

La sostenibilidad en los programas de gobernabilidad del sector de APS



Índice

Introducción	3
1. ¿Qué es sostenibilidad?	5
2. Cómo lograr la sostenibilidad: Lecciones extraídas de la experiencia de WaterAid y FAN	11
3. Enfoques y desafíos para la sostenibilidad a nivel nacional	18
4. Sostenibilidad para las ONG y sus redes	21
5. Límites a lo que pueden hacer las ONG y ONGI e implicaciones para sus estrategias de sostenibilidad	25
6. Conclusiones	27
Anexo 1: Sostenibilidad de los sistemas y equipos de APS	28
Anexo 2: Estudios de caso	29
Referencias	37

Reconocimientos:

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

Autora: Hilary Coulby

Contribuciones adicionales de: Marta Barcelo, Papa Diouf, Jean-Eugene Ingerona, Shamila Jansz y Phaniso Khalua

Este manual se sustenta en una investigación realizada por 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 Ingerona, Phaniso Khalua, Pankaj KC, Girish Menon, Ramisetty Murali, Ibrahim Musah, Saheed Mustafa, Abdul Nashiru y Mustafa Talpur.

Introducción

Con base en la experiencia del programa de gobernabilidad de WaterAid y la Red de Acción del Agua (FAN) en el sector de agua potable, saneamiento e higiene (APS)¹, este manual explora los elementos que se requieren para mejorar la gobernabilidad y hacerla sostenible².

El programa del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia (GTF) considera que, si no se fortalece la gobernabilidad, los problemas que actualmente afectan al sector proseguirán, es decir: desigualdad en la prestación de servicios³ e instalaciones y servicios inapropiados, inalcanzables y de calidad deficiente, que nunca reciben mantenimiento apropiado. Es necesario institucionalizar espacios para que la ciudadanía interactúe con los gobiernos o proveedores de servicios y les exija cuentas al respecto.

El manual versa sobre lo siguiente:

- **Definiciones y marcos de sostenibilidad.**
- **Cómo lograr la sostenibilidad (a nivel local y nacional).**
- **Sostenibilidad para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y sus redes.**
- **Límites a lo que pueden hacer las ONG y ONG internacionales (ONGI) e implicaciones para sus estrategias de sostenibilidad.**
- **Conclusiones**

El programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN se encuentra todavía en ejecución, de modo tal que aún no se puede establecer si sus logros serán sostenibles. Sin embargo, este manual incide en las formas en que la sostenibilidad ha sido enfocada por el

programa, y su objetivo es contribuir al análisis acerca de qué enfoques y estrategias tienen mayores probabilidades de surtir efecto en el sentido de generar cambios a largo plazo en la forma en que los gobiernos se relacionan con sus ciudadanos/as en cuanto a rendición de cuentas y capacidad de respuesta. Las experiencias que se abordan en este documento son las del programa del GTF, aunque muchos de los temas planteados podrían regir también para otros programas de gobernabilidad. Otros manuales de la serie analizan en mayor detalle las herramientas, enfoques y metodologías utilizados.

El manual está dirigido principalmente a ONG y redes de ONG que trabajan en temas de gobernabilidad, incluyendo gobernabilidad en el sector de APS, pero puede ser útil también para una gama más amplia de actores interesados en los aspectos de rendición de cuentas, transparencia, participación y capacidad de respuesta entre los gobiernos y la ciudadanía.

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

1 La fuente de información primaria de este y los otros cuatro manuales de aprendizaje es una investigación realizada por un grupo de consultores/as regionales, que incidió especialmente en 10 países y 16 organizaciones socias.

2 En otros documentos encontrarán revisiones y evaluaciones de desempeño del programa del GTF promovido por WaterAid y FAN.

3 Si bien es cierto que las ONG que trabajan con las comunidades comprendidas dentro del área de sus proyectos pueden obtener acceso a servicios del Estado sin esforzarse por fortalecer la gobernabilidad en general, los cambios logrados estarán siempre circunscritos a sus áreas específicas de intervención. En algunos casos, es posible que sus actividades y el éxito de sus gestiones sean alcanzados a costa de los servicios originalmente destinados a otras zonas o sectores.

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

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

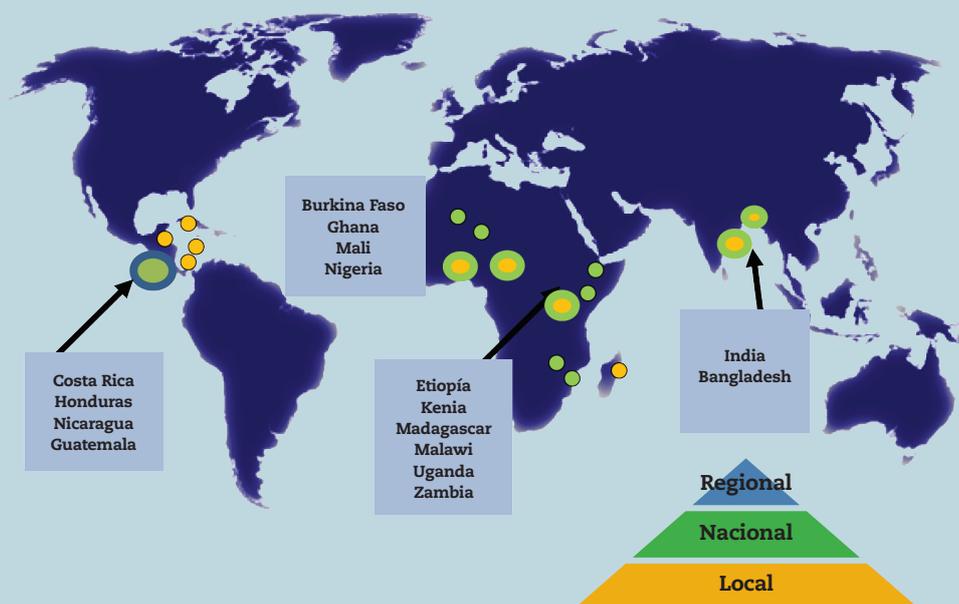
El programa, que es financiado por el Departamento (Ministerio) para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) a través del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia de dicha institución, inició operaciones en el 2008. Esta fase de trabajo en el área de gobernabilidad llegará a su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

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

El enfoque del programa, que se inserta dentro del marco de Capacidad, Rendición de Cuentas y Sensibilidad (CRS) del DFID⁴, 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.



⁴ 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: [webarhive.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

1. ¿Qué es sostenibilidad?

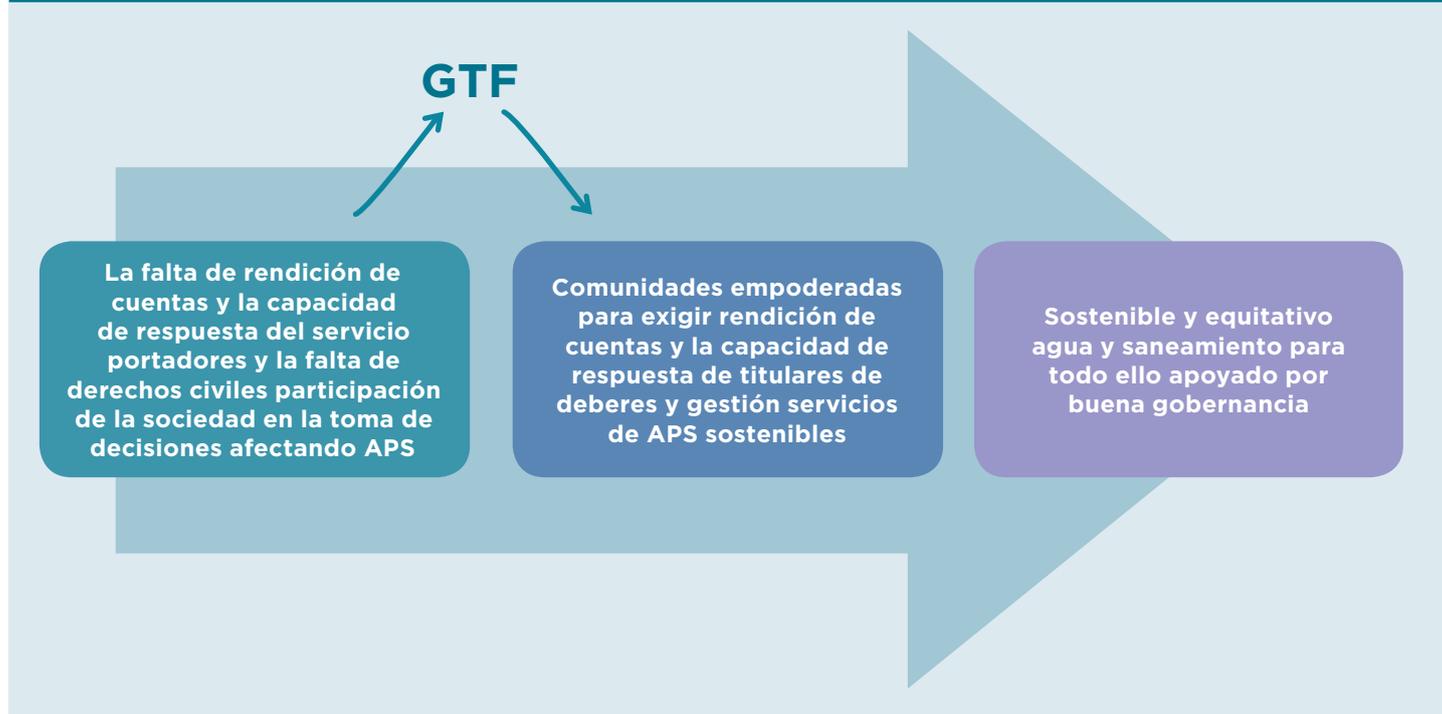
Para WaterAid y FAN, sostenibilidad significa que los beneficios y avances generados durante la vida de un programa no solo se mantengan y prosigan mucho tiempo después del cierre del programa, sino que también continúen generando avances en un curso ascendente⁵. Esta definición implica que la sostenibilidad no tiene un punto final. Incluso si se lograran las condiciones perfectas, estas también tendrían que ser sostenidas en el tiempo. Si en algún momento empiezan a desaparecer los beneficios del programa, y las comunidades vuelven a caer en la situación en la que se encontraban antes de la intervención, en ese caso no se podrá afirmar que la intervención ha sido sostenible.

Sostenibilidad versus desarrollo sostenible

Desde la década de los 90, la sociedad civil ha puesto un énfasis cada vez mayor en el aspecto de la sostenibilidad. Durante este período han emergido dos conceptos que tienen nombres similares pero significados completamente diferentes. Uno es “desarrollo sostenible”, que se refiere al impacto del desarrollo y el crecimiento económicos en los recursos naturales y el medio ambiente.

El otro es “sostenibilidad”, que se utiliza de manera más general para describir la capacidad de sostenerse o mantenerse en el tiempo, y se emplea en relación con todos los programas de desarrollo que se centran en derechos y en temas de pobreza.

Figura 1: Los puentes del programa GTF la brecha entre la falta de rendición de cuentas de WASH y empoderamiento de la comunidad



⁵ WaterAid (2011) Marco de sostenibilidad. WaterAid, Londres, Reino Unido.

1.1 ¿Qué necesita ser sostenible?

En un proyecto de gobernabilidad que también interviene en la problemática de un sector específico, por ejemplo, APS, educación o agricultura, no siempre queda claro qué es lo que necesita ser sostenible. ¿Son los equipos y la infraestructura? ¿Es la operación de un servicio? ¿Son las ONG, los colectivos comunitarios o las redes involucrados? ¿O son las mejoras a gestión del sector?

De hecho, estas preguntas presuponen decisiones equivocadas:

- i** No tiene sentido invertir recursos escasos en la instalación y prestación de unos servicios destinados a colapsar al cabo de unos años. Estos tienen que ser sostenibles. (Ver el Anexo 1 para mayores detalles sobre el aspecto de la sostenibilidad de los servicios.)
- ii** Las investigaciones demuestran que la forma más idónea de asegurar el mantenimiento de los servicios es la participación activa de organizaciones comunitarias de base (OCB) bien organizadas⁶ que reciben apoyo externo (ver el marco de sostenibilidad de WaterAid para servicios rurales de abastecimiento de agua en el Anexo 1).
- iii** Las reparaciones a gran escala, o la sustitución o modernización de las instalaciones y servicios, requerirán siempre de apoyo técnico y financiero del gobierno.
- iv** Esto tiene mayores posibilidades de llevarse a efecto si los ciudadanos/as están capacitados para exigir cuentas a sus gobiernos y si existe un proceso regular de diálogo y consulta entre los gobiernos, las OCB, otros ciudadanos/as y los proveedores de servicios.
- v** Esto significa que la capacidad de las OCB para mantener la infraestructura y continuar ejerciendo influencia en los gobiernos locales debe ser sostenible.
- vi** Las ONG a menudo cumplen el papel más importante en el sentido de movilizar y desarrollar las capacidades de las OCB. Sin ellas, muchas organizaciones comunitarias no existirían y/o no tendrían la confianza, conocimientos y habilidades para interactuar con el gobierno⁷. Por esta razón, una ONG de alto rendimiento debe ser sostenible al menos a mediano plazo.
- vii** Para que los cambios a nivel de gobiernos locales se sostengan a pesar de los posibles cambios de personal, es necesario institucionalizar las mejoras a la gobernabilidad local e incorporarlas en la cultura política y en las políticas nacionales, de modo tal que beneficien a toda la población.
- viii** En la actualidad, las redes de ONG nacionales y las ONGI están realizando incidencia política muy activamente en torno a la responsabilidad del gobierno de proveer servicios sostenibles y a favor de una gobernabilidad más fuerte e inclusiva. Además, desempeñan un papel central en la difusión del mensaje del buen gobierno entre una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esto significa que las redes de ONG y las oficinas nacionales de las ONGI también necesitan ser sostenibles a mediano plazo.

⁶ WaterAid, citando un importante estudio que concluyó que "el análisis demuestra sostenidamente que la participación de los beneficiarios fue más significativa que cualquier otro factor para el logro de sistemas de agua funcionales y el desarrollo de capacidades locales". Ver Narayan, D. (1995), *The contribution of people's participation: Evidence from 121 rural water supply projects, Environmentally sustainable development occasional paper no 1* [La contribución de la participación de la población: Evidencia recogida de 121 proyectos de abastecimiento de agua en el medio rural, Occasional Paper No. 1 sobre desarrollo ambientalmente sostenible]. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3961219095253

⁷ Las organizaciones confesionales, sindicales y políticas también pueden desempeñar esta función, pero suelen enfocarse en sectores específicos de la sociedad, que comparten sus creencias, y están dispuestas a comprometerse exclusivamente con dichos sectores.

La focalización central del trabajo de sostenibilidad debe recaer sobre:

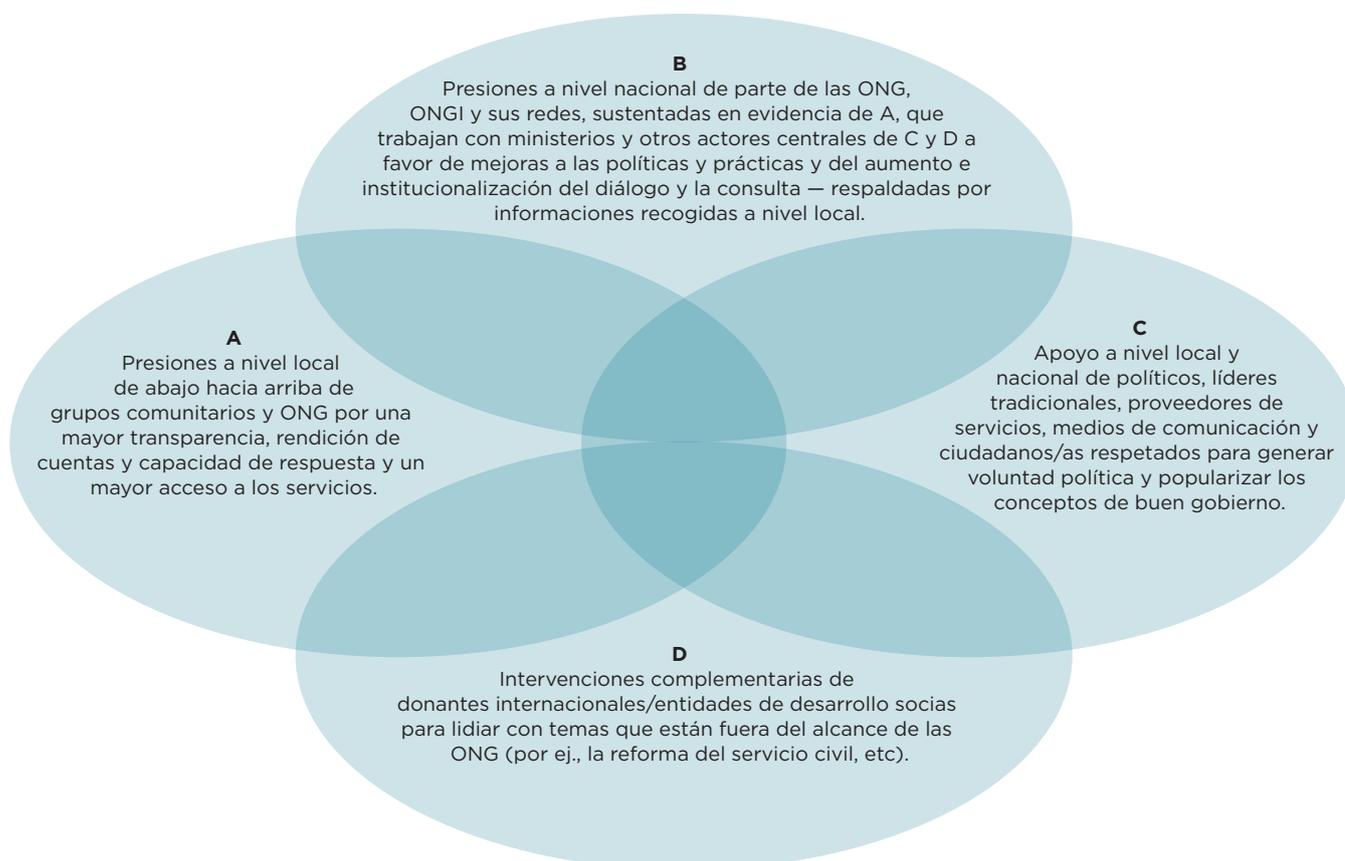
- Los equipos, instalaciones y servicios e infraestructura de APS;
- La interacción de las OCB con el gobierno y otros actores centrales;
- La capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de los gobiernos locales, así como los espacios de diálogo a nivel local;
- Las ONG locales que apoyan las agendas de gobernabilidad de las OCB;
- Las redes nacionales de ONG y las ONGI que realizan incidencia política a favor de mejoras a las políticas sectoriales y a la gobernabilidad del sector;
- Los avances en la voluntad del gobierno nacional para establecer un diálogo y conducirse de manera transparente, receptiva y responsable.

Consejo

Manejar todas estas áreas de sostenibilidad a la vez no es fácil. Afortunadamente, la mayoría de las organizaciones restringen la focalización principal de sus actividades a una o dos de ellas, mientras que organizaciones hermanas asumen la responsabilidad sobre otras.

No obstante, es importante que todas las personas e instituciones que estén trabajando en temas de gobernabilidad se recuerden a sí mismas cuál es el panorama global, con el fin de asegurar que, incluso si no están trabajando directamente en ellas, la estrategia de cada organización contribuya a todas las áreas requeridas para generar resultados a largo plazo.

Figura 2: Marco básico para una situación de gobernabilidad sostenible en el sector de APS para OSC



1.2 La necesidad de intervenir a distintos niveles

Tal como indica la Figura 1, la incidencia política a nivel local por sí sola puede llegar hasta cierto punto solamente. Si se utiliza aisladamente, la incidencia política a nivel local nunca será suficiente para asegurar la sostenibilidad de las mejoras a la gobernabilidad y a la oferta de servicios. Del mismo modo, la incidencia política a nivel local no es suficiente para asegurar que los beneficios de dichas mejoras lleguen a todo el país.

Para lograr mejoras a nivel nacional se requieren cambios en las políticas, prácticas, presupuestos y enfoques, los mismos que deben ser liderados por el gobierno nacional y complementados por políticas y actividades de apoyo de donantes multilaterales y bilaterales clave.

La Figura 2 ofrece una descripción más detallada de los elementos multisectoriales que deben ser desarrollados a múltiples niveles.

Figura 3: Elementos necesarios para que la gobernabilidad del sector de APS sea sostenible

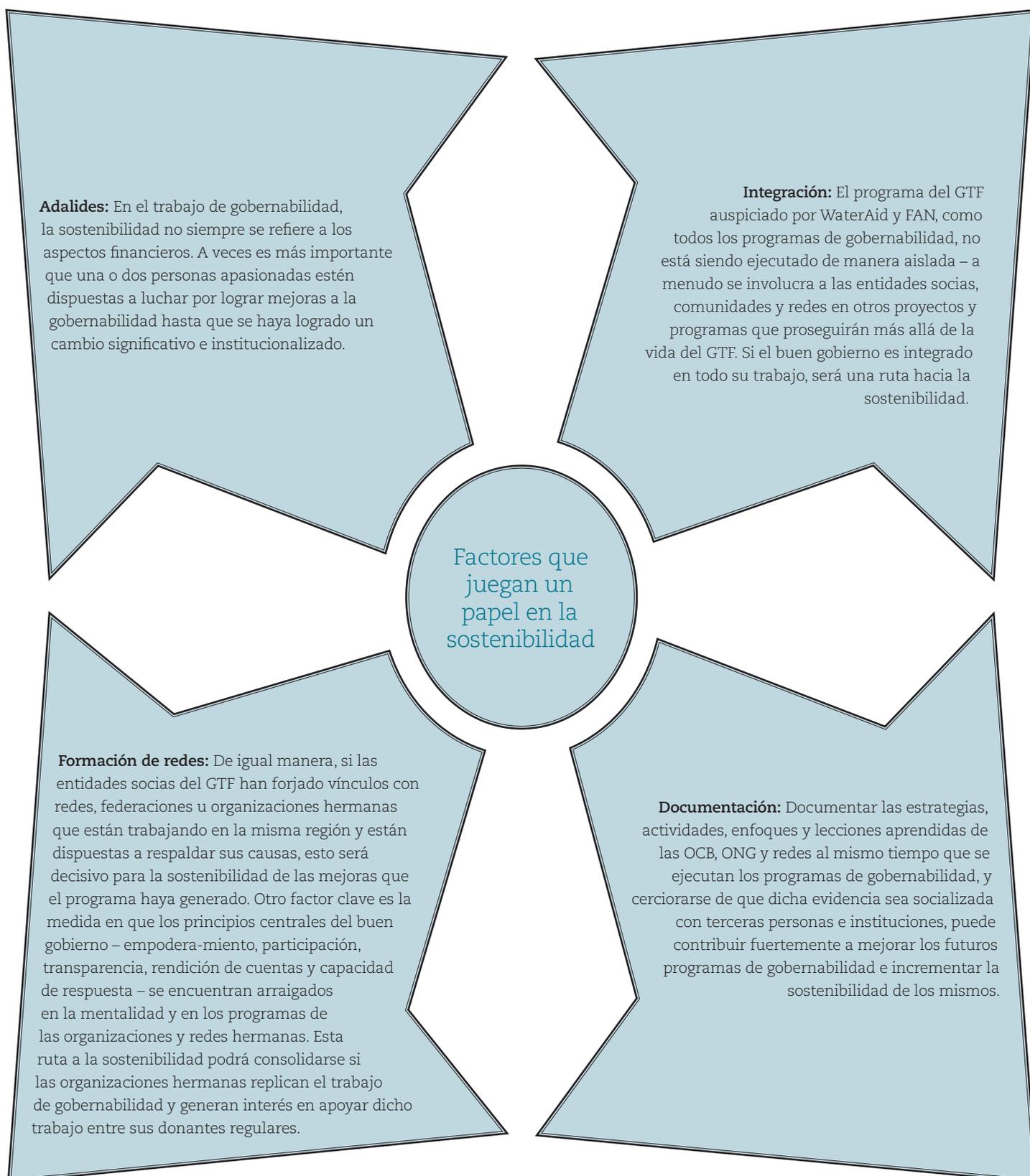
A nivel de bases y distrital



A nivel nacional



Figura 4: Sostenibilidad – Factores a considerar



2. Cómo lograr la sostenibilidad: Lecciones extraídas de la experiencia de WaterAid y FAN

Las entidades socias de WaterAid y FAN en el marco del GTF han centrado sus esfuerzos en aquellas áreas en las que sus conocimientos y experiencia tienen mayores probabilidades de ser efectivos:

- Ayudar a las comunidades a ejercer presión sobre los gobiernos locales y el gobierno nacional para que introduzcan mejoras a la gobernabilidad del sector y a los servicios sectoriales ;
- Aumentar el impacto de lo anterior ejerciendo presión a nivel nacional a través del diálogo y la incidencia política focalizados en la mejora de las políticas y prácticas y el aumento de la capacidad de respuesta del gobierno y los proveedores de servicios a nivel nacional;
- Generar apoyo público y político para el fortalecimiento de la gobernabilidad trabajando en colaboración con los medios.

Se crearon vínculos entre el trabajo local y nacional a través de los flujos de información del nivel local al nacional y viceversa facilitados por las redes. Quiere decir que la incidencia política a nivel nacional se sustentó en insumos que daban cuenta de la situación a nivel local y, al mismo tiempo, la incidencia política a nivel local se benefició del suministro de información actualizada sobre los programas y políticas actuales del gobierno.

..... 2.1 Sostenibilidad a nivel local - enfoques y desafíos

El programa del GTF patrocinado por WaterAid y FAN consideró primordial el papel de las OCB para asegurar los avances hacia el objetivo de una situación de buen gobierno. El objetivo específico era crear comunidades seguras de sí mismas, conscientes de sus derechos y que se consideraran a sí mismas dignas de respeto, independientemente de su nivel de pobreza o falta de instrucción, y que contaran con las destrezas y conocimientos necesarios para enfrascarse en un diálogo constructivo con el gobierno.

Además del papel que cumplen en la gestión y el mantenimiento de los servicios e instalaciones de APS, la sostenibilidad de las OCB es importante para que puedan seguir monitoreando el desempeño del gobierno y participar en un diálogo y acciones de cabildeo a favor de la implementación de mejoras tanto a la gobernabilidad como a los servicios cuando así se requiera. La llave para la sostenibilidad a nivel local es que las OCB sean capaces de continuar con sus actividades de influenciamiento con una dosis mínima y eventual de apoyo externo.

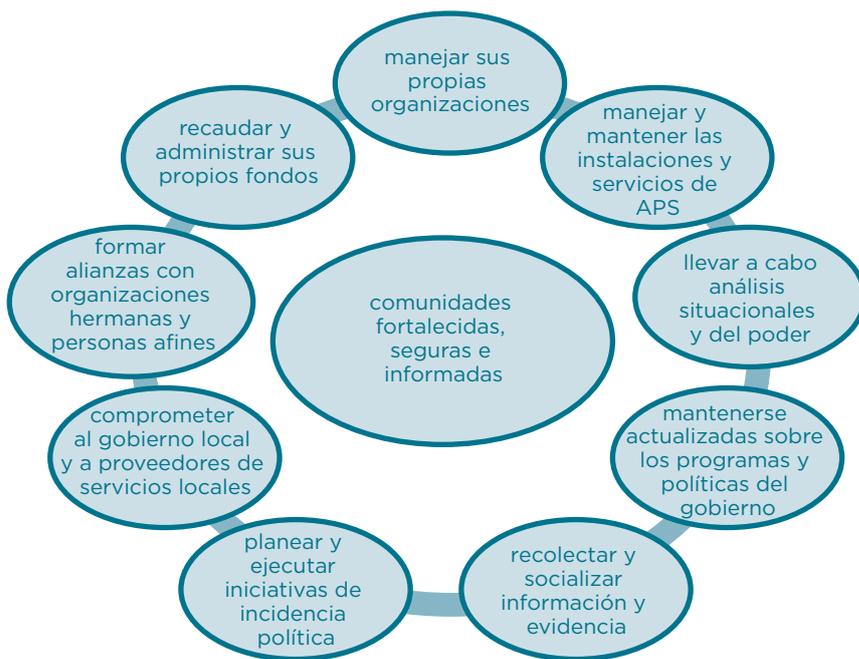
2.1.1 Desarrollo de capacidades para las OCB

Llevar a los miembros de la comunidad de un estado de impotencia⁸ a una situación en la que están preparados para interactuar con el gobierno y cuestionar el statu quo, demanda pericia y determinación de parte de la ONG, y valor de parte de las comunidades⁹.

Para contribuir a la sostenibilidad no solo de los cambios a nivel comunitario sino también de las OCB más recientes, las entidades socias han realizado un amplio trabajo de desarrollo de capacidades. Han invertido un enorme esfuerzo en ello, y las OCB han desarrollado habilidades organizativas y de incidencia política, conocimiento del sector y una serie de herramientas de recolección y análisis de información sectorial. Las entidades socias también han acompañado a las OCB en sus esfuerzos iniciales de incidencia y diálogo con los gobiernos locales y otros actores clave, con el fin de fortalecer su confianza en sí mismas para dar su opinión en foros donde no solían ser escuchadas en el pasado¹⁰.

Figura 5: Capacidades que requieren las comunidades para independizarse

Antes de poder ser consideradas aptas para independizarse, las comunidades y sus organizaciones tienen que poder:



Nota

Para algunas entidades socias a nivel local, su participación en el programa del GTF les permitió relacionarse por primera vez con los temas de gobernabilidad y con el enfoque centrado en derechos, en vez de la tradicional prestación de servicios. Esto las forzó a desarrollar sus propias capacidades y conceptos, adicionalmente a las capacidades de las OCB.

⁸ Involucrar a las comunidades en ejercicios de análisis del poder para sacar a la luz las relaciones de poder formales, informales y ocultas, puede ser decisivo para el empoderamiento de las comunidades, así como para ayudarlas a desarrollar estrategias efectivas para generar un cambio. Ver mayores detalles sobre este tema, así como ejercicios prácticos, en: *Herramientas de análisis del poder para intervenciones de gobernabilidad en el sector de APS*, disponible en: www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks

⁹ Ver también la Figura 2.

¹⁰ Para mayor información sobre movilización y desarrollo de capacidades de las OCB y cómo estas pueden trabajar en colaboración con el gobierno local, ver otros dos manuales de la serie de manuales de aprendizaje del GTF, denominados *Empezando el trabajo de gobernabilidad y Colaboración e incidencia política para mejorar la gobernabilidad del sector de APS*, Disponibles en: www.wateraid.org/gtfllearninghandbooks

El desarrollo de capacidades ya ha producido algunos resultados impresionantes. Consultores/as independientes reportan que las OCB, en este caso los comités de APS, han incrementado su resiliencia y parecen estar listas para trabajar por su cuenta en la demanda de rendición de cuentas¹¹. En todas las regiones del programa, grupos comunitarios están trabajando en activa colaboración con los gobiernos locales y poniendo los problemas en conocimiento de las autoridades electas con poder de decisión. Algunos miembros de las comunidades ya forman parte de los comités de asesoría de los gobiernos locales, mientras que otros han instituido reuniones multisectoriales regulares. En algunas partes de la India y Centro-américa, las organizaciones comunitarias de APS han obtenido reconocimiento legal, mientras que otras se han afiliado a las redes de otras OCB u ONG¹².

Más allá de ello, la mayoría de las OCB tiene una política de membresía inclusiva, en la que las mujeres, las minorías y los sectores vulnerables (entre ellos la población dalit en la India) se encuentran bien representados, participan en actividades grupales y tienen un mayor acceso a servicios de agua salubre y saneamiento.

No cabe duda de que muchas comunidades han fortalecido sus competencias y su confianza en sí mismas, y están actualmente capacitadas para participar en un diálogo con el gobierno local y otros actores clave del sector de APS. El desafío es ahora asegurar que los avances logrados no se pierdan cuando el programa del GTF llegue a su fin. Si bien las OCB tienen que poder actuar con autonomía la mayor parte del tiempo, es probable que puedan ser más fuertes y sostenibles si reciben un nivel mínimo de apoyo y orientación.

Nota

Si bien algunas OCB del GTF están actualmente bastante preparadas, las entidades socias nos han hecho saber que aquellas que han sido contactadas más recientemente aún se encuentran en una etapa preliminar, y recién están empezando a sentirse seguras como para realizar incidencia a favor de sus derechos. Además, la voluntad de seguir adelante sin apoyo varía entre los miembros de la comunidad, debido a que tienen distintos niveles de conocimiento y destrezas. Llevar a estas OCB a un punto en el que puedan operar por sí solas demandará más tiempo y apoyo.

Afortunadamente, el fin del programa del GTF no significa el fin del trabajo de las entidades socias. Como tampoco el trabajo del GTF se lleva a cabo de manera aislada. De modo que existen probabilidades razonables de que las entidades socias ya sea encuentren la forma de brindar un apoyo sustancial a los grupos comunitarios más recientes o ubiquen a otras ONG que puedan hacerlo. Además, posiblemente se pueda conectar a las OCB más recientes con OCB más adelantadas ubicadas en la misma zona, o bien facilitar el contacto entre estas y redes nacionales de APS.

En Madagascar, el programa seleccionó a un grupo de OCB socias del GTF que ya habían realizado un nivel moderado de actividad, con miras a incrementar la posibilidad de que las organizaciones estuvieran listas para actuar por su cuenta antes de que finalice el programa. Durante el último año, se han realizado actividades de reflexión y planificación con las OCB en torno a las capacidades que aún necesitan desarrollar para fortalecerse y ser sostenibles. Actividades similares se están llevando a cabo a lo largo y ancho del programa.

¹¹ Esta información se basa en los 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; así como Haydée Rodríguez, Centroamérica.

¹² Ver mayor información al respecto en el Manual 3, *Redes e incidencia política en la gobernabilidad del sector de APS*, Disponible en: www.wateraid.org/gtflerninghandbooks

Estudio de casa: Ejemplo de acción comunitaria independiente: Incidencia política en Narayan Prasad

Narayan Prasad es una aldea remota situada en los bosques de Odisha, India, que alberga a 19 familias pertenecientes a castas “reconocidas”. Como parte de su programa de trabajo general, la organización social del GTF Gram Vikas organizó y movilizó a la comunidad para que cabildeara al gobierno a favor de instalaciones y servicios de saneamiento.

Para fortalecer sus capacidades, los líderes de la aldea asistieron a campamentos de capacitación sobre desarrollo de liderazgo y de sensibilización sobre la ley de derecho a la información (LDI). La incidencia política que realizó la comunidad posteriormente, con el apoyo de Gram Vikas, dio resultado, y los hogares de la comunidad actualmente cuentan con acceso a inodoros individuales.

Luego de este triunfo, la comunidad de Narayan Prasad tomó por sí misma la decisión de pedir electricidad. Procedieron a realizar acciones de cabildeo solicitando la electrificación de la aldea, para lo cual recurrieron a las habilidades y al conocimiento de los procedimientos que habían adquirido durante la campaña para exigir inodoros.

Como sucede con todas las iniciativas de incidencia, el logro de su objetivo demandó tiempo, paciencia y determinación. Gram Vikas les ofreció orientación al inicio del proceso, pero luego de ello los pobladores siguieron por su cuenta. Los líderes de la comunidad tuvieron que realizar un esfuerzo sostenido durante los 16 meses siguientes, y enfrentar numerosos desafíos, antes de que finalmente se instalaran los postes y el cableado para la electricidad. La lejanía de la aldea y la densidad del bosque complicaron las cosas y, a pesar del enérgico cabildeo de los dirigentes, siguieron sin conexión a la red troncal.

Alrededor de esas fechas, un líder de la aldea asistió a un taller sobre electricidad organizado por Gram Vikas y, mientras estaba ahí, pudo cabildear al ingeniero ejecutivo del gobierno y a un gerente de la empresa proveedora del servicio, que también estaban participando en el taller.

Según el líder comunitario participante, “cuando regresé a la aldea al día siguiente, pude comprobar que teníamos electricidad.”

El éxito que tuvieron contra todo pronóstico ha significado un espaldarazo a sus niveles de confianza y ha unido a la comunidad de familias marginadas. Actualmente, la comunidad está planeando realizar incidencia política a favor de la construcción de una carretera y una escuela. (Ver mayores detalles de la campaña de incidencia política de la comunidad de Narayan Prasad en el Anexo 2.)

Lecciones

- Las comunidades que han tenido experiencias positivas con el uso de técnicas de incidencia y el conocimiento de sus derechos, están capacitadas para actuar por su cuenta.
- Un buen liderazgo es importante para mantener vigente el impulso inicial.
- El apoyo externo ocasional puede marcar una diferencia importante en el sentido de ayudar a las comunidades a lograr sus objetivos.

.....

2.1.2 Apoyo externo a las OCB cuando las ONG se retiran: opciones y desafíos

El desarrollo de capacidades por sí solo probablemente no sea suficiente para crear OCB eficaces y permanentes en el tiempo. Incluso es posible que las OCB más preparadas no sean sostenibles a largo plazo si no reciben apoyo u orientación práctica de fuentes externas. Entre las posibles fuentes de apoyo a considerar se encuentran las siguientes:

ONG

Debido a la naturaleza del financiamiento y de los programas de las ONG, estas tienen que pasar continuamente a apoyar nuevos proyectos y comunidades, y no pueden mantener un contacto estrecho prolongado con las OCB. Sin embargo, es importante que las ONG se retiren gradualmente, hasta pasar a un segundo plano – y no que suspendan abruptamente todo contacto, sino que reduzcan sus intervenciones a brindar asesoría en ocasiones muy puntuales y quizás invitar a las OCB a participar en ejercicios de desarrollo de capacidades acerca de temas pertinentes. Para incrementar las posibilidades de sostenibilidad de las OCB, las ONG deben ayudarlas a encontrar fuentes alternativas de orientación y apoyo voluntario a nivel local.

Gobiernos locales

En teoría, una fuente de apoyo permanente para las OCB podría ser el gobierno local. Lamentablemente, sin embargo, son pocas las oficinas de los gobiernos locales que serían el primer objeto de elección de las OCB para establecer una sociedad

dedicada a la movilización social y al empoderamiento de la comunidad. Esto se debe no solamente a su capacidad con frecuencia limitada para emplear metodologías participativas e inclusivas, sino también a su tendencia a ceñirse a modelos de cooperación centralizados, impuestos desde arriba, que dificultan la apropiación de las iniciativas por parte de las comunidades. Además, en algunos contextos, en especial cuando existe corrupción, los gobiernos locales pueden ser parte del problema, antes que de la solución. En dichos casos, es indudable que necesitarán enfocar su búsqueda en otros lugares.

Centros de recursos dirigidos por voluntarios/as

En el estado de Jharkhand, India, la entidad social del GTF, la Sociedad para el Adelanto de las Tribus, la Salud, la Educación y el Medio Ambiente (SATHEE), ha creado dos centros de acceso en los distritos donde mantienen operaciones (ver mayores detalles en el estudio de caso sobre SATHEE en el Anexo 2). Estos actúan como centros de recursos, adonde las comunidades locales y trabajadores/as de atención al público del gobierno pueden acudir en busca de asesoría y capacitación en destrezas, así como para presentar solicitudes al gobierno local y hacerles seguimiento. Los centros también pueden servir como locales para reuniones de interfaz entre funcionarios/as del gobierno y representantes de la comunidad. Idealmente, los centros están ubicados cerca de la oficina principal del Gram Sabha o Gram Panchayat (el nivel más bajo de gobierno local elegido). La idea es que, cuando SATHEE se retire, los centros serán manejados por voluntarios/as, algunos provenientes de OCB del sector de APS y otros del Gram Sabha, así como otros ciudadanos/as respetados por la comunidad.

Involucrando a ciudadanos/as locales influyentes

En Bangladesh, en el distrito de Moulvibazar, la institución socia del GTF, el Foro de ONG para el Desarrollo de la Salud Pública, ha persuadido a médicos/as, docentes, líderes religiosos, medios de comunicación y otras personas respetadas a nivel local para que participen en foros de la sociedad civil sobre agua y saneamiento que interactúan regulamente con el gobierno. En la actualidad, esto se está dando mayormente a nivel de upazillas y distritos, pero sirve de enlace entre las OCB y el gobierno a niveles más altos. Los miembros de los foros de la sociedad civil también serán una potencial fuente de ayuda y asesoría cuando el trabajo del Foro de ONG en el distrito llegue a su fin (ver estudio de caso en el Anexo 2 para mayores detalles).

Las ONG socias podrían ayudar a las comunidades a **generar apoyo externo voluntario a largo plazo, involucrando a ciudadanos/as respetados simpatizantes que residan en la localidad**. Estos podrían incluir, por ejemplo, docentes, doctores/as, abogados/as, empresarios/as, líderes religiosos y políticos/as locales, que se convertirían en aliados en la tarea de lograr los objetivos de las comunidades. Independientemente de que se creen foros formales o no, **el apoyo de dichos aliados podría incluir: abrir puertas para comprometer a funcionarios/as locales; facilitar el acceso a la información; participar en diálogos multisectoriales; brindar asesoría sobre resolución de controversias; y ayudar con la redacción o traducción de documentos.**

Financiamiento sostenible para las OCB: opciones y desafíos

Las entidades socias del GTF señalan que las **OCB que trabajan en el sector de APS necesitan recursos adicionales para financiar visitas de incidencia política, ejercicios de desarrollo de capacidades, etc.** A pesar de esta preocupación, la recaudación de fondos de las OCB a nivel local no es un área que haya recibido gran atención durante la vida útil del programa.

Recaudar dinero para este tipo de actividades **no es tan fácil como para proyectos que generan resultados visibles, concretos**, o que se centran en la mitigación de padecimientos inmediatos. En vista de estas dificultades, las metodologías utilizadas para recaudar fondos deberían **compensar dichos obstáculos recaudando dinero por medio de actividades disfrutables**, como, por ejemplo, organizar una jornada deportiva o un concurso de canto, baile o disfraces para el cual los participantes o espectadores tengan que pagar una pequeña tarifa de entrada. Preparar y vender bocadillos o bebidas populares constituye otra opción.

2.1.3 Ejemplo de recaudación de fondos de una OCB local

Un colectivo comunitario que forma parte de la plataforma FRENASAPP (el Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera), apoyada por la entidad socia del GTF en Costa Rica, CEDARENA (el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales), ha ideado un plan de recaudación de fondos fuera de lo común. (Para mayor información sobre las metodologías y alianzas utilizadas en la campaña de FRENASAPP, ver estudio de caso en el Anexo 2).

La comunidad de Milano de Siquierres se ha visto tan masivamente afectada por la contaminación de las plantaciones piñeras que se vieron obligados a adquirir agua de camiones cisterna. Para financiar sus constantes actividades de incidencia política a favor de una regulación más estricta para las piñeras, la comunidad tuvo la original idea de organizar giras de las zonas que circundan su comunidad, para que la gente viera por sus propios ojos los problemas que ocasiona el cultivo intensivo de la piña. Desarrollada con la asistencia de un voluntario de la Facultad de Turismo Ecológico de la Universidad de Costa Rica, la primera gira se llevará a cabo este año.

“La verdadera gira piñera” ofrecerá a los visitantes un recorrido por las plantaciones piñeras, las zonas de captación de agua de la comunidad y el acueducto comunitario, y terminará con una comida que les ofrece la comunidad. Sus principales destinatarios son académicos, investigadores/as y periodistas, pero el público en general también es bienvenido. Voluntarios/as de la comunidad oficiarán de guías turísticos.

¿Podrían las ONGI ejercer un rol más importante en el sentido de dar ideas a las OCB para que recauden fondos a nivel local?

Todas las comunidades, no importa cuán pobres sean, se las ingenian de alguna manera para recaudar fondos para ocasiones especiales, tales como festivales, danzas o representaciones teatrales, reparaciones a las instalaciones comunitarias, etc. Sin embargo, es posible que recaudar fondos para que las OCB del sector de APS puedan viajar, realizar incidencia o desarrollar capacidades requiera un poco más de imaginación.

Como parte de sus estrategias generales de recaudación de fondos, muchas ONGI cuentan con personal especializado responsable de asesorar a grupos de colaboradores/as locales en recaudación de fondos para la organización y ayudarlos a desarrollar ideas nuevas y creativas para ello. Las ONGI deberían explorar oportunidades para ampliar la esfera de su experticia en recaudación de fondos, ayudando a las OCB por intermedio de la ONG local con la cual trabajan.

Sin duda, esta experiencia tendría que ser adaptada al contexto de cada país, pero los principios básicos de la gestión de este tipo de recaudación de fondos serían más o menos los mismos – entre ellos la necesidad de una administración de dinero transparente y de excelente calidad.

Un buen lugar para empezar sería sostener un debate entre las grandes ONGI y las ONG acerca de la conveniencia o no de traducir las técnicas de recaudación de fondos que se utilizan en “el norte” en herramientas útiles para las ONG y OCB del sur, y analizar las posibles ventajas y desventajas de hacerlo.

3. Sostenibilidad a nivel nacional – enfoques y desafíos

A nivel nacional (y estadual, en el caso de la India¹³), el énfasis de las entidades socias del GTF recayó en establecer un diálogo basado en evidencia con los gobiernos nacionales, proveedores de servicios y otros actores sectoriales clave a nivel nacional en torno a las políticas, planes y presupuestos para el sector de APS, al mismo tiempo que promovían la importancia del buen gobierno ante dichos actores, así como en colaboración con ONG hermanas, OSC y los medios de comunicación.

3.1 El papel central de la incidencia política realizada por redes de ONG nacionales

Las principales entidades socias y actores involucrados a este nivel fueron las redes nacionales de ONG. El hecho de que la mayoría de estas redes ya existieran antes del programa del GTF, y que seguirán trabajando después que el programa haya llegado a su fin, constituye en sí mismo una forma de sostenibilidad.

La focalización principal del trabajo de dichas entidades recayó en los ministerios de APS y otros ministerios pertinentes, pero algunas también focalizaron sus acciones en parlamentarios/as¹⁴, proveedores del sector privado y autoridades municipales. Lo que no está claro es hasta qué punto cabildearon activamente a organizaciones de desarrollo socias y donantes multilaterales, para que asumieran la responsabilidad de aquellas áreas de gobernabilidad que se encuentran fuera del alcance de los colectivos civiles (ver la Sección 5 al respecto).

Toda la incidencia política en materia de gobernabilidad estuvo relacionada con las políticas, las prácticas o el financiamiento del sector, en vez de hacer un llamado a la transparencia y a la rendición de cuentas de forma abstracta¹⁵. Este enfoque, así como el énfasis que se puso en realizar aportes constructivos basados en evidencia, aunque en ocasiones también críticos, a los procesos de diálogo con el gobierno, tuvieron el efecto de construir una relación de confianza y respeto.

Esto a su vez amplió los espacios donde la participación de la población y de las ONG es bienvenida, un importante requisito para la sostenibilidad de la gobernabilidad. En algunos países, la participación regular de las redes de ONG significa en los hechos que esta ha sido institucionalizada, tanto en los comités de asesoría y sobre políticas del gobierno como en otros importantes foros sectoriales.

Desde luego, esto supone una presión sobre las redes, en el sentido que tienen que desempeñarse a la altura de los principios de buen gobierno que ellas mismas propugnan ante los gobiernos, pero han respondido satisfactoriamente a este desafío¹⁶.

Nota

Se articuló el nivel local con el nivel nacional, en ocasiones por intermedio de organizaciones provinciales y/o distritales, mediante los flujos de información de abajo hacia arriba y viceversa facilitados por las redes de ONG nacionales. Esto significó que la incidencia política a nivel nacional pudo sustentarse en insumos que daban cuenta de la realidad a nivel local, al mismo tiempo que la incidencia política a nivel local se benefició del suministro de información actualizada acerca de los programas, propuestas y políticas actuales del gobierno.

13 Los estados de la India donde opera el programa tienen un gigantesco número de habitantes (Odisha; aprox. 42 millones; Andhra Pradesh: aprox. 84.5 millones). Estas poblaciones son más numerosas que las de todos los demás países del programa, excepto Nigeria. De hecho, el número de habitantes en ambos estados es superior a la población combinada de los cuatro países centroamericanos que trabajan con el GTF.

14 Por ejemplo, WaterAid Uganda, en el 2011.

15 Para mayores detalles, ver el Manual 1, *Empezando el trabajo de gobernabilidad*, disponible en: www.wateraid.org/gtflerninghandbooks

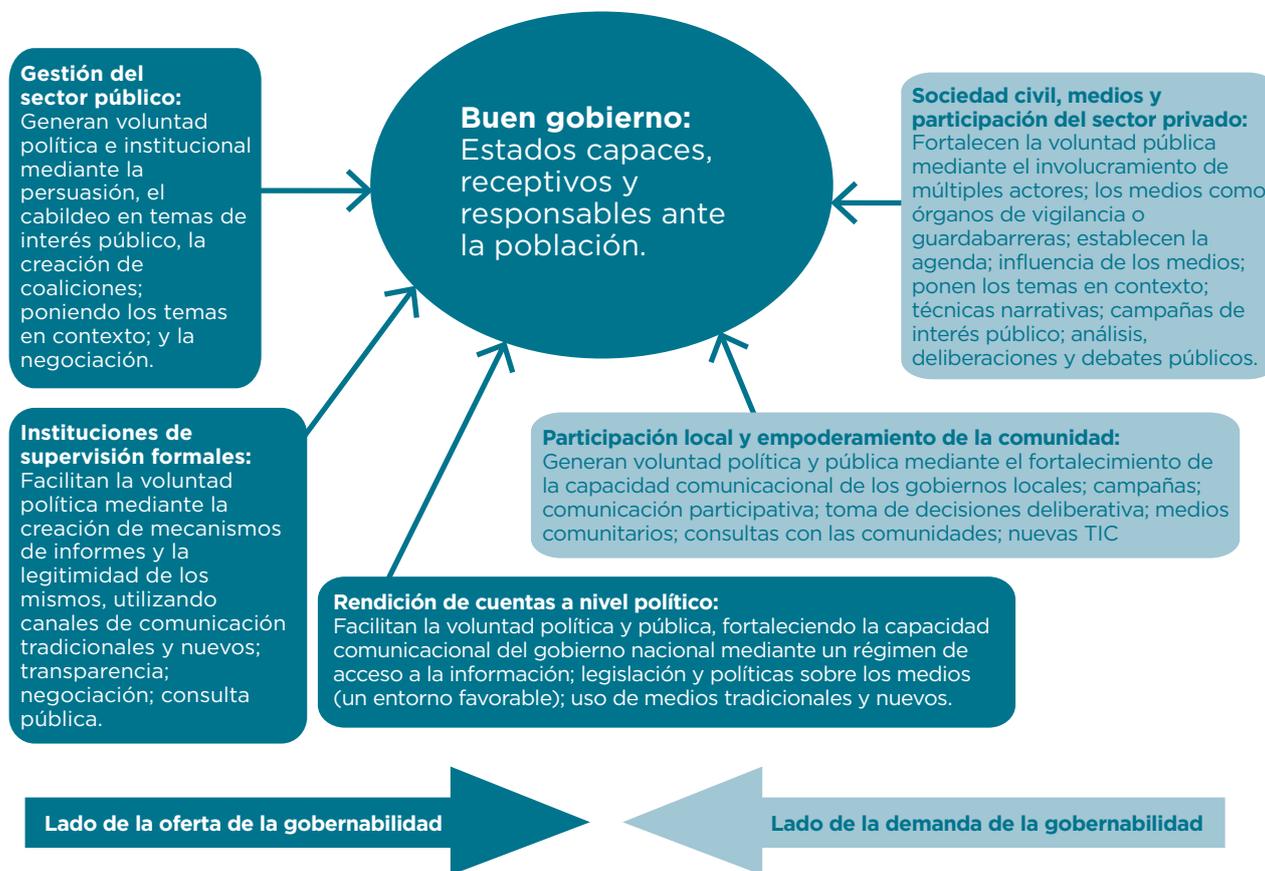
16 Para mayores detalles, ver el Manual 3, *Redes e incidencia política en la gobernabilidad del sector de APS*, disponible en: www.wateraid.org/gtflerninghandbooks

3.2 Trabajando con los medios

El valor de trabajar con los medios de comunicación para hacer llegar los mensajes fue reconocido por el programa desde un principio. De hecho, en Burkina Faso la primera institución con la que entró en sociedad el GTF fue una red de periodistas. La mayoría de las redes socias han trabajado con los medios, en ocasiones tomándose el tiempo para aleccionar a los y las periodistas sobre los temas que afectan al sector de APS y a la gobernabilidad, con el fin de despertar

su interés en ellos. **Los medios de comunicación son muy importantes para generar la voluntad política necesaria para asegurar que las reformas se lleven a cabo y que las buenas prácticas de gobernabilidad se sostengan en el tiempo.** Si bien ninguna institución socia del programa del GTF de WaterAid y FAN ni sus aliados mediáticos han incidido en todos los temas que establece, la Figura 4 ilustra de manera exhaustiva cómo los medios y las comunicaciones pueden apuntalar el trabajo de incidencia política en el sector de gobernabilidad.

Figura 6: Importancia de los medios y las comunicaciones para el logro de una situación de buen gobierno



Fuente: Programa de Comunicación para la Gobernabilidad y Rendición de Cuentas, Banco Mundial

Generando voluntad política y popularizando los conceptos de buen gobierno

La voluntad política es fundamental para la introducción y ejecución exitosa de reformas duraderas a la gobernabilidad, no en último lugar porque supone una transferencia de poder entre el gobierno y la ciudadanía.

Más aún, en el sector de gobernabilidad la sostenibilidad tiene que ser considerada en el contexto de circunstancias políticas, económicas y sociales cambiantes. Si no cuentan con un apoyo multipartidario y público significativo, las mejoras a la gobernabilidad correrán siempre el riesgo de ser revertidas cuando el poder cambie de manos o los funcionarios/as de alto rango simpatizantes sean rotados de puesto.

La mayoría de los políticos/as y funcionarios/as se preocupan por las consecuencias que puede tener aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos/as temen que pueda sacar a la luz relaciones de padrinazgo, o corrupción declarada. A otros/as les preocupa que incremente su volumen de trabajo y dilate aún más los procesos de toma de decisiones, o que los exponga a las críticas de la ciudadanía, que no entiende las restricciones a las que está sujeto su trabajo. Muchos/as simplemente no ven cómo este tipo de participación de ciudadanos/as que no son especialistas y carecen no solo de experticia sino también de una visión panorámica global del sector, puede ser humanamente beneficiosa.

La tarea de la incidencia política en el sector de gobernabilidad es erradicar todos estos prejuicios y temores. Esta labor se verá facilitada si los adalides de la gobernabilidad no se circunscriben a las ONG y sus redes, ciertas entidades de desarrollo social y/o donantes importantes y otros grupos especializados. Quiere decir que las ONG tienen que pensar estratégicamente en qué políticos/as podrían ser influenciados para apoyar la causa, y qué evidencia se necesitará para obtener su respaldo.

Generar un apoyo generalizado a favor de mejoras a la gobernabilidad mediante campañas públicas, probablemente sea un medio clave para ejercer presión sobre los políticos/as y consolidar la voluntad política de reforma.

Popularizar los conceptos de buen gobierno muy probablemente surtirá efecto si los medios se comprometen con la causa. Para las ONG, esto puede implicar, además de suministrar información general a una amplia variedad de medios, realizar actividades de desarrollo de capacidades focalizadas en programas o diarios específicos.

4. Sostenibilidad para las ONG y sus redes

4.1 Por qué tienen que ser sostenibles las ONG y las redes de ONG

Existen dos razones por las cuales las ONG de alto rendimiento y sus redes necesitan ser sostenibles.

En primer lugar, tienen una función clave que cumplir, tanto a nivel local como nacional, en el sentido de desarrollar las capacidades de organizaciones hermanas y otros actores de la sociedad civil, incentivar la cooperación en vez de la competencia entre ellas y contribuir al crecimiento de una sociedad civil fortalecida y vibrante.

En segundo lugar, las ONG y sus redes tienen una función y una responsabilidad central en la promoción de los principios del buen gobierno frente a los gobiernos, proveedores de servicios y otros actores, liderando con el ejemplo en términos de su propia gobernabilidad interna. Si bien no están en capacidad de garantizar que las instituciones avancen de manera sostenible hacia una mayor transparencia y una mayor rendición de cuentas, están en excelentes condiciones para promover estos valores entre una amplia variedad de actores.

En suma, si no existieran ONG y redes de ONG de calidad, los avances hacia la mejora de la gobernabilidad serían considerablemente más lentos.

Principales funciones de las redes y ONG nacionales y ONGI en la promoción de los principios de buen gobierno

- Vincularse con OCB y ONG locales con el fin de asegurar lo siguiente:
 - Que las políticas sectoriales se basen en la situación real a nivel de bases.
 - Que las lecciones aprendidas con respecto a la prestación de servicios y la sostenibilidad de los mismos y a la gobernabilidad local se reflejen en las estrategias y planes del gobierno.
 - Que las OCB, ONG y redes estén informadas sobre los desarrollos en las políticas y programas nacionales que les afectan.
- Velar porque el gobierno esté informado sobre lo siguiente:
 - Los problemas que enfrentan las OCB y las ONG en sus esfuerzos por interactuar positivamente con el gobierno local.
 - La necesidad de desarrollar las capacidades del personal de los gobiernos locales y de llevar a cabo otras reformas a nivel de la administración pública local.
- Activamente, y utilizando sus propios enfoques de incidencia:
 - Desarrollar una relación de confianza entre su propia organización y el gobierno.
 - Ampliar los espacios de participación para los colectivos civiles.
 - Incentivar un diálogo multisectorial.
 - Demostrar los beneficios de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta frente al gobierno y a los proveedores de servicios.
- Abogar para que cualesquier beneficios que se generen de una gobernabilidad fortalecida sean:
 - Institucionalizados en las políticas, reglamentos o leyes.
 - Ampliamente implementados a través de estrategias, planes y presupuestos específicos.
- Desarrollar voluntad política para el cambio entre la clase política y el sector privado.
- Influir en los principales donantes multilaterales y bilaterales para que:
 - Apoyen proyectos y programas de gobernabilidad.
 - Ayuden a los gobiernos a implementar la reforma del servicio civil, de la cadena de suministro y otras reformas sectoriales.
 - Coordinen sus actividades y proyectos en aras de una mayor coherencia.
- Desarrollar relaciones con los medios y ayudarlos a popularizar los mensajes relativos al buen gobierno con el fin de generar una amplia base de apoyo entre la población.

4.2 El desarrollo de capacidades como un medio para fortalecer la sostenibilidad de las ONG y las redes de ONG

Como parte de su contribución a la sostenibilidad de sus ONG y redes socias, el programa del GTF auspiciado por WaterAid y FAN desarrolló una herramienta de evaluación de necesidades de capacitación¹⁷.

Dicha herramienta fue desarrollada de manera participativa, y su objetivo es evaluar a una organización en su conjunto, empleando una versión adaptada del “marco de las siete S”¹⁸. Una vez identificadas las brechas de capacidad, se elabora e implementa un plan institucional de desarrollo de capacidades. Se espera que las mejoras generadas en las capacidades institucionales conlleven a un diálogo basado en evidencia más efectivo con el gobierno, así como a operaciones, comunicaciones y sistemas de seguimiento y evaluación más eficientes, que deberían potenciar las capacidades de recaudación de fondos.

4.3 Financiamiento de la sostenibilidad de las ONG y redes de ONG

Si bien es cierto que la capacidad de una organización constituye la base para la sostenibilidad de la misma, la preocupación más urgente para los participantes del programa del GTF es si podrán obtener financiamiento para continuar su trabajo. Considerando los costos de personal, oficinas, equipos y transporte, incluso las redes que cobran una tarifa de membresía tienen dificultades para mantener una organización eficaz si no cuentan con apoyo financiero externo en forma de donaciones.

La recaudación de fondos es una destreza especial. Además de reflejar los intereses de los potenciales donantes, una buena propuesta tiene que explicar de manera clara y con argumentos sólidos por qué el trabajo programado es importante, y tiene que ser convincente respecto de cómo se obtendrán los resultados proyectados. Además, es importante poder hacer un recuento analítico de las fortalezas y éxitos pasados de la ONG.

17 Programa del Fondo de Gobernabilidad y Transparencia de WaterAid y FAN (2012), *Herramienta de evaluación de necesidades de capacitación*. WaterAid, Londres. Disponible en: www.wateraid.org/~media/Publications/GTF-capacity-needs-assessment-tool.ashx

18 Las siete S postuladas por McKinsey son: estructura, sistemas, estilo, staff, destrezas, estrategia y valores comunes (adaptado del inglés, idioma en que todas las palabras empiezan con S, N.T.).

Lamentablemente, no importa cuán buena sea una propuesta, la realidad de los hechos es que algunas ONGI y algunos donantes bilaterales siguen interesados en la construcción de pozos de agua e inodoros (u otras inversiones materiales). Aunque aseguran respaldar un enfoque basado en derechos, solamente estarán dispuestos a financiar intervenciones de gobernabilidad y otras actividades basadas en derechos y en incidencia política si van acompañadas de la promesa de generar productos más “tangibles”.

Para contrarrestar este sesgo, es preciso poder identificar, cuantificar y exponer los logros de proyectos de gobernabilidad pasados, así como aquellos que se espera generar con el proyecto objeto de la propuesta. Esto depende a su vez de que se haya desarrollado un marco de seguimiento y evaluación fuerte y apropiado. En los programas de gobernabilidad, el marco de SyE no solo debe poder recoger sino también cuantificar los cambios de actitud y conducta, los avances en el fortalecimiento de las OCB, los beneficios para la gobernabilidad derivados de las mejoras a los procesos de participación, etc., así como resultados más comunes como los servicios prestados¹⁹.

Consejos

- Muchos donantes tienen procedimientos de aprobación de propuestas que tardan meses en desarrollarse antes que los fondos sean efectivamente liberados. Si se empieza con suficiente anticipación, habrá abundante tiempo para familiarizarse con los donantes, sus organizaciones y sus prioridades de financiamiento.
- Si se cuenta con una propuesta básica en borrador, esta puede ser adaptada a las necesidades e intereses de cada donante, utilizando su terminología, enfatizando cómo el trabajo propuesto encaja con sus prioridades institucionales, etc.
- Planificar con anticipación aumenta asimismo las posibilidades de reunirse con potenciales donantes y/o invitarlos a visitar un proyecto en ejecución. Los especialistas en recaudación de fondos creen que el contacto personal puede incrementar sustancialmente las posibilidades de éxito.

En verdad, esto significa que debe contarse con una propuesta básica en borrador al menos nueve meses antes de que finalice el financiamiento actual.

¹⁹ Ver la sección Referencias para una selección de materiales sobre seguimiento y evaluación para programas de gobernabilidad.

.....

4.4 Financiamiento del gobierno: ¿una buena o mala idea?

La red de ONG del sector de APS de Nigeria conocida como Red Nacional de la Sociedad Civil para el Agua y el Saneamiento (NEWSAN) fue fundada en el 2003 para realizar incidencia política a favor de políticas y programas que aseguren que todos los nigerianos/as tengan acceso a servicios e instalaciones de agua potable segura y saneamiento.

El programa del GTF viene apoyando al secretariado de NEWSAN en Abuja desde el 2009. Desde esa fecha, NEWSAN ha participado en acciones de cabildeo a nivel nacional y estadual y ha brindado desarrollo de capacidades a sus afiliadas, entre ellas las organizaciones socias del GTF, en el país.

En el 2012, el Ministerio Federal de Recursos Hídricos le hizo una oferta de financiamiento a NEWSAN para que coordinara las actividades de seguimiento de sus afiliadas con respecto a la ejecución del programa de APS del ministerio. Esta iniciativa no tuvo éxito debido a la presencia de errores técnicos en el procedimiento de adquisiciones del gobierno, lo cual significó que el dinero no pudo ser desembolsado. Esperamos que el proceso tenga éxito en el 2013. Si así fuera, esto institucionalizará el rol de las ONG en el seguimiento del sector de APS, además de proveerles los fondos necesarios.

Queda por verse si los gobiernos locales y estaduales, y quizás el propio Ministerio de Recursos Hídricos, reaccionan positivamente ante los hallazgos de los ejercicios de seguimiento. Sin embargo, independientemente de estas consideraciones, NEWSAN considera que los riesgos y desventajas de aceptar dinero del ministerio para este trabajo serán menores si:

- NEWSAN y sus afiliadas cuentan con sistemas contables y de reporte sólidos.
- NEWSAN, y no el ministerio, tiene el control de los fondos.
- Las donaciones a las ONG afiliadas representan únicamente una pequeña parte de sus ingresos generales (para desalentar la dependencia de los fondos del gobierno, que puede influir en sus informes).
- Para cada ONG afiliada, el seguimiento representa solo una de una serie de actividades.

5. Límites a lo que pueden hacer las ONG y ONGI e implicaciones para sus estrategias de sostenibilidad

Tal como se observó anteriormente, las ONG y las ONGI no están en condiciones de incidir en todos los elementos que se requieren para garantizar que los avances hacia una situación de buen gobierno sean sostenibles. Las intervenciones en reformas de envergadura o con los gobiernos locales, los cambios a la forma en que el sector está estructurado y es financiado y manejado por el gobierno nacional, así como el papel que tienen que cumplir las entidades donantes bilaterales y multilaterales y las instituciones de desarrollo socias, dependerán de que todos estos actores asuman su responsabilidad.

5.1 Gobiernos locales

Las mejoras a la gobernabilidad del sector a nivel local dependen de que se lleven a cabo los cambios necesarios en la forma en que operan los gobiernos locales. Sin embargo, no todos los funcionarios/as locales están dispuestos a cooperar, e incluso aquellos/as que así lo desean no siempre pueden hacerlo. Algunos funcionarios/as se escudan detrás de las normas y reglamentos administrativos, obstaculizando y objetando cualquier nueva sugerencia. Otros/as simplemente no cuentan con los recursos para hacer lo que se requiere. Todos/as serán cautelosos respecto de cómo las nuevas ideas, tales como la celebración de un diálogo regular con las comunidades o de reuniones multisectoriales, afectarán su volumen de trabajo y su carrera.

Estos factores han sido identificados por las organizaciones socias como las principales barreras que se interponen con el logro de una buena gobernabilidad sostenible. Las organizaciones socias tienen una sólida comprensión de la realidad en el sentido de cómo operan los gobiernos locales²⁰ – pero hay un límite a lo que pueden hacer. Pueden desarrollar las capacidades del personal del gobierno en áreas específicas de experticia de las ONG, realizar incidencia política a nivel distrital y nacional sobre temas tales como participación, transparencia y rendición de cuentas y abogar a favor de importantes reformas. Pero lidiar con otras debilidades del gobierno local se encuentra fuera de los alcances de su competencia.

En muchos países, para fortalecer la eficacia de los gobiernos locales se requerirán reformas de envergadura. La descentralización financiera y de responsabilidades puede ayudar, pero solo surtirá efecto si se cuenta además con un número adecuado de personal calificado, bien equipado y, lo que es más importante aún, bien gerenciado, incluyendo al personal de finanzas y contabilidad, apto para llevar a cabo todo el trabajo programado. Además, para ser sostenibles, las reformas suelen requerir que los empleados/as del sector público a todo nivel reciban capacitación en forma extensa y permanente.

Este tipo de reforma solo puede ser acometido por el gobierno nacional, quizás en cooperación con donantes multilaterales y/o bilaterales y/o entidades de desarrollo socias, que pueden brindar asesoría técnica y apoyo financiero.

20 Para un análisis más detallado de la realidad de los gobiernos locales, ver el Manual 4, *Colaboración e incidencia política para mejorar la gobernabilidad del sector de APS*, disponible en: www.wateraid.org/gtlearninghandbooks

5.2 Gobiernos nacionales

Los ministerios de APS suelen tener la reputación de ser profesionales en su enfoque, pero también son conocidos por ser masivamente subfinanciados, subequipados y subvalorados. Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la consagración del derecho al agua se promovió la importancia de invertir en el sector, con lo que esta situación está empezando a cambiar, pero aún queda mucho por avanzar.

Más allá de ello, la fragmentación de las responsabilidades del sector entre una serie de ministerios origina problemas. Por ejemplo, hay ministerios que son responsables del área de abastecimiento de agua salubre pero no de higiene, y su mandato no incluye ganadería, silvicultura o el medio ambiente, con lo cual el abordaje de los temas de APS debe acometerse de manera aislada.

Con múltiples problemas estructurales, de gestión y financieros que afrontar, y con acceso limitado a equipamiento de oficina básico, no es de sorprender que los temas de buen gobierno no siempre parezcan prioritarios.

Las redes de ONG pueden realizar acciones de cabildeo para cambiar todo esto e intentar forjar alianzas con otros actores (medios, políticos/as, donantes bilaterales y multilaterales, organismos regionales de APS, etc.) para que respalden su causa, pero solo los gabinetes nacionales pueden garantizar que efectivamente tenga lugar un cambio.

5.3 Donantes bilaterales y multilaterales y organismos de las Naciones Unidas

En todos los países menos adelantados, y en muchos países en vías de desarrollo, el apoyo de las entidades donantes bilaterales y

multilaterales y de las organizaciones de las Naciones Unidas desempeña un papel clave en el logro de una buena gobernabilidad sectorial, y en la sostenibilidad de la misma.

Se trata no solamente de promover los principios del buen gobierno y otorgar apoyo financiero y técnico a los gobiernos y ONG y redes de ONG. También es importante que promuevan el buen gobierno dando el ejemplo ellas mismas, al incrementar la rendición de cuentas y la transparencia de sus propias operaciones y mostrar una mayor apertura al diálogo con una variedad más amplia de actores.

Además, es imprescindible que las principales instituciones donantes del sector de APS reflexionen sobre cómo lograr una mucha mejor coordinación de sus actividades, proyectos y enfoques en cada país, de modo tal que exista coherencia, se evite la fragmentación y se reduzca considerablemente la carga burocrática para las oficinas de los gobiernos locales.

Los gobiernos nacionales, el sector privado, los colectivos de la sociedad civil y sus aliados internacionales, pueden hacer sus mejores esfuerzos para influir en estas organizaciones donantes, pero la decisión final estará en manos de los gobiernos nacionales.

5.4 Implicaciones para las estrategias de las ONG y sus redes

Las estrategias de las ONG y redes de ONG tienen que reconocer que no podrán incidir en todos los elementos requeridos para lograr la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de gobernabilidad. Y sin embargo, si no se producen estos cambios, sus propios logros serán vulnerables a los cambios que se susciten en las circunstancias locales y nacionales. Para lidiar con esto, deberán asegurarse de incluir como destinatarios de sus acciones de incidencia a quienes detentan la autoridad final para asegurar el abordaje de sus objetivos más amplios.

6. Conclusiones

La lección más importante que emerge de la experiencia del programa es que para lograr la sostenibilidad de los logros de los programas de gobernabilidad en el sector de APS se requiere un rompecabezas de actividades a muchos niveles distintos y con una gran variedad de instituciones. Ninguna organización puede incidir por sí sola en todos los elementos requeridos.

Para lograr condiciones de buen gobierno se requiere un cambio en las relaciones entre los gobiernos, grupos de interés poderosos y la ciudadanía, el mismo que debe dar lugar a un giro en el balance de poder.

Debido a que provocar cambios en las relaciones de poder afecta negativamente a algunas personas que detentan el poder actualmente y beneficia a otras que no lo tienen, sostener estos cambios requiere que amplios sectores de la sociedad cambien su mentalidad acerca de los roles y responsabilidades que le competen a cada sector y se comprometan plenamente con los nuevos principios involucrados.

La historia ha demostrado que asegurar transformaciones radicales en la mentalidad y la conducta de las sociedades y sus instituciones – al punto que se arraiguen firmemente y sean aceptadas como “naturales” – es un proceso que tarda muchos años. En este sentido, un programa de gobernabilidad de cinco años de duración es una intervención estratégica relativamente corta en términos de asegurar que los avances sean

sostenibles. De hecho, pocas entidades socias del programa del GTF apoyado por WaterAid y FAN se atreverían a asegurar que las transformaciones generadas en los gobiernos y comunidades han sido totales, ni que, a estas alturas, la sostenibilidad de las mismas esté garantizada.

Algunos elementos importantes del trabajo de las OCB y las ONG para contribuir a la sostenibilidad han sido los siguientes: trabajar en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades; vincular la incidencia política en materia de gobernabilidad a las políticas, las prácticas o el financiamiento del sector, antes que hacer un llamado a la gobernabilidad en forma abstracta; realizar aportes constructivos, basados en evidencia, aunque en ocasiones también críticos, a los procesos de diálogo con el gobierno; así como trabajar en colaboración con y a través de redes de ONG.

El resultado es que, a pesar de la corta duración del programa, existen razones para ser optimistas. Muchos de los elementos que contribuyen a la sostenibilidad se encuentran establecidos a nivel de las comunidades, y un número adicional habrá sido desarrollado para cuando el programa finalice. Del mismo modo, a nivel nacional se ha avanzado mucho, y los temas de gobernabilidad se encuentran firmemente integrados en la mentalidad de las redes. Si juntamos los logros a ambos niveles, conforman una sólida base para desarrollos futuros.

Anexo 1: Sostenibilidad de los sistemas y equipos de APS

Un informe reciente de WaterAid sobre la sostenibilidad financiera de las instalaciones y servicios de APS revela que las propias comunidades ya están haciendo una importante contribución a los costos de operación y mantenimiento (OyM) de la infraestructura e instalaciones construidas por los gobiernos y ONGI.

Sin embargo, el informe de WaterAid también señala²¹ que la gestión comunitaria por sí sola no garantiza la sostenibilidad. En este contexto, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo pueden las instituciones comunitarias (por ejemplo, los comités o juntas de agua potable y saneamiento) resolver importantes problemas relacionados con la pérdida de confianza a nivel interno, o la falta de voluntad de sus miembros para realizar trabajo voluntario, si no se cuenta con mediación externa?
- ¿Qué deberían hacer las comunidades ante el surgimiento de un problema técnico de envergadura? ¿A quién deberían recurrir en busca de apoyo?
- Si las rentas generadas por los

usuarios/as no alcanzan para cubrir los gastos de reparación y mantenimiento, y eventualmente para reemplazar los bienes de capital, ¿cómo puede garantizarse la sostenibilidad?

- Las comunidades dependen de las cadenas de suministro para repuestos, del control de calidad de los equipos adquiridos y de proveedores de servicios especializados. ¿Quién debería financiar estas estructuras, funciones y proveedores, que se encuentran fuera del control de la comunidad?
- ¿A qué fuente de apoyo pueden recurrir las comunidades de usuarios/as en caso de un remezón económico o climático, o si aumentara la demanda de servicios debido al crecimiento de la población?
- La respuesta que da el informe es que en la mayoría de los casos es responsabilidad del gobierno local proporcionar apoyo externo para resolver estos problemas, y del gobierno nacional cerciorarse de que dicho apoyo sea suficiente.

WaterAid ha creado un marco²² de los elementos necesarios para que las instalaciones y servicios de agua rurales sean sostenibles, a saber:

Figura 7: Marco conceptual para una gestión comunitaria de los servicios rurales de abastecimiento de agua que recibe apoyo externo efectivo



²¹ WaterAid (2011). Marco de sostenibilidad. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: www.wateraid.org/publications

²² Ibídem

Appendix 2: Case studies

Estudio de caso 1: FRENASAPP – desafíos para la gobernabilidad y el gran capital

En Costa Rica, el Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera (FRENASAPP) empezó a funcionar antes que se iniciara el programa del GTF, con apoyo de CEDARENA y FAN Costa Rica. Cuando se inició el programa del GTF, se tomó como algo natural continuar apoyando a FRENASAPP, ya que su objetivo era fortalecer la capacidad de los sectores involucrados para realizar incidencia política y exigir cuentas a los responsables políticos.

FRENASAPP es una plataforma comunitaria que recibe apoyo de diversas organizaciones nacionales costarricenses. Su objetivo principal es lograr que el gobierno dicte una normatividad que regule el accionar de las plantaciones piñeras, con el fin de prevenir los daños al medio ambiente y a la salud de los trabajadores/as y de las comunidades aledañas, y de poner fin a las prácticas laborales explotadoras. Una de sus estrategias clave es unir a las comunidades de diferentes partes del país que están sufriendo a consecuencia de la forma en que las plantaciones piñeras están siendo manejadas.

Generando cerca de \$700 millones en el 2010, la piña es una de las exportaciones más lucrativas de Costa Rica. Durante los últimos 10 años, el país ha incrementado en más de 300 por ciento el número de hectáreas dedicadas al cultivo piñero. Muchas de las plantaciones pertenecen a, y son manejadas por, dos grandes empresas multinacionales, Del Monte y Dole. Otras empresas piñeras son Agrícola Agromonte y Grupo Acón, ambas costarricenses, así como Banacol, de origen colombiano.

Impacto en el agua

La piña es un monocultivo extenso, que requiere de tierras baldías para su explotación. Debido a que está siendo cultivada en el trópico, es altamente dependiente de fertilizantes, herbicidas, pesticidas y fungicidas. En ausencia de una normatividad apropiada, las plantaciones piñeras están siendo ubicadas en laderas empinadas, lo cual hace que el agua de lluvia arrastre sustancias químicas y las vierta en los ríos, barrancos e incluso en los mantos acuíferos²³.

Milano de Siquierres

En el caso de Milano de Siquierres²⁴, hay una plantación piñera localizada aguas arriba del río que utiliza la comunidad para obtener el agua para su acueducto rural. En el 2007, pruebas físicas y químicas revelaron que el agua de su acueducto estaba contaminada con los pesticidas diurón, bromacil y triadimefón. El Ministerio de Salud intervino y, como medida provisional, insistió que el agua fuese abastecida por medio de camiones cisterna. A la fecha no se ha llegado a una solución permanente, y el suministro de agua por medio de camiones cisterna sigue siendo la única fuente de agua segura.

²³ En geología, el término "acuífero" se refiere a un terreno poroso permeable en el que se encuentra agua depositada o un estrato rocoso que tiene abundantes reservas de agua; mientras que "manto" se refiere a una capa sólida de la tierra situada entre la corteza y el núcleo del acuífero.

²⁴ Ver "Fuentes de apoyo alternativas para las OCB" en la pág. 15.

FRENASAPP – Alianzas a nivel comunitario, nacional e internacional

La plataforma FRENASAPP ha creado redes y forjado alianzas con otros actores, entre ellos sindicatos, colegios profesionales y asociaciones de acueductos comunitarios, así como el sector ganadero. Este último no es un aliado natural, pero también se ha visto fuertemente afectado por la expansión de las piñeras, y el poder económico y político que detentan los hace altamente influyentes. Como resultado de estas alianzas, el movimiento que reclama una normatividad para regular el sector piñero ha adquirido un perfil más alto y se ha fortalecido considerablemente.

FRENASAPP también ha contactado a diversas organizaciones que trabajan en Europa o en mercados europeos, entre ellas Consumers International, FIAN International (Combatiendo el Hambre con los Derechos Humanos), la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) y Save the Rainforest (Salvemos el Bosque Tropical), así como el diario del Reino Unido The Guardian, que publicó una serie de reportajes sobre el tema y produjo un video sobre los impactos de la producción piñera en el empleo, el medio ambiente y los sectores sociales y de salud pública²⁵.

FRENASAPP ha podido concitar la atención de funcionarios/as de alto rango y trabajar con ellos, pero considera que la participación ciudadana tiene que ir más allá del simple hecho de ser escuchados: debe incluir asimismo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los temas que les afectan.

La legislación nacional exige que el gobierno nacional y los gobiernos locales establezcan espacios de participación ciudadana, pero hay una lucha para asegurar que esto suceda y que los espacios funcionen efectivamente. FRENASAPP aduce que estos espacios han sido debilitados en los últimos años debido a la alta prioridad que el gobierno confiere a la inversión extranjera, en especial la inversión en monocultivos como la piña. En este contexto, reunirse con las comunidades afectadas y escuchar lo que estas tienen que decir es simplemente un medio para mantenerlas calladas y evitar que surjan conflictos sociales.

FRENASAPP cree que se han logrado avances en este sector en respuesta a la presión que han ejercido las comunidades. Por ejemplo, se han hecho escuchar, y los ministerios competentes han respondido y demostrado rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, las expectativas de las comunidades afiliadas a FRENASAPP no son altas. Se sienten frustradas por el hecho de que, a pesar de haber ganado sus juicios en las cortes de justicia, y a que los problemas con los que han venido luchando han recibido una amplia cobertura mediática a nivel tanto nacional como internacional, todavía no se ha llegado a una solución integral. No obstante, han descartado tomar medidas radicales tales como la toma de carreteras o la convocatoria a una huelga, debido a que podrían tener un impacto negativo en la opinión pública.

Lecciones

- Las comunidades pertenecientes a FRENASAPP han aprendido que, en su contexto, únicamente la presión pública - por ejemplo, hacer públicas sus reivindicaciones y recurrir a los medios - surte efecto en el sentido que hace que sean escuchadas.
- Ganar un juicio en los tribunales no necesariamente significa que un problema ha quedado resuelto. La incidencia política tiene que seguir, con el fin de llegar a una solución auténtica y duradera.
- La falta de fondos es considerada por las comunidades como el principal obstáculo para sus esfuerzos de incidencia. Esta carencia ha restringido la medida en que la comunidad está en condiciones de organizarse, así como el volumen de apoyo legal y mediático que son capaces de movilizar. Algunas importantes actividades programadas han tenido que ser canceladas debido a la falta de financiamiento.

²⁵ Ver los artículos periodísticos en: www.guardian.co.uk/business/2010/oct/02/truth-about-pineapple-production?intcmp=239. El video puede verse en: www.guardian.co.uk/environment/video/2010/oct/01/pineapple-trade-costa-rica?intcmp=239

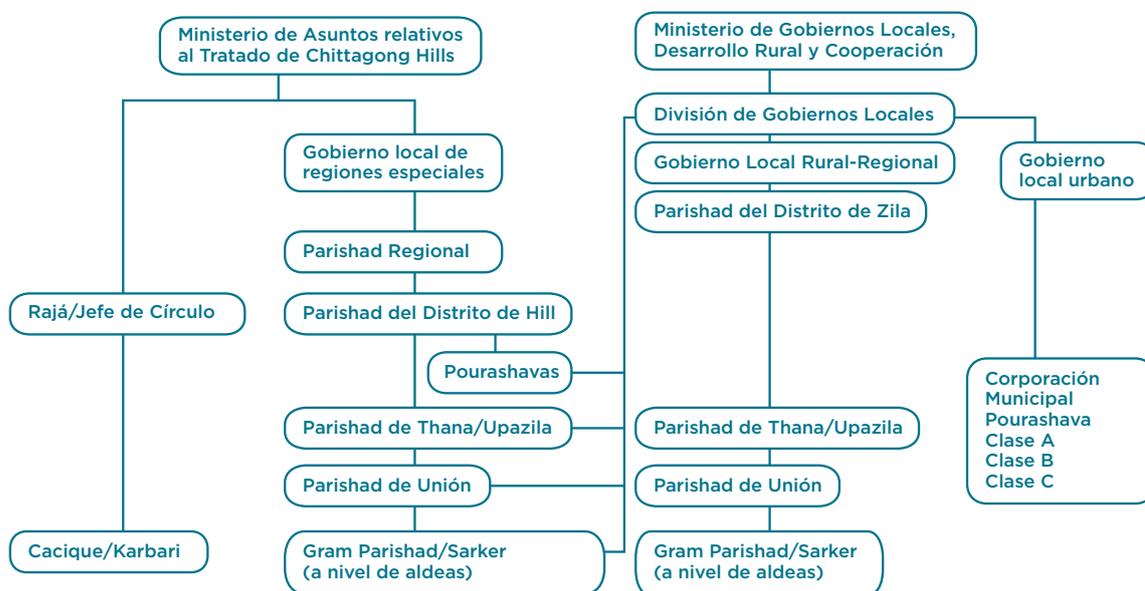
Estudio de caso 2: Foro de ONG en Bangladesh: Involucrando a ciudadanos/as respetados

En el distrito de Moulvibazar, Bangladesh, la entidad socia del GTF, el Foro de ONG para el Desarrollo de la Salud Pública, así como su ONG socia local, han persuadido a doctores/as, docentes, líderes religiosos, medios de comunicación y ciudadanos/as locales respetados para que participen en los foros de la sociedad civil sobre agua potable y saneamiento que interactúan regularmente con el gobierno local.

El foro de la sociedad civil a nivel distrital es un comité de 25 miembros que ha desarrollado una relación efectiva con los funcionarios/as de la administración pública responsables de diseñar las políticas que afectan el sector de APS en zonas de difícil acceso. El foro se dedica a hacer incidencia política a favor de los derechos y reivindicaciones de los pobres, y de mejoras a la gobernabilidad y la transparencia de los proveedores de servicios. Sostiene un diálogo basado en evidencia con otros foros centrados en derechos y con los gobiernos a nivel de distritos, Upazilas y Parishads de Unión, con el fin de promover una oferta de servicios favorable a los pobres y abogar por la necesidad de transparentar los presupuestos a nivel de Parishads de Unión.

El Foro de ONG fortaleció las capacidades de los miembros del foro de OSC para llevar a cabo actividades de incidencia política y los sensibilizó con respecto a los enfoques basados en derechos, la Ley de Derecho a la Información y otras políticas centrales.

Figura 8: Estructura del gobierno local en Bangladesh²⁶



Fuente: Tofael Ahmed, 2002

26 Tofael Ahmed (2002). En: Aubert, P. (2006). *Actors of local governance: Information on project approaches and capacity building material / Capacity building needs assessment of Union Parishads* [Actores de la gobernabilidad local: información sobre enfoques de proyectos y material de desarrollo de capacidades / Evaluación de necesidades de capacitación a nivel de Parishads de Unión]. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC), Bangladesh. Disponible en: www.sdc.org.bd

En el 2012, este foro a nivel distrital reunió a 126 representantes de la sociedad civil con el Subcomisionado Distrital, el Subcomisionado Adicional, el Comisionado Adjunto y el Magistrado Ejecutivo.

El hecho de involucrar a altos funcionarios/as del gobierno hizo que el foro de OSC adquiriera cada vez mayor credibilidad a los ojos de los funcionarios/as distritales. Los representantes de las OSC aprovecharon la oportunidad para desarrollar un plan de acción y revitalizar sus relaciones positivas con los proveedores de servicios y los responsables políticos, al mismo tiempo que movilizaban a las comunidades.

El foro de OSC se ha convertido en parte regular de la Fuerza de Tarea Distrital para Saneamiento, que ha recibido instrucciones de monitorear más de cerca la situación del sector de APS. Sus actividades de incidencia política han llevado a una reducción de la corrupción en la prestación de servicios a nivel local, un requisito esencial para asegurar una prestación de servicios favorable a los pobres.

Paralelamente al foro de OSC a nivel distrital, se han creado foros similares a nivel de Upazillas. Estos foros funcionan a modo de puente entre las comunidades, las OCB, los proveedores de servicios y los funcionarios/as del gobierno. Su impacto positivo en los servicios de APS llevó a las autoridades distritales a presionar para que se crearan comités de fuerzas de tarea para el sector de APS a nivel de Upazilas y Parishads de Unión, con el fin de poner una plataforma a disposición de los grupos excluidos donde estos puedan expresar sus puntos de vista y exponer sus necesidades.

Los resultados han sido favorables. El diálogo con funcionarios/as y proveedores de servicios a nivel de distritos, Upazilas y Parishads de Unión es permanente, y los foros gozan de reconocimiento como socios útiles con los cuales trabajar. Los gobiernos locales han aprobado cartas ciudadanas y las han desplegado en 67 Parishads de Unión, y se han aprobado procesos de presupuesto abierto en 21 Parishads de Unión. En una Parishad de Unión, Rajaghat, se asignó un presupuesto de 200,000 takas al sector de APS el año pasado, en comparación con el año anterior, en que no se le asignó dinero alguno.

Lecciones

- La experiencia de Bangladesh sirve de ejemplo a otras ONG socias del GTF que están intentando que las comunidades reciban apoyo externo voluntario a largo plazo. Comprometer a ciudadanos/as respetados residentes del lugar, entre ellos, por ejemplo, docentes, doctores/as, abogados/as, empresarios/as, líderes religiosos y políticos/as locales, podría resultar en alianzas que ayudarían a las comunidades a lograr sus objetivos.
- Sin embargo, las ONG deben saber que los miembros de los foros de OSC recibieron capacitación en el desarrollo de habilidades así como sensibilización sobre derechos, incidencia política y políticas y prácticas de APS. El Foro de ONG forum asume que ocasionalmente se requerirá facilitación y apoyo adicional en el futuro.
- Independientemente de que se formen o no foros formales, el apoyo de estos aliados podría incluir lo siguiente: ayudar a comprometer a funcionarios/as locales; facilitar el acceso a la información; participar en diálogos multisectoriales; brindar asesoría sobre solución de controversias; así como ayudar con la redacción o traducción de documentos.
- Los miembros de los foros de la sociedad civil serán una potencial fuente de ayuda y asesoría cuando el trabajo del Foro de ONG en el distrito llegue a su fin.

Estudio de caso 3: SATHEE – Centros de acceso en el estado de Jharkhand, India

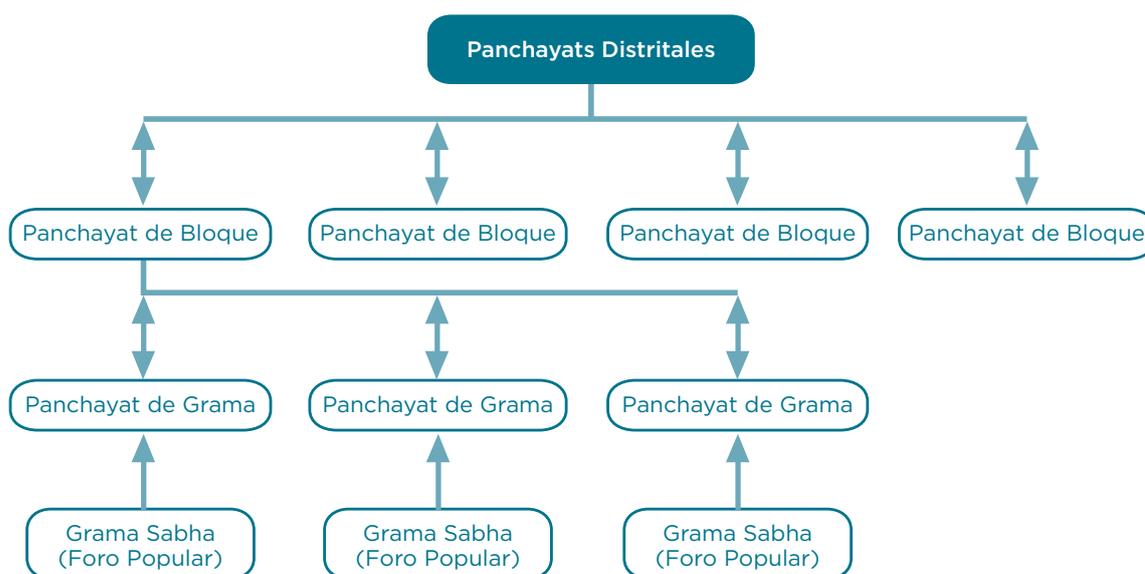
La Sociedad para el Adelanto de las Tribus, la Salud, la Educación y el Medio Ambiente (SATHEE), una entidad socia del GTF, ha establecido 12 “centros de acceso” en los distritos donde trabaja en el estado de Jharkhand, India. Las comunidades locales y trabajadores/as de atención al público del gobierno pueden acudir a estos centros para solicitar asesoría, desarrollar capacidades, presentar solicitudes al gobierno local y hacerles seguimiento u otros recursos. Los centros sirven también como lugar de reunión para reuniones de interfaz entre funcionarios/as del gobierno y representantes de la comunidad.

Antes de establecer un centro de acceso, SATHEE se reúne con funcionarios/as del gobierno local para informarles acerca de sus planes, e intenta generar apoyo para sus operaciones. En general, se recomienda informar a los gobiernos locales de las actividades que se van a realizar, pero en un estado como Jharkhand, donde el nivel de tensión política es elevado debido a la presencia de insurgentes maoístas, esto es absolutamente indispensable.

Una vez que todo el mundo ha sido informado, el personal de SATHEE y los miembros del comité de APS a nivel de aldeas identifican un local para poner el centro y empezar a hacerlo funcionar. Los centros de acceso son dirigidos por voluntarios/as y personal de SATHEE.

En las localidades alejadas donde trabaja SATHEE, tener acceso a un centro facilita enormemente la presentación de solicitudes y el seguimiento de los temas para los comités de agua y saneamiento a nivel de aldeas. La presencia de dichos centros ha reducido los costos de transacción para los comités y ha incrementado el número de solicitudes de servicios de APS presentadas.

Figura 9: Gobierno local elegido en la India



Nota: La estructura que aparece en el gráfico se aplica a la India en general. Pero algunos estados utilizan una terminología diferente y añaden niveles adicionales. Andhra Pradesh, por ejemplo, tiene la misma estructura de tres pisos pero diferentes nombres y un nivel adicional. Utilizan el nombre Parishad de Zilla en vez de Panchayat Distrital, y Parishad de Mandal entre el Panchayat a nivel de Bloque y el Panchayat a nivel de Grama.

Los centros de acceso llevan a cabo reuniones con funcionarios/as del gobierno local en intervalos regulares, con el fin de informarse sobre los nuevos programas y directivas o circulares del gobierno antes de retransmitir esta información a los diferentes grupos comunitarios. Además, se brinda apoyo a los comités a nivel de aldeas con el uso de herramientas de seguimiento comunitarias y se les acompaña en la elaboración de un plan de incidencia. A la fecha, los centros han presentado más de 300 solicitudes de reparación de bombas manuales o instalación de bombas nuevas. Más de 50 de estas aplicaciones ya han sido debidamente atendidas.

Desafíos

Muchos de los centros de acceso siguen siendo manejados por el personal de SATHEE (en el marco del programa del GTF) en viviendas de personas particulares. Para alcanzar la sostenibilidad, SATHEE planea persuadir a los Gram Panchayats para que les pongan a disposición un espacio para los centros de acceso y asuman la responsabilidad general sobre su funcionamiento – con el apoyo de voluntarios/as de la comunidad y pobladores/as locales simpatizantes.

La historia de Jeetlal Roy

"Yo vivo en la aldea de Monahpur. Mi papá es agricultor. Después de dejar los estudios en décimo grado, yo también me convertí en agricultor. Las familias de mi aldea no tenían acceso a agua segura o inodoros.

"SATHEE vino a mi aldea en el 2011 y convocó a una audiencia del Gram Sabha (foro popular²⁷), en la cual se formó un comité de agua potable y saneamiento a nivel de la aldea (CAPSA). Yo fui elegido para ser uno de sus miembros, y recibí capacitación en el uso de la herramienta comunitaria de seguimiento y otros temas. Me ofrecí como voluntario para hacer un seguimiento de los temas de agua potable y saneamiento.

"En abril del 2012, con el apoyo de SATHEE, se abrió un centro de acceso para hacer seguimiento a todos los temas de agua y saneamiento de nuestra localidad. Al cabo de dos meses, el personal de SATHEE visitó nuevamente mi aldea y convocó a una reunión del CAPSA en presencia del jefe del Gram Panchayat, Mangal Murmu. Este tomó interés en el fortalecimiento de capacidades para el CAPSA, y especialmente en el centro de acceso. El señor Murmu asumió la responsabilidad de cobijar el centro de acceso en su casa hasta que se construyera el edificio del Gram Panchayat. Y a mí me dieron la responsabilidad en el centro de mantener los archivos y registros.

"Desde que se fundó el centro de acceso, más de 42 bombas manuales han sido reparadas [de 45 solicitudes presentadas]. Seiscientos veintitrés (623) familias han presentado solicitudes por intermedio de sus respectivos CAPSA, y el centro de acceso ha asumido la responsabilidad de tramitar las aplicaciones y hacerles seguimiento ante las autoridades competentes. Ahora todas las familias tienen los fondos en sus cuentas del CAPSA. Además, trabajar en el centro me ha permitido desarrollar seguridad en mí mismo para tratar con los funcionarios/as del gobierno."

27 El Gram Sabha es una reunión de todos los adultos con derecho a voto (mayores de 18 años) que viven en el área comprendida dentro de la jurisdicción de un Gram Panchayat. Los Gram Panchayats son el nivel más bajo de gobierno local elegido. Un Gram Panchayat debe tener mínimamente 500 habitantes en edad de votar, de modo tal que en el medio rural pueden consistir de varias aldeas. El tamaño máximo de un Gram Panchayat varía considerablemente entre los estados de la India, pero pueden tener una población de hasta 20,000 habitantes.

Estudio de caso 4: Actuando por su cuenta en Narayan Prasad, India

Narayan Prasad es una aldea alejada que alberga a 19 familias tribales “reconocidas” y está situada en las profundidades de los bosques del bloque de Jagannath Prasad, en el distrito de Ganjam, Odisha. De las 19 familias residentes, 12 han sido categorizadas como por debajo de la línea de pobreza.

Al igual que muchas otras aldeas de la zona, la aldea permanece incomunicada durante la temporada de lluvias. Incluso durante la temporada seca, la carretera más cercana, a la que se llega a pie por un angosto sendero de selva, queda a ocho kilómetros de distancia. Al igual que muchas aldeas remotas alrededor del mundo, ha sido ignorada por el gobierno y los proveedores de servicios.

Como parte de su programa general, la institución social del GTF Gram Vikas ha organizado y movilizado a la comunidad para que cabildee al gobierno local a favor de instalaciones y servicios de saneamiento. Con el objeto de fortalecer sus capacidades, los líderes de la aldea asistieron a campamentos de capacitación en desarrollo de liderazgo y de sensibilización sobre la Ley de Derecho a la Información (LDI). Esto llevó a los pobladores/as a realizar acciones de incidencia exitosas: actualmente todos los hogares tienen acceso a inodoros individuales.

En el 2010, una aldea vecina, Kadaligada, fue conectada a la red troncal de electricidad en el marco de un programa del gobierno. La comunidad de Narayan Prasad se contactó con la agencia de distribución para pedir que su aldea también fuera conectada al suministro eléctrico. No les dieron una respuesta clara, y no hubo ningún cambio en la situación.

El liderazgo de la aldea decidió hacer uso de la Ley de Derecho a la Información para exigir una respuesta del gobierno y del proveedor del servicio. A mediados de marzo del 2011 se presentó una solicitud al amparo de la LDI ante la oficina del director distrital. Esta le fue reenviada a la empresa proveedora del servicio, SOUTHCO, y luego al Superintendente de Ingeniería de la Corporación Nacional de Energía Hidroeléctrica. El Superintendente de Ingeniería respondió, informando a los pobladores que “las obras de electrificación rural de la aldea están en proceso, y el suministro de electricidad será activado en diciembre del 2011”.

Al cabo de unos meses se realizó un estudio de electrificación, y un contratista empezó los trabajos iniciales para la instalación de los postes. Sin embargo, muy pronto se paralizaron las obras, y la explicación que dio el contratista fue que era muy difícil transportar los postes de concreto y los cables de electricidad a través de la espesa jungla.

En abril del 2012, la comunidad decidió presentar una segunda solicitud en virtud de la LDI a la Agencia Distrital de Desarrollo Rural, preguntando cuándo estarían listas las obras de electrificación. Acto seguido, un funcionario del gobierno visitó la aldea para corroborar el estado de la obra, pero después que se marchó no sucedió nada.

Al cabo de unas semanas, la comunidad recibió una carta pidiéndoles que contribuyeran al costo de suministrar información a SOUTHCO dentro de un plazo de tiempo determinado. La carta estaba en inglés, y los pobladores/as no entendieron el contenido. Para cuando se las pudieron explicar, se había vencido la fecha de pago y su solicitud fue rechazada.

A pesar de todo lo anterior, la comunidad estaba decidida a seguir presionando a favor de su derecho legal a electricidad. Sin ningún tipo de orientación o apoyo de Gram Vikas, y a pesar de la distancia, decidieron acudir a la ciudad más grande de Ganjam, Berhampur, para visitar la oficina de la empresa responsable de la infraestructura eléctrica, SPML. El resultado de su visita de cabildeo fue que se le envió un mensaje al contratista, que retomó el trabajo esa misma semana. Los pobladores/as de la aldea contribuyeron voluntariamente con mano de obra a la excavación de los pozos y el corte de ramas de los árboles, y la instalación de los postes y el cableado domiciliario estuvieron listos en cuestión de semanas. Pero seguían sin conexión.

En julio del 2012, uno de los dirigentes de la aldea asistió a un taller sobre electricidad organizado por Gram Vikas en asociación con otra ONG. Ahí, tuvo la oportunidad de tocar el tema con el ingeniero ejecutivo del gobierno y el gerente de SOUTHCO, quienes prometieron hacer las averiguaciones del caso y tomar las medidas necesarias para activar la red. “Cuando regresé a la aldea al día siguiente”, explica, “pude ver que teníamos electricidad.”

El éxito de la comunidad en lograr la electrificación de su aldea a pesar de tantos inconvenientes ha representado un espaldarazo para su nivel de confianza y para la unidad de esta comunidad tribal marginada. Actualmente están planeando actividades de incidencia para que les construyan una carretera y una escuela.

Narayan Prasad constituye una prueba de que las iniciativas de desarrollo de capacidades y empoderamiento de la comunidad generan resultados sostenibles, incluso en aldeas tribales remotas, si van acompañadas de esfuerzos para desarrollar y cultivar destrezas de liderazgo efectivo a nivel de las bases e impartir conocimientos fundamentales sobre derechos y reivindicaciones

Lecciones

- Las comunidades que han tenido experiencias positivas con el uso de técnicas de incidencia, y el conocimiento de sus derechos y reivindicaciones, están capacitadas para actuar por su cuenta.
- Un buen liderazgo es importante para mantener el impulso generado.
- La ayuda externa ocasional puede marcar una importante diferencia en el sentido de ayudar a las comunidades a lograr sus objetivos.

Referencias

Sitios web

www.gsdrc.org

El Centro de Documentación sobre Gobernabilidad y Desarrollo Social (GSDRC, por sus siglas en inglés) fue creado por el DFID en el 2005 para proveer información de excelente calidad con el objeto de apoyar a los programas de desarrollo internacionales enfocados en temas de gobernabilidad. Contiene una gran cantidad de recursos útiles.

www.worldbank.org/commgap

Portal web del Programa de Comunicación para la Gobernabilidad y la Rendición de Cuentas del Banco Mundial.

Documentos sobre gobernabilidad y sostenibilidad

Booth, D (2010) *Towards a theory of local governance and public goods provision in Sub-Saharan Africa: Africa power and politics programme working paper no 13 [Hacia una teoría de gobernabilidad local y oferta de bienes públicos en el África subsanariana: Documento de trabajo No. 13 del programa sobre poder y política en África]*. Overseas Development Institute (ODI), Londres, Reino Unido

Cornwall, A y Gaventa, J (2000) *Bridging the gap: Citizenship, participation and accountability [Acortando la brecha: Ciudadanía, participación y rendición de cuentas]*. Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido. Disponible en: www.ids.uk.ac

Cuthill, M y Fien, J (2005) *Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance [Desarrollo de capacidades: Facilitando la participación ciudadana en la gobernabilidad local]*, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64, No. 4, pp. 63-80, diciembre del 2005. National Council of the Institute of Public Administration, Blackwell Publishing Limited

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

WaterAid (2001) *Sustainability framework [Marco de sostenibilidad]*. WaterAid, Londres, Reino Unido. Disponible en: www.wateraid.org/publications

WaterAid Uganda (2011) *A study on working with parliament towards improving WASH governance in Uganda [Estudio sobre una iniciativa de colaboración con el parlamento por el fortalecimiento de la gobernabilidad del sector de APS en Uganda]*. WaterAid, Uganda

Seguimiento y evaluación de programas de gobernabilidad

(Todos los resúmenes han sido tomados del portal web del GSDRC)

Alsop, R y Heinsohn, N (2005) *Measuring empowerment in practice: Structuring analysis and framing indicators, World Bank Policy Research Working Paper 3, p. 510 [Midiendo el empoderamiento en la práctica: Estructurando el análisis y poniendo los indicadores en contexto, Documento de Trabajo de Investigación de Políticas No. 3 del Banco Mundial, pág. 510]*. Banco Mundial, Washington, DC.

El empoderamiento es reconocido por el Banco Mundial como uno de los tres pilares de la reducción de la pobreza. Este documento presenta un marco de análisis que puede ser utilizado para medir y monitorear los procesos de empoderamiento y sus resultados.

García, M (2011) *Micro-methods in evaluating governance interventions. Evaluation working papers [Las micrometodologías en la evaluación de intervenciones de gobernabilidad. Documentos de trabajo sobre evaluación]*. Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Disponible en: www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/evaluation/Evaluation/methods/index.html

Holland, J y Thirkell, A (2009). *Measuring change and results in voice and accountability work* [Midiendo los cambios y resultados del trabajo de participación y rendición de cuentas]. Documento de trabajo No. 34 del DFID. DFID, Londres, Reino Unido.

Esta publicación adecua el marco de gobernabilidad del DFID conocido como capacidad, rendición de cuentas y sensibilidad (CRS) para ser usado en el trabajo de participación y rendición de cuentas. Los costos y los beneficios de que las opiniones de los pobres sean escuchadas tienen que ser medidos y deben sacar a la luz los obstáculos para la participación de los pobres. La información obtenida con base en indicadores de participación y rendición de cuentas puede combinar cambios de conducta observables y mensurables con puntajes relativos a la percepción de la calidad de dichos cambios.

Jones, H (2011) *A guide to monitoring and evaluating policy influence* [Guía de seguimiento y evaluación del trabajo de influenciamiento de políticas]. Overseas Development Institute (ODI), Londres, Reino Unido.

Este documento ofrece una visión general de los enfoques de seguimiento y evaluación para las actividades de influenciamiento de políticas. Sugiere que, si bien el seguimiento y evaluación en este campo constituye un reto, puede generar información que sirva, no solo para mejorar los programas sino también como base para rendir cuentas con respecto al uso de los fondos. La clave es que los equipos de influenciamiento de políticas reconozcan el valor del seguimiento y evaluación para su trabajo y lo incorporen en sus prácticas desde el inicio de un proyecto o programa

Jupp, D e Ibn Ali, S, con Barahona, C (2010) *Measuring empowerment? Ask them – Quantifying qualitative outcomes from people's own analysis* [¿Midiendo el empoderamiento? Pregúnteles a ellos/as – Cuantificando los resultados cualitativos desde el análisis de los propios beneficiarios/as.]. Estudios de evaluación de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Sida/Asdi) 2010:1. Sida, Estocolmo. Esta publicación presenta la experiencia de un movimiento social en Bangladesh, que midió el empoderamiento no solo escuchando lo que los propios miembros tenían que decir acerca de los beneficios que les reportó participar, sino también desarrollando una metodología para medir los cambios a través del tiempo. Estas mediciones también han sido sometidas a análisis numéricos para proporcionar datos cuantitativos convincentes, que satisfagan las exigencias de la gestión por resultados. El estudio demuestra cómo las evaluaciones participativas pueden empoderar y transformar relaciones, al mismo tiempo que generan estadísticas confiables para la dimensión cualitativa.

McGee, R y Gaventa, J (2011) *Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability* [¿Un cambio de poder? Evaluando el impacto de la transparencia y la rendición de cuentas]. Documento de trabajo No. 383. Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Brighton, Reino Unido.

Este documento sostiene que los enfoques actuales de evaluación de impacto en este campo son inadecuados: las guerras metodológicas están desviando la atención de los temas clave vinculados a las relaciones de poder y la política. Se necesita un enfoque de aprendizaje para el abordaje de las evaluaciones de impacto, el mismo que debe dar al poder y a la política un lugar central en los sistemas de seguimiento y evaluación. En vez de examinar la medida en que se logró el impacto deseado, es importante investigar qué sucedió como resultado de la iniciativa, cómo y por qué. Asimismo, es importante validar y revisar constantemente los supuestos acerca de las teorías del cambio y asegurar la participación de los sectores marginados en los procesos de evaluación.

PNUD (2007, segunda edición) *Governance indicators: A user's guide* [Indicadores de gobernabilidad: Guía para el usuario/a]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oslo. Existe un intenso debate acerca de la validez de diferentes enfoques metodológicos de medición, y un creciente reconocimiento de que la medición de la gobernabilidad es en sí misma un proceso político.

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 wateraid@wateraid.org
Número benéfica registrada 288701 (England and Wales) and SC039479

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

