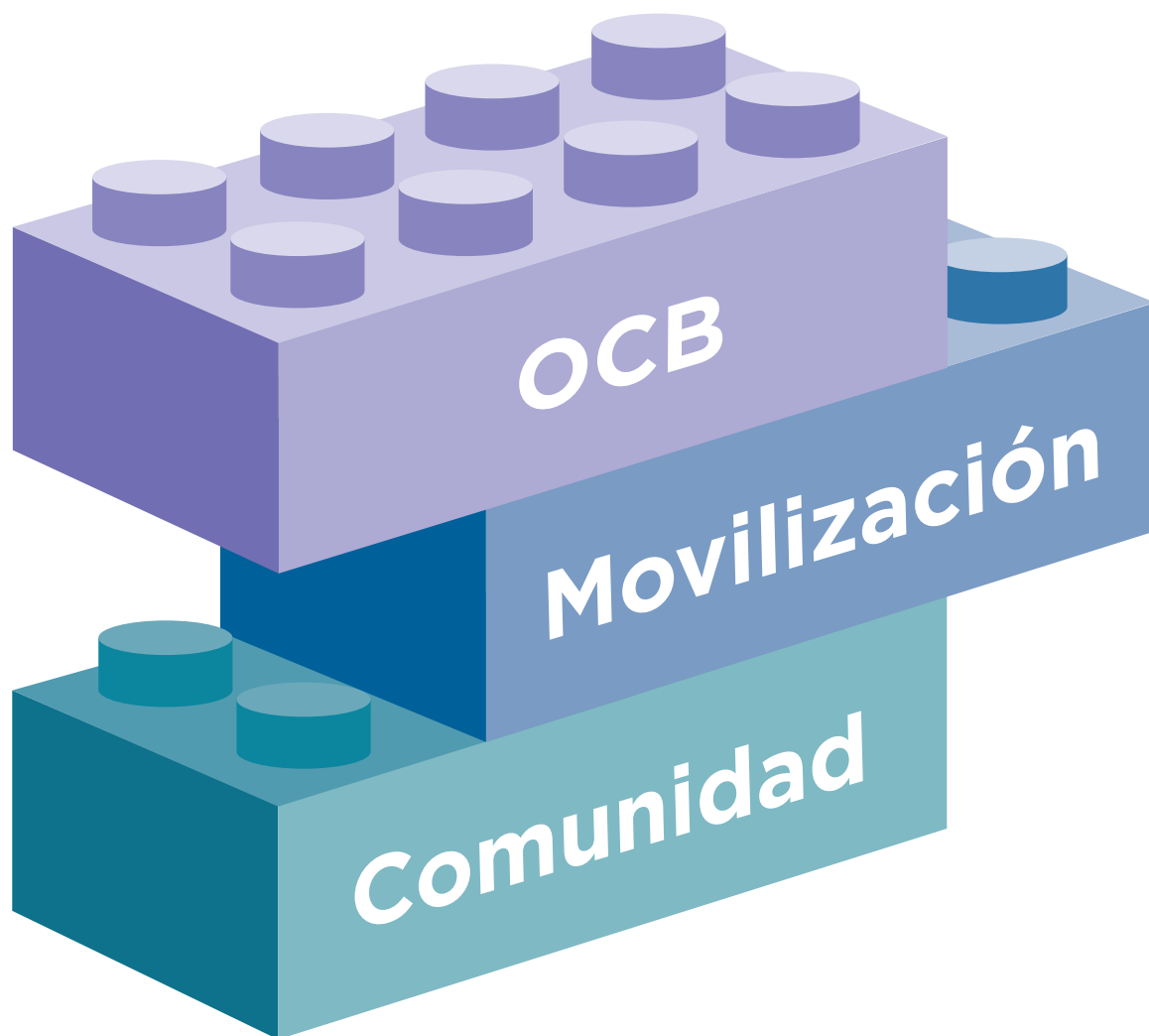


# Empezando el trabajo de gobernabilidad

01



## Índice

---

Introducción	3	<hr/> <hr/> <p>“Sin una gobernabilidad ‘eficaz’, o al menos ‘suficientemente eficaz’, no podrá ganarse la lucha contra la pobreza<sup>1</sup>.”</p>
1. ¿Qué es gobernabilidad?	5	
2. Movilizando y motivando a las comunidades	9	
3. Desarrollo de capacidades para el empoderamiento de la comunidad y la mejora de la gobernabilidad local	19	
4. Algunos apuntes sobre las limitaciones de los enfoques comunitarios	24	
5. Conclusiones	25	
6. Ejercicios prácticos	26	
Referencias	34	

### Reconocimientos:

Una publicación de WaterAid y la Red de Acción del Agua (FAN)

Autora: Hilary Coulby

Contribuciones adicionales de: Venkatesh Aralikatty, Marta Barcelo, Louisa Gosling, Shamila Jansz, Phaniso Khalua e Ibrahim Musah.

Basado 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.

1 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], pp 14-21. DFID, London  
Available at: [webarhive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf) or [www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2964&source=rss](http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2964&source=rss)

## Introducción

---

El presente manual explora los procesos y desafíos que entraña la creación de organizaciones comunitarias de base (OCB) fuertes, capaces de participar en iniciativas de incidencia sobre temas de gobernabilidad. Basado en las experiencias del programa del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia (GTF) promovido por WaterAid y FAN, genera preguntas e identifica las lecciones que han emergido de este proceso, además de ofrecer sugerencias prácticas acerca de las herramientas y metodologías que se pueden utilizar.

### El manual versa sobre lo siguiente:

- **Por qué es importante el buen gobierno.**
- **Movilizando y motivando a las comunidades.**
- **Desarrollo de capacidades para grupos locales.**
- **Algunos apuntes sobre las limitaciones de los enfoques comunitarios.**

Los principales destinatarios del manual son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes que trabajan en temas de gobernabilidad, incluyendo gobernabilidad en el sector de agua potable, saneamiento e higiene (APS). Sin embargo, el manual puede ser de interés también para una gama más amplia de actores preocupados por los aspectos de rendición de cuentas, transparencia, participación y capacidad de respuesta en las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía.

Este es el **primero** de una serie de cinco manuales de aprendizaje producidos por el programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN. Ver los cinco manuales e: [www.wateraid.org/gtflerninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtflerninghandbooks)

### 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”.

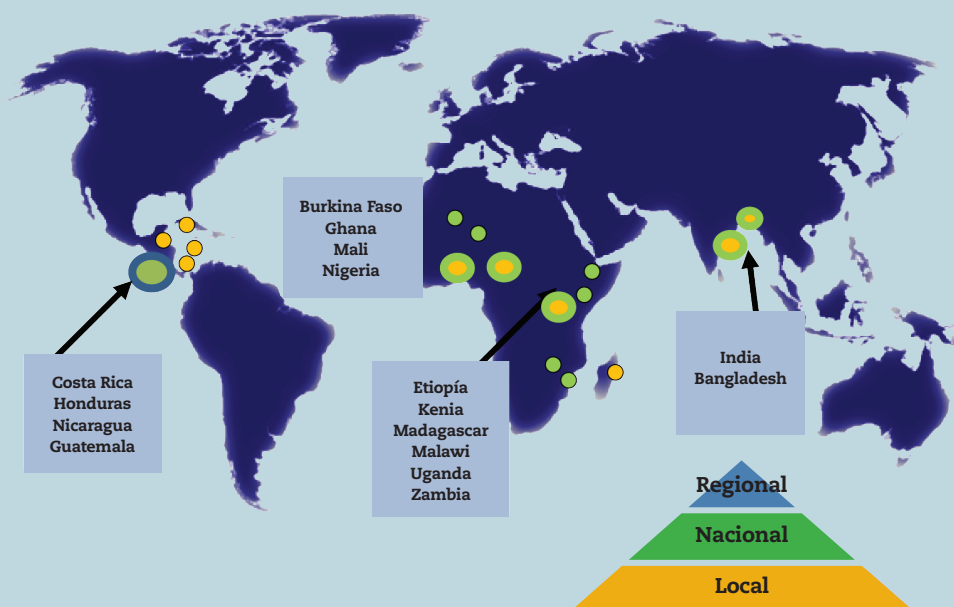
El programa, que es financiado por el Departamento (Ministerio) para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) a través del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia de dicha institución, inició operaciones en el 2008. Esta fase de trabajo en el área de gobernabilidad llegará a su 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)<sup>2</sup> del DFID, 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.



<sup>2</sup> DFID (2007) *Governance, development, and democratic politics: DFID's work in building more effective states (Gobernanza, 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](http://www.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf) o [www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2964&source=rss](http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2964&source=rss)

# 1. ¿Qué es gobernabilidad?

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos:

**'La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los distintos grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus controversias<sup>3</sup>.'**

El PNUD agrega que los actores involucrados en la gobernabilidad no son solo gubernamentales sino también la sociedad civil y al sector privado.

Para el DFID, la gobernabilidad comprende **"todos los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses y ejercen sus derechos y obligaciones<sup>4</sup>."**

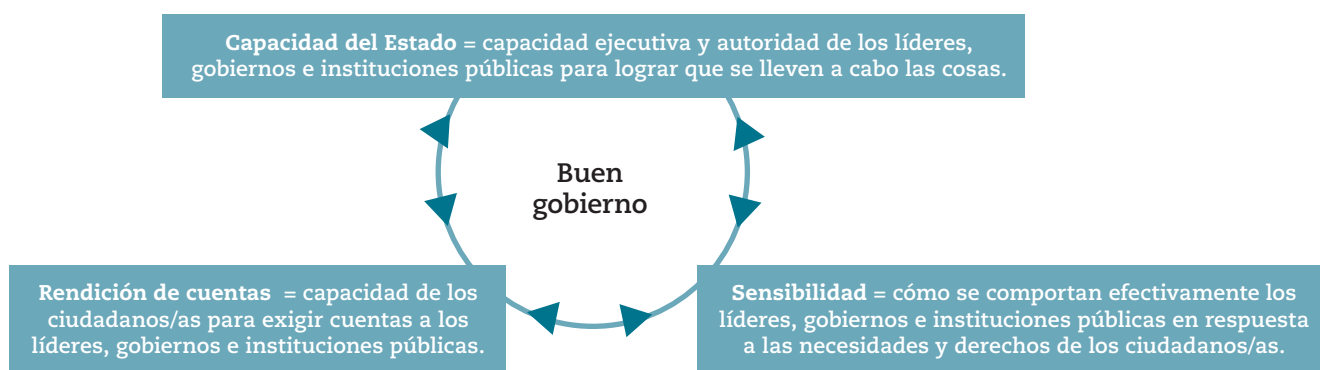
El marco de Capacidad, Rendición de Cuentas y Sensibilidad (CRS) del DFID<sup>5</sup> (ver la Figura 1) establece que una gobernabilidad eficaz puede ser evaluada en términos de cuán bien le está yendo a un

Estado en función de los siguientes criterios:

- **Capacidad:** Los líderes y los gobiernos tienen capacidad ejecutiva y garantizan la estabilidad, la regulación, el crecimiento y la seguridad;
- **Rendición de cuentas:** Los ciudadanos/as están en capacidad de fiscalizar al gobierno y a las instituciones públicas y de exigirles cuentas con el fin de asegurar que se hagan cumplir sus derechos, se aplique el Estado de derecho, se respete la libertad de prensa y se celebren elecciones.
- **Sensibilidad:** Las políticas e instituciones del gobierno incluyen políticas favorables a los pobres, las mismas que promueven la equidad, atienden las necesidades de todos los ciudadanos/as, hacen respetar los derechos, garantizan el acceso a los servicios del Estado y se aseguran de que el gobierno esté libre de corrupción y que sus prácticas estén debidamente reguladas.

La gobernabilidad del sector de APS envuelve todas las decisiones, procesos y relaciones que rigen los servicios de APS, así como a todos los actores que tienen un interés en dichos servicios. Esto incluye actores del gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Figura 1: El marco de CRS del DFID



Fuente: DFID (2007) *Governance, development, and democratic politics: DFID's work in building more effective states* [Gobernabilidad, desarrollo y políticas democráticas: El trabajo del DFID en la construcción de Estados más eficaces].

3 PNUD (2001) PNUD, Nueva York, EE.UU. Disponible en: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF!/GOVERNA.NCE/SPANISH/Fm.pdf>

4 DFID (2007) *Governance, development, and democratic politics: DFID's work in building more effective states* [Gobernabilidad, desarrollo y políticas democráticas: El trabajo del DFID en la construcción de Estados más eficaces]

5 Ibidem

.....

### 1.1 Características de una gobernabilidad eficaz

Una gobernabilidad eficaz, o un buen gobierno, en el sector de APS dependerá de las características de gobernabilidad generales propias de cada país. La política, las leyes, el estilo de gobierno, la constitución, las políticas públicas, la economía, las costumbres y tradiciones – todos estos factores juegan un papel determinante en la calidad de la gobernabilidad de un país. Esto significa que las estrategias para alcanzar una situación de buen gobierno tienen que ser adaptadas a los distintos países. No existe un único modelo que sea apropiado para todas las situaciones<sup>6</sup>.

De acuerdo al Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC), “el buen gobierno emerge cuando las partes interesadas interactúan y se involucran unas con otras de manera inclusiva, transparente y responsable, con el fin de lograr mejores servicios, libres de corrupción y abuso y dentro de los principios del Estado de derecho<sup>7</sup>.”

A nivel local, el buen gobierno depende de lo siguiente, entre otros factores:

- El contexto establecido por las políticas, programas y presupuestos nacionales;
- La voluntad y capacidad de los funcionarios/as locales para llevar a cabo las políticas y programas nacionales;
- Cuán abiertos están los funcionarios/as locales a trabajar con las comunidades locales y responder a sus ideas y recomendaciones;
- Si los gobiernos locales están convencidos de los beneficios que genera incrementar la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>6</sup> Ver una buena introducción al aspecto de gobernabilidad enfocada en el sector de APS en una presentación en Power Point del IRC (Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento): [www.slideshare.net/ircuser/module-3-wash-governance-presentation](http://www.slideshare.net/ircuser/module-3-wash-governance-presentation)  
<sup>7</sup> de la Harpe J (sin fecha) *Strengthening local governance for improved water and sanitation services [Fortaleciendo la gobernabilidad local para generar mejoras en los servicios de agua y saneamiento]*. IRC International Water and Sanitation Centre, Países Bajos. Disponible en: [www.irc.nl/page/38638](http://www.irc.nl/page/38638)

Figura 2: Características de una gobernabilidad eficaz



Fuente: Presentación de IRC

## 1.2 Por qué es importante el buen gobierno

Todos los ciudadanos/as preferirían ser liderados por un gobierno que garantice la estabilidad, la paz y la seguridad económica, además de la justicia, la imparcialidad y las libertades civiles. Cuando se trata de asuntos que afectan sus vidas directamente, tales como los servicios de APS, las personas quieren que su opinión cuente en las decisiones que se refieren a cómo, cuándo y qué servicios se van a prestar y cuánto costarán.

El informe de WaterAid denominado *Llegando al punto de ebullición*<sup>8</sup> demostró que los sistemas e instituciones de gobernabilidad del sector de APS son

débiles en muchos países en vías de desarrollo. El informe concluyó que el principal problema para lograr el acceso universal a servicios de APS es la debilidad de la rendición de cuentas entre los responsables de planificar, elaborar las políticas, invertir y brindar servicios de APS, es decir: el gobierno, los proveedores de servicios y otras instituciones sectoriales. El informe demostró asimismo que estos problemas no se deben a la falta de capacidad técnica o experticia, sino más bien a la ausencia de voluntad política<sup>9</sup>.

La gobernabilidad del sector de APS invariablemente está influenciada por la política y el poder. En consecuencia, las decisiones en torno a cómo y dónde se

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> Ver mayores detalles sobre la importancia de la sostenibilidad para una gobernabilidad eficaz o el desarrollo de voluntad política en el Manual 5, *La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad del sector de APS*. Disponible en: [www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks)

brindan los servicios se ven influenciadas por una serie de factores que no se basan en evidencia ni en criterios como dónde existe la mayor necesidad. De hecho, el que una región o comunidad en particular tenga acceso o no a servicios de APS puede depender menos de la necesidad, o incluso de las políticas actuales, que de si el partido gobernante o un político local las considera prioritarias en términos de votos, o si los funcionarios/as locales las ven como un medio para impulsar sus carreras o como una fuente de ingresos adicionales o, desde una perspectiva más práctica, si consideran que están ubicadas en lugares relativamente fáciles de acceder desde sus oficinas. El resultado es que zonas enteras son repetidamente ignoradas en la ejecución de los programas y la asignación de los fondos.

**Si las comunidades afectadas no se empoderan para exigir los derechos que les corresponden ante los políticos locales y funcionarios/as gubernamentales, es probable que esta situación política se mantenga tal como está.**

### 1.3 Importancia de las organizaciones comunitarias en el fortalecimiento de la gobernabilidad

Tal como lo sugiere esta serie de manuales<sup>10</sup>, para fortalecer la gobernabilidad no solo se requieren acciones a nivel nacional sino también presiones “de abajo hacia arriba”, provenientes de grupos y comunidades de base.

Sin embargo, el que las mejoras a la gobernabilidad sean sostenibles en el tiempo no puede depender de que las ONG locales estén presentes para

siempre. Esto quiere decir que, si bien las ONG desempeñan un papel clave como catalizadoras y desarrolladoras de capacidades, los principales actores en la generación de un cambio deben ser ciudadanos/as y OCB locales capacitados para actuar por su cuenta, con solo una dosis mínima de apoyo externo.

Más aún, debido a que las OCB pertenecen a las comunidades a las que sirven, se encuentran “bien posicionadas para evaluar las necesidades locales a largo plazo y satisfacerlas, contribuyendo a los servicios y al desarrollo comunitarios y a las iniciativas basadas en derechos<sup>11</sup>.”

Todas las entidades socias locales del programa del GTF apoyado por WaterAid y FAN asumieron el compromiso de desarrollar comunidades y OCB fuertes y empoderadas para realizar incidencia política a favor de una mayor rendición de cuentas y capacidad de respuesta de los gobiernos y otros poderosos actores locales.

#### Lecciones

Es importante que todo el personal de las ONG y ONG internacionales (ONGI) que trabajan en el sector de gobernabilidad participe en ejercicios de desarrollo de capacidades con el fin de desarrollar y fortalecer su comprensión de, y su compromiso con, los principios que subyacen al buen gobierno, debido a que:

- Trabajar en temas de gobernabilidad tiene implicaciones para las estructuras, sistemas y conductas internos de las ONG, los cuales posiblemente tengan que cambiar para poder servir de ejemplo para los demás;
- Para motivar a las comunidades se requiere no solo creer en el tema sino también sentir un auténtico entusiasmo por él.
- En su calidad de ciudadanos/as, todos los miembros del personal deberían ser embajadores/as de la gobernabilidad eficaz e incorporar sus principios en sus interacciones con el gobierno y con sus conciudadanos/as como individuos.

<sup>10</sup> Manual 5, *La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad del sector de agua potable, saneamiento e higiene*, Disponible en: [www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks)

<sup>11</sup> Yachkaschi S (2008) *Towards the development of an appropriate organisational development approach for optimising the capacity building of community-based organisations (CBOs): A case of three CBOs in the Western Cape*. PhD thesis, University of Stellenbosch, South Africa



## 2. Movilizando y motivando a las comunidades

### 2.1 El qué y el porqué de la movilización comunitaria

Movilización de la comunidad es el proceso de juntar a los miembros de una comunidad con el objeto de:

- Debatir los problemas de desarrollo pertinentes que están enfrentando;
- Generar conciencia sobre las causas subyacentes, efectos y posibles soluciones a los problemas identificados;
- Identificar metodologías, herramientas y recursos (tanto internos como externos) a los que podrían recurrir para solucionar sus dificultades.

Movilizar a la comunidad tiene muchos beneficios. Representa una oportunidad para reflexionar sobre las experiencias y aprender de ellas; permite a los miembros de la comunidad manifestar sus prioridades, lo cual puede llevar a una mejora del programa; e incentiva a los miembros de la comunidad a participar activamente en el programa.

Al mismo tiempo, el proceso de movilización también permite que las ONG socias aprendan sobre la dinámica comunal y respondan a las necesidades y experiencias específicas de cada comunidad.

Las instituciones socias del GTF utilizaron una amplia variedad de métodos para iniciar el proceso de movilización. En los países de África, estos incluyeron los siguientes:

- Visitas a hogares;
- Visitas a escuelas y centros de salud;
- Eventos deportivos y culturales;
- Actividades conjuntas con el gobierno local o con políticos locales;
- Concursos – de canto, poesía, dibujo, etc.;
- Reuniones a nivel de aldeas con proyección de videos o películas

#### Lecciones

- Trabajar con grupos pequeños es la opción más eficaz. Los y las participantes difundirán posteriormente el mensaje entre sus amistades y vecinos.
- El trabajo de sensibilización en instituciones establecidas que gozan de credibilidad, tales como escuelas y centros de salud, le infunde credibilidad adicional al programa. Es también un buen medio para llegar a las mujeres y niños/as y adolescentes.
- Si se puede involucrar a funcionarios/as o políticos locales, se tendrá el beneficio de comprometerlos para actividades futuras desde una etapa temprana. El lado negativo es que, si no gozan de confianza, involucrarlos puede alejar a la gente de a pie.
- En eventos grandes tales como encuentros deportivos, es importante dar los mensajes siempre al inicio del evento – si se hace al final, es posible que la gente ya se haya marchado.

### 2.2 Los desafíos de movilizar a las comunidades

#### 2.2.1 Persuadir a los pobres extremos y marginados de que pueden ser los artífices del cambio

Las dificultades de movilizar a las comunidades y crear OCB a menudo no suelen ser mencionadas en los informes<sup>12</sup>. Y sin embargo los desafíos con reales, y especialmente duros cuando se trabaja con personas pobres y marginadas y se utiliza un enfoque basado en derechos, lo cual significa que los trabajadores/as de la ONG no les ofrecen recompensas materiales directas (pozos de agua,

<sup>12</sup> Una razón para esto es que las ONG consideran que escribir acerca de los problemas y las complicaciones se reflejará negativamente en ellos ante los ojos de su donantes, que a menudo parecen más interesados en escuchar acerca de los éxitos concretos.

semillas, construcción de locales, etc.) a cambio de su participación en el proyecto.

Las entidades socias del GTF reportan que, en la primera reunión, muchas comunidades marginadas parecen resignadas a ser tratadas por el mundo exterior con desprecio, ser ignoradas en el mejor de los casos y explotadas en el peor de ellos. No se trata de apatía. Muchas veces se trata simplemente de una reacción a la experiencia de impotencia que han vivido en el pasado una y otra vez siempre que han tratado de modificar su situación.

Más allá de ello, cualquier persona que sufra repetidamente la experiencia de ser objeto de comentarios negativos y conductas ofensivas de parte de los demás, eventualmente terminará adoptando los estereotipos negativos que le han sido endilgados. De hecho, desde la perspectiva de una persona o comunidad marginada que es discriminada regularmente, la interiorización de su propia inferioridad y de la inevitabilidad de sus defectos puede aparecer ante sus ojos como la única explicación racional de por qué los demás los tratan tan mal<sup>13</sup>.

Muchas entidades socias del GTF eligen deliberadamente trabajar con comunidades pobres y marginadas, que viven en zonas alejadas o de difícil acceso. Los miembros de estas comunidades no han recibido una educación, han tenido una exposición solo limitada a la sociedad más amplia y a menudo provienen de sectores que son desdeñados o activamente discriminados y que han sido abandonados por el gobierno.

En estos casos, llevar a los miembros de la comunidad de un estado de indefensión a un nivel en el que estén listos para interactuar con el gobierno y cuestionar el statu quo, demanda pericia y determinación de parte de las ONG, y valor de los miembros de la comunidad.

---

<sup>13</sup> Ver también el párrafo sobre el poder oculto o informal en la Sección 1.2 del Manual 2, Herramientas de análisis del poder para intervenciones de gobernabilidad en el sector de APS. Disponible en: [www.wateraid.org/gtflerninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtflerninghandbooks)

### Estudio de caso: Sobornos y amenazas – la realidad cuando uno se enfrenta a los poderosos

El estado de Jharkhand en la India alberga a numerosos grupos tribales minoritarios, que a menudo viven en zonas alejadas y por debajo de la línea de pobreza. Estos grupos han sido la principal focalización del programa de gobernabilidad de la institución socia del GTF, SATHEE (Sociedad para el Adelanto de las Tribus, la Salud, la Educación y el Medio Ambiente).

El Departamento de Abastecimiento de Agua Rural del gobierno indio tiene una base de datos donde figuran las obras que han sido ejecutadas y en qué lugares como parte de su programa de agua y saneamiento. Su página web ([www.ddws.gov.in](http://www.ddws.gov.in)) decía que en el Panchayat de Amarpur, en el distrito de Godda, donde SATHEE estaba trabajando, habían construido 636 inodoros. El equipo de SATHEE y los pobladores/as locales solo pudieron identificar entre 10 y 12 inodoros, ninguno de los cuales funcionaba.

El comité de agua y saneamiento de Amarpur se quedó impresionado por la notable diferencia entre las cifras del gobierno y la realidad. Parecía claro que se trataba de un ejemplo de un problema mucho más amplio – la corrupción generalizada en el distrito. El Gram Sabha (foro popular oficial) y el comité de APS se quejaron ante las autoridades distritales y solicitaron la instalación de los inodoros fantasma. Poco tiempo después, funcionarios/as distritales visitaron la aldea e intentaron infructuosamente sobornar a los líderes de la comunidad para silenciar sus reclamos.

Acto seguido, el Gram Sabha presentó una solicitud al amparo de la Ley de Derecho a la Información (LDI), pero las respuestas que recibieron del funcionario distrital de información fueron vagas e insatisfactorias. Un funcionario de la aldea trató de sobornar a la persona que presentó la solicitud en virtud de la LDI, para mantenerla en silencio. Luego, cuando esto no funcionó, un grupo de contratistas locales y funcionarios/as del gobierno local acudió a la aldea y amenazó con utilizar la violencia.

Poco después, los pobladores de la aldea decidieron convocar a una reunión a nivel del Gram Panchayat. Nuevamente, unos desconocidos asistieron a la reunión y amenazaron al personal de SATHEE y a los miembros del comité, pero los miembros del Gram Panchayat los protegieron.

El paso siguiente fue que un pequeño grupo de aldeanos visitó al Comisionado de Desarrollo Distrital, a quien SATHEE describió como “una persona honesta y estricta”, para iniciar un proceso oficial de evaluación de la “realidad”.

La comunidad esperó los resultados de esta investigación antes de dar cualquier paso adicional pero, nuevamente, no recibieron una explicación satisfactoria de lo que había tenido lugar ni les dijeron qué medidas se iban a tomar para subsanar las diferencias.

Más recientemente, el comité de la aldea ha decidido iniciar un proceso de “litigio de interés público” (LIP)<sup>14</sup> contra el gobierno local ante la corte superior del estado, alegando que el gobierno no respondió a la solicitud que presentó la comunidad en virtud de la Ley de Derecho a la Información.

<sup>14</sup> Los LIP se pusieron en boga en la década de 1980 y fueron promovidos por los jueces Krishna Iyer y P.N. Bhagwati como un medio a disposición de los ciudadanos/as para revertir la inacción del Estado, acogiéndose a leyes promulgadas por el gobierno nacional o estadual. Entablar un LIP no es tan difícil como una demanda judicial. De hecho, en el pasado las cortes de justicia han aceptado LIP interpuestos por medio de cartas simples. A pesar de cierta hostilidad de parte del gobierno y otras entidades, el Poder Judicial ha declarado claramente que es su deber proteger los derechos de todos los ciudadanos/as y garantizar que todos/as tengan acceso a una vida digna.

### Lecciones

- Este ejemplo pone de relieve el coraje y la determinación que necesitan tener las comunidades para enfrentarse al poder, especialmente cuando la corrupción es un mal que ha infectado todos los aspectos del gobierno y del sistema de justicia. En la India, no son infrecuentes los incidentes de violencia contra personas, e incluso comunidades enteras, que protestan contra fraudes.
- Es fundamental que las ONG y las comunidades lleven a cabo un análisis de riesgos antes y durante este tipo de iniciativas de incidencia. En los países donde la corrupción es generalizada, los derechos y las leyes no significan nada porque la justicia puede ser comprada, o simplemente denegada.
- Es posible que sin el apoyo de un actor externo, en este caso una ONG, la comunidad hubiera estado muy atemorizada por las amenazas como para continuar con su trabajo de incidencia. Incluso con apoyo de una ONG, la situación no estaba exenta de riesgos.
- El caso subraya la necesidad de que las ONG socias del GTF identifiquen aliados locales alternativos, que puedan vincularse con las OCB y brindarles apoyo, orientación y protección cuando sea necesario<sup>15</sup>.

### Preguntas

Las instituciones socias del GTF señalan que el trabajo de empoderamiento de comunidades marginadas requiere que el personal tenga un alto grado de destrezas y experiencia. Encontrar y capacitar a personas que posean estas características no es fácil y ha sido un problema para las ONG durante décadas.

Los bajos salarios que pagan las ONG locales son solo parte del problema. El principal obstáculo es que el personal tiene que pasar la mayor parte de su tiempo en zonas aisladas, alejadas, donde los servicios de transporte, educación y salud son precarios (si los hay) y las comunicaciones son deficientes. Esto les resta atractivo a los puestos, en especial para quienes tienen familia y no desean arriesgar la salud o educación de la misma.

- ¿Qué incentivos podrían ofrecerse a personas altamente calificadas para aumentar el atractivo de los puestos?
- ¿Hasta qué punto sería de ayuda facilitar el contacto permanente del personal con el mundo exterior, proporcionándole equipos de comunicación de alta tecnología (y una bonificación especial para cubrir el costo de utilizarlos)? ¿Entenderían los donantes la necesidad de financiar estos gastos?
- ¿Qué impacto tendría un aumento significativo del número de días de vacaciones anuales?
- ¿Podrían todos esos puestos ser ocupados por un equipo de dos miembros, ambos de los cuales trabajarían con todas las comunidades y también compartirían las obligaciones de otro puesto ubicado en la oficina principal de la ONG, de modo tal que se turnaran entre ambos lugares?
- ¿Podrían elaborarse contratos a muy corto plazo para este tipo de empleos – poniendo énfasis desde un principio en la creación de relaciones entre las comunidades y profesionales locales que estuvieran dispuestos a apoyarlas?
- ¿Qué tan exitosos han sido los esfuerzos de las ONG en el pasado de resolver el problema invirtiendo considerables recursos y tiempo en la capacitación de miembros locales de la comunidad para que asumieran el cargo de oficiales de programas, que normalmente sería desempeñado por personas externas? ¿Qué tanto han simpatizado las entidades donantes con este enfoque?

<sup>15</sup> Ver también el Manual 5, *La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad del sector de APS*. Disponible en: [www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks)

### 2.2.2 Lidiando con la marginación y la exclusión

#### Marginación

La condición de estar separados de la sociedad, no ser considerados parte de ella y estar obligados a vivir en sus márgenes. Además de sufrir privaciones materiales, las personas y comunidades marginadas a menudo son objeto de explotación por parte de otros miembros de la sociedad y son ignoradas por los gobiernos como beneficiarias de políticas, programas y servicios<sup>16</sup>.

#### Exclusión

Exclusión es el proceso mediante el cual determinados grupos y tipos de personas son mantenidos al margen, sistemáticamente discriminados y privados de su derecho a participar en muchos otros ámbitos de interacción social, incluyendo la toma de decisiones. A consecuencia de ello, sufren una serie de privaciones<sup>17</sup>.

**Cada cultura tiene sus propias formas de marginación y exclusión.** Algunos grupos que suelen ser objeto de ellas son: las mujeres; las personas con discapacidad física o mental; los adultos mayores y los niños y niñas de edades muy tempranas; las personas que pertenecen a minorías étnicas, indígenas o religiosas; las personas de castas bajas o descastadas; las personas que viven con VIH y SIDA; los inmigrantes y las personas desplazadas. Las personas y comunidades afectadas con frecuencia padecen privaciones y son objeto de discriminación, lo cual exacerba la pobreza considerablemente y reduce significativamente el acceso a agua limpia e inodoros.

**Modificar las actitudes y creencias que se encuentran detrás de la exclusión social requiere técnicas especiales. Es normal que los esfuerzos por generar un cambio encuentren resistencia, y los cambios no se producen tan rápidamente.**

El primer paso para una ONG a menudo consiste en revisar sus propios prejuicios y cerciorarse de que todo el personal acepte e interiorice los principios de equidad e inclusión y se comporte de

acuerdo a ellos, no solo en el trabajo sino en todas las esferas de la vida.

El siguiente paso es trabajar con las comunidades y otros actores del sector de APS. Esto generalmente incluye tres actividades relacionadas:

- Empoderar a las personas marginadas o excluidas para que adquieran seguridad en sí mismas, se reconozcan como iguales y tomen conciencia de su derecho a participar en las decisiones de la comunidad;
- Trabajar con personas que no son marginadas para explorar cuáles son las razones detrás de la discriminación e invitarlas a reconsiderar sus actitudes y creencias;

#### Inclusión

Inclusión supone que todas las personas puedan participar plenamente en todas las áreas laborales, societales y políticas. La inclusión va más allá del acceso a los servicios, e implica apoyar a las personas para que participen en procesos más amplios con el fin de garantizar que sus derechos y necesidades sean reconocidos. Otro factor clave es que los principios de la inclusión estén integrados en las políticas y en los procesos políticos con la finalidad de preservar dichos derechos, entre ellos los derechos a servicios de APS<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Adapto de Young I M (2000) 'Five faces of oppression' [Cinco rostros de la opresión]. En: Adams M (editors), *Readings for diversity and social justice* [Lecturas por la diversidad y la justicia social], pp 35-49. Routledge, Nueva York, EE.UU.

<sup>17</sup> Adaptado de: [www.gsdr.org/go/topic-guides/social-exclusion/social-exclusion-as-a-process](http://www.gsdr.org/go/topic-guides/social-exclusion/social-exclusion-as-a-process) y [www.combatpoverty.ie/povertyinireland/glossary.htm](http://www.combatpoverty.ie/povertyinireland/glossary.htm)

<sup>18</sup> WaterAid (2010) *Equity and inclusion framework* [Marco de equidad e inclusión]. Londres, Reino Unido. Disponible en: [www.wateraid.org/uk/what%20we%20do/our%20approach/research%20and%20publications/view%20publication?id=d98d98ad-b605-4894-97cf-0c7682e62b04](http://www.wateraid.org/uk/what%20we%20do/our%20approach/research%20and%20publications/view%20publication?id=d98d98ad-b605-4894-97cf-0c7682e62b04)

- Incluir a funcionarios/as del gobierno y proveedores de servicios en debates sobre marginación y exclusión, su impacto sobre las personas y cualesquier leyes y políticas desarrolladas por el gobierno.

Las entidades socias del GTF pudieron utilizar una serie de herramientas y metodologías para lidiar con la marginación y la exclusión, las mismas que han sido desarrolladas por WaterAid y

otras organizaciones asociadas, incluyendo los excelentes materiales del portal web “Inclusive WASH” ([www.inclusivewash.org.au](http://www.inclusivewash.org.au)), la guía de capacitación en sensibilización de WaterAid<sup>19</sup>, el estudio de WaterAid Nepal sobre enfoques de género<sup>20</sup> y los materiales de capacitación sobre el modelo social de exclusión<sup>21</sup> producidos por WaterAid en colaboración con el Centro del Agua, la Ingeniería y el Desarrollo (WEDC), así como la página web de WEDC que contiene recursos de equidad e inclusión<sup>22</sup>.

### Estudio de caso: Adalides de la participación de la mujer – FANCA en Centroamérica

FAN Centroamérica (FANCA) y sus instituciones socias en el marco del GTF han promovido la equidad de género entre los comités de agua potable en Centroamérica. Históricamente, prácticamente todos los miembros de estos comités eran hombres.

Las tradiciones culturales en la mayor parte de Centroamérica asignan a las mujeres un rol meramente doméstico. Para empezar a cambiar estas ideas, FANCA y las entidades socias del GTF comprometieron a hombres y mujeres en una serie de diálogos sobre los roles de género, con la intención de generar conciencia acerca de la distinción entre los conceptos de origen cultural y las diferencias reales entre hombres y mujeres.

En los cuatro países centroamericanos donde trabajan las instituciones socias del GTF, las mujeres mostraron un gran interés en participar en los comités de agua potable, no en último lugar porque ellas suelen ser las responsables de asegurar que sus hogares cuenten con agua suficiente. Se han hecho grandes progresos, actualmente todos los comités tienen mujeres entre sus miembros y estas se han ganado el respeto de sus colegas varones debido a su dedicación y a la alta calidad de sus aportes.

No obstante lo anterior, a FANCA le preocupa que las nuevas oportunidades de participación en los comités añadan una carga adicional a la carga que ya de por sí soportan las mujeres, quienes son responsables de sus hogares, las labores agrícolas y los hijos/as. FANCA ahora cree que es fundamental realizar cambios en todos los aspectos de la vida de una mujer, con el fin de lograr una verdadera equidad.

Costa Rica constituye una excepción a la norma general en la región, que establece que la mujer debe estar restringida a la esfera doméstica, porque los parámetros culturales en ese país permiten a las mujeres una mayor participación en la vida pública. En Costa Rica, la única restricción a la membresía de la mujer en los Comités de Agua Potable y Saneamiento era que solo el propietario del hogar familiar tenía derecho a voto en las elecciones del comité, y prácticamente todos los propietarios de viviendas eran hombres. FANCA abogó con éxito a favor de un cambio en las normas, y la nueva legislación nacional establece que cada hogar tiene derecho a un voto, pero este no tiene que ser del propietario de la vivienda.

Ver la Sección 6.1 para mayor información sobre el tema de análisis de barreras.

19 WaterAid (sin fecha) *Equity and inclusion. Play your part - Awareness raising training guide* [Equidad e inclusión. Juega tu papel – Guía de capacitación sobre sensibilización]. Disponible en:

[www.gadnetwork.org.uk/storage/Equity%20and%20Inclusion%20-%20awareness%20raising%20training%20guide.pdf](http://www.gadnetwork.org.uk/storage/Equity%20and%20Inclusion%20-%20awareness%20raising%20training%20guide.pdf)

20 WaterAid Nepal (2009) *Seen but not heard? A review of the effectiveness of gender approaches in the provision of water and sanitation services*

[¿Vistos pero no oídos? Una revisión de la eficacia de los enfoques de género en la prestación de servicios de agua y saneamiento]. WaterAid Nepal, Katmandú. Disponible en: [www.wateraid.org/-/media/Publications/gender-approach-water-sanitation-provision.pdf](http://www.wateraid.org/-/media/Publications/gender-approach-water-sanitation-provision.pdf)

21 Jones, H. et al (sin fecha) *Equity and inclusion in WASH provision - Using the social model of exclusion* [La equidad y la inclusión en la prestación de servicios de APS – Utilizando el modelo social de exclusión]. WaterAid y Water Engineering and Development Centre (WEDC), Universidad de Loughborough, Reino Unido. Disponible en: [wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EL\\_WASH\\_Social\\_model\\_of\\_exclusion.pdf](http://wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EL_WASH_Social_model_of_exclusion.pdf)

22 Portal web de WaterAid y WEDC: Recursos de equidad e inclusión en el sector de agua, saneamiento e higiene. Disponible en:

[wedc-knowledge.lboro.ac.uk/collections/equity-inclusion/](http://wedc-knowledge.lboro.ac.uk/collections/equity-inclusion/)



### 2.2.3 Creación de organizaciones formales

Típicamente, movilizar a una comunidad implica formar OCB. Sin embargo, en algunos países del GTF ya existían OCB focalizadas en el sector de APS, por ejemplo, los comités de agua potable y saneamiento de Nicaragua y Ghana y los comités de agua y saneamiento a nivel de aldeas creados en virtud de un mandato del gobierno de la India. En aquellos casos en que ya existían organizaciones, las instituciones socias del GTF centraron sus esfuerzos en fortalecer sus capacidades, en vez de crear nuevas organizaciones.

Independientemente de que se hayan formado organizaciones nuevas o fortalecido organizaciones ya existentes, el papel del programa del GTF consistió en tomar la iniciativa de crear y mantener un impulso a favor de la mejora de la gobernabilidad y de la gestión de los servicios e instalaciones de APS.

**Dado las comunidades suelen lidiar con sus problemas por medio de acciones flexibles antes que una organización formal, las ONG necesitan convencerlas de que crear una organización formal añadirá valor a sus actividades.**

Las organizaciones socias del GTF en Madagascar descubrieron que era bastante fácil movilizar a las comunidades si se les daba ejemplos puntuales, basados en su propia experiencia, para ilustrar lo siguiente:

- Resolver problemas es mucho más efectivo dentro de un grupo, por ejemplo, una OCB que trabaje colectivamente en forma regular.
- Una OCB con miembros elegidos que representen a una amplia gama de sectores evita que se trabaje a favor de intereses ocultos y que se prioricen

### El proceso de formación de comités de APS a nivel de aldeas

En la India y Bangladesh, los procesos clave que se siguieron para formar los comités de APS a nivel de aldeas fueron los siguientes:

- Debates con la comunidad durante los ejercicios de análisis situacional (ver la pág.17 al respecto). Durante este proceso de consulta, se sensibilizó a los miembros de la comunidad con respecto a los objetivos del programa del GTF y cómo se llevarían a cabo.
- Una vez que la comunidad había decidido que deseaba participar en el programa se organizaron debates en grupos pequeños, durante los cuales se informó a los miembros de la comunidad acerca de la necesidad de formar comités de APS a nivel de aldeas. Se les explicó la estructura básica, funciones y responsabilidades de los referidos comités<sup>24</sup>.
- Las entidades socias del GTF hicieron hincapié en la necesidad de que los comités tuvieran una membresía inclusiva; es decir, que tuvieran igual número de hombres que de mujeres y que los grupos minoritarios y vulnerables, incluyendo aquellos normalmente discriminados, estuvieran representados.
- Se exhortó activamente a los líderes de la aldea a participar en las reuniones desde el inicio del proceso, con el fin de evitar tensiones innecesarias.
- Se realizaron reuniones de orientación adicionales con la comunidad, donde tuvieron la oportunidad de tomar la decisión final respecto de cómo deseaban estructurar sus comités de APS.
- Se llevaron a cabo elecciones con participación de todos los sectores de la comunidad para elegir a los miembros del comité. Se eligió a una persona para que fungiera de convocante de las sesiones del comité. En general, los comités estuvieron formados por entre ocho y 12 personas, la mitad de ellas mujeres.
- Una vez elegidos, los miembros de los comités de APS a nivel de aldeas recibieron capacitación en destrezas básicas de organización, entre ellas cómo llevar registros y gestionar fondos.

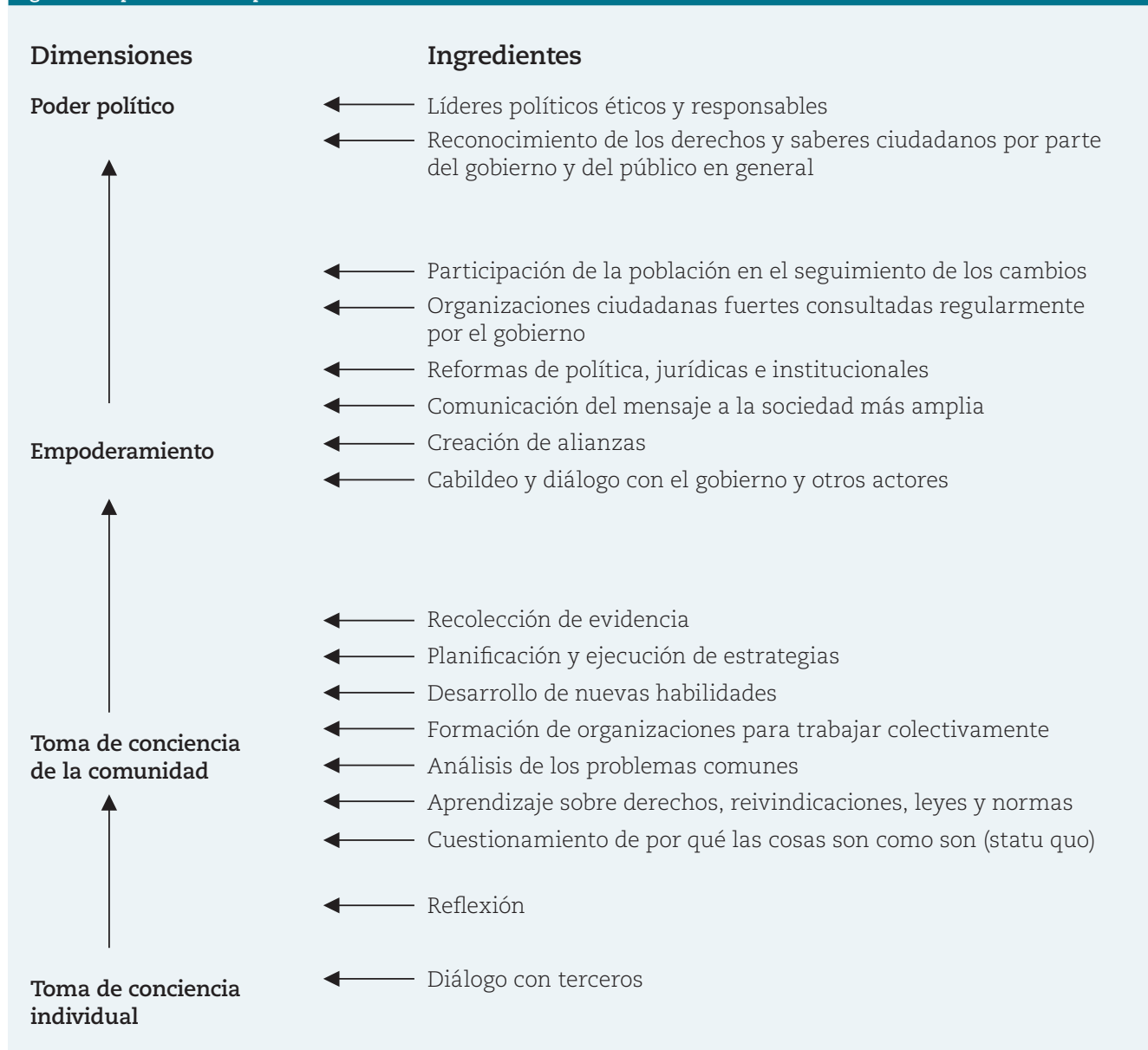
intereses personales por encima de los intereses de la comunidad.

- Las personas individuales rara vez logran ejercer una influencia significativa en las políticas y prácticas del gobierno si no están respaldadas por una voz colectiva<sup>23</sup>. En cambio, cuando se juntan en un grupo, se fortalece su poder.

<sup>23</sup> Los muy ricos y los que detentan una posición social alta son la excepción a esta regla general, así como los dueños de medios de comunicación y los que poseen el control de los mismos.

<sup>24</sup> En la India, los lineamientos del (Departamento de Abastecimiento de Agua Rural del) gobierno establecen la obligatoriedad de la formación de comités de agua potable y saneamiento a nivel de aldeas.

Figura 3: El proceso de empoderamiento



Fuente: Adaptado de Veneklasen, 2002



### 2.3 Análisis de la situación de gobernabilidad y de los servicios de APS a nivel local

Salvo que trabajaran con organizaciones comunitarias de APS previamente constituidas (por ejemplo, los CAPS en Nicaragua o los comités de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Ghana), las instituciones socias del GTF en general realizaron alguna forma de análisis situacional en una etapa inicial de su relación con las comunidades.

El contenido exacto de los ejercicios de análisis situacional varió ampliamente, dependiendo de la entidad socia y del país, pero en términos generales incluyó un examen tanto de los servicios de APS como de los problemas de gobernabilidad que afrontaba el sector de APS, es decir:

- Una investigación del contexto externo en términos de políticas, leyes, programas estatales, planes y presupuestos del gobierno local, proveedores de servicios, etc., cuyos hallazgos sería presentados luego a las comunidades. Algunas entidades socias produjeron materiales escritos o visuales simples sobre dichos elementos, para usarlos con las comunidades con las que estaban trabajando;
- Un análisis de las percepciones de la comunidad con respecto al rol del gobierno y otros actores sectoriales;
- Una exploración de cualesquier interacciones previas que hubieran tenido lugar entre la comunidad y el gobierno local o proveedores de servicios locales;
- Un recuento del número de hogares existentes en la comunidad;
- Una documentación de las instalaciones y servicios de APS existentes, incluyendo qué hogares tenían acceso a agua segura y/o inodoros y hacían uso de ellos;

- Un análisis de las características de los hogares que tenían el mejor y el peor acceso a instalaciones y servicios de APS.

Este tipo de ejercicio de mapeo del contexto resulta necesario para:

- Recolectar información de línea de base a partir de la cual poder medir los avances;
- Usarlo como una oportunidad para trabajar con la comunidad con el fin de crear un entendimiento común del contexto local en el sector de APS;
- Generar información actualizada sobre las necesidades y prioridades así como las carencias específicas que el proyecto debería aspirar a resolver.

#### Nota

Independientemente de la metodología que se utilice, es fundamental que la comunidad entienda que su participación no se realizará a cambio de equipos de APS antes de haber realizado ningún ejercicio. En vez de ello, pueden albergar expectativas, no solo de adquirir conocimientos sobre sus derechos y reivindicaciones, así como sobre las razones por las cuales es importante mejorar la gobernabilidad, tanto para el sector de APS como para todas las demás áreas de desarrollo, sino también de desarrollar las habilidades de incidencia política que requieren para influir en el gobierno a fin de que este les suministre los servicios que necesitan.

### 2.3.1 Encuesta de hogares

Algunas organizaciones socias empezaron llevando a cabo una encuesta de hogares, con el objeto de explorar el número y el tipo de hogares, el acceso de los mismos a distintas clases de instalaciones y servicios de APS, su posición al interior de las comunidades, etc., y presentaron los resultados a la comunidad, con el fin de triangular la información y responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales problemas de APS para la población?
- ¿Qué espera la gente de las ONG socias?
- ¿Qué esperan del gobierno?
- ¿Qué desean lograr a través del proyecto?
- ¿Cuáles son los probables beneficios para los diferentes actores?
- ¿Qué recursos está en capacidad de movilizar la comunidad?
- ¿Cuál es la dinámica local más importante en términos de conflictos de intereses?
- En la comunidad, ¿qué grupos suelen ser ignorados?

Otras realizaron un ejercicio de mapeo social participativo, tal como se describe en el ejercicio práctico que aparece en la Sección 5.2.

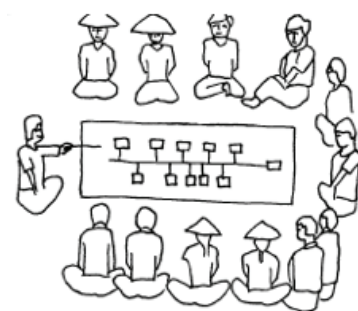


Fuente: Provincia de Quang Ngai, 2007

### 2.3.2 Metodologías de diagnóstico rural participativo utilizadas para generar información y conocimiento adicionales

Independientemente del enfoque que eligieran para empezar a trabajar con una comunidad, las entidades socias del programa del GTF impulsado por WaterAid y FAN casi invariablemente aplicaron como paso siguiente metodologías participativas de recolección de información. Trabajar en colaboración con la comunidad no solamente sirve para generar información sino también para fortalecer el conocimiento y la toma de conciencia de los y las participantes de la comunidad. Esto asegura que todos los miembros de la comunidad desarrollen una buena comprensión del contexto local en lo que atañe a los servicios de APS, lo cual incluye las preocupaciones, reivindicaciones y derechos relacionados con el tema, así como los principales actores externos del sector de APS.

Igualmente importante es que las metodologías participativas sirvan como un espacio dentro del cual los miembros de la comunidad puedan aportar sus perspectivas y opiniones con respecto a las prioridades, aspiraciones, riesgos y realidades, de manera tal que estas sean tomadas en cuenta en el diseño del programa. Esto es fundamental si los problemas y los objetivos en materia de derechos han de ser identificados antes de elaborar el plan de acción.



Fuente: Provincia de Quang Ngai, 2007

Algunas herramientas de diagnóstico rural participativo<sup>25</sup> que emplearon las organizaciones socias incluyen las siguientes:

- Jerarquización de la prosperidad.
- Mapeo de relaciones entre grupos sociales, ricos y pobres, etc.
- Análisis del poder<sup>26</sup>.
- Caminatas transversales para evaluar las instalaciones y servicios de APS.
- Discusiones de grupos focales sobre, por ejemplo, los valores comunitarios, las instituciones de la aldea, la historia local.

En el transcurso de estos ejercicios, las instituciones socias del GTF también identificaron a los miembros de la comunidad que podían ser eventuales candidatos a los comités de APS a nivel de aldeas.

Ver mayores detalles sobre las metodologías anteriormente mencionadas en la Sección 6.

### ¿Son realistas sus expectativas con relación a las OCB?

- Para los fines de incidencia política en el sector de gobernabilidad, ¿es necesario que las OCB se reúnan en intervalos regulares durante años y años? ¿No sería suficiente que se reunieran solo cuando haya un problema que solucionar?
- ¿Tiene importancia si las OCB deciden utilizar sus destrezas recientemente adquiridas para abogar por algo distinto al objetivo para el cual fueron capacitadas? ¿Nos preocupan más los compromisos que hemos asumido frente a nuestras financieras que las necesidades y aspiraciones fundamentales de las comunidades?
- ¿Albergamos expectativas muy altas con respecto a los colectivos comunitarios?
  - ¿Les estamos imponiendo parámetros que no reproducimos en nuestras propias organizaciones o en nuestra propia vida personal?
  - ¿Qué porcentaje de su tiempo libre les estamos pidiendo que dediquen a actividades vinculadas al GTF? ¿Equivale esto al tiempo que nosotros/as mismos dedicamos a actividades extralaborales a título voluntario?
  - Nosotros/as insistimos en que la membresía de las OCB incluya a los miembros marginados y vulnerables de la comunidad. ¿Cuántos miembros de nuestro propio personal pertenecen a estos grupos?

<sup>25</sup> Para consejos útiles sobre el uso de estas herramientas, así como una introducción fácilmente entendible a otras metodologías de diagnóstico, ver: Programa de Desarrollo Rural de la Provincia de Quang Ngai (2007) *Participatory rural appraisal manual [Manual de diagnóstico rural participativo]*. Departamento de Planificación e Inversiones, República Socialista de Vietnam.

Disponibles en: [fsnnetwork.org/sites/default/files/rudep\\_pra\\_guide.pdf](http://fsnnetwork.org/sites/default/files/rudep_pra_guide.pdf); FAO Etiopía (1999), *Conducting a PRA Training and Modifying PRA Tools to Your Needs [Cómo llevar a cabo una capacitación sobre DRP y adecuar las herramientas de DRP a sus necesidades]*. FAO, Roma, Italia.

Disponibles en: [www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.html](http://www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.html); y/o FAO St Lucia (2006), *Participatory Rural Appraisal (PRA) Manual [Manual de diagnóstico rural participativo (DRP)]*, FAO, Roma, Italia. Disponible en: [www.rlc.fao.org/en/publications/pr-manual/](http://www.rlc.fao.org/en/publications/pr-manual/)

<sup>26</sup> Ver el Manual 2, *Herramientas de análisis del poder para intervenciones de gobernabilidad en el sector de APS*. Disponible en: [www.wateraid.org/gtflerninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtflerninghandbooks)

## 3. Desarrollo de capacidades para el empoderamiento de la comunidad y el fortalecimiento de la gobernabilidad local

### 3.1 El “porqué” y el “qué” del desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades no solo debe ser estratégico sino también práctico:

- Desde el punto de vista estratégico, es necesario equipar a las comunidades con metodologías de análisis y reflexión sobre los problemas que las aquejan, conocimiento de sus derechos y reivindicaciones y nociones de la variedad de enfoques que podrían utilizar para responder a estos problemas. Además, tenemos que enseñarles cómo analizar el poder y cómo forjar alianzas con actores afines.
- Desde el punto de vista práctico, toda actividad de desarrollo de capacidades debe basarse en una evaluación de las necesidades de capacitación de los grupos beneficiarios<sup>27</sup>. Las comunidades del GTF en general necesitaron desarrollar habilidades para utilizar herramientas de recolección de evidencia y exigir cuentas a los gobiernos, comunicar mensajes clave y cabildear y negociar a favor de un diálogo efectivo con los decisores políticos.

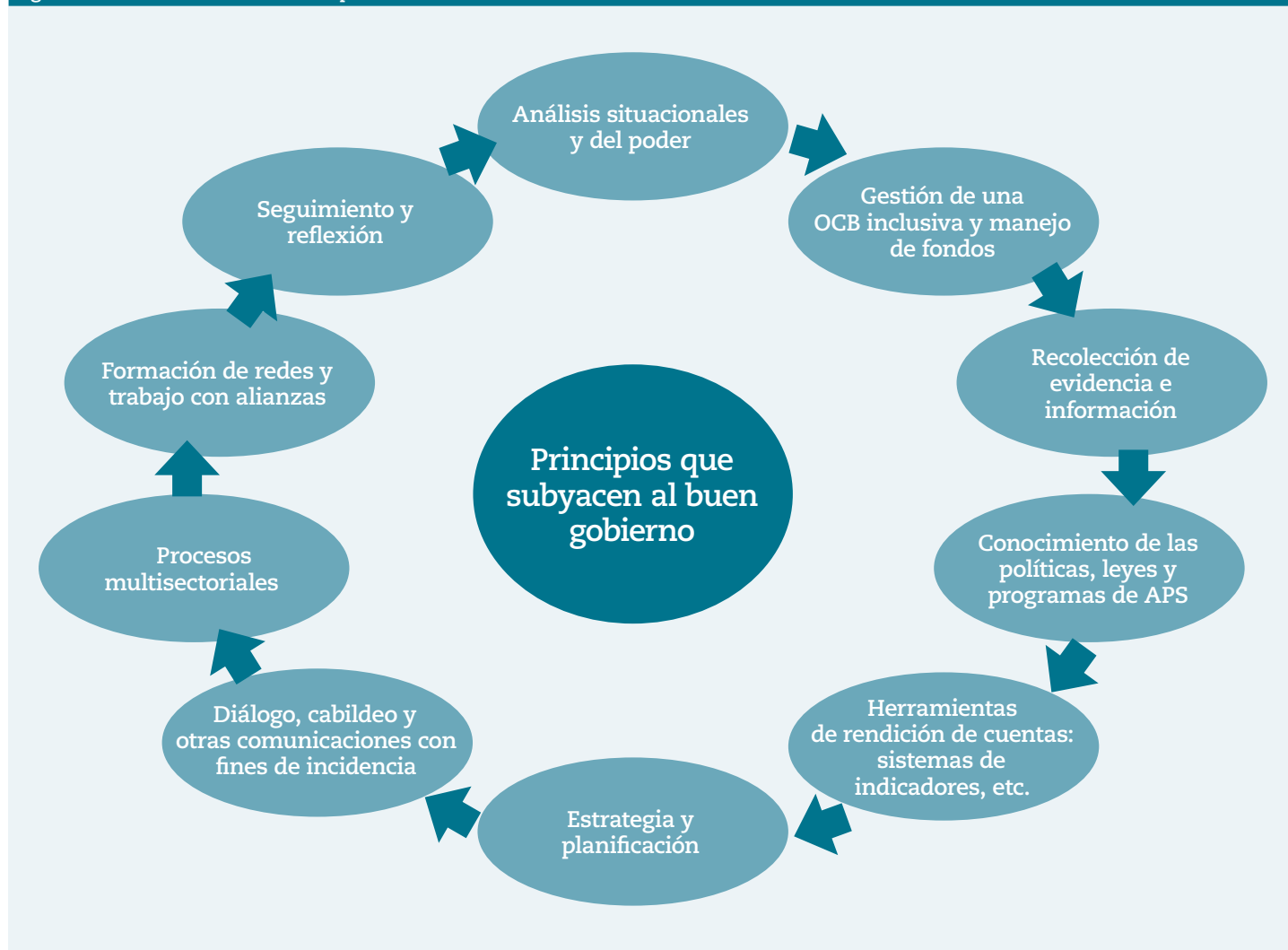
Estos son los objetivos del desarrollo de capacidades que llevaron a cabo las organizaciones socias del programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN:

- Mejorar y fortalecer las estructuras comunitarias, por ejemplo, los comités de agua potable;
- Ampliar la comprensión de los conceptos de buen gobierno e inclusión y por qué son importantes;
- Ampliar el conocimiento sobre las políticas, leyes, programas y procesos de APS del gobierno;
- Fortalecer las destrezas de análisis del poder, recolección de evidencia, negociación, formación de redes, etc.

La focalización del trabajo de desarrollo de capacidades realizado por las entidades socias del GTF a favor de las comunidades locales no fue siempre la misma, dependiendo del país y del contexto, pero los elementos que fueron incluidos en todos los casos aparecen en la Figura 4 (derecha). Más allá de ello, las instituciones socias elaboraron materiales para complementar el desarrollo de capacidades, entre ellos manuales, folletos, resúmenes informativos, panfletos y volantes.

<sup>27</sup> El programa del GTF patrocinado por WaterAid y FAN ha producido una herramienta especial, principalmente para ser usada por las ONG socias pero que puede ser fácilmente adaptada a las comunidades. Ver: Keatman, T (2012) *Herramienta de evaluación de necesidades de capacitación del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: [www.wateraid.org/-/media/Publications/GTF-capacity-needs-assessment-tool.ashx](http://www.wateraid.org/-/media/Publications/GTF-capacity-needs-assessment-tool.ashx)

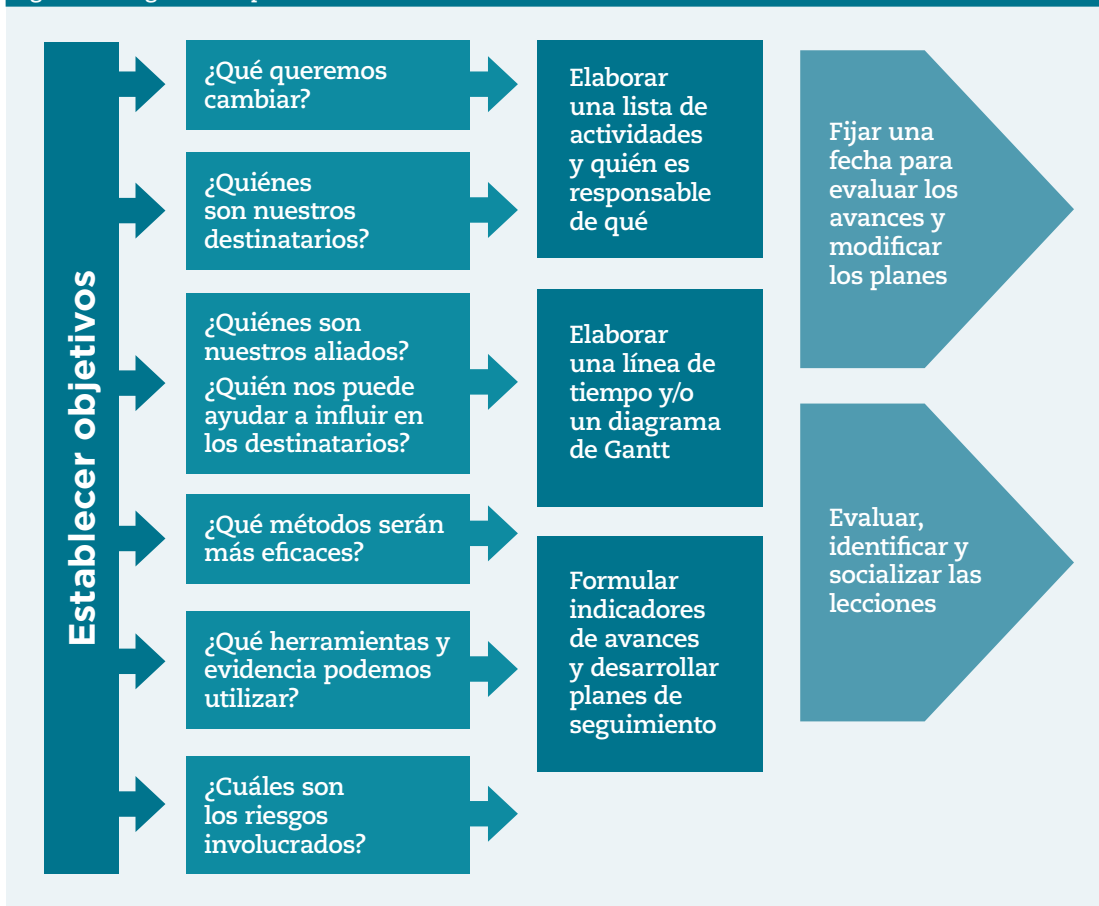
Figura 4: Áreas de desarrollo de capacidades a utilizar con las comunidades



El desarrollo de capacidades para comunidades y OCB fue impartido tanto por las entidades socias del GTF de manera directa como por especialistas externos/as y organizaciones hermanas. Las actividades comprendieron capacitación formal así como tutelaje (mentoring) individual y talleres de discusión. Más allá de ello, las entidades socias del GTF a menudo acompañaron a las OCB con el objeto de brindarles apoyo durante sus primeras reuniones de cabildeo o diálogo con funcionarios/as de la administración pública o proveedores de servicios.

Como parte de su programa de desarrollo de capacidades, es importante que los comités de APS y las comunidades en general desarrollen destrezas de planificación y seguimiento. Existe una gran variedad de metodologías de planificación comunitaria. La metodología utilizada en el ejercicio práctico que hemos incluido en la Sección 5.3 es valiosa porque permite que las comunidades desarrollen sus propias ideas en relación con las prioridades y soluciones a los problemas identificados en el análisis situacional, sin necesidad de que calcen con los planes de las ONG.

Figura 5: Diagrama de plan de acción comunitario



Fuente: Adaptado de Córdoba (2008). *Manual de incidencia para grupos locales*

### 3.2 Una herramienta de seguimiento para comunidades

Es importante que los comités de APS realicen un seguimiento de sus actividades, con el fin de determinar los avances que se están realizando y las áreas en las que están surgiendo contratiempos. En el trabajo de incidencia política en el sector de gobernabilidad, los cambios pueden tomar un tiempo considerable en producirse. Si no tenemos noción de cuánto hemos avanzado – al menos en lo que se refiere a la culminación de las actividades programadas – se puede perder fácilmente la motivación. Realizar un seguimiento permite asimismo a los comités de APS rendir informes a la comunidad más amplia.

La institución socia del GTF, Arquitectos Modernos para la India Rural (MARI), desarrolló una herramienta de seguimiento comunitario (ver la Figura 6). Esta herramienta es aplicada por las comunidades todos los meses para realizar un seguimiento de los avances de la aldea en relación con cada indicador. Una vez que se ha llevado a cabo este examen, la comunidad acuerda actividades para reforzar los avances en aquellos indicadores que arrojaron escasos logros. El personal de MARI asegura que la herramienta ha sido sumamente útil para ayudar a las comunidades y al programa del GTF a cumplir sus objetivos dentro del plazo de tiempo establecido.

La herramienta ha desempeñado un papel fundamental, no solamente para

identificar las brechas en los servicios y las conductas de las comunidades, sino también para priorizar los temas más importantes, que son asumidos luego por los comités de APS a nivel de aldeas.

El contenido exacto de una herramienta de seguimiento comunitario debe ser debatido y acordado de manera individual

con cada comunidad (favor advertir que se pueden utilizar dibujos o símbolos en vez de palabras). Una vez decidido el contenido, los miembros de la OCB reciben capacitación en el uso de la herramienta, y el cuadro producido es desplegado de manera permanente en un lugar visible para que esté a la vista de toda la comunidad.

**Figura 6: Herramienta de seguimiento comunitario desarrollada por MARI**

	Parámetros / indicadores	Mes				
		Jan	Feb	Mar	Abr	May etc.
1	Reuniones del comité de APS de la aldea realizadas					
2	Familias que tienen acceso a agua potable segura					
3	Días en que hubo escasez y/o una crisis de agua potable para las familias					
4	Personas que practican el lavado de manos en momentos esenciales					
5	Familias que mantienen limpios sus hogares					
6	Niños y niñas que beben agua de un pozo vertical situado en el campus de la escuela dentro del horario escolar					
7	Niños y niñas que utilizan inodoros en las escuelas					
8	Familias que lavan ropa cerca de las bombas manuales					
9	Familias que beben agua purificada					
10	Familias que beben agua hervida y enfriada					
11	Personas que han contraído enfermedades debido a la falta de saneamiento					
12	Gasto en salud del mes					
13	Familias que recibieron un subsidio del gobierno para construir inodoros					
14	Familias que construyeron inodoros con su propio dinero (sin ayuda de ninguna fuente)					
15	Familias que utilizan inodoros					
16	Apoyo financiero recibido del gobierno para mejorar instalaciones y servicios de APS que no sean inodoros					
17	Peticiones (solicitudes) presentadas/cursadas					
18	Peticiones (solicitudes) satisfactoriamente atendidas					
19	Ocasiones en que el comité de agua y saneamiento de la aldea sostuvo interacciones y/o diálogos con funcionarios/as del gobierno					
20	Ocasiones en que la población hizo uso de la Ley de Derecho a la Información (LDI)					
21	Ocasiones en que el Comité de APS de la aldea realizó una auditoría social en relación con la información recibida en respuesta a solicitudes cursadas en virtud de la LDI					
22	Personas que participaron en eventos internacionales tales como el Día Mundial del Inodoro, la Semana Mundial del Agua, etc.					
23	Personas que participaron en programas de capacitación					
24	Ocasiones en que funcionarios/as del gobierno y representantes elegidos visitaron la aldea					
25	Llamadas telefónicas realizadas a funcionarios/as del gobierno en relación con problemas de APS					
26	Cantidad de dinero entregado por el gobierno a la aldea para mejorar los servicios (relación precio-calidad)					



## 4. Algunos apuntes sobre las limitaciones de los enfoques comunitarios

Tal como se explicó en el manual de aprendizaje del GTF sobre sostenibilidad<sup>28</sup>, **la presión “de abajo hacia arriba” ejercida por OCB fortalecidas tiene que ser respaldada por reformas positivas, tanto a nivel institucional como de políticas, para que las condiciones de buen gobierno se conviertan en realidad. Además, tiene que ir acompañada de un aumento del financiamiento para el sector de APS, para poder atender el aumento de la demanda a nivel comunitario.**

**Las organizaciones comunitarias necesitan aliados.** Estos pueden ser ONG, ciudadanos/as locales respetados, OCB y redes asociadas o los gobiernos locales. Sin embargo, si no reciben cierto apoyo externo, al menos a mediano plazo, existe el riesgo de que fracasen. La formación activa de estas alianzas es algo en lo que debe trabajarse muy poco después de la creación de una OCB.

Muchas veces se piensa que la descentralización del poder, el financiamiento y las responsabilidades constituye la solución a los problemas a nivel local. Sin embargo, cuando existe una situación de corrupción generalizada, es probable que profundizar el proceso de descentralización empeore las cosas, en vez de mejorarlas. Es necesario implementar al mismo tiempo una reforma del servicio civil, y en especial reformas culturales y de gestión.

### Apoyo requerido para el trabajo de incidencia en la gobernabilidad impulsado desde la comunidad

En síntesis, para prestar un apoyo integral se requieren las siguientes acciones<sup>29</sup>:

- Crear un entorno nacional y local facilitador en términos de políticas e instituciones;
- Incrementar el financiamiento para APS, con el fin de poder dar una respuesta positiva a las demandas de OCB informadas;
- Facilitar la creación de OCB con capacidad para manejar los sistemas y servicios de APS;
- Cerciorarse de que las OCB sean inclusivas y receptivas a una variedad de necesidades;
- Desarrollar reglas para asegurar que las OCB no sean capturadas por elites o personas ajenas;
- Invertir en el desarrollo de capacidades para las OCB;
- Facilitar el acceso de las comunidades a información;
- Mantener la flexibilidad en relación con el diseño de las estrategias y planes, para asegurar que estos nazcan realmente de las propias comunidades;
- Crear mecanismos de seguimiento y examen simples y abiertos a la participación de todos los miembros de la comunidad;
- Forjar alianzas externas con otros grupos, el gobierno local o ciudadanos/as locales influyentes;
- Invertir en una estrategia de salida.

<sup>28</sup> Manual 5, *La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad del sector de APS*. Disponible en: [www.wateraid.org/gtflerninghandbooks](http://www.wateraid.org/gtflerninghandbooks)

<sup>29</sup> Adaptado de Dongier, P et al (2001) 'Community driven development' [Desarrollo impulsado por la comunidad], Capítulo 9 de *Poverty reduction strategy source book* [Libro de consulta sobre estrategias de reducción de la pobreza], Banco Mundial, Washington DC, EE.UU. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805\\_chap9.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf)



### 5. Conclusiones

---

Los programas de gobernabilidad comunitarios bien diseñados e inclusivos en relación con los grupos marginados y excluidos, pueden infundir a las comunidades la confianza que necesitan para pronunciarse sobre los temas que les afectan.

Los desafíos que esto entraña cuando se trabaja con comunidades y personas que tienen un largo historial de discriminación, abandono e indefensión, muchas veces son subestimados, especialmente por donantes que no suelen pasar mucho tiempo con dichos sectores. Para empoderar a las personas en estas circunstancias se requieren destrezas y habilidades especiales, pero encontrar personas con estas habilidades, y que además estén dispuestas a pasar largas temporadas en zonas remotas, puede ser difícil.

El desarrollo de las capacidades de las comunidades, generalmente llevado a cabo por ONG, es un requisito indispensable para crear condiciones para el éxito. Esto se puede hacer de muchas maneras, y a menudo demanda imaginación y creatividad de parte de las ONG, por ejemplo en el sentido de desarrollar metodologías apropiadas para trabajar con los miembros no alfabetizados de la comunidad. Sin embargo, desarrollar las capacidades de las comunidades para realizar incidencia política con respecto a sus derechos y reivindicaciones demanda tiempo, energía y recursos. En vista de que los gobiernos pueden tardar un tiempo considerable en responder, o en ocasiones simplemente se rehusan a hacerlo, para lograr los objetivos de la comunidad se requiere también determinación, paciencia y buenas estrategias y planes.

En el caso del programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN, consultores/as independientes<sup>30</sup> dan cuenta de que, a lo largo y ancho del programa, las OCB y las comunidades tienen una buena comprensión de sus derechos y reivindicaciones y ya están comunicando los temas que les preocupan a los gobiernos. Muchas de ellas han desarrollado resiliencia y parecen estar listas para trabajar de manera independiente en la demanda de rendición de cuentas y capacidad de respuesta a los funcionarios/as y proveedores de servicio locales.

Más allá de ello, la mayor parte de las OCB tiene una membresía inclusiva, lo cual quiere decir que las mujeres, los sectores minoritarios y los grupos vulnerables (incluyendo la población dalit en la India) se encuentran bien representados, participan en las actividades y disfrutan de un mayor acceso a servicios de agua segura y saneamiento. Otros/as miembros de las OCB generalmente están dispuestos a representar a estos grupos cuando estos no se sienten cómodos de interactuar con el gobierno. No obstante, es importante perseverar en los esfuerzos para fortalecer la seguridad en sí mismos de los grupos excluidos, a fin de que desarrollen la confianza suficiente como para representarse a sí mismos.

Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las OCB de APS que hemos creado, es importante que establezcan alianzas con otros grupos a nivel local. E igualmente importante es explicarles claramente lo que se requiere para lograr una gobernabilidad eficaz en el sector de APS, de modo tal que tomen conciencia de las fortalezas y limitaciones de lo que pueden esperar lograr actuando por su cuenta y de la necesidad de buscar formas de vincularse con organizaciones y redes hermanas a todos los niveles.

---

30 Basado en informes internos de WaterAid producidos por cinco consultores/as regionales independientes: David Ddamurila, África Oriental; Harold Essuku, África Occidental; Pradeep Narayanan, Asia Meridional; Laetitia Razafimamonjy, África Austral; y Haydée Rodríguez, Centroamérica.

## 6. Ejercicios prácticos

### 6.1 Ejercicio 1: Análisis de barreras a la inclusión en el sector de APS

A las organizaciones que no estén familiarizadas con las metodologías de análisis de barreras se les recomienda enfáticamente que, antes de iniciar el ejercicio, vean la presentación desarrollada por WaterAid y WEDC en: [http://wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EI\\_WASH\\_Social\\_model\\_of\\_exclusion.pdf](http://wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EI_WASH_Social_model_of_exclusion.pdf)

Se trata de una guía ilustrada, fácil de entender, sobre barreras, que puede ser adaptada a cualquier grupo de personas excluidas o marginadas.

Las instituciones socias del GTF utilizaron esta herramienta para explorar las barreras específicas que enfrentaban los sectores marginados y excluidos en el sector de APS.

**Duración:** 2-2.5 horas.

**Materiales:** Hojas de papel grandes y marcadores, o pizarra y tizas.

**Lugar:** Cualquier lugar tranquilo y resguardado, que tenga el espacio suficiente como para trabajar en grupos pequeños y en sesión plenaria.

**Participantes:** No más de 20 personas.

**Proceso:**

**i)** Introducir los conceptos de marginación, exclusión, inclusión y equidad. Ilustrar con ejemplos tomados del contexto local las consecuencias que pueden tener, tanto en el acceso a APS como en términos más generales. Verificar si todos los y las participantes han entendido los conceptos e invitarlos a hacer preguntas.

**ii)** En sesión plenaria, pedir a los y las participantes que produzcan una lluvia de ideas sobre las categorías de pobladores/ as locales que son víctimas de la mayor marginación y exclusión. Escribir o dibujar los resultados de modo tal que estén a la vista de todos los y las participantes. El facilitador/a deberá sugerir categorías que podrían haber sido pasadas por alto y preguntar a los y las participantes si consideran que deberían ser incluidas en la lista o no.

**iii)** Pedir a los y las participantes que se dividan en grupos pequeños de no más de cuatro personas cada uno. La tarea que se asignará a cada grupo es analizar e identificar, con base en su propia experiencia, las barreras que impiden a los grupos marginados que acaban de identificar acceder a o utilizar los servicios e instalaciones de APS o les crean dificultades cuando intentan hacerlo.

Colocar las barreras identificadas en cuatro columnas, cada una con el siguiente encabezamiento (ver cuadro de muestra en la pág. 27):

- Por ubicación física (por ejemplo, zona peligrosa, insegura, etc.);
- Barreras actitudinales (por ejemplo, desprecio, odio, temor, rechazo de la sociedad establecida, etc.);
- Limitaciones personales (por ejemplo, no poder caminar, sentirse indignos, etc.);
- Barreras institucionales (por ejemplo, falta de leyes, de políticas, de representación política, etc.).

Comunicar a los grupos que tienen 30 minutos para desarrollar sus tareas grupales.

### Consejos

- Los facilitadores/as deberán decidir de antemano qué es más efectivo: si cada grupo debe incluir una mezcla de personas – hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, personas pertenecientes a sectores mayoritarios y minoritarios, personas con y sin discapacidad, personas de extracción socioeconómica alta y baja, etc. – o si es preferible colocar a cada tipo de personas en su propio grupo.
- Si existe una gran cantidad de categorías de grupos marginados, los facilitadores/as deberán seleccionar únicamente tres o cuatro para que todos los grupos trabajen en ellas, o bien dividir las categorías de modo tal que cada grupo no tenga que trabajar en más de tres o cuatro.
- Si se está trabajando con grupos de base, posiblemente se pueda obviar el encabezamiento “barreras institucionales” a fin de evitar confusiones innecesarias.
- Si se trabaja con personas no alfabetizadas, cada grupo pequeño deberá contar con un facilitador/a dentro de su propio grupo, para ayudar a anotar los hallazgos del grupo, de preferencia por medio de dibujos.

**iv)** Juntar a todos los grupos nuevamente en plenaria. Pedirle a cada grupo que comparta con el resto las barreras que hayan identificado. Invitarlos a hacer preguntas y comentarios. Invitar a los y las participantes a analizar sus experiencias durante la identificación de las barreras y a compartir lo que han aprendido en el proceso.

**v)** Hacer un resumen de las barreras más comunes y/o importantes que

hayan sido identificadas. A continuación, pedir a los participantes que formen parejas con la persona que esté a su costado y traten de pensar en una o dos posibles formas de eliminar las barreras. Darles unos ocho minutos para desarrollar esta parte del ejercicio.

### Consejos

- A los facilitadores/as les puede resultar de ayuda echarle una mirada al cuadro sobre “barreras y soluciones” en la pág. 29.
- Si los y las participantes tienen dificultades para pensar en soluciones, darles un ejemplo o dos con el fin de activar su imaginación.

Recorrer la habitación, pidiendo a cada pareja por turnos una idea para anotarla en el papelógrafo o pizarra. Una vez recogidas las ideas de todas las parejas, empezar de nuevo desde el principio, hasta que todas las ideas hayan sido recogidas y anotadas.

Preguntarles si tienen algún comentario, pregunta o sugerencia adicional que hacer.

**vi)** Felicitar a los y las participantes por lo bien que han trabajado. Hacerles ver que pensar en estas cosas puede ser difícil. Preguntarles: Ahora que han identificado las barreras y potenciales soluciones, ¿cuáles creen que deberían ser los pasos siguientes?

Organizar una breve discusión y anotar las sugerencias que vayan formulando. Los facilitadores/as deberán añadir cualesquier sugerencias propias que pudieran tener.

**vii)** Agradecer a todos los y las participantes y dar por terminado el ejercicio.

**Figura 7: Ejemplo de cuadro de identificación de barreras**

Categoría	Barreras por ubicación física	Barreras actitudinales	Barreras por limitaciones personales	Barreras institucionales
Mujeres				
Dalits				
Cristianos				
Personas con discapacidad visual				

Figura 8: Ejemplos de barreras y soluciones

Ejemplos de barreras	Ejemplos de soluciones
<b>Personales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitaciones físicas (dificultades para caminar, agacharse, mantener el equilibrio)</li> <li>• Problemas de visión</li> <li>• Propensión a las infecciones</li> <li>• Falta de instrucción y/o información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipos para facilitar la movilidad – sillas de ruedas, carretillas, muletas, fisioterapia</li> <li>• Anteojos, bastones</li> <li>• Tratamiento médico</li> <li>• Programas de VIH con mensajes de salud e higiene</li> </ul>
<b>En el entorno</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distancias muy largas</li> <li>• Senderos desiguales, resbalosos y cubiertos de maleza</li> <li>• Gradas muy empinadas para acceder a los inodoros y puntos de agua</li> <li>• Cubículos de inodoros muy angostos</li> <li>• Cubículos muy oscuros por dentro</li> <li>• Pisos desiguales, resbalosos, mojados y/o sucios</li> <li>• Falta de barandas para sujetarse y de asientos</li> <li>• Grifos de agua para beber y manijas de bombas manuales colocadas en lugares muy altos</li> <li>• Falta de instalaciones y servicios para manejar la menstruación</li> <li>• Falta de llave o candado en las puertas de los inodoros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar los servicios más cerca de los usuarios/as</li> <li>• Nivelar los senderos, aplanar el terreno, remover los obstáculos</li> <li>• Construir gradas parejas y no muy empinadas, que tengan barandas; o bien rampas</li> <li>• Agrandar el espacio dentro de los cubículos</li> <li>• Facilitar luz natural</li> <li>• Nivelar y hacer antideslizante el piso de las letrinas, mejorar el sistema de desagüe</li> <li>• Instalar barandas para sujetarse; instalar asientos en los inodoros</li> <li>• Puntos de agua con grifos a distintas alturas; bombas manuales con manijas más largas</li> <li>• Instalar incineradores o pozos para desechar los trapos manchados</li> <li>• Agua de calidad adecuada para higiene personal dentro o cerca de los cubículos de los inodoros</li> <li>• Colocar llave o candado en las puertas de los inodoros</li> </ul>
<b>Institucionales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de políticas, estrategias o legislación apropiadas</li> <li>• Falta de información y habilidades del personal del sector de APS</li> <li>• Falta de conocimiento de los usuarios/as sobre opciones accesibles</li> <li>• Falta de datos sobre las necesidades de los grupos marginados</li> <li>• Falta de consulta con y/o representación de los grupos marginados</li> <li>• Falta de diseños estandarizados de instalaciones accesibles</li> <li>• Falta de colaboración entre las instituciones competentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministrar evidencia con la finalidad de influir en las políticas</li> <li>• Desarrollo de capacidades para el personal de WaterAid y de las entidades socias</li> <li>• Suministrar información; construir instalaciones y servicios comunitarios que sirvan de muestra de opciones accesibles</li> <li>• Mejorar la investigación, recolectar datos desagregados</li> <li>• Evaluación del estado de los servicios e instalaciones existentes</li> <li>• Asegurar la participación de personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, personas viviendo con VIH y SIDA, etc., en los comités de usuarios/as de APS</li> <li>• Involucrar a grupos de usuarios/as representativos, por ej., org. de personas con discapacidad, en el diseño y planificación de instalaciones y servicios accesibles</li> <li>• Desarrollar alianzas con, y las capacidades de, ONG pertinentes, por ej., que los programas de VIH incluyan un paquete de promoción de la higiene</li> </ul>
<b>Sociales/actitudinales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinformación sobre la discapacidad, el VIH, la menstruación, etc.</li> <li>• Pozos de los inodoros vaciados por mujeres</li> <li>• Discriminación, abandono, exclusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la información para las niñas y las muchachas jóvenes</li> <li>• Campañas públicas de sensibilización, por ej., sobre transmisión del VIH; incorporación de personajes influyentes, líderes religiosos, etc.</li> <li>• Suscribir la ley que elimina la selección manual de basura</li> </ul>

Fuente: Módulo de capacitación de WEDC. Disponible en: <http://wedc-knowledge.lboro.ac.uk/collections/equity-inclusion>

### 6.2 Ejercicio 2: Mapeo social

El mapeo social es una evaluación de las estructuras sociales de una comunidad o aldea en particular. Puede utilizarse para explorar la estructura de una comunidad en términos de procedencia étnica o casta, religión, educación, prosperidad, etc., así como las consecuencias que tienen estos factores en la distribución de los bienes y servicios, por ejemplo de APS. Debido a que una de las características del mapeo social es la visualización con el fin de estimular la participación y el debate, esta metodología funciona bien en lugares con niveles bajos de alfabetización.

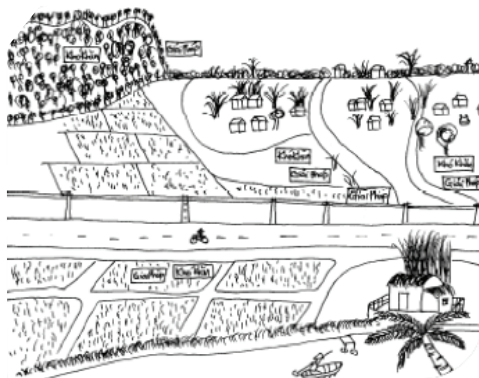
**Duración:** Hasta tres horas.

**Materiales requeridos:** Papel de papelógrafo y lapiceros de colores; o una pizarra y tizas; o un área de terreno plano y objetos para marcar – piedrecillas, ramas, pintura, granos y/o legumbres secos, cartulina, etc.

**Lugar:** Cualquier lugar de encuentro y reunión de la aldea – en el interior o al aire libre en un lugar resguardado.

**Participantes:** Un enfoque inclusivo dará un buen ejemplo para actividades futuras, de modo tal que, además de los miembros alfabetizados de la comunidad (docentes, trabajadores/as de atención primaria de salud, jefes de aldea, etc.), es conveniente asegurar un balance de hombres y mujeres, ancianos y jóvenes y personas pertenecientes a hogares pobres y a grupos marginados.

Un buen número para desarrollar este ejercicio es entre 10 y 12 personas que estén dispuestas a quedarse durante toda la sesión. Salvo que se encuentre presente un facilitador/a experimentado en diagnóstico rural participativo que no tenga problemas en trabajar con grupos grandes, probablemente se requiera un facilitador/a para cada cinco personas, más o menos. El número máximo por ejercicio es



Fuente: Provincia de Quang Ngai, 2007

de 25 personas, para lo cual se requeriría la presencia de al menos cuatro facilitadores, pero idealmente de cinco o seis.

Los grupos muy grandes son difíciles de manejar, aunque en ocasiones puede ser útil dividirlos en participantes “principales” y observadores.

#### Lección

En algunas culturas es posible que sea necesario llevar a cabo sesiones separadas para hombres y mujeres, para que las mujeres tengan la posibilidad de expresar sus ideas y experiencias abiertamente.

#### Proceso:

**i)** Decidir la fecha, hora y lugar del ejercicio con los miembros de la comunidad. El objetivo del ejercicio de mapeo social debe ser explicado muy claramente a todos/as los participantes, para evitar que lleguen a conclusiones equivocadas, por ejemplo, que ustedes les construirán instalaciones de APS o que el ejercicio tiene una intencionalidad política.

**ii)** Utilizar un grupo de preguntas preparadas de antemano para encaminar los debates, y trazar un mapa de la comunidad con base en la información recogida. Utilizar diferentes colores para indicar qué grupos viven dónde, la ubicación de las instalaciones de APS que funcionan y no funcionan, etc.



### Consejos<sup>31</sup>

- Los ejercicios de mapeo social requieren de una facilitación rigurosamente preparada de antemano. Tomar conciencia de que algunos de los temas de debate pueden ser sensibles a los ojos de la comunidad.
- Ser flexibles y pacientes y mantener un buen sentido del humor.
- Evitar el uso de palabras y conceptos complicados.
- Incentivar y motivar a los y las participantes y cerciorarse de que los integrantes tímidos y callados del grupo tengan la posibilidad de expresar sus opiniones.
- Cerciorarse de que el grupo se mantenga enfocado en el tema, pero ser flexibles para lidiar con cualquier información adicional importante que pudiera emerger.
- Escuchar atentamente y no intentar hacer docencia.
- Repetir en voz alta lo que los participantes digan, con el fin de corroborar que se está entendiendo adecuadamente la discusión.
- Actuar como catalizador de la discusión cuando proceda.

Además de elaborar un mapa, **es fundamental asignarle a alguien la responsabilidad específica de anotar toda la información recogida**, incluyendo el número y tipo de hogares, los distintos grupos étnicos y sociales, las instalaciones y servicios de APS, etc.

#### **Las instituciones socias del GTF emplearon ya sea algunas de las siguientes preguntas o todas:**

- ¿Cuántos hogares hay en la aldea y dónde están ubicados?
- ¿Está creciendo o reduciéndose el número de hogares – es decir, hay una migración fuerte? ¿Cuál es la razón?
- ¿Qué grupos religiosos existen en la aldea?
- ¿Qué grupos étnicos y/o castas existen en la aldea?
- Si existen distintos grupos religiosos y/o étnicos o castas, ¿en qué parte de la aldea se encuentran ubicados?
- ¿Cuántos hogares existen que estén encabezados por mujeres? ¿Dónde se encuentran ubicados?
- ¿Qué hogares son los más ignorados por el resto de la comunidad, el gobierno o el proveedor de servicios?
- ¿Dónde se encuentran las principales fuentes de agua que se utilizan para beber, asearse y cocinar? ¿Qué hogares utilizan qué fuentes? ¿De qué tipos de fuentes se trata – por ejemplo, pozos abiertos, pozos verticales, laguna, río? ¿Cuántas instalaciones están funcionando adecuadamente en este momento?
- ¿Cuántos hogares tienen letrinas? ¿Cuántas letrinas están funcionando y son utilizadas para los fines para los que fueron creadas? ¿Se practica la defecación a campo abierto?
- ¿Con qué recursos (por ejemplo, agua, tierra, bosque, animales) tienen los mayores problemas

**iii)** Revisar el mapa con los miembros de la comunidad presentes. ¿Hay algo o alguien más que debería estar en el mapa? Preguntarles qué les llama la atención acerca de la distribución de las instalaciones y servicios de APS. En su

31 Basado en FAO Etiopía (1999) *Conducting a PRA training and modifying PRA tools to your needs* [Cómo llevar a cabo una capacitación en DRP y adecuar las herramientas de DRP a sus necesidades]. Disponible en: [www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.htm](http://www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.htm)

opinión, ¿por qué son así las cosas? ¿Falta alguien o algo? Añadir mayores detalles según proceda.

**iv)** Preguntarles quién es responsable de suministrar los servicios e instalaciones de APS. ¿Por qué no se les han otorgado instalaciones a todos/as? ¿Qué tipo de relación tiene la comunidad con los funcionarios/as del gobierno local? ¿Y con los proveedores de servicios (si los hubiere)? ¿De qué forma les gustaría que cambiaran estas relaciones?

**v)** Sintetizar los aspectos más importantes del mapa: el número de hogares, los diferentes grupos presentes, las fuentes de agua e inodoros y de qué forma están distribuidos, etc. Contarle a la comunidad acerca de sus planes, por ejemplo: iniciar un proyecto, hacer algunos ejercicios similares más, crear una OCB, etc.

### 6.3 Ejercicio 3: Planificación a nivel comunitario

**Duración:** Dos horas.

**Materiales:** Hojas de papel grandes y marcadores; o una pizarra y tizas.

**Lugar:** Cualquier lugar tranquilo y resguardado, con espacio suficiente para trabajar en grupos pequeños y en sesión plenaria.

**Participantes:** Un grupo de no más de 20 personas, idealmente de 12 a 15 personas.

**Proceso:**

**i)** Fijar una fecha y un lugar para el ejercicio e invitar a los y las participantes a asistir.

**ii)** Recordar a los y las participantes los hallazgos más importantes del análisis situacional, así como de cualquier otro ejercicio de evaluación rural participativa o equidad e inclusión que hayan realizado.

Utilizar los gráficos, dibujos y/o modelos originales producidos para ilustrar los hallazgos siempre que sea posible.

**iii)** Decirles que ya es hora de pasar del análisis y la información a las soluciones y a la planificación. Dividir a los y las participantes en grupos de tres personas, compuestos por las personas que estaban sentadas juntas. Pedirles que dediquen unos minutos a identificar los tres temas que en su opinión son los temas más importantes que necesitan ser abordados.

Pedirle a cada grupo que comparta las tres prioridades más importantes que hayan identificado y anotarlas en un papelógrafo o en la pizarra. Si un grupo repite un tema que ya ha sido mencionado por otro, simplemente ponerle un signo de “visto bueno” al costado cada vez que esto suceda. Repasar los resultados para verificar si hay más de cinco prioridades. Si las hubiera, pedirles que voten por las más importantes, de modo tal que solo queden cinco prioridades.

**iv)** Explorar en sesión plenaria posibles soluciones y medidas a adoptar, tomando un tema prioritario a la vez y preguntando lo siguiente:

- ¿Quiénes se ven afectados por este problema?
- ¿Cuáles son las ideas de la comunidad para darle solución?
- ¿Cuáles de estas pueden ser implementadas por la comunidad?
- ¿Cuáles tienen que ser implementadas por actores externos?

Elaborar una lista de opciones para cada tema prioritario.

**v)** Decirles a los y las participantes que es hora de tomar decisiones estratégicas, en el sentido de seleccionar uno o dos temas, con base en su análisis de lo que es posible hacer en vista de los recursos disponibles, los criterios de equidad



y cualesquier otras consideraciones sociales, culturales o políticas.

Facilitar una discusión en plenaria para llegar a una o dos prioridades máximas en las que se pueda trabajar de inmediato. Hacerles ver que igual se puede trabajar en las otras prioridades identificadas, pero no de inmediato.

**vi)** Desarrollar un plan de acción respondiendo las siguientes preguntas:

- ¿Qué se va a hacer?
- ¿Cómo se va a hacer?
- ¿Quién hará qué?
- ¿Dónde se hará?
- ¿Cuándo se hará?
- ¿Cuánto dinero y/o tiempo se necesitará?
- ¿De dónde provendrá el dinero?

**vii)** Establecer los objetivos y posibles criterios de evaluación preguntando a los y las participantes lo siguiente:

- ¿Cuáles serán los efectos y/o el resultado de las actividades?
- ¿Cuándo se verán dichos efectos?
- ¿Quiénes se beneficiarán?

### Consejos

- Cerciorarse de que las respuestas a las preguntas sean anotadas y queden registradas.
- Dar a los participantes el tiempo necesario para debatir estas preguntas antes de llegar a una respuesta consensuada.
- No sugerir como voluntarios para las actividades a personas que estén ausentes sin sugerir un sustituto/a del grupo que está presente.
- Exhortarlos a ser realistas – invitarlos a considerar sus otros trabajos y obligaciones sociales antes de comprometerse por períodos de tiempo muy ambiciosos.

### Referencias

---

DFID (2007) *Governance, development and democratic politics: DFID's work in building more effective states* [Gobernabilidad, desarrollo y políticas democráticas: El trabajo del DFID en la construcción de Estados más eficaces]. DFID, Reino Unido. 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 de *Poverty reduction strategy source book* [Libro de consulta sobre estrategias de reducción de la pobreza]. Banco Mundial, Washington, DC, EE.UU. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805\\_chap9.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Etiopía (1999) *Conducting a PRA training and modifying PRA tools to your needs* [Cómo llevar a cabo una capacitación en DRP y adecuar las herramientas de DRP a sus necesidades]. FAO, Roma, Italia. Disponible en: [www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.htm](http://www.fao.org/docrep/003/x5996e/x5996e06.htm)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) St Lucia (2006) *Participatory rural appraisal (PRA) manual* [Manual sobre diagnóstico rural participativo (DRP)]. FAO, Roma, Italia. Disponible en: [www.rlc.fao.org/en/publications/pr-manual](http://www.rlc.fao.org/en/publications/pr-manual)

International Water and Sanitation Centre (IRC) Presentación de diapositivas en Power Point: WASH governance [Gobernabilidad en el sector de APS]. Disponible en: [www.slideshare.net/ircuser/module-3-wash-governance-presentation](http://www.slideshare.net/ircuser/module-3-wash-governance-presentation)

Gordon, G (2002) *Advocacy toolkit: Practical action in advocacy* [Caja de herramientas de incidencia política: Acciones prácticas de incidencia]. Tearfund, Reino Unido. Disponible en: <http://tilz.tearfund.org/Publications/ROOTS/Advocacy+toolkit.htm>

Gosling, L (2010) *WaterAid equity and inclusion framework* [Marco de equidad e inclusión de WaterAid]. WaterAid. Londres, Reino Unido. Disponible en: [www.wateraid.org/uk/what%20we%20do/our%20approach/research%20and%20publications/view%20publication?id=d98d98ad-b605-4894-97cf-0c7682e62b04](http://www.wateraid.org/uk/what%20we%20do/our%20approach/research%20and%20publications/view%20publication?id=d98d98ad-b605-4894-97cf-0c7682e62b04)

de la Harpe, J (sin fecha) *Strengthening local governance for improved water and sanitation services* [Fortaleciendo la gobernabilidad local para generar mejoras en los servicios de agua y saneamiento]. IRC, Países Bajos. Disponible en: [www.irc.nl/page/38638](http://www.irc.nl/page/38638)

Jones, H et al (sin fecha) *Equity and inclusion in WASH provision - Using the social model of exclusion* [La equidad y la inclusión en la prestación de servicios de APS – Utilizando el modelo social de exclusión]. WaterAid y Water Engineering and Development Centre (WEDC), Universidad de Loughborough, Reino Unido. Disponible en: [http://wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EI\\_WASH\\_Social\\_model\\_of\\_exclusion.pdf](http://wedc.lboro.ac.uk/resources/learning/EI_WASH_Social_model_of_exclusion.pdf)

Keatman, T (2012) *Herramienta de evaluación de necesidades de capacitación del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: [www.wateraid.org/-/media/Publications/GTF-capacity-needs-assessment-tool.ashx](http://www.wateraid.org/-/media/Publications/GTF-capacity-needs-assessment-tool.ashx)

Narayan, D, Patel, R, Schafft, K, Rademacher, A y Koch-Schulte, S (2000) *Voices of the poor: Can anyone hear us?* [Las voces de los pobres. ¿Alguien puede escucharnos?]. Banco Mundial y Oxford University Press, Nueva York, EE.UU. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20619302~menuPK:336998~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>

Programa de Desarrollo Rural de la Provincia de Quang Ngai (2007) *Participatory rural appraisal manual* [Manual de diagnóstico rural participativo]. Departamento de Planificación e Inversiones, República Socialista de Vietnam. Disponible en: [www.fsnnetwork.org/sites/default/files/rudep\\_pra\\_guide.pdf](http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/rudep_pra_guide.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.wateraid.org/-/media/Publications/financing-water-sanitation.pdf](http://www.wateraid.org/-/media/Publications/financing-water-sanitation.pdf)

PNUD (2001) *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible: Política del PNUD*. Disponible en: <http://magnet.undp.org/policy/summary.htm>

Veneklasen, L y Miller, V (2002) *A new weave of power, people and politics: The action guide for advocacy and people's participation* [Un nuevo tejido del poder, la población y la política: Guía basada en intervenciones de incidencia política y participación de la población]. Disponible en: <http://practicalaction.org/newweave>

WaterAid (sin fecha) *Equity and inclusion play your part - Awareness-raising training guide* [Equidad e inclusión: *Juega tu papel – Guía de capacitación sobre sensibilización*]. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: [www.gadnetwork.org.uk/storage/Equity%20and%20Inclusion%20-%20awareness%20raising%20training%20guide.pdf](http://www.gadnetwork.org.uk/storage/Equity%20and%20Inclusion%20-%20awareness%20raising%20training%20guide.pdf)

WaterAid Nepal (2009) *Seen but not heard? A review of the effectiveness of gender approaches in the provision of water and sanitation services* [¿Vistos pero no oídos? Una revisión de la eficacia de los enfoques de género en la prestación de servicios de agua y saneamiento]. WaterAid Nepal, Katmandú. Disponible en: [www.wateraid.org/~media/Publications/gender-approach-water-sanitation-provision.pdf](http://www.wateraid.org/~media/Publications/gender-approach-water-sanitation-provision.pdf)

Yachkaschi, S (2008) *Towards the development of an appropriate organisational development approach for optimising the capacity building of community-based organisations (CBOs): A case study of three CBOs in the Western Cape* [Hacia el desarrollo de un enfoque apropiado de desarrollo organizacional para optimizar el desarrollo de capacidades de las organizaciones comunitarias de base (OCB): Estudio de caso de tres OCB en el Cabo Occidental]. Tesis de doctorado, Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica.

Young, I M (2000) 'Five faces of oppression' [Cinco rostros de la opresión] en: M. Adams (editora), *Readings for diversity and social justice* [Lecturas por la diversidad y la justicia social]. Routledge, Nueva York, EE.UU

### Referencias a páginas web sobre equidad e inclusión

[www.combatpoverty.ie/povertyinireland/glossary.htm](http://www.combatpoverty.ie/povertyinireland/glossary.htm)  
Combat poverty [Agencia para Combatir la Pobreza] – glosario de terminología relativa a la pobreza y la exclusión social.

[www.gsdrc.org/go/topic-guides/social-exclusion/social-exclusion-as-a-process](http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/social-exclusion/social-exclusion-as-a-process) Servicios de Conocimiento Aplicado de GSDRC sobre exclusión social.

[www.inclusivewash.org.au](http://www.inclusivewash.org.au)  
Portal web de WaterAid Australia y WaterAid Reino Unido sobre inclusión. Incluye una serie de estudios de caso, videos, resúmenes informativos, etc.

<https://wedc-knowledge.lboro.ac.uk/collections/equity-inclusion>  
Portal web de WaterAid y WEDC sobre equidad e inclusión en los recursos hídricos, de saneamiento e higiene.

WaterAid, 47-49 Durham Street,  
Londres, SE11 5JD, Reino Unido  
Tel.: +44 (0)202 7793 4500; Fax: +44 (0)202 7793 4545  
[www.wateraid.org](http://www.wateraid.org) [wateraid@wateraid.org](mailto: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](http://www.freshwateraction.net)  
Número benéfica registrada: 1148051

