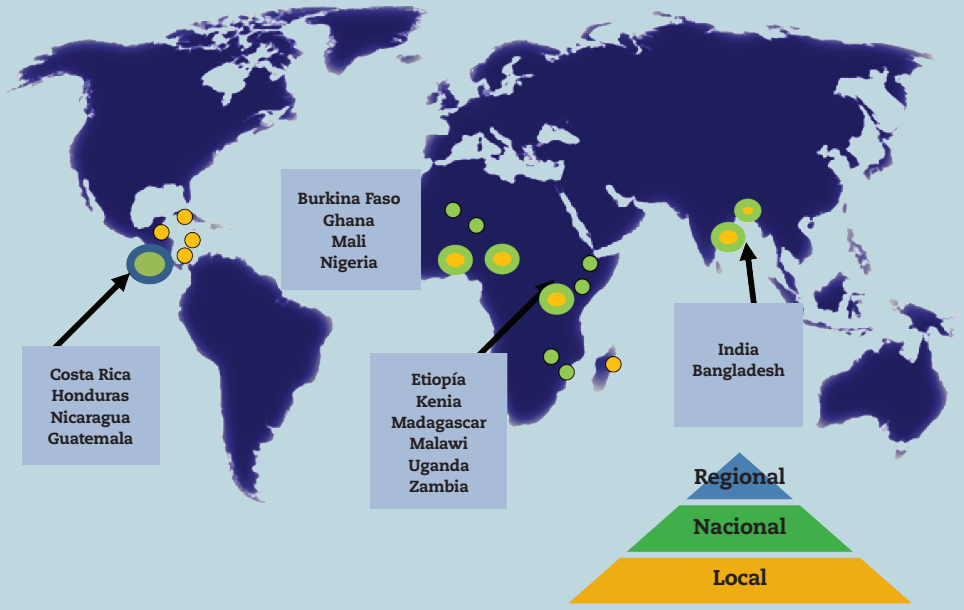
El programa, que es financiado por el Departamento (Ministerio) para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) a través del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia de dicha institución, inició operaciones en el 2008. Esta fase de trabajo en el área de gobernabilidad llegará a su fin en septiembre del 2013.

Mapa del programa donde están señalados los países y niveles de operación

El enfoque del programa, que se inserta dentro del marco de Capacidad, Rendición de Cuentas y Sensibilidad (CRS) del DFID[1], puede resumirse de la siguiente manera:

- Empoderamiento mediante acciones de sensibilización sobre derechos, más el desarrollo de capacidades en destrezas, herramientas y análisis;
- Creación de alianzas a través de redes y foros multisectoriales;
- Incidencia política con el fin de influir en los gobiernos para que mejoren la cantidad y calidad de los servicios de APS e incrementen la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la consulta y la capacidad de respuesta.

El objetivo superior es crear organizaciones comunitarias de base que posean la confianza, destrezas y herramientas para exigir cuentas a los gobiernos, apoyadas por ONG y redes de ONG fuertes, con capacidad para participar en procesos de toma de decisiones e influir en el diseño y ejecución de políticas de APS a todo nivel.



1 DFID (2007) *Governance, development, and democratic politics: DFID's work in building more effective states (Governanza, desarrollo y política democrática. El trabajo del DFID en la construcción de Estados más eficaces)*, pp 14-21. DFID, Londres. Disponible en: webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf o www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2964&source=rss

1. Introducción

El programa del GTF, auspiciado por WaterAid y FAN, nació de la convicción de que la voz y la participación de la ciudadanía pueden contribuir a fortalecer la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de los gobiernos. Como señala el DFID, **"La capacidad de la ciudadanía para hacer escuchar su voz y exigir cuentas a sus gobiernos es fundamental para el buen gobierno. Su ausencia propicia un ambiente en el que la corrupción puede prosperar y la población no tiene la posibilidad de evaluar las decisiones de sus líderes o de tomar decisiones informadas con respecto a quién eligen para que los represente[2]."**

En el programa del GTF, organizaciones comunitarias empoderadas y ONG locales y nacionales y sus redes estuvieron en el centro de todas las actividades de participación. El trabajo de incidencia política en la gobernabilidad partió del supuesto que, **"las acciones colectivas realizadas por asociaciones locales pueden llevar a una mejora de la prestación de servicios y a mayores oportunidades de un diálogo regular con los proveedores de servicios y el gobierno, además de promover un cambio en las políticas[3]."** Sin embargo, tal como dice en otros manuales de la serie[4], las actividades a nivel local no serían suficientes para sostener las condiciones de gobernabilidad a largo plazo, y por lo tanto fueron complementadas por acciones de incidencia política a nivel nacional, que llevaron a cabo las redes de ONG.

Las alianzas del GTF con redes de ONG nacionales eran fundamentales para realizar incidencia política en las capitales de los países y focalizaron sus esfuerzos en los ministerios de APS, parlamentarios/as, proveedores de servicios y en ocasiones instituciones multilaterales y bilaterales, entre ellas organismos de las Naciones Unidas e instituciones de desarrollo socias. Las redes nacionales trabajaron asimismo con los medios de comunicación para popularizar los mensajes sobre buen gobierno. Los vínculos entre las actividades de participación a distintos niveles se vieron favorecidos por el hecho de que todas las entidades socias pertenecían a su red o redes nacionales.

Voz

La ciudadanía necesita expresar sus opiniones e inquietudes si ha de influir en la forma en que funcionan tanto la sociedad como los gobiernos. Para poder tomar buenas decisiones y diseñar políticas que respondan a la situación y las necesidades de sus ciudadanos/as, los gobiernos tienen que tomar en serio las opiniones de las personas y permitir a los ciudadanos/as que contribuyan a los procesos de toma de decisiones y participen en ellos.

Rendición de cuentas

Rendición de cuentas formal entre los gobiernos y la población significa institucionalizar mecanismos que permitan a los ciudadanos/as, colectivos civiles y el sector privado exigir a los actores estatales que cumplan con sus obligaciones tal como figuran en las políticas y leyes y en la constitución nacional. La omisión de hacerlo será sancionada. Rendición de cuentas implica igualmente que los gobiernos deben explicar y justificar sus acciones frente a la ciudadanía.

Transparencia

Los ciudadanos/as necesitan tener acceso a la información para obtener la información que requieren para exigir cuentas a sus gobiernos.

2 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/funding/gtf-guidelines07.asp
3 Benequista, N (2010) *'Putting citizens at the centre: Linking states and societies for responsive governance – A policy-maker's guide to the research of the development research centre on citizenship, participation and accountability' [Poniendo al ciudadano en el centro: Estableciendo una relación entre el Estado y la sociedad para una gobernabilidad receptiva – Guía para el diseñador de políticas sobre las investigaciones del Development Research Centre sobre ciudadanía, participación y rendición de cuentas]*, Ponencia preparada para la conferencia del DFID sobre "Los aspectos controvertidos de la pobreza, elites, ciudadanía y el Estado", 21-23 de junio, Reino Unido.
Disponible en: www.drc-citizenship.org/publications/CDRC_Policy_Findings_Summary.pdf
4 *La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad en el sector de APS* y *Empezando el trabajo de gobernabilidad*.
Disponibles en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks

2. Context for programme engagement

2.1 El contexto general para el sector de APS

En todos los países de intervención del programa del GTF, la prioridad asignada por los gobiernos al sector de APS – en especial saneamiento – era baja, en comparación con otros sectores. Esto era así a pesar de haberse producido un incremento en el gasto en agua segura en el marco de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de agua.

El sector se caracteriza por la presencia de acuerdos institucionales fragmentados, mecanismos de rendición de cuentas débiles, una coordinación deficiente de los proyectos financiados por donantes externos y un fuerte énfasis en el aspecto de prestación de servicios de parte de todos los involucrados, incluyendo las ONG.

Si bien los niveles de profesionalismo parecen ser mayores y los índices de corrupción menores en los ministerios de APS que en otros ministerios, sus avances en la introducción de mejoras a la gobernabilidad se ven restringidos por la lentitud de los avances en otros sectores de la administración pública. Para alcanzar los objetivos centrales del sector de APS y asegurar la sostenibilidad de los mismos, será preciso generar la voluntad política y pública necesaria para fortalecer la gobernabilidad y asegurar la cooperación entre todos los actores de la sociedad civil que están trabajando en pos de mejoras a la gobernabilidad.

Figura 1: Contexto general del sector de APS para el programa del GTF[5]

- **2,500 millones** de personas carecen de saneamiento
- Reconocimiento solo parcial de los derechos al agua y a saneamiento
- **Más de 750 millones** de personas carecen de agua potable salubre
- Rendición de cuentas y transparencia débiles de los responsables políticos
- Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas
- Falta de voluntad política de los responsables políticos
- Apoyo y presencia de donantes en algunas regiones
- La gobernabilidad es un área de trabajo nueva para muchos actores
- APS no es una prioridad
- Meta de agua en los ODM = sí
  Meta de saneamiento en los ODM = no
- La corrupción es un severo impedimento
- No existen plataformas establecidas para que las organizaciones sociales eleven su voz
- Inestabilidad política
- Tendencia a la prestación de servicios de muchas ONG
- No existe una cultura de la transparencia o el diálogo
- Falta de conciencia sobre derechos
- Financiamiento insuficiente para el sector
- Acuerdos institucionales precarios para elsector
- Descentralización de las tareas pero no del poder o los fondos

Fuente: Adaptado de Papa Diouf (2013) *"Exigiendo rendición de cuentas desde las bases"*, ponencia presentada en febrero del 2013, en ocasión de la reunión del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia sobre servicios públicos.

5 Con respecto al recuadro sobre las metas de los ODM, tomar nota de que Madagascar está lejos de cumplir el ODM tanto de agua como de saneamiento.

2.2 Breve descripción panorámica del contexto político, económico, social y cultural

Todos los países de intervención del programa del GTF tenían un contexto diferente desde el punto de vista político, económico, social y cultural.

Por ejemplo, los parámetros establecidos por el Gobierno de Etiopía para regular la actividad de las ONG redujeron el margen de participación de las comunidades a nivel local, pero no impidieron una actividad constructiva y productiva a nivel nacional, demostrando que "la participación ciudadana puede marcar una diferencia positiva, independientemente del nivel de democratización[6]." Asimismo, en los países donde existe libertad de prensa y expresión, las opciones para realizar incidencia política en temas de gobernabilidad son más inmediatamente visibles que en los países que no tienen dichas libertades.

La situación en una economía en expansión como la India, donde el gobierno tiene planeado invertir grandes sumas de dinero en el desarrollo del sector de APS durante los próximos años, era muy distinta a la de otros países más pobres. En estos, en especial los países menos adelantados (PMA), donde existe una escasez absoluta de fondos, limitarnos a exigir la prestación de servicios de APS resultaba a todas luces insuficiente.

En general, en los países donde las ONG llevaban décadas trabajando con los gobiernos el programa tuvo mayores facilidades para:

- Aprender de la experiencia pasada qué formas de incidencia política eran más efectivas.
- Trabajar en colaboración con los ministerios y la clase política.
- Incorporar los temas de gobernabilidad en los planes ya existentes.
- Organizar redes de ONG para incidir en los temas de gobernabilidad.

En lo que atañe al contexto cultural, todas las organizaciones socias del GTF tuvieron que lidiar con problemas de jerarquía y desigualdades, ya sea entre los géneros o con relación a sectores excluidos por razones étnicas o de casta, creencias religiosas o discapacidad. Sin embargo, el grado de desigualdad y discriminación varía. Las mujeres rurales de Costa Rica enfrentan menos restricciones y discriminación que en Bangladesh, por ejemplo. Un dato interesante es que, en algunas partes de África, la relación jerárquica entre la población y sus jefes tribales, sumada al sentimiento real de respeto y admiración que la población prodiga a sus líderes, puede ser muy provechoso para asegurar los cambios de conducta a los que se aspira, así como el suministro de agua y la instalación de inodoros. En Ghana, la intervención de una "reina madre" tribal y, en Malawi, la de un líder tribal, tuvieron excelentes resultados.

6 Gaventa, J y Barrett, G (2010) *So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement. [De modo que ¿qué diferencia hace? Mapeando los resultados de la participación ciudadana]*. Resumen de una investigación del IDS que aparece en el Documento de Trabajo del IDS No. 347. Reino Unido.
Disponible en: ids.ac.uk/idspublication/shifting-power-assessing-the-impact-of-transparency-and-accountability-initiatives

3. Enfoques programáticos

3.1 Componentes básicos

A todos los niveles, la base de todo el trabajo de colaboración fueron las organizaciones comunitarias de base, generalmente alguna forma de comité de APS o junta de agua potable. Tal como se describe en el primer manual, *Empezando con el trabajo de gobernabilidad*[7], las instituciones socias del GTF que trabajan a este nivel han dedicado tiempo y energía a movilizar, desarrollar capacidades y empoderar a dichos sectores para que interactúen con los gobiernos y proveedores de servicios.

A nivel nacional, las redes de APS fueron la base de todo el trabajo de incidencia política en materia de gobernabilidad. Aglutinaron a las ONG con el objeto de desarrollar una voz unificada y propuestas consistentes, basadas en informaciones y análisis, antes de interactuar con los gobiernos, proveedores de servicios yotros grupos de interés clave para el sector de APS[8].

La pertenencia de las entidades socias del GTF a estas redes nacionales en varios casos, por ejemplo en Ghana, India y Uganda, permitió un flujo de información muy provechoso entre ambos niveles.

Persuasión

Las instituciones socias del GTF identificaron las siguientes características, entre otros factores, como necesarias para una persuasión efectiva:

- Ser un actor con credibilidad y legitimidad en términos de:
  - Experiencia y conocimiento del tema;
  - Relaciones con los sectores directamente afectados por el tema y capacidad para representarlos;
  - Aportes constructivos previos en foros relevantes.
  - Conocimiento de los procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas.
- Desarrollar relaciones de confianza y respeto mutuos con las instancias de decisión y sus funcionarios/as.
- Estar en condiciones de presentar argumentos convincentes sobre las razones por las cuales se necesita un cambio y cómo se beneficiarán todos los involucrados.
- Apelar a valores compartidos.
- Demonstrar que la propuesta es respaldada por otros/as especialistas.
- Escuchas los problemas que enfrenta la otra parte y ayudar a encontrar formas de sortearlos.
- • Trabajar en todos los casos en un cambio de actitud y de creencias al mismo tiempo que en políticas y prácticas, de modo tal que la apertura al diálogo se torne más fácil a medida que transcurre el tiempo.

3.2 Enfoques de incidencia

3.2.1 Relaciones constructivas

A lo largo y ancho del programa, los enfoques de incidencia política en la gobernabilidad que utilizaron las instituciones socias del GTF se basaron en la colaboración y el diálogo constructivo y respaldado por evidencia. El énfasis se puso en el uso de tácticas de participación en foros y grupos de trabajo sectoriales a nivel interno, para lo cual se requirieron dotes de persuasión y negociación con el fin de llegar a soluciones satisfactorias para todos los involucrados. Se prefirió dicho enfoque a los reclamos de cambios radicales inmediatos desde fuera o las actitudes de oposición frontal, que suelen generar resultados favorables para una de las partes solamente.

No obstante lo anterior, las entidades socias no titubearon en ejercer presión sobre los decisores políticos cuando los intentos de persuadirlos pacientemente no condujeron a los cambios deseados. Las dos principales estrategias a las que recurrieron para ejercer presión fueron trabajar con y a través de los medios y utilizar derechos establecidos por ley para invocar a los gobiernos y proveedores de servicios a responder adecuadamente.

7 Manual 1 de esta serie. Disponible en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks
8 El Manual 3, *Redes e incidencia política en la gobernabilidad del sector de APS*, contiene mayores detalles sobre el funcionamiento de las redes del GTF. Disponible en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks

3.2.2 Participación inclusiva

A nivel comunitario se puso un fuerte énfasis en la participación de las organizaciones comunitarias de base en todo el trabajo. Las organizaciones socias las ayudaron con el desarrollo de capacidades y les brindaron apoyo y acompañamiento iniciales en sus interacciones con los gobiernos y proveedores de servicios locales, con el fin de fortalecer su confianza. Sin embargo, el objetivo era que las comunidades directamente afectadas estuvieran capacitadas para emprender actividades de incidencia política por su cuenta, para influir en los temas de gobernabilidad que atañen al sector de APS.

Este enfoque de incidencia, que privilegia el que las organizaciones comunitarias de base aboguen por sus propias causas, tiene múltiples beneficios, incluyendo los siguientes:

- Los problemas y soluciones son identificados por las propias comunidades y, en consecuencia, estas están plenamente comprometidas con la búsqueda de una solución.
- Solamente se utilizan recursos locales (tanto humanos como financieros), lo cual quiere decir que el enfoque es sostenible.
- Los miembros de la comunidad fortalecen sus habilidades y conocimientos, no solo en relación con el tema sino también con los procesos de incidencia. Es decir, se potencian al máximo las habilidades de la comunidad.
- Las comunidades se empoderan y se ven a sí mismas como agentes del cambio. Toman conciencia de que son capaces de modificar el balance de poder y de mejorar la gobernabilidad local.

La participación inclusiva no es una opción fácil de tomar y conlleva una serie de desafíos:

- Los gobiernos no siempre cumplen, o desean cumplir, incluso después que se han llevado a cabo las campañas de incidencia política mejor planificadas e implementadas. Una posible consecuencia es que las comunidades pueden perder su confianza en sí mismas en términos de su capacidad para generar un cambio.
- Las comunidades saben que las ONG en ocasiones ejecutan servicios y no entienden por qué una ONG no lo hace por ellas en vez de ayudarlas a pedirle al gobierno que lo haga.
- Si no comprenden a cabalidad lo que significan los derechos ciudadanos y el papel del Estado como responsable político – algo con lo que las ONG solamente las pueden ayudar si tienen bien interiorizados dichos conceptos ellas mismas – no se puede esperar que las comunidades entiendan la diferencia entre el papel de una ONG y del gobierno.
- A sabiendas de que algunas ONG sí proveen servicios, pueden preguntarse por qué, si tienen derechos al agua y a saneamiento, las ONG socias los hacen esperar, en vez de proporcionarles estos servicios directamente.

Es conveniente que las ONG conversen con las comunidades sobre estos temas desde una etapa temprana. Esto les debería permitir a los miembros de la comunidad ventilar sus ideas sobre las ventajas y desventajas de la prestación de servicios en oposición a la incidencia política. Además, es preciso que conversen sobre por qué es importante el buen gobierno, no solo para el sector de APS sino para todas las áreas de desarrollo comunitario.

Desde luego, muchas veces se pueden lograr resultados más rápidos en términos de obtener respuestas efectivas si las ONG realizan incidencia por sí solas, pero esto no suele dejar un legado perdurable, y los avances pueden revertirse fácilmente luego del retiro de la ONG de la zona. Tratar a las comunidades como socias de su propio desarrollo repercute no solamente en la mejora de la gobernabilidad sino también en el logro de resultados más inclusivos, apropiados y sostenibles, que favorecen a

un mayor número de personas que la mera prestación de servicios[9].

Si bien el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las organizaciones comunitarias de base requieren tiempo y dinero, a la larga es probable que constituyan una inversión más rentable, ya que tanto la gobernabilidad como los servicios e instalaciones de APS son más sostenibles.

A nivel nacional, la incidencia política se caracterizó asimismo por un enfoque inclusivo, a diferencia de otros casos, en que un grupo pequeño, o una única organización, imponen su punto de vista y realizan incidencia política "a nombre" de los demás, sobre la base de su propio análisis de los temas que les parecen más importantes. Este enfoque puede generar resultados rápidos y es aceptable cuando se necesita actuar rápidamente, pero rara vez produce resultados sostenibles porque carece del apoyo profundo requerido para que las iniciativas se sostengan hasta el final. En estos casos se necesita realizar un seguimiento de la ejecución de las medidas, para asegurar que los cambios a nivel de políticas generen cambios efectivos sobre el terreno. Además, no se tocan las relaciones de poder, que permanecen inalterables.

En lugar del enfoque que se describe arriba, en las redes se utilizaron procesos democráticos para definir los temas y soluciones prioritarios que serían propuestos al gobierno y otros actores. Todas las redes del GTF apostaron por una participación constructiva. Actuaron como "amigos" críticos en los comités oficiales del gobierno, aportaron evidencia para respaldar las estrategias y planes, organizaron diálogos multisectoriales y trabajaron en colaboración con funcionarios/as públicos y congresistas en el diseño de las políticas y leyes.

Estudio de caso: La ley de derecho a la información como una herramienta en la India

La entidad socia del GTF, Arquitectos Modernos para la India Rural (MARI), trabajó con una comunidad conformada por 140 familias en la aldea de Indiranagar, en Andhra Pradesh. La aldea carecía de servicios de agua potable salubre y saneamiento, pese a las repetidas solicitudes presentadas a las instituciones del Panchayat Raj y funcionarios/as del gobierno.

Acogerse a la ley de derecho a la información (LDI) como una herramienta ayudó a la comunidad a reivindicar su derecho al agua potable salubre. Luego de una capacitación sobre la herramienta, impartida por MARI, en febrero del 2010 la comunidad presentó una solicitud al amparo de la LDI a la oficina del gobierno local, pidiendo información sobre la asignación presupuestaria para APS en el ejercicio anterior y el estado de las obras que habían sido iniciadas.

Al no obtener respuesta, los miembros de la comunidad se acercaron a los funcionarios/as locales y se enteraron de que no tenían conocimiento de la LDI. Sorprendida por esta noticia, la comunidad informó a MARI al respecto, que visitó a los funcionarios/as del gobierno para explicarles el contenido de la ley y sus responsabilidades en este contexto. Diez días después, la comunidad recibió una carta de la oficina del gobierno local, proporcionándoles todos los detalles de las obras acometidas y explicándoles los obstáculos que tenían que enfrentar para concluirlas. La información incluía una nota señalando que, en virtud del Programa de Obras Públicas del gobierno, se había destinado a Indiranagar una asignación de 500,000 rupias para instalaciones de agua potable. El jefe de la aldea no había oído antes de esta asignación.

Luego de una reunión entre la comunidad y el presidente del Gram Panchayat local, el gobierno empezó los trabajos. Para abril del 2010, todos los hogares contaban con conexión domiciliaria de agua potable salubre, suministrada a través de un sistema de tuberías. En el interín, la oficina del gobierno local abrió un registro para llevar un control de las solicitudes presentadas con arreglo a la LDI.

9 Dongier, P et al (2001) "Community driven development" [Desarrollo impulsado por la comunidad], Capítulo 9, en: *Libro de consulta para documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Banco Mundial, Washington DC, Estados Unidos. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf

3.2.3 La situación del gobierno local y su impacto en la gobernabilidad

Un detalle que no salta a la vista de inmediato para quienes no hayan pasado un tiempo con los funcionarios/as de los gobiernos locales de Asia y África, es que suelen estar abrumados por interminables trámites burocráticos y constantemente están recibiendo nuevas directivas que se contradicen entre sí de los superiores de los distintos departamentos y proyectos. Cortos de personal, mal capacitados, mal pagados, con insuficientes equipos y materiales y a menudo con fondos limitados, las condiciones de trabajo normales para los funcionarios/as locales desbordan sus capacidades.

Personal
La rotación de personal a nivel de los gobiernos locales es alta. Los mejores cuadros, y los más inteligentes, generalmente no se quedan mucho tiempo, ya que están a la búsqueda de puestos más gratificantes en pueblos o ciudades más grandes y a la brevedad posible. En algunos países, pueden abandonar la administración pública para ingresar a trabajar en una empresa del sector privado o una ONG que les ofrezcan mejores condiciones. El personal menos talentoso o ambicioso es constantemente rotado de un puesto a otro, incluso si los cambios se producen mayormente a nivel local. En algunos países se remplaza a los empleados/as públicos cada vez que un nuevo grupo de representantes es elegido y asume la gestión de un consejo o municipalidad. Todo lo cual significa que las organizaciones comunitarias de base y las ONG constantemente tienen que estar empezando de cero para forjar relaciones y desarrollar vínculos de confianza con el personal del gobierno local.

En las zonas alejadas o de difícil acceso, especialmente en los países o Estados que presentan altos niveles de corrupción, la composición de los gobiernos locales puede plantear interesantes desafíos para las ONG y las comunidades. Estas no son áreas adonde el funcionario/a estatal de alto rango tradicional desee llevar a su familia. Si lo vemos por el lado positivo, el destacamiento obligatorio a dichas zonas puede significar la llegada de funcionarios/as jóvenes y entusiastas, o personal de mayor edad que ha contrariado a sus superiores al negarse a participar en sistemas corruptos. Por el lado negativo, estos puestos pueden ser asignados como castigo a los peores funcionarios/as, y los más corruptos, cuya conducta ha sido tan chocante que hasta colegas corruptos los quieren sacar del camino. En los casos más extremos, los puestos que entrañan control sobre los recursos (por ejemplo, en el sector forestal, minero, etc.) o los puestos en programas que reciben copiosas asignaciones de dinero (por ejemplo, programas de garantía de empleo rural, subsidios para APS o agricultura, etc.) pueden ser "subastados" de manera informal al mejor postor, quien, como es evidente, pretenderá como mínimo obtener una ganancia para justificar su "inversión".

Proyectos y cuentas
Tal como se reveló en un estudio transregional efectuado por WaterAid[10], los presupuestos de los gobiernos locales para APS son demasiado bajos para ser eficaces. Este es un factor clave, que impide que los gobiernos locales sean agentes creíbles y responsables de la provisión de servicios.

En muchos países, esta situación se ve exacerbada por el hecho de que los funcionarios/as distritales y locales

10 Sección 2: 'How are local governments being undermined?' [¿Cómo están siendo socavados los gobiernos locales?], en Hucks, L (2008) *Think local act local: Effective financing of local governments to provide water and sanitation services [Pensar a nivel local, actuar a nivel local: Financiamiento efectivo de los gobiernos locales para suministrar servicios de agua y saneamiento]*. WaterAid, Londres, Reino Unido

responsables del sector de APS están entrampados en un laberinto de proyectos de agua y saneamiento que se superponen entre sí:

> "La multiplicidad de flujos de financiamiento e informes – algunos canalizados a través del gobierno central, otros tramitados a través de la administración provincial o entregados directamente a las comunidades – obliga al personal a quedarse entornillado en sus escritorios, llenando solicitudes y escribiendo informes. Este descoordinado e inmanejable entramado de financiamiento genera inequidades y drena las energías de los empleados/as públicos[11]."

> "La mayoría de los distritos tiene que lidiar con una variedad de donantes. Cada uno tiene requisitos diferentes, de modo tal que la administración distrital tiene hasta 20 cuentas bancarias distintas, y yo tengo que redactar más de 200 informes al año[12]."

Para empeorar aún más las cosas, el dinero para proyectos del gobierno y de las instituciones donantes a menudo llega tarde, en ocasiones después que ha vencido el plazo para la ejecución del proyecto. En algunos casos no llega nunca. Presionados por funcionarios/as de mayor jerarquía, instituciones donantes, políticos y organizaciones comunitarias y ONG ruidosas, es posible que los funcionarios/as simplemente recurran a cualquier dinero que esté disponible para conseguir que se ejecute un trabajo. Tomar prestado de un presupuesto para llevar a cabo una actividad de otro significa que las cuentas con frecuencia terminan hechas un embrollo. Si esto sucede regularmente, al final puede ser imposible llevar un registro de qué fondos pertenecen a qué presupuestos – un problema que se ve agravado por los frecuentes cambios de personal.

A consecuencia de todo ello, es más o menos imposible mantener una verdadera transparencia financiera, y esto puede llevar a que la corrupción pase desapercibida, lo cual a su vez obstaculiza de manera notable los avances en el trabajo de incidencia política de las organizaciones sociales, al mismo tiempo que incrementa el riesgo para las comunidades y ONG involucradas, tal como se demuestra en el manual "Empezando el trabajo de gobernabilidad[13]."

Desafíos y soluciones para una incidencia política inclusiva en la gobernabilidad

Nada de esto es bueno para la moral de los empleados/as públicos. Socava su energía y propicia una actitud de cinismo. Los funcionarios/as se encuentran desempoderados y caen en la apatía. Pierden su entusiasmo con respecto a los objetivos de desarrollo y desarrollan una resistencia a las iniciativas nuevas, entre ellas los pedidos de incrementar el diálogo con las comunidades.

Se requieren con urgencia reformas nacionales para implementar mejoras generalizadas a la forma en que funcionan los gobiernos locales. Si no se llevan a cabo, será difícil generar un cambio sostenible, pero para lograrlas se requerirá la participación de actores poderosos, ya que las organizaciones sociales y las ONG no podrán logarlo actuando por su cuenta.

11 Redhouse, D (2005) *Getting to boiling point: Turning up the heat on water and sanitation [Llegando al punto de ebullición: Subiendo el fuego en el sector de agua y saneamiento]*. WaterAid, Londres. Disponible en: www.washdoc.info/docsearch/title/150479
12 Presidente Ejecutivo de la Asamblea Distrital, Ghana, citado en Redhouse (2005), íbidem.
13 Ver estudio de caso sobre la India en el Manual 1: *Empezando el trabajo de gobiernabilidad*.
Disponible en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks

Las ONG y las organizaciones comunitarias de base, así como otros aliados de la sociedad civil, tienen la capacidad para reconocer las dificultades que enfrenta el personal de los gobiernos locales sobre el terreno, y trabajan con este con la finalidad de mejorar la situación, mediante un diálogo sectorial local y el seguimiento participativo de los resultados.

Adicionalmente, muchas herramientas utilizadas para recolectar evidencia, entre ellas auditorías sociales, sistemas de indicadores comunitarios, libretas de notas y ejercicios de fiscalización del presupuesto, pueden contribuir a destapar y reducir los casos de corrupción en los gobiernos locales.

Las ONG también pueden ofrecer apoyo a las oficinas de los gobiernos locales, en forma de desarrollo de capacidades de planificación, seguimiento y ejecución, con miras a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Más allá de ello, las redes de ONG pueden apoyar iniciativas locales haciendo incidencia política a nivel nacional a favor de reformas a la coordinación y gestión financiera de los proyectos, dirigida no solo a los gobiernos sino también a los principales donantes del sector.

Estudio de caso: Prestación de servicios con equidad de género

Como parte del programa del GTF, Empoderamiento de la Mujer en Nigeria (WEIN) ha venido apoyando al gobierno local en la elaboración de planes de desarrollo local y el cotejo de un inventario de las instalaciones sociales existentes con la infraestructura requerida. El proceso culminó con el desarrollo de un plan de inversiones encaminado a lograr la equidad de género en la prestación de los servicios, y su continuidad está asegurada gracias a una nueva alianza establecida con USAID.

4. Descripción general de las metodologías y herramientas

Tal como se demuestra en el Cuadro 1 que aparece a continuación, las organizaciones socias de WaterAid y FAN en el marco del GTF emplearon una amplia gama de metodologías y herramientas de incidencia. Algunas se centraron en niveles de intervención específicos, mientras que otras fueron empleadas por las entidades socias a todos los niveles de intervención.

Cuadro 1: Metodologías y herramientas utilizadas por las instituciones socias del GTF

Todos los niveles

- Utilizar derechos, las constituciones nacionales, leyes, políticas y programas como base para el trabajo de incidencia.
- Crear redes y buscar aliados.
- Organizar reuniones de interfaz, diálogos, mesas redondas, etc..
- Convocar reuniones multisectoriales.
- Organizar visitas de aprendizaje entre instituciones socias del GTF.

Uso de medios y comunicaciones

- Crear grupos de periodistas especializados en temas de APS.
- Reuniones informativas, comunicados de prensa y reportajes.
- Programas radiales y cuñas televisivas;
- Presentaciones en video y DVD.
- Producir volantes, folletos, revistas, afiches, etc.
- Organizar movilizaciones en ocasión de "jornadas" especiales de APS ya sea a nivel global o nacional, por ejemplo, el Día Mundial del Agua (especialmente en Asia).
- Difundir materiales sobre APS.

Organizaciones comunitarias de base

Sensibilización[14]

- Teatro/dramatizaciones/música (mayormente en África).
- Narración de cuentos.
- Citar ejemplos de estudios de caso.
- Debates comunitarios.
- Herramientas de mapeo social y diagnóstico rural participativo.
- Reuniones y/o presentación de insumos a estructuras comunitarias oficiales.
- Participar en jornadas deportivas, conciertos, etc..
- Organizar visitas de aprendizaje entre comunidades.
- Reuniones entre comunidades y sus líderes, jefes, etc.
- Panfletos, manuales, etc.

Recolección de evidencia e incidencia política externa

- Sistemas de indicadores comunitarios.
- Mapear los servicios.
- Auditorías y fiscalización del presupuesto a nivel de los gobiernos locales.
- Jurados populares.
- Exposición sobre nuevos medios con comunidades y periodistas.

14 Ver también las herramientas prácticas y ejercicios presentados en el Manual 1: *Empezando con el trabajo de gobernabilidad*. Disponible en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks

Trabajo con gobiernos y proveedores de servicios a nivel local y distrital

- Presentar solicitudes acogiéndose al Derecho a la Información[15].
- Presentar petitorios.
- Organizar campañas de envío de postales.
- Cabildear a funcionarios/as de la administración pública.
- Reuniones de interfaz y diálogo.
- Sesiones de aprendizaje in situ entre proveedores de servicios y las comunidades.
- Participar en comités de asesoría de los gobiernos locales.
- Formar comités de monitoreo conjunto a nivel de los gobiernos locales.
- Formar y/o participar en redes de ONG a nivel distrital.
- Crear foros distritales y locales de ciudadanos/as notables.
- Programas radiales locales[16].

Trabajo con el gobierno central, proveedores de servicios e instituciones de desarrollo socias / donantes a nivel nacional

- Participar en reuniones oficiales del gobierno, por ejemplo, exámenes sectoriales conjuntos, comités de asesoría, etc.
- Cabildear al gobierno y grupos de interés clave a nivel nacional.
- Trabajar con instituciones regionales del sector de APS.

Recolección de evidencia para fines de incidencia

- Realizar encuestas.
- Mapear los servicios.
- Fiscalización del presupuesto, auditoría, sistemas de fiscalización del gasto público.
- Elaborar guías de proveedores de servicios para ONG u organizaciones sociales.
- Informes anuales de la contribución de las ONG al sector de APS.
- Documentos temáticos o de posición institucional y sesiones informativas, etc, sobre la gobernabilidad del sector de APS.

15 Ver la Sección 8.1 para orientación práctica sobre cómo presentar solicitudes acogiéndose a la Ley de Derecho a la Información.
16 Ver la Sección 8.2 para orientación práctica sobre programas de radio locales.

5. Ejemplos de metodologías y herramientas utilizadas a nivel local

Es imposible incidir en todas las herramientas y metodologías que han sido utilizadas por las entidades socias del programa GTF de WaterAid y FAN. Sin embargo, muchas de ellas les resultarán familiares a las organizaciones y profesionales del sector de desarrollo. He aquí una pequeña selección de las herramientas que funcionaron bien para el trabajo de incidencia política en la gobernabilidad del sector de APS que realizaron las instituciones socias y comunidades del GTF.

5.1 La Ley de Derecho a la Información (LDI)

La Ley de Derecho a la Información (LDI) ha sido ampliamente utilizada por las organizaciones socias en la India[17]. La propuesta de ley adquirió rango de ley en el 2005 y permite que los ciudadanos/as de la India tengan acceso a la información que obra en poder del gobierno. Desde entonces, los ciudadanos/as se han acogido a la ley para solicitar y obtener información sobre una amplia variedad de temas, entre ellos temas relativos a la gobernabilidad, pero las organizaciones socias del GTF fueron las primeras en ampararse en dicha ley en relación con temas de APS.

Debido a que la mayoría de las comunidades desconocía la LDI, el primer paso que tomaron las entidades socias del GTF fue informarles sobre cómo podía ser utilizada por las organizaciones comunitarias de base para exigir cuentas a los gobiernos con relación a lo siguiente:

- Deficiencias en la implementación de programas de APS.
- Deficiencias en la cobertura de APS.
- Calidad de los servicios.
- Corrupción y prácticas indebidas.

Estado del derecho a la información en una selección de países del programa

Existe una ley y está siendo utilizada por sectores de la sociedad civil:

- India
- Bangladesh
- Nigeria
- Costa Rica
- Honduras
- Guatemala

Existe una ley pero es difícil y caro utilizarla en su forma actual:

- Uganda

El proyecto de ley está siendo considerado actualmente por el parlamento y se espera que sea aprobado en el 2013:

- Ghana

El derecho existe en la constitución nacional pero no en forma de ley, y no existe el derecho a apelación ni ha habido pronunciamientos de los tribunales:

- Madagascar
- Malawi – no existe la voluntad política de respaldar el proyecto de ley introducido en el 2003; la situación se está deteriorando con referencia a todos los derechos
- Zambia – no existe la voluntad política de respaldar el proyecto de ley introducido por primera vez en el 2003 y nuevamente en el 2011

En la Sección 8.1 encontrarán orientación práctica sobre el uso de la LDI. En la sección “Referencias y recursos” al final de este manual encontrarán enlaces o vínculos que los conducirán a información adicional.

Para fines del 2011, unas £120,000 (libras esterlinas) habían sido liberadas por los gobiernos locales para proveer de instalaciones y servicios de APS a las comunidades del GTF en la India, en respuesta a solicitudes presentadas en virtud de la LDI, petitorios y actividades de seguimiento.

17 Una interesante descripción de la campaña para lograr que el Derecho a la Información obtuviese rango de ley puede encontrarse en Baviskar, A (2007) *Is knowledge power? The Right to Information campaign in India [¿Conocimiento es poder? La campaña por el Derecho a la Información en la India]*. Disponible en: http://rtiworkshop.pbworks.com/f/2006-00-IN-Is-Knowledge-Power-The-Right-to Information-Campaign-in-India-Amita-Baviskar.pdf

5.2 Radios locales o comunitarias[18]

En algunos países del GTF, las organizaciones socias utilizaron radios comunitarias para difundir mensajes sobre los derechos al agua y a saneamiento y amplificar las voces de usuarios/as de APS y ciudadanos/as que no suelen tener posibilidades de interactuar con sus líderes o proveedores de servicios.

En todas las regiones del programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN, los pobres estaban acostumbrados a que sus opiniones y aspiraciones fueran ignoradas en el proceso de desarrollo. Por eso, no sorprende que escuchar las voces de ciudadanos/as comunes y corrientes de la comunidad propaladas al aire y plantear sus preguntas y opiniones directamente a los políticos y proveedores de servicios haya sido una experiencia extremadamente empoderadora, no solo para los miembros de las comunidades del GTF sino también para todos/as los radio oyentes de los programas. Las transmisiones también han propiciado debates a nivel local, así como la circulación horizontal de ideas entre los ciudadanos/as, tanto sobre gobernabilidad como sobre temas relativos al sector de APS.

Estudio de caso: The impact of local radio in Uganda

Los programas radiales organizados por tres organizaciones socias del GTF en Uganda – la Asociación para Operaciones Cooperativas de Investigación y Desarrollo (ACORD), Iniciativas para el Desarrollo Integral Comunitario (CIDI) y Salud mediante el Agua y el Saneamiento (HEWASA) – llegaron a una audiencia de cerca de 275,000 personas, dándoles la oportunidad de informarse sobre sus derechos al agua potable, saneamiento e higiene. Asimismo, fue una oportunidad para escuchar los reclamos de la ciudadanía y las respuestas de las organizaciones locales responsables de proporcionar servicios de APS de buena calidad.

En cuanto al acceso a servicios de APS, los programas suscitaron de los gobiernos y proveedores de servicios locales respuestas que beneficiaron a **27,000** personas:

- **3,000** personas de Kawempe, un asentamiento urbano marginal, se beneficiaron de la instalación de grifos de agua prepagada.
- **4,400** habitantes de un asentamiento urbano marginal y 13 subcondados de Kamwenge se beneficiaron de la culminación o renovación de diversos sistemas de agua.
- **7,800** personas se beneficiaron de las mejoras a los sistemas de flujo por gravedad, que ahora canalizan suficiente agua a los grifos de pie.
- **1,100** personas de la provincia sudoccidental se beneficiaron de la renovación y reparación de sus sistemas de agua.
- **10,650** habitantes de la provincia sudoccidental obtuvieron acceso a un suministro adecuado de agua mediante el abastecimiento de los grifos de agua estatales.

Los programas radiales han creado una plataforma para que los ciudadanos/as hagan preguntas a los proveedores de servicios de APS y sus representantes electos a nivel local acerca de diferentes temas y obligan a estos últimos a responder con respecto a las decisiones que hayan tomado. Han probado ser una poderosa herramienta para incrementar la rendición de cuentas de los funcionarios/as públicos, políticos y proveedores de servicios. Las comunidades del GTF han utilizado esta plataforma para difundir los hallazgos de sus ejercicios de fiscalización del presupuesto y control de los servicios, poniendo presión con ello sobre los gobiernos y proveedores de servicios locales para que cumplan con sus obligaciones.

18 Ver la Sección 8.2 para orientación práctica sobre radios comunitarias. Ver enlaces conducentes a información adicional en la sección "Referencias y recursos".

5.3 Fiscalización y seguimiento del presupuesto

A todos los niveles de intervención del programa del GTF se llevaron a cabo actividades que incidieron en el presupuesto de diversas maneras. Algunos ejemplos a nivel local incluyen las actividades de la Asociación de Comités de Agua y Saneamiento (AWSDB) de Ghana y Empoderamiento de la Mujer en Nigeria (WEIN). Ambas han empleado ejercicios de fiscalización del presupuesto para monitorear si los fondos asignados por el gobierno nacional a sus distritos y regiones han sido utilizados adecuadamente para resolver los problemas de agua y saneamiento. Sus hallazgos llevaron no solamente a que las organizaciones comunitarias cuestionaran a los gobiernos locales en audiencias públicas y reuniones de diálogo, sino también a la realización de acciones de incidencia política a nivel nacional a cargo de sus respectivas redes nacionales de APS, la Coordinadora de ONG en el Sector de Agua y Saneamiento (CONIWAS) y la Red Nacional de la Sociedad Civil para el Agua y el Saneamiento (NEWSAN).

El Centro de Estudios Rurales y Desarrollo (CRSD) de la India ha trabajado generando conciencia entre los colectivos y redes de activistas sociales y partidos políticos para hacerles entender la importancia de analizar los presupuestos desde una perspectiva favorable a los pobres. Además de incidencia política en relación con las asignaciones de los subplanes para las castas reconocidas y las comunidades tribales, están exhortando a dichos grupos a fiscalizar el gasto a nivel de los gobiernos locales, de modo tal que, si hubiera fondos sin ejecutar, puedan realizar acciones de cabildeo para que sean reasignados a los departamentos responsables de ejecutar programas en beneficio de las comunidades marginadas, entre ellas las poblaciones dalit y las comunidades tribales. Se obtiene información sobre las asignaciones presupuestarias mediante solicitudes presentadas en virtud de la LDI (ver la Sección 8.1 al respecto), y los hallazgos se presentan y debaten en reuniones a todo nivel, desde el nivel aldeas hasta el nivel distrital.

Existe una enorme cantidad de manuales y foros de debate sobre fiscalización del presupuesto, e incluso una importante organización, el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP), que trabaja a dedicación exclusiva en este rubro. Las herramientas que utilizan las entidades socias del GTF no difieren significativamente de aquellas que emplean otros grupos e instituciones, de modo tal que no hemos elaborado una guía práctica al respecto. En vez de ello, hemos incluido un listado de recursos útiles sobre el tema en la sección sobre referencias.

Figura 2: Proceso del sistema de indicadores comunitario

5.4 Sistemas de indicadores comunitarios

El sistema de indicadores comunitarios es un proceso participativo que consiste en recolectar las opiniones de los usuarios/as, quienes califican a los proveedores de servicios con respecto a su desempeño, de acuerdo a una serie de criterios establecidos que son elaborados por las propias comunidades. Asimismo, los proveedores de servicios califican su propio desempeño. Una vez que ambas partes han concluido dicho proceso, se organiza una reunión de interfaz en la que ambas partes se reúnen e intercambian sus respectivos resultados. Los usuarios/as del servicio pueden dejar constancia de sus quejas e inquietudes, y los proveedores del servicio pueden dar a conocer los retos que enfrentan para prestar el servicio. A continuación, ambas partes debaten alternativas de solución para mejorar las cosas, idealmente llegan a soluciones negociadas y elaboran planes concretos para asegurar su implementación.

Existen algunas guías de muy buena calidad para trabajar con sistemas de indicadores, y en la sección de referencias encontrarán una selección de las mismas. La reunión de interfaz es una pieza clave para el éxito del proceso, y requiere del tipo de manejo cuidadoso que se suele requerir para las reuniones multisectoriales, donde los participantes pueden llegar con ideas preconcebidas negativas acerca de la otra parte.

Estudio de caso: Uso de sistemas de indicadores en el contexto de una comunidad urbana en Ghana

La comunidad La vive en uno de los suburbios ubicados al este de Accra, la capital de Ghana. A pesar de la precariedad de los servicios de agua, los recibos de agua facturados a los hogares eran elevados. Inicialmente, los miembros de la comunidad desconocían sus derechos y no se atrevían a visitar las oficinas del proveedor del servicio para presentar sus quejas. Tampoco sabían que podían solicitar medidores de agua, con el fin de saber el costo exacto de su consumo cada mes.

Por el lado del proveedor del servicio, la empresa (Ghana Water Company Limited/Aqua¬Vitens Rand Limited) pensaba que no era su responsabilidad informar a la comunidad por qué estaban recibiendo agua solo dos veces por semana, ni explicarles la facturación u otros temas. La institución socia del GTF, CONIWAS, organizó un ejercicio de indicadores comunitarios para lidiar con este problema.

Al principio, la oficina local de la empresa de agua se asustó porque pensó que serían sancionados por la empresa si participaban. CONIWAS habló con la oficina principal a nivel nacional y le explicó los beneficios del proceso, y la oficina central envió una carta al personal local, dándoles luz verde para participar en el ejercicio.

El ejercicio de indicadores comunitarios rompió la barrera que separaba a los proveedores del servicio de la comunidad La. En la reunión de interfaz se elaboró un plan de acción conjunta y se creó un Comité de Vigilancia del Servicio de Agua, compuesto por usuarios/as y empleados/as de la empresa de agua. La función del comité es asegurar que los problemas de agua sean resueltos por la empresa y que los miembros de la comunidad que intencionalmente destruyan las tuberías para robar agua sean llamados a responder por las autoridades tradicionales y el proveedor del servicio.

Luego de la reunión, se entregó a la comunidad asimismo un número telefónico gratuito, para que pudieran llamar a la empresa de agua a reportar cualquier filtración o problema. Además, se entregó a la comunidad el número personal de un empleado, para que pudieran contactar a un empleado especialmente designado para atender a la comunidad.

Los miembros de la comunidad actualmente sienten la confianza para llamar o visitar al proveedor del servicio y solicitar información o reportar problemas con el agua. Entienden la situación de La, donde el agua está racionada pero es distribuida regularmente, y saben cuándo esperar que les llegue el agua para poder almacenarla adecuadamente. Los robos de agua por parte de miembros de la comunidad han cesado, con el resultado de que el agua está fluyendo de los grifos a hogares que anteriormente carecían del servicio.

6. Incidencia política y relaciones de colaboración a nivel nacional

6.1 Metodologías y herramientas generales para el trabajo de incidencia política en la gobernabilidad

Los enfoques basados en la participación de las entidades socias en foros y grupos de trabajo sectoriales junto con el gobierno y otros actores, respaldados por una base de evidencia sólida, produjeron buenos resultados. En Malawi, por ejemplo, la Red del Sector de Agua, Medio Ambiente y Saneamiento (WESNET) participó en el equipo preparatorio nacional para la reunión de alto nivel de Saneamiento y Agua para Todos (SWA). Esto representó una oportunidad para que el personal del secretariado trabajara en estrecha colaboración con otros actores sectoriales y ministerios del gobierno como Salud, Educación y Economía. Nuevamente, en Madagascar, el Comité Regional de Diorano WASH (CRDW) de Anamalanga

Estudio de caso: Institucionalizando el diálogo con el gobierno estadual[19]

En el 2008, la entidad socia del GTF, el Centro de Estudios Rurales y Desarrollo (CRSD) – una ONG establecida cuyo trabajo se ha centrado durante los últimos 20 años en la población dalit[20] y comunidades tribales minoritarias – decidió combinar actividades de incidencia política sobre los problemas que afectan la gobernabilidad del sector de APS con intervenciones vinculadas al programa Mahatma Gandhi desarrollado en virtud de la Ley de Garantía de Empleo Rural Nacional (MGNREGA). La decisión se tomó por razones estratégicas, y porque la prioridad principal de estas comunidades es ganar el dinero suficiente como para sobrevivir.

El programa MGNREGA garantiza un mínimo de 100 días de empleo al año en proyectos de infraestructura rural a los trabajadores/as rurales no calificados. Esto representa un importante ingreso para los hogares pobres. Sin embargo, para los trabajadores/as analfabetos, resulta difícil acceder al programa si no reciben apoyo externo.

La experiencia de CRSD es que los esfuerzos aislados no impactan en los responsables de diseñar las políticas en términos de influenciarlos. En consecuencia, trabajó en estrecha colaboración con el Comité Popular de Monitoreo (PMC), una alianza de ONG, redes y organizaciones populares focalizadas en las poblaciones dalit y las comunidades tribales, que trabaja con las comunidades de 20 distritos en el estado de Andhra Pradesh. Una herramienta clave para el trabajo de incidencia política de PMC es reunirse regularmente con los responsables de diseñar las políticas del gobierno.

Con el tiempo, se desarrolló una relación de confianza entre dos redes de NGO (PMC y la Alianza de ONG de Andhra Pradesh - APNA) que trabajan de cerca con el gobierno estadual. El resultado es que el gobierno institucionalizó sus diálogos mediante la formación de una organización gubernamental: el Comité de Colaboración con las ONG. El Departamento de Desarrollo Rural (responsable del sector de APS) y el Departamento de Educación Primaria integran ambos el comité.

Adicionalmente, el Departamento de Desarrollo Rural ha aprobado órdenes del gobierno confiriendo a las afiliadas de redes de ONG el espacio para participar a través de APNA en el taller de interfaz que se celebra a nivel estadual mensualmente con el Secretario Principal de Desarrollo Rural, que revisa los programas de NGNREGA y, a nivel distrital, con el Director de Proyectos de la Gerencia Distrital de Agua.

19 Debido al inmenso territorio que abarcan los estados de la India donde se ejecuta el programa (Andhra Pradesh tiene una población de aproximadamente 84.5 millones de habitantes), el trabajo de incidencia política a nivel estadual puede considerarse como equivalente al mismo trabajo a nivel nacional en cualquier otro lugar.
20 Del sánscrito dalita, que literalmente significa "los oprimidos". El término "dalit" es utilizado por activistas y analistas progresistas para denominar a las comunidades o personas que se encuentran fuera del sistema de castas hindú, en ocasiones etiquetadas como "intocables". El Gobierno de la India los reconoce y protege como "castas reconocidas". Aunque de manera ilegal, la discriminación contra la población dalit sigue existiendo en el medio rural en asuntos de la vida diaria tales como vivienda. Por ejemplo, las familias dalit generalmente tienen que vivir en zonas alejadas de la aldea principal, escuelas, templos, fuentes de agua y lugares para comer. A menudo ignorados, en ocasiones insultados y sometidos a hostilidades o violencia si se considera que han traspasado los límites (ilegales) de lo permitido por la cultura tradicional, el término dalit es una descripción adecuada de la existencia que llevan.

La incidencia política consistente y sostenida que realizaron PMC y APNA con respecto a la implementación y selección de los beneficiarios del programa MGNREGA llevó a algunos cambios importantes:

- Con el fin de renovar los recursos de agua subterránea, PMC sugirió realizar una inversión de grandes proporciones, utilizando trabajadores/as del programa de empleo rural MGNREGA para rehabilitar las estructuras de recarga de los mantos acuíferos, tales como tanques de almacenamiento de agua superficial, canales de alimentación y canales de abastecimiento, y crear lagunas artificiales para proveer fuentes de agua indirectas para recargar la napa freática en vías de agotamiento de las aldeas rurales. Esto ha incrementado el nivel de los mantos acuíferos en la mayor parte de las áreas intervenidas.
- Los hogares pobres han accedido a unos 66.5 millones de rupias (alrededor de £800,000) en virtud del programa de empleo MGNREGA en las cinco localidades donde está trabajando CRSD

ha sido invitado a exponer su trabajo de gobernabilidad ante el Comité Nacional de APS, con miras a debatir la posibilidad de replicar las intervenciones a nivel nacional.

En muchos países, los programas tuvieron la buena fortuna de poder trabajar con redes establecidas, que contaban con amplia experiencia en el desarrollo e implementación de estrategias de incidencia.

En Burkina Faso se ha desarrollado un enfoque innovador para influir en las autoridades nacionales y hacerles ver la necesidad de priorizar las políticas de agua y saneamiento. El enfoque de saneamiento total recoge información sobre saneamiento de las zonas de origen de personajes públicos clave (por ejemplo, comerciantes, políticos, periodistas y actores de la sociedad civil), para lograr que se comprometan con el tema. Aunque se trata de un enfoque todavía nuevo, se está elaborando un plan operativo y una estrategia de comunicaciones con la finalidad de asegurar que las acciones se lleven a cabo hasta el final. El modelo será oficialmente lanzado por el Primer Ministro de ese país.

Estudio de caso: Incidencia política conjunta a diferentes niveles logra importantes mejoras en la política de saneamiento en la India

La campaña de Saneamiento Total del Gobierno de la India llevaba más de 10 años llevándose a cabo cuando se iniciaron esfuerzos de incidencia política a favor de reformas. Un problema había sido la baja acogida de la construcción de letrinas domiciliarias debido a los bajos montos de apoyo financiero que se recibían para ello.

Muchas ONG del sector de APS, entre ellas las instituciones socias del GTF, participaron en actividades de incidencia políticaa nivel estadual y nacional, como parte de una campaña para modificar la política de saneamiento y lograr un aumento del subsidio. A nivel nacional, Joe Madaithm, el director de Gram Vikas, la organización socia del GTF, se ha ganado la reputación de haber jugado un papel clave en las reformas a la política sanitaria y al subsidio, a través de su desempeño como Presidente del Grupo de Trabajo del gobierno sobre Agua y Saneamiento Doméstico a Nivel Rural.

El resultado es el surgimiento de una nueva campaña estatal de saneamiento, denominada Nirmal Bharat Abhiyan (NBA), a la que se han realizado cambios trascendentales en términos de enfoque y estrategia, incluyendo un nuevo énfasis en el desarrollo de capacidades a nivel comunitario y el compromiso de trabajar con un enfoque inclusivo y centrado en las personas. El Gobierno Indio también anunció un incremento de 361.5 por ciento en el financiamiento para el sector de APS - de 78,000 millones de rupias[21] en el último plan quinquenal a 360,000 millones de rupias en el décimo segundo plan quinquenal actual (2012-2107).

El gobierno también decidió fusionar el programa MGNREGA con el programa de saneamiento, de modo tal que el costo total de una letrina (10,000 rupias) se distribuya entre el programa Nirmal Bharat Abhiyan, que aportará 4,600 rupias, y MGNREGA, que contribuirá con 4,500 rupias en forma de pagos por trabajo en la construcción de la letrina, con lo cual cada familia tendrá que pagar el manejable saldo de 900 rupias. Esto debería acercar al país mucho más al logro del objetivo de cobertura universal en materia de saneamiento.

21 Aproximadamente £334.8 millones (de libras esterlinas).

6.2 Informes, sesiones informativas y consultas

Tal como se indica en otros manuales de esta serie, varias organizaciones socias del GTF a nivel nacional se comprometieron a elaborar un informe anual sobre el trabajo de las ONG del sector de APS en sus respectivos países, así como un recuento de los aportes al sector realizados por dichas organizaciones en términos de dinero e instalaciones y servicios de APS. La primera vez que los gobiernos vieron estos informes, se quedaron sorprendidos pero impresionados por la magnitud de la contribución que están haciendo las ONG que trabajan en APS. En consecuencia, adoptaron una actitud más positiva frente a la participación de las ONG en foros sectoriales.

En Nicaragua, la Red de Acción del Agua Centroamérica (FANCA) lideró el desarrollo de un informe nacional sobre el derecho al agua. El informe recopiló, entre otras cosas, 1,371 entrevistas con comités de agua potable y usuarios/as, con la finalidad de crear una línea de base que revelara la percepción general de la calidad de los servicios de APS en el medio rural, así como el estado del marco legal para el sector.

El informe fue presentado a los gobiernos municipales, redes de comités de agua potable, ONG que trabajan en el sector y todos los ministerios del gobierno (salud, ambiente y recursos naturales, agro-pecuario y forestal). La entrega del informe se realizó al mismo tiempo que actividades de incidencia política, lo cual ha tenido como resultado un aumento de la inversión en servicios de APS por parte de los municipios e instituciones públicas responsables del sector, tanto para mejorar los sistemas de agua existentes como para construir sistemas nuevos.

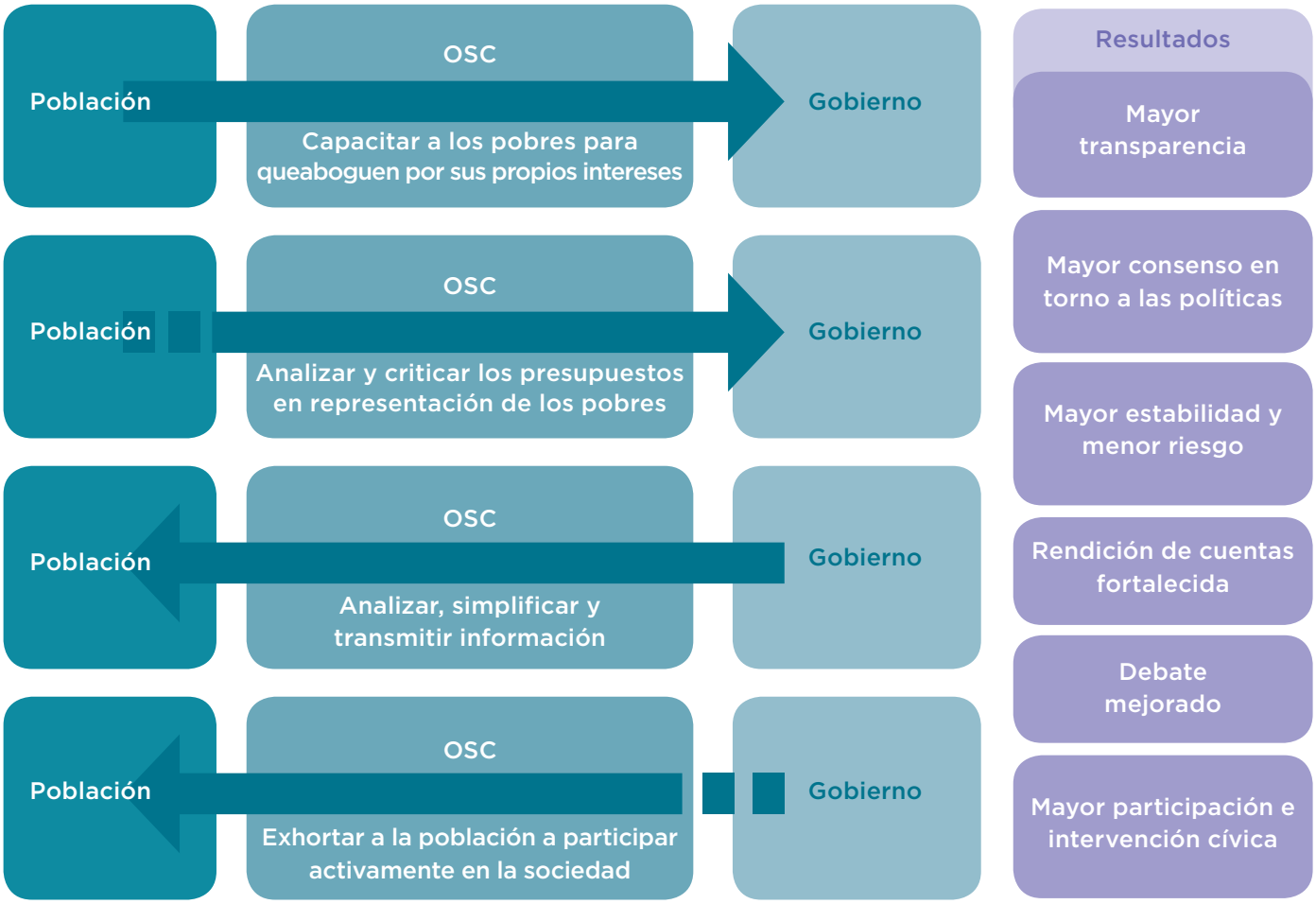
A nivel internacional, el informe fue presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) en octubre del 2009 por Catarina de Albuquerque, la experta independiente designada por la Organización de las Naciones Unidas para ver las cuestiones vinculadas a las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y a saneamiento. Al mismo tiempo se presentó el informe elaborado por el gobierno. Algunas de las recomendaciones que aparecen en el informe de FANCA/CODA han sido incluidas en el Examen Periódico Universal (EPU) presentado por el Gobierno de Nicaragua a las Naciones Unidas. El Gobierno Español ha respaldado el llamado hecho a Nicaragua para que garantice el derecho al agua y a saneamiento para toda la población, en especial las comunidades vulnerables del campo y la ciudad. FANCA y CODA están trabajando en un segundo informe que se utilizará para influir en el segundo EPU del Gobierno de Nicaragua, programado para presentarse en noviembre del 2013.

MARI en Andhra Pradesh, India, llevó a cabo varios estudios temáticos con el fin de llamar la atención sobre una serie de problemas que no habían sido debidamente atendidos por los responsables de diseñar las políticas públicas relativas al sector. Los hallazgos de dichos estudios han sido utilizados en procesos de diálogo basado en evidencia y actividades de incidencia y han sido difundidos por diferentes medios, entre ellos talleres a los que se invitó a especialistas del sector, formadores de opinión y funcionarios/as de los gobiernos locales.

Los estudios de MARI versaron sobre los siguientes temas:

- Políticas, programas y disponibilidad de servicios de APS para adultos mayores y personas con habilidades diferentes.
- Estado de los sistemas de abastecimiento de agua por tubería en las aldeas del proyecto.
- Higiene y manejo del período menstrual.
- Análisis del presupuesto a nivel del Subplan Tribal.

Figura 3: Funciones que desempeñan las OSC en el trabajo de incidencia política en el presupuessto y resultados esperados



Fuente: WaterAid Nepal, 2010

6.3 Fiscalización y seguimiento del presupuesto a nivel nacional y sistemas de seguimiento del gasto público (PETS)

Los procesos de fiscalización y seguimiento del presupuesto a nivel nacional han seguido los mismos pasos que a nivel local. Luego de la capacitación en fiscalización del presupuesto que recibieron las afiliadas de CONIWAS en Ghana (facilitada por el Proyecto Internacional de Presupuesto), las ONG descubrieron que había un déficit de 45 por ciento en la culminación de los compromisos asumidos por el gobierno en el marco de la iniciativa Saneamiento y Agua para Todos (SWA). Luego de involucrar a los medios en el trabajo de incidencia, las autoridades renovaron su compromiso de incrementar aún más el financiamiento para el sector de APS.

En Malawi, la Red del Sector de Agua, Medio Ambiente y Saneamiento (WESNET) realizó un ejercicio de fiscalización de los presupuestos para el sector de APS y presentó su evaluación como insumo al proceso de consulta sobre el presupuesto nacional. Por primera vez, en respuesta a los llamados realizados por las ONG y otras instituciones de desarrollo socias bajo el liderazgo de WESNET, el presupuesto nacional 2011-2012 para el sector de APS tuvo una línea presupuestaria especial, lo cual representó una oportunidad única para los fines de incrementar la transparencia en el presupuesto.

ONG y redes de ONG con experiencia en fiscalización del presupuesto, entre ellas las entidades socias del GTF en Uganda, utilizaron asimismo la metodología de encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés). PETS puede ser una poderosa herramienta de diagnóstico para examinar el flujo de los recursos a través de un sistema e identificar dónde ocurren retrasos y filtraciones. La pregunta más importante a la que puede ayudar a dar respuesta la herramienta PETS es qué porcentaje de los fondos originalmente programados llegó efectivamente a las instituciones beneficiarias. La experiencia demuestra que la difusión generalizada de los resultados de las encuestas PETS puede contribuir a reducir fuertemente las filtraciones. Para ello, la herramienta PETS tiene que ser asumida como parte regular del trabajo tanto de los gobiernos como de las ONG. Debido a que las encuestas PETS arrojan datos cuantitativos, es aconsejable combinarlas con herramientas tales como los sistemas de indicadores comunitarios, que revelan mucho más información sobre la calidad del servicio.

Las organizaciones socias del GTF en Uganda advierten que introducir la metodología PETS puede ser un asunto muy delicado, y creen que debería ser uno de los últimos componentes de un programa de gobernabilidad. El desarrollo de relaciones de colaboración estrechas con los gobiernos debería venir primero, especialmente en los países donde existe una alta incidencia de corrupción, la misma que saldrá a la luz durante un ejercicio PETS. Por ejemplo, cuando la Asociación para Operaciones Cooperativas de Investigación y Desarrollo (ACORD) y sus organizaciones socias desarrollaron una herramienta de seguimiento del gasto público para las unidades administrativas conocidas como parishes de la región sudoccidental de Uganda, la misma que integraba mecanismos de rendición de cuentas y se

enfocaba en las partidas presupuestarias para la gestión y ejecución de servicios públicos, algunos funcionarios/as estatales sintieron que era una herramienta de investigación encubierta que la sociedad civil podía utilizar para implicarlos directamente. No obstante lo anterior, las organizaciones consideran que el trabajo de rendición de cuentas en el sector de APS no se podrá llevar a cabo en todo su potencial si no se aplica alguna forma de herramienta PETS en alguna etapa del proceso.

6.4 El papel que cumplen los medios y las comunicaciones para ejercer presión

No importa cuán bien meditada haya sido una estrategia de incidencia política, generalmente llega un momento en que es imposible avanzar si no se ejerce presión sobre las instancias de decisión.

Ese es el momento en que resulta valioso para las ONG poder trabajar en colaboración con los medios, ya que la aversión de los gobiernos y proveedores de servicios a la publicidad negativa puede empujarlos a tomar acción.

Los medios de comunicación buenos e independientes pueden reforzar los llamados de la ciudadanía a mejorar la gobernabilidad. Tal como vimos en la sección sobre radios comunitarias, se trata de una importante herramienta para amplificar las voces de los ciudadanos/as comunes y corrientes, que de otra manera no serían escuchadas. La presencia de medios de comunicación serios puede crear oportunidades para que una amplia variedad de opiniones sean escuchadas, incentivar el debate en torno a temas de actualidad y propalar mensajes que generen conciencia entre la ciudadanía. En todos estos sentidos, los medios de comunicación cumplen un papel crucial en el fortalecimiento de la gobernabilidad. Más aún, si hacen públicas las limitaciones o fallas de los gobiernos y proveedores de servicios, pueden ejercer presión y por lo tanto lograr cambios y mejoras.

Desafortunadamente, en el pasado los medios no han considerado los temas de APS como de gran interés periodístico. Para contrarrestar su falta de entusiasmo, algunas organizaciones socias del GTF invitaron a periodistas a sesiones de desarrollo de capacidades en materia de APS y exhortaron a sus instituciones socias a crear grupos de periodistas especializados en APS. Las entidades socias tanto de Nigeria como de Etiopía convocaron a los medios afiliados a redes mediáticas sobre el sector de APS a foros de debate con el objeto de explorar posibilidades de promover los temas que afectan la gobernabilidad, tales como la transparencia y la rendición de cuentas. En Nigeria, la institución socia del GTF, la Red Nacional de la Sociedad Civil para el Agua y el Saneamiento (NEWSAN), suscribió un memorandum de entendimiento con la Red Mediática Nacional de APS, con la finalidad de elevar el perfil del programa del GTF y profundizar el interés de los medios en los temas que afectan la gobernabilidad del sector de APS.

La Red de Información y Comunicación sobre el Sector de Agua, Higiene y Saneamiento (RICHE), una entidad socia del GTF en Burkina Faso (y la única red de periodistas del programa), ha organizado capacitaciones para sus afiliados/as (periodistas y comunicadores/as) sobre

incidencia política a través de los medios y redacción de artículos sobre temas de APS. RICHE ha realizado algunos esfuerzos importantes para incrementar el suministro de información sobre el sector de APS en Burkina Faso mediante la producción de su propio periódico especializado, H2O info; la producción de programas radiales en estaciones de difusión local y nacional; así como la publicación de numerosos artículos sobre los problemas del sector en los medios de prensa tradicionales. Esto ha levantado el perfil de los temas de APS, tanto frente a la ciudadanía como a los responsables de diseñar las políticas públicas.

En Centroamérica, los medios también cumplieron un papel primordial al hacer públicos los problemas del sector de APS y confrontar a los responsables políticos con respecto al abordaje de los mismos. Por ejemplo, en Honduras se organizaron foros televisivos para que los miembros de las comunidades pudieran dar a conocer sus inquietudes con relación a diferentes temas y presionar a las autoridades para que hicieran algo al respecto. Más recientemente, FANCA ha desarrollado una estrategia de comunicaciones que incluye, entre otras cosas, enviar boletines a los decisores políticos y otros actores, utilizar sitios en las redes sociales, producir programas televisivos y radiales para respaldar la formación de redes entre los comités de agua potable, incentivar los debates y exigir cuentas a las instancias de decisión.

7. Conclusiones

Las entidades socias de WaterAid y FAN utilizaron una amplia variedad de enfoques, metodologías y herramientas para trabajar en colaboración con el gobierno y otros actores clave. Cada entidad realizó su propia selección para que fuera apropiada para el contexto político, económico, social y cultural específico en el que se llevó a cabo el trabajo, con el fin de lograr los mejores resultados posibles.

A nivel local, la base de todo el trabajo de colaboración fueron organizaciones comunitarias de base inclusivas. Las entidades socias eran conscientes de los desafíos que entrañaba trabajar con un enfoque inclusivo y basado en derechos. No es una opción fácil y, aunque lograr resultados toma más tiempo, tiene la ventaja de ser sostenible a más largo plazo porque las comunidades se convierten en socias de su propio desarrollo. Las habilidades y la confianza en sí mismas que desarrollan en el transcurso del programa serán útiles para el trabajo de gobernabilidad en los años por venir.

A nivel nacional, los actores centrales fueron las redes de ONG. En armonía con la razón de ser de su trabajo de incidencia, utilizaron procesos democráticos para definir los temas prioritarios y las recomendaciones que efectúan a los gobiernos y otros actores. Esto confirió a su trabajo una solidez y una fortaleza que son imposibles de alcanzar cuando personas particulares y organizaciones individuales realizan incidencia política por su cuenta.

Tanto a nivel local como nacional, los enfoques de incidencia política que utilizaron las organizaciones socias del GTF se sustentaron en los principios de participación y diálogo constructivo, respaldado por evidencia. Se dio preferencia a las tácticas de colaboración con el gobierno y otros actores dentro de espacios de debate sectorial, aspi como a las soluciones favorables para todas las partes, por encima de los estilos confrontacionales. Los enfoques que se privilegiaron son apropiados para el trabajo de incidencia política en materia de gobernabilidad, que necesita provocar cambios en las actitudes y conductas de los poderosos y entraña técnicas de persuasión y motivación crítica, antes que críticas vociferantes.

No obstante lo anterior, las instituciones socias también estuvieron listas para ejercer presión cuando fuese necesario. Las dos principales metodologías que emplearon para tal fin fueron las actividades a través de y en colaboración con los medios y el uso de derechos establecidos por ley para obtener respuestas de los gobiernos o proveedores de servicios. Ambos enfoques fueron eficaces para convencer a los decisores políticos de la necesidad de reaccionar.

En términos generales, tomar la opción más difícil - emplear procesos de incidencia política inclusivos y democráticos - significó que los resultados tardaron más en emerger. Sin embargo, la inversión de energía y paciencia valió la pena. Los cambios que se han observado en las relaciones entre los gobiernos y la población, y entre proveedores y usuarios/as de servicios, descansan sobre el tipo de cimientos sólidos que deberían asegurar más cambios sostenibles en el futuro.

8. Herramientas prácticas

8.1 Uso de la Ley de Derecho a la Información (LDI)

Las instituciones socias del GTF y las organizaciones comunitarias de base que participan en el programa en la India presentaron solicitudes al amparo de la LDI, para lo cual se dieron los siguientes pasos:

(i) Concientización, capacitación e identificación de temas vinculados al derecho a la información
Primero el personal del GTF, y luego las organizaciones de base del sector de APS, recibieron información general sobre la LDI así como capacitación para aprender a utilizarla, no solo con el fin de exigir cuentas a los gobiernos locales sino también en el proceso de presentar una solicitud y hacerle seguimiento. Los temas fueron identificados y definidos por los miembros de la comunidad, generalmente en las reuniones periódicas de su organización comunitaria de base.

(ii) Elaboración de solicitudes acogiéndose a la LDI
Es importante, antes de preparar una solicitud, que la organización comunitaria de base averigüe qué departamento del gobierno local y qué funcionario/a es responsable del tema y cómo dirigirse a ellos. Presentar una solicitud con esos detalles equivocados puede llevar a que sea rechazada.

Las solicitudes pueden redactarse en el idioma local y presentarse ya sea escritas a máquina o a mano (en letra pulcra y entendible). Se deben resaltar las consultas y/o quejas específicas, sustentadas en evidencia recogida en la aldea o localidad. La solicitud debe indicar claramente cuál es la naturaleza del problema e incluir preguntas sencillas y bien estructuradas acerca de la información específica que se está solicitando. Esto impide que los funcionarios/as evadan el tema principal.

Generalmente, las instituciones socias del GTF apoyaron a las organizaciones comunitarias de base con la preparación de solicitudes al amparo de la LDI, hasta que estuvieron seguras de que las comunidades podían hacerlo por sí solas.

(iii) Presentación de la solicitud
En la India, las solicitudes se pueden enviar por correo, utilizando el sistema de acuse de recibo. En teoría, también pueden ser entregadas a mano o enviadas por correo electrónico, pero se corre el riesgo de que los destinatarios se nieguen a aceptarlas. Existe un cargo nominal por solicitud por un valor de alrededor de 10 rupias[22] (este puede variar ligeramente, dependiendo del departamento), pero las personas que viven reconocidamente por debajo de la línea de pobreza están exoneradas del pago si pueden presentar pruebas que acrediten su situación.

La organización comunitaria de base deberá guardar siempre una copia de la solicitud de información presentada en virtud de la LDI, para hacerle un seguimiento y como referencia futura.

(iv) Manejo de la respuesta
De acuerdo a la LDI en la India, toda solicitud debe ser respondida en un plazo de 30 días. Si esto no sucede, la organización comunitaria deberá reclamar de inmediato. Una vez recibida la información del gobierno local, esta es analizada en sesión de la organización comunitaria y se debaten y planifican los pasos siguientes.

En ocasiones, si una organización comunitaria considera que la información recibida es inadecuada, puede recurrir nuevamente al gobierno

22 A modo de comparación, en abril del 2013 el precio del principal producto de la canasta familiar en la India, el arroz, oscilaba entre 28 y 60 rupias por kilo, dependiendo de la calidad del producto.

local por medio de una apelación solicitando mayores detalles.

Antes de presentar una apelación, es conveniente investigar el tema con mayor detenimiento, verificar nuevamente los datos y recolectar información adicional utilizando diversas herramientas de recolección de evidencia (ver el Cuadro 1). Esto le permitirá a la organización comunitaria de base preparar un informe pormenorizado y analizar las diferencias entre la situación sobre el terreno y la información que le ha sido entregada por el gobierno.

El paso siguiente puede consistir en presentar un recurso de apelación formal, solicitando información adicional o pidiendo una cita para debatir el tema directamente con las autoridades del gobierno. Presentar una tercera apelación está permitido pero, si no se logra obtener la información adicional por esta vía, las únicas opciones que restan son realizar incidencia política directa o llevar el caso a los tribunales[23].

8.2 Producción de un programa de radio local[24]

(i) Identificación y priorización de los temas centrales con organizaciones comunitarias del sector de APS

Los temas que se seleccionen para cada programa radial deben basarse en el grado de urgencia de los problemas que hayan emergido de los ejercicios de movilización, análisis y planificación a nivel de la comunidad. Una vez que los temas hayan sido seleccionados, y después que el programa haya salido al aire, se deberá asignar tareas a distintos miembros de la organización comunitaria local para que realicen un seguimiento. Dichas personas tendrán la responsabilidad de informar a las comunidades sobre el estado de los avances hasta que el problema haya sido resuelto por completo.

(ii) Selección de la mejor estación de radio y de los horarios más idóneos para el programa

En un país como Uganda, donde existe una multiplicidad de estaciones de radio locales, deberá elaborarse un listado de todas las estaciones disponibles en la región. La decisión con respecto a qué estación elegir debe basarse en factores tales como: cobertura geográfica, volumen de sintonía, tipo de audiencia, idioma utilizado y costos de transmisión.

El horario a escoger para los programas radiales es crucial para llegar a la audiencia objetivo, y dependerá del contexto local. El programa debe ser propalado a una hora en que la audiencia no esté sujeta a otras obligaciones, por ejemplo, cuando hayan regresado a sus hogares después del trabajo y luego de haber concluido todas las labores domésticas.

(iii) Selección del presentador/a

La persona que presentará y/o moderará los debates que se llevarán a cabo durante el programa será un empleado/a de la estación radial, el mismo/a que será escogido por su conocimiento e interés en el tema, su personalidad y su habilidad para moderar debates entre personas

23 Para un ejemplo de un estudio de caso de solicitudes presentadas repetidamente que terminaron en juicios en los tribunales, ver el estudio de caso al respecto en el Manual 1, *Empezando el trabajo de gobernabilidad*. Disponible en: www.wateraid.org/gtflearninghandbooks
24 Para una descripción detallada de la experiencia de Uganda con el uso de radios comunitarias, incluyendo los métodos utilizados y las lecciones aprendidas, ver Nabembezi, D., Nabunya, H., Abaliwano, J y Ddamulira, D (2010) *Harnessing the power of community radio broadcasting to promote accountability, transparency and responsiveness of water, sanitation and hygiene service provision in Uganda [Encauzando el poder de las emisiones radiales comunitarias para promover la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en Uganda]*. WaterAid Uganda.
Disponible en: www.wateraid.org/~/media/Publications/community-radio-broadcasting-promote-accountability.pdf

que opinan diferente. WaterAid Uganda identifica tres tipos de guiones que pueden ser preparados para un programa radial[25].

- Guiones breves, de uno a tres minutos de duración, diseñados para entretener a la comunidad y crear conciencia en relación con temas clave, con un llamado a la acción dirigido a proveedores de servicios específicos y al liderazgo del gobierno local. Estos guiones pueden ser elaborados como una alternativa a utilizar si los funcionarios/as y líderes políticos no se presentan al programa. Asimismo, pueden utilizarse spots radiales como "trailers" para publicitar programas futuros.

- Opiniones de la comunidad sobre el problema, sus causas y soluciones. Este tipo de guiones pueden ser utilizados sin que se requiera la presencia de panelistas, y crean un diálogo entre la comunidad y el/la periodista o la persona que está moderando el programa. Las opiniones de la comunidad se graban y se dividen en spots que son propalados luego durante una emisión en vivo, y en respuesta se reciben llamadas y mensajes de texto de la audiencia. La duración total de un guión de esta naturaleza normalmente sería de unos siete a 10 minutos.

- Guiones de transmisiones en vivo, diseñados para ser utilizados con grupos de panelistas con el objeto de encauzar la discusión de un tema en particular. Cada guión puede durar entre tres y cinco minutos. En algunos casos se puede utilizar más de un guión en el transcurso de un mismo programa, ya sea en respuesta a los comentarios de los panelistas o con el fin de destrabar la discusión.

Nota

En algunos países, y regiones al interior de los países, la cobertura de las estaciones de radio tanto comerciales como estatales es limitada. Sin embargo, salvo que sean proscritas por el gobierno, esto no es óbice para utilizar los programas radiales como una herramienta.

Si una ONG cuenta con el equipo básico adecuado (antenas, parlantes, instrumentos de grabación, etc.) y emplea un poco su imaginación (poniendo parlantes en las copas de los árboles para expandir la cobertura; publicitando el horario de las transmisiones por medio de altavoces, afiches y mensajes de texto, etc.), podrá producir y emitir sus propios programas radiales.

La experiencia de WaterAid Tanzanía demuestra que, si se graban las opiniones de la comunidad y se hace escuchar las grabaciones después a las autoridades del gobierno y proveedores de servicios, y se graban también las respuestas de estos últimos y se retransmiten las grabaciones a las comunidades, este puede ser un método empoderador y eficaz para impulsar el diálogo y ejercer influencia, sin necesidad de montar un programa en vivo.

Desde luego, la cobertura será más limitada, llegando quizás a unas tres o cuatro aldeas a la vez. Sin embargo, si se escogen los horarios y lugares adecuados para transmitir las grabaciones (por ejemplo, a la hora de cierre del mercado local, o cuando la gente se está yendo a sus casas después de asistir a un lugar de culto, etc.), es una estrategia valiosa para hacer llegar los mensajes de incidencia.

(iv) Uso de un/a periodista independiente para recoger las opiniones de la comunidad

Las instituciones socias del GTF en Uganda recomiendan tomarse el tiempo necesario para aleccionar detenidamente al hombre o mujer de prensa antes de que realice su visita a la comunidad para corroborar por sí mismo/a los problemas. Esto les permitirá formarse una imagen mental de la historia y los/las ayudará a recoger las opiniones de la comunidad con mayor eficiencia, con la intención de crear un guión de opiniones comunitarias para ser propalado durante el programa radial.

25 Nabembezi, D, Nabunya, H, Abaliwano, J y Ddamulira, D (2010) *Harnessing the power of community radio broadcasting to promote accountability, transparency and responsiveness of water, sanitation and hygiene service provision in Uganda [Encauzando el poder de las emisiones radiales comunitarias para promover la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en Uganda]*. WaterAid Uganda, Kampala.
Disponible en: www.wateraid.org/~/media/Publications/community-radio-broadcasting-promote-accountability.pdf
26 Nabembezi, D, Nabunya, H, Abaliwano, J y Ddamulira, D (2010) Ibídem

(v) Selección y agendación de los panelistas

Se selecciona un máximo de cuatro personas - dependiendo del tema que haya sido identificado - entre miembros de la comunidad y proveedores de servicios (por ejemplo, funcionarios/as del gobierno local, tanto técnicos como políticos, empresas privadas prestadoras de servicios), de modo tal que todos los puntos de vista estén representados. Se deberá dar preferencia a las personas que ocupan cargos de autoridad y por lo tanto tienen capacidad para influir en las decisiones.

Es recomendable que la ONG envíe una invitación por escrito a los y las potenciales panelistas, indicándoles dónde y cuándo será propalado el programa, quién será el moderador/a de la sesión, quiénes serán los otros/as panelistas invitados, detalles sobre el transporte y cualesquier gastos que les serán pagados. Luego de las cartas se deberá hacer llamadas telefónicas de seguimiento, sobre todo una para recordar a los panelistas su compromiso de asistir.

(vi) Promoción del programa de radio

Las semanas y días anteriores al programa de radio, la gerencia de la estación radial deberá propalar una serie de anuncios promocionales, invitando a los y las oyentes a sintonizar el programa. Dichos anuncios deben incluir: información sobre el tema, los nombres de los invitados/as y la fecha y hora de transmisión del programa.

Además, la ONG debe cerciorarse de que todas las organizaciones comunitarias con las que está trabajando estén informadas sobre el horario de transmisión del programa.

(vii) Transmisión en vivo del programa

Todos los invitados/as, así como el presentador/a y/o moderador/a del programa, deben llegar 30 minutos antes de que empiece la transmisión del programa, de modo tal que el presentador/a pueda crear un acercamiento con los invitados/as, conociéndolos tanto a ellos/as personalmente como sus perspectivas y aleccionándolos sobre lo que tendrán que hacer en el programa en vivo. Con esto se evitará perder tiempo efectivo de transmisión al aire.

- Durante el programa en vivo, luego de hacer una breve presentación de los y las panelistas, el presentador/a o moderador/a establece la pauta de todo el programa.
- El programa suele empezar con las opiniones de la comunidad pregrabadas, que suscitan respuestas o comentarios de los y las panelistas.
- También es posible pautar algunos minutos para recibir llamadas de los y las oyentes, o para leer los mensajes de texto recibidos durante la transmisión del programa.
- Al final del programa, todos los y las panelistas deberán acordar una alternativa de solución para el problema objeto de la discusión, la misma que puede ser ya sea un compromiso por parte de los proveedores del servicio o los pasos siguientes a seguir, claramente especificados, para atender los reclamos de la comunidad.
- Adicionalmente al tema principal analizado, el programa puede incluir un mensaje general sobre, por ejemplo, saneamiento o buenos hábitos higiénicos, o proporcionar información sobre otros problemas con los servicios que estén teniendo las comunidades.

(viii) Seguimiento de los compromisos asumidos por los y las panelistas en el programa

Para poder hacer un seguimiento, la gerencia de la estación de radio deberá entregar a la ONG una copia grabada

del programa, así como de los mensajes de texto recibidos. Estos pueden ser utilizados como evidencia para exigir cuentas a los proveedores de servicios con respecto a los compromisos que asumieron en el programa. Los materiales deben hacerse llegar asimismo a las organizaciones comunitarias pertinentes, para que los empleen en sus acciones de seguimiento, monitoreo e incidencia política.

Lecciones

- Recolectar evidencia e información tanto de las comunidades como de los proveedores de servicios para utilizarlas durante un programa le confiere solidez al programa.
- La evidencia también juega un papel clave para contrarrestar los intentos de los políticos de sabotear los programas, por ejemplo, ligándolos a los partidos de oposición y aduciendo que su objetivo es perjudicar a la administración política actual.
- La duración del programa debe dar no solo a los panelistas sino también a las personas que realizan llamadas el tiempo suficiente como para llevar a cabo un buen debate de los temas mencionados en el guión pregrabado, pero no debe ser tan larga como para aburrir a los oyentes.
- Promover la participación de todos los actores importantes involucrados y darles a todos/as el tiempo suficiente para hablar, fortalece la credibilidad y la eficacia del programa de radio.
- Las instituciones socias del GTF en Uganda descubrieron que, si se revela el tema exacto del programa al momento de realizar las invitaciones, el personal de mayor rango puede desanimarse de asistir, enviando a participar en el programa a personal de menor rango, que carece de la autoridad para tomar decisiones. En estos casos, mencionar un tema más genérico puede ser más prudente.
- Los programas de radio en ocasiones se ven empantanados en un cúmulo de acusaciones, en que funcionarios/as del gobierno local, proveedores privados de servicios y políticos se echan la culpa mutuamente con la finalidad de defender sus propias posiciones. El resultado es que el programa puede terminar sin que nadie se haya comprometido a tomar medida alguna para resolver la situación. Los periodistas y presentadores/as y la ONG local deberán evaluar a los y las panelistas de antemano y preparar estrategias para evitar que esto suceda.
- Idealmente, para crear el hábito de escuchar el programa entre la audiencia objetivo, el programa deberá ser propalado en intervalos regulares, el mismo día de la semana y a la misma hora.
- Apartarse de un horario predecible puede llevar a una disminución de la audiencia y además afectar la moral de las comunidades involucradas.
- Transmitir un programa regular es costoso. Se pueden recaudar fondos consiguiendo auspiciamientos del sector privado, o también se pueden reducir los costos si se cabildea a la gerencia de una estación de radio, apelando a su responsabilidad social empresarial y recordándoles las posibilidades de incrementar la sintonía.

Referencias y recursos

Benequista, N (2010) "Putting citizens at the centre: Linking states and societies for responsive governance – A policymaker's guide to the research of the Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability" [Poniendo al ciudadano al centro: Estableciendo una relacion entre el Estado y las sociedad para una gobernabilidad receptiva – Guía del diseñador de políticas a las investigaciones del Centro de Investigaciones para el Desarrollo sobre ciudadanía, participación y rendición de cuentas]. Ponencia preparada para la conferencia del DFID sobre "Los aspectos controvertidos de la pobreza, elites, ciudadanos/as y Estados". Reino Unido. Disponible en: www.drc-citizenship.org/publications/CDRC_Policy_Findings_Summary.pdf

DFID (2007) *Governance, development and democratic politics: DFID's work in building more effective states [Gobernabilidad, desarrollo y política democrática: El trabajo del DFID en la construcción de Estados más eficaces]* Disponible en: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf

Dongier, P et al (2001) "Community driven development", [Desarrollo impulsado por la comunidad], Capítulo 9, en: Libro de consulta para documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Banco Mundial, Washington DC, Estados Unidos. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf

Gaventa, J y Barrett, G (2010) *So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement [De modo que ¿qué diferencia hace? Mapeando los resultados de la participación ciudadana]*. Resumen de la investigación del IDS que aparece en el Documento de Trabajo del IDS No. 347. Reino Unido. Disponible en: www.ids.ac.uk/idspublication/ shifting-power-assessing-the-impact-of-transparency-andaccountability-Initiatives

Jobe, O, Kadewere, F y Rutayisire, R (sin fecha) *Manual for budget demystification – A step by step guide: Capacity building for participatory approach in the budget process [Manual de desmitificación del presupuesto – Una guía pormenorizada: Desarrollo de capacidades para adoptar un enfoque participativo en el proceso del presupuesto]*. Asociación Municipal de Desarrollo para el Este y el Sur de África (MDP), Sudáfrica. Disponible en: www.mdpafrica.org.zw/p2p/WBI-MDPESA%20Manual%20for%20Budget%20Demystification-%20September%2020.pdf

Hucks, L (2008) *Think local act local: Effective financing of local governments to provide water and sanitation services Pensar a nivel local, actuar a nivel local: Financiamiento efectivo de los gobiernos locales para suministrar servicios de agua y saneamiento]*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: www.wateraid.org/~/media/Publications/think-local-act-local.pdf

Redhouse, D (2005) *Getting to boiling point: Turning up the heat on water and sanitation [Llegando al punto de ebullición: Subiendo el fuego en el sector de agua y saneamiento]*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: www.washdoc.info/docsearch/title/150479

WaterAid (2008) *Improving water and sanitation governance through citizens' action [Mejorando la gobernabilidad del sector de agua y saneamiento a través de la acción ciudadana]*. WaterAid Nepal, Katmandú, Nepal. Disponible en: www.wateraid.org/uk/what_we_do/documents_and_publications/default.asp

WaterAid (2011) *Rights-based approaches to increasing access to water and sanitation [Enfoques basados en derechos para incrementar el acceso a agua y saneamiento]*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/funding/gtf-guidelines07.asp

Herramientas y metodologías

Radios comunitarias

La experiencia del programa del GTF en Uganda con el uso de radios comunitarias ha sido recogida en Nabembezi, D, Nabunya, H, Abaliwano, J y Ddamulira, D (2010) *Harnessing the power of community radio broadcasting to promote accountability, transparency and responsiveness of water, sanitation and hygiene service provision in Uganda [Encauzando el poder de las emisiones radiales comunitarias para promover la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en Uganda]*. WaterAid Uganda, Kampala, Uganda. Disponible en: www.wateraid.org/~/media/Publications/communityradio-broadcasting-promote-accountability.pdf

La página en el portal web de UNESCO que contiene un enlace a *Community radio handbook [Manual para operadores de radio comunitaria]* también contiene enlaces a una serie de guías sobre radio comunitaria. Disponible en: www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/community-radio-handbook/

Sistemas de indicadores comunitarios

Una introducción a grandes rasgos a los sistemas de indicadores comunitarios en forma de una presentación en Power Point: Grupo de Participación y Compromiso Cívico, Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial (sin fecha). *The community score card process – Introducing the concept and methodology [El proceso del sistema de indicadores comunitarios – Introducción al concepto y la metodología]*. Banco Mundial.
Disponible en: http://betterevaluation.org/resources/guides/community_scorecard_process

Caja de herramientas que puede ser aplicada a cualquier sector, dedicada a describir el proceso de implementación de la herramienta de sistemas de indicadores: CARE Malawi (2007). *The scorecard toolkit: A generic guide for implementing the scorecard process to improve quality of services [La caja de herramientas de sistemas de incidadores: Guía genérica para la implementación del proceso de sistemas de indicadores con el objeto de mejorar la calidad de los servicios]*. CARE. El anexo contiene materiales de apoyo tales como guías para facilitar ejercicios de calificación participativa.
Disponible en: http://edu.care.org/Documents/ Forms/DispForm.aspx?ID=477

Una herramienta diseñada por: Mwanza, J y Ghambi, N (sin fecha) *The community scorecard process: Methodology, use, successes, challenges and opportunities [El proceso de sistemas de indicadores comunitarios: Metodología, uso, éxitos, desafíos y oportunidades]*. IIED, Londres, Reino Unido
Disponible en: pubs.iied.org/pdfs/G03207.pdf

Un documento breve describiendo el positivo papel que pueden cumplir los sistemas de indicadores: Wild, L y Harris, D (2012) *More than just 'demand': Malawi's public-service community scorecard [Más que solo "demanda": El sistema de indicadores comunitarios para servicios públicos de Malawi]*. Documento informativo de ODI sobre proyectos No. 69. Londres, Reino Unido.
Disponible en: www.odi.org.uk/publications/6200-community-scorecard-publicservice-malawi

Singh, J y Shah, P (sin fecha) El proceso del sistema de indicadores comunitarios: *A short note on the general methodology for implementation [Nota breve sobre la metodología general de implementación]*. Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.

Medios en general

Documento que versa principalmente sobre el uso de los medios para hacer incidencia política en materia de gobernabilidad. Martinsson (2009) *The role of media literacy in the governance reform agenda [El papel de la alfabetización mediática en la agenda de reformas a la gobernabilidad]*. CommGap, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos. Disponible en: www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3739

La Ley de Derecho a la Información

Una buena caja de herramientas introductoria para ser usada al tratar de acceder a información del gobierno y otras instituciones: Winrock International India (2005). *Accessing 'public' information [Accediendo a la información 'pública']*. Esta caja de herramientas forma parte de la serie de Herramientas de Poder de IIED Londres. Disponible en:
www.policy-powertools.org/Tools/Ensuring/docs/accessing_public_ information_tool_english.pdf

Para los antecedentes de la campaña por el Derecho a la Información en la India, ver:
Baviskar, A (2007) *Is knowledge power? The Right to Information campaign in India [¿Conocimiento es poder? La campaña por el Derecho a la Información en la India]*. Disponible en: http://rtiworkshop.pbworks.com/f/2006-00-IN-Is-Knowledge-Power-The-Right-to¬Information-Campaign-in-India-Amita-Baviskar.pdf

Fiscalización del presupuesto y sistemas de seguimiento del gasto público (PETS)

Guía práctica sobre intervenciones en el presupuesto: Jobe, O, Kadewere, F y Rutayisire, R (sin fecha) *Manual for budget demystification – A step by step guide: Capacity building for participatory approach in the budget process [Manual de desmitificación del presupuesto – Una guía pormenorizada: Desarrollo de capacidades para adoptar un enfoque participativo en el proceso del presupuesto]*. Asociación Municipal de Desarrollo para el Este y el Sur de África (MDP), Sudáfrica. Disponible en: www.mdpafrica.org.zw/p2p/WBI-MDPESA%20 Manual%20for%20Budget%20 Demystification-%20September%2020.pdf

Manuales básicos para ONG del sector de APS

WaterAid Nepal (2010) *Budget advocacy for the water and sanitation sector in Nepal: A primer for civil society organisations [Incidencia política en el presupuesto para el sector de agua y saneamiento en Nepal: Manual básico para organizaciones de la sociedad civil]*. WaterAid Nepal, Katmandú, Nepal. Disponible en: www.wateraid.org/~/media/Publications/ water-sanitation-civil-society-organisation-nepal.pdf

Red de Agua y Saneamiento de Uganda (2012) *Expenditure tracking for sustainable water resources governance – Advocacy, budget tracking and monitoring manual for water and sanitation sector [Fiscalización del gasto para una gobernabilidad sostenible de los recursos naturales – Manual de incidencia política, fiscalización y seguimiento del presupuesto para el sector de agua y saneamiento]*. UWASNET, Kampala, Uganda. Disponible en: http://uwasnet.org/Admin/pdf/Budget_Tracking.pdf

Un documento detallado en línea (disponible en francés, español, inglés, árabe y ruso)

Proyecto Internacional de Presupuesto (sin fecha) *Guía de trabajo presupuestario para ONG*. Disponible en: http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos

WaterAid, 47-49 Durham Street,
Londres, SE11 5JD, Reino Unido
Tel.: +44 (ClJ202 7793 4SOO; Fax: +44 (0)202 7793 4S4S
www.wateraid.org wateraid@wateraid.org
Número benéfica registrada 288701 (England and Wales) and SC039479

FAN Secretariat office, 2nd Floor,
47-49 Durham Street, London, SE11 5JD, UK
Tel: +44 (0)20 7793 4509 Fax: +44 (0)20 7793 4545
www.freshwateraction.net
Número benéfica registrada: 1148051

Freshwater Action Network Global

WaterAid

UKaid
from the British people