

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN



OXFAM

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

1 Resumen

Información sobre el programa

Nombre	Mejora de la gobernanza y la rendición de cuentas sobre servicios de agua, saneamiento e higiene (WASH) en entornos urbanos
País	Pakistán
Presupuesto	630.000 libras
Fecha de inicio	Abril de 2015
Fecha de finalización	Marzo de 2019
Donantes	Projects Direct (Oxfam)

Análisis de la problemática

Pakistán está viviendo un rápido proceso de urbanización, y actualmente más del 38% de sus 65 millones de habitantes vive en una ciudad.¹ Se prevé que este porcentaje aumente hasta casi el 50% en los próximos 15 años.² El proceso de urbanización de Pakistán está impulsado tanto por el propio crecimiento endógeno de la población como por la continua migración de zonas rurales a zonas urbanas, ya que un número cada vez mayor de personas abandona el campo para buscar una vida mejor en la ciudad. No obstante, aunque las ciudades constituyan una fuente de empleo y oportunidades para muchas personas, también son núcleos de desigualdad cuyo desarrollo no ha ido aparejado con su crecimiento demográfico. El 45% de la población urbana de Pakistán vive en asentamientos precarios,³ definidos por ONU Habitat como aquellos hogares que carecen de uno o más de los siguientes elementos: acceso inadecuado a agua potable, acceso inadecuado a infraestructura y saneamiento, calidad estructural reducida en la vivienda, superpoblación y estatus residencial precario.⁴

La necesidad de contar con servicios de agua, saneamiento e higiene (WASH) sigue siendo una cuestión prioritaria, ya que el 18% de la población urbana carece de sistemas de saneamiento mejorados,⁵ y el 6% no tiene acceso a suministros de agua mejorados, un porcentaje que no ha dejado de aumentar desde 1990.⁶ Estas cifras, mostradas como porcentajes, minimizan el gran número de personas que se ven afectadas por la falta de suministros adecuados, y no refleja realmente la pobre calidad de las conexiones de los hogares a las redes de alcantarillado y suministro de agua. Otro problema son los residuos sólidos, una cuestión especialmente problemática en entornos urbanos. En 2013, los servicios de recogida de residuos sólo llegaban de forma regular al 53% de la población residente en zonas urbanas.⁷

En las ciudades, dar solución a estos problemas supera con mucho la capacidad de una sola organización, como Oxfam. Tal y como ha reconocido el propio Gobierno pakistaní, la capacidad y el mandato de los actores gubernamentales locales no han sido suficientes para abordar estos problemas a nivel local.⁸ Aunque se han tomado medidas para mejorar las estructuras de gobernanza, los largos periodos de falta de inversión a nivel local han generado deficiencias que todavía se están tratando de subsanar.

Según la experiencia de Oxfam, los problemas en contextos urbanos suelen ser transversales y estar interrelacionados, sin encajar del todo en un único sector (ver el apartado “En detalle”), lo cual intensifica la necesidad de mejorar la gobernanza. Una investigación documental sobre la urbanización en Pakistán realizada por Oxfam en 2014 identificó un gran número de problemas interrelacionados, que se solapan y van más allá de la gestión del agua y el saneamiento: el aumento del número de asentamientos informales, el incremento de la pobreza, el hecho de que las mujeres vean negados sus derechos (un problema especialmente importante en el empleo informal), la exclusión social y marginación de las minorías y los migrantes, el incremento de la inseguridad alimentaria en zonas urbanas, y la ausencia de políticas y medidas de preparación ante los desastres.⁹

Breve descripción del programa

La actual fase del programa se inició en 2015 y se desarrollará hasta marzo de 2019, con un presupuesto de 630.000 libras. Las cuestiones de agua, saneamiento e higiene siempre han sido prioritarias para el programa, pero en este momento se está evolucionando hacia a un modelo más holístico para hacer frente a los problemas provocados por la pobreza urbana y la desigualdad. Dicho modelo aborda estas cuestiones con un enfoque tanto descendente (“top down”), colaborando con el Gobierno de Pakistán, ONU-Hábitat y otros actores en la elaboración de políticas a nivel nacional, como ascendente (“bottom up”), empoderando a la ciudadanía para que sea capaz de defender eficazmente sus derechos, y fortaleciendo la responsabilidad social y la rendición de cuentas a nivel local.

El programa trata de garantizar que hombres, mujeres y jóvenes en situación de pobreza en las ciudades de las provincias pakistaníes de Sindh y Punjab tengan un mayor acceso a oportunidades para percibir ingresos decentes y a un entorno digno y saludable. Para lograr este objetivo, el programa se basa en tres pilares: unir a la ciudadanía para contribuir a la mejora de la gobernanza local; mejorar las habilidades y la capacidad de respuesta de los actores gubernamentales locales; y mejorar el acceso a los servicios de agua, saneamiento e higiene y a las oportunidades de medios de vida.

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

Al hilo de esta estrategia, la ciudadanía se organiza en los denominados “grupos ciudadanos eficaces” (Effective Citizen Groups, ECG), que se dividen en subgrupos dedicados al comercio, WASH, y al seguimiento participativo. Los grupos reciben apoyo en la elaboración de estrategias de influencia y a la hora de presionar a los funcionarios locales para lograr mejores resultados en términos de WASH y medios de vida (por ejemplo, la reparación de las redes de agua y saneamiento, o la mejora del acceso a servicios de apoyo a los medios de vida) a través de su participación en los procesos de planificación de los gobiernos locales y el seguimiento de los mismos.

El principal mecanismo que articula este proceso es el Plan Participativo de Desarrollo e Influencia en Contextos Urbanos (UPIDP), una serie de documentos elaborados por los ECG en los que se detallan cuáles son los principales problemas para el grupo ciudadano y las estrategias que consideran prioritarias para su resolución. El UPIDP es una herramienta de incidencia que puede presentarse ante los funcionarios locales para que adopten medidas, pero también constituye una referencia que permite medir los avances en este ámbito.

También existe un pequeño fondo con el que asignar financiación a la implementación de las distintas actividades del plan (UPIDP) de cada uno de los grupos (ECG) en régimen de cofinanciación. Además en cada uno de los distritos se establece un Grupo de evaluación y seguimiento participativos (formado por representantes del ECG, y actores del gobierno local y la sociedad civil), que se encarga del seguimiento y la implementación, así como de garantizar la rendición de cuentas. Este grupo recibe formación sobre legislación de responsabilidad social y rendición de cuentas,¹⁰ con el objetivo de promover la rendición de cuentas de los garantes de derechos, por ejemplo en relación a su derechos de constitución y a la libertad de información, o sus derechos como consumidores y/o mujeres.

Asimismo, Oxfam ha diseñado un portal online propiedad del Gobierno¹¹ que incluye un sistema de recogida y gestión de información que facilita la toma de decisiones informada y da la oportunidad de influir en los procesos de toma de decisiones (ver el apartado de “Innovación”).

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

2 Logros y retos

Logros alcanzados

Acercar los distintos niveles del Gobierno local a la ciudadanía

Oxfam ha aprovechado sus programas para tender puentes entre la ciudadanía y los Gobiernos locales a través de los ECG, además de ampliar la red de relaciones estableciendo vínculos entre los distintos niveles de la administración pública de Pakistán, que suelen caracterizarse por la falta de coordinación. Asimismo, el programa ha logrado que las prioridades manifestadas por la ciudadanía en las aldeas se transmitan a través de los consejos sindicales para que finalmente se tengan en cuenta en los procesos de planificación y elaboración de presupuestos de los distritos. En varios casos, los ECG han participado en el proceso democrático directamente y algunos de sus miembros han sido elegidos para formar parte de los órganos de gobierno local, dando más peso a la voz de la ciudadanía en la planificación y elaboración de presupuestos.

Mejorar la rendición de cuentas a través de la evaluación del desempeño

El control y seguimiento de los garantes de derechos se ha materializado en resultados concretos en términos de rendición de cuentas. Por ejemplo, la recogida de residuos sólidos gestionada por la administración municipal de Tehsil, en la ciudad de Muzaffargarh, se caracterizaba por una pésima prestación de los servicios, elevados niveles de fraude (por la utilización de “trabajadores fantasma”) y también de absentismo entre el personal. Gracias a la supervisión por parte de los ECG locales, fue posible documentar estos problemas y sus consecuencias para la prestación de estos servicios, lo cual permitió a su vez llevar a cabo una campaña para que se reestructurara el departamento responsable.

Participación en el debate a nivel nacional

Recientemente, el Gobierno pakistaní y ONU-Hábitat han reconocido el trabajo de Oxfam apoyando la incidencia política de las organizaciones de base, y ha incluido a la organización en el Comité Directivo Nacional de Hábitat, que asiste al Gobierno en la elaboración de una nueva agenda urbanística que se incluirá en la futura política nacional de desarrollo urbano. Este puesto supone, tanto para Oxfam como para sus organizaciones socias y la ciudadanía a la que representan, una poderosa herramienta para influir en el desarrollo urbano a una escala que va mucho más allá del programa.

Inclusión

El programa se ha esforzado por garantizar la inclusividad de los ECG, y ha hecho un gran esfuerzo para promover la participación de las mujeres y los y las jóvenes, garantizando la presencia de voces muy diversas; asimismo, ha trabajado para asegurar que se dé respuesta a las necesidades de todos los ciudadanos y ciudadanas a quienes va dirigido el programa. Las mujeres han desempeñado un papel destacado dentro de los ECG, y se han presentado como candidatas a los puestos electos en el seno de los mismos.

Además, en al menos uno de los grupos participa una mujer transgénero, que ha elogiado al grupo por contribuir a mejorar su estatus dentro de la comunidad. En una entrevista con Oxfam, esta mujer describe el efecto transformador que ha tenido para ella formar parte del grupo: “El ECG me ha devuelto el respeto de la sociedad. Ahora me siendo junto a médicos, ingenieros y abogados como una igual”.

Innovación

TIC, rendición de cuentas y sostenibilidad

En el marco de su apoyo al fortalecimiento de capacidades de las autoridades locales, Oxfam ha puesto a disposición unas herramientas de gestión que permiten mapear y hacer públicos datos sobre el uso de la tierra en la ciudad de Muzaffargarh. El programa ha ayudado a las autoridades locales a cumplir con las obligaciones que les impone la Ley de reclasificación del uso de la tierra, proporcionándoles una plataforma de consolidación y análisis de los datos sobre el uso de la tierra (por ejemplo sobre transporte y encuestas demográficas y de uso de la tierra). Se trata de una plataforma pública que se ha convertido en una herramienta muy útil para abogar por que los planes de ordenación del territorio y la planificación urbanística se conciban en marcos plurianuales, además de estar basados en distintos escenarios y tener en cuenta los riesgos existentes. Asimismo, es un mecanismo útil para contribuir a la elaboración de planes de gestión de agua y saneamiento en las ciudades y municipios.

Esta plataforma está alojada en la web del Gobierno y reúne toda la presencia de la administración en Internet. Sin embargo, en el momento de la redacción del presente documento, la plataforma no funciona debido al impago de las autoridades locales al proveedor de este servicio. Uno de los principales aprendizajes del programa es la necesidad de tratar las infraestructuras informáticas de la misma manera que los proyectos físicos (de hardware) y que, para que las plataformas de software sean sostenibles, es necesario definir con claridad las distintas funciones y responsabilidades de cada uno de los actores, incluida la financiación.

Retos concretos

El trabajo en contextos urbanos plantea nuevos retos y oportunidades. Las organizaciones como Oxfam deben revisar sus ideas previas sobre su alcance, el concepto de comunidad, las responsabilidades, los sectores en los que se enmarcan sus programas, y las políticas y roles de los donantes.

Lecciones aprendidas

Es necesario elaborar un plan de sostenibilidad de infraestructuras informáticas del mismo modo que se haría para un proyecto con infraestructuras físicas (de hardware).

Para desarrollar programas en entornos urbanos es necesario replantearse varias cuestiones, incluyendo la manera de establecer alianzas.

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

3 Alianzas

Alianzas

El trabajo en entornos urbanos exige nuevos planteamientos en distintas cuestiones y otra manera de gestionar las alianzas. Las ONG internacionales como Oxfam son actores relativamente nuevos en las ciudades, donde las organizaciones que ya estaban presentes tienen un perfil muy distinto al de aquellas con las que Oxfam suele trabajar, de modo que ha sido necesario llevar a cabo numerosas acciones de fortalecimiento de capacidades sobre metodologías participativas y fortalecimiento institucional.

No obstante, en las ciudades existe un mayor margen de colaboración con actores no tradicionales, especialmente con el sector privado. El programa ha explorado oportunidades de colaboración con el sector privado, lo cual le ha permitido descubrir que trabajar con este tipo de actores es un proceso de aprendizaje, además de poner de manifiesto la necesidad de adaptar algunas de las herramientas para el establecimiento de alianzas de Oxfam, con el objetivo de facilitar este proceso en el futuro.

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

4 En detalle

Adaptación de programas a entornos urbanos

Alcance e impacto

“Cuando trabajas en un entorno rural, el número de habitantes es bastante reducido y es bastante fácil asegurarse de llegar a la mayoría de las personas. En las ciudades no funciona así”, explica Dr. Hasnain Ali, Director de Programas Urbanos de Oxfam en Pakistán. *“Nuestro presupuesto es limitado y la población beneficiaria se cuenta por cientos de miles, así que nos dimos cuenta enseguida de que no se puede trabajar de la misma manera”.*

Para garantizar un impacto a gran escala en Pakistán, el programa está muy centrado en la gobernanza y la responsabilidad social/rendición de cuentas. Oxfam ha trabajado para que la ciudadanía participe en los procesos de planificación y elaboración de presupuestos, así como en el seguimiento de su implementación. Este enfoque, que nos permite reunir a las redes locales y facilitar que puedan lograr cambios, ofrece la posibilidad de tener un alcance mucho mayor que la “implementación directa”. Además, es también mucho más rentable a la hora de abordar los retos de gran magnitud, ya que utiliza los recursos existentes (por ejemplo, los gubernamentales) para garantizar que la actividad municipal se dirija allí donde vaya a generar un mayor impacto.

El programa incluye un elemento físico (hardware) que ha facilitado la aceptación por parte de los colectivos ciudadanos y los actores gubernamentales locales. Sin embargo, el desarrollo de infraestructuras ha sido limitado y se ha basado en pequeños fondos iniciales para la puesta en marcha, lo cual ha servido para movilizar las aportaciones del gobierno local y las comunidades con el objetivo de empezar con las actividades. En este caso Oxfam ha optado por actuar como un actor catalizador del cambio, en lugar de liderarlo.

Nuevos conceptos de “comunidad”

En contextos rurales, el concepto de “comunidad” suele ser fácil de entender e identificar, y puede dividirse en distintas “ramas” con relativa facilidad (con criterios como la familia, la afiliación religiosa, etc.). Las comunidades urbanas son mucho más diversas y están más fragmentadas. Las personas pueden sentir más afinidad con alguien de su misma profesión o subcultura que con uno de sus vecinos.

En comparación con las zonas rurales, los contextos urbanos son enormemente individualistas, lo cual exige un replanteamiento de la movilización comunitaria tradicional. El programa ha abordado este reto utilizando como unidad de análisis el concepto de “ciudadano/a efectivo/a” frente al de comunidad. Este enfoque ha supuesto un reto, ya que la formación de grupos ha resultado ser más difícil que en contextos rurales en los que las intervenciones suelen basarse en estructuras ya existentes. También ha sido una fuente de oportunidades, ya que los ECG urbanos suelen caracterizarse por una mayor diversidad y descentralización que los grupos comunitarios tradicionales.

Responsabilidad: apropiación y coordinación

El contexto urbano plantea nuevos retos en cuanto a quién es responsable de los cambios. A nivel de los hogares, la mayoría de la población urbana en situación de pobreza vive de alquiler o en asentamientos informales, lo cual reduce su nivel de apropiación y su sentido de responsabilidad por el medio ambiente. Los hogares apenas disponen de recursos ni tienen incentivos para dar prioridad al trabajo en unas infraestructuras que no consideran suyas. En muchos casos pueden pensar, con razón, que la responsabilidad recae en los garantes de derechos (por ejemplo los caseros/propietarios, o las autoridades municipales).

Sin embargo, a nivel municipal el tema de la responsabilidad es más complejo, debido a que está fragmentada y se produce un solapamiento. Esto hace que para empezar cualquier proyecto de construcción sea necesario consultar a un gran número de organismos, autoridades y actores.

En este contexto, la función de Oxfam consiste en mediar entre todos los actores implicados en el desarrollo local: garantizar que la ciudadanía sea consciente de sus derechos y responsabilidades, y apoyar el trabajo de incidencia política sobre los garantes de derechos para impulsar el cambio, y a la vez apoyar a las autoridades locales para sacar adelante los proyectos, tratando de conseguir aceptación a todos los niveles.

Problemas interconectados y cumplimiento de las expectativas

Un aprendizaje que pronto se puso de manifiesto durante la implementación del programa es que, una vez establecidos, los intereses de los ECG enseguida empezaron a ir más allá de las cuestiones de agua, saneamiento e higiene que habían servido como punto de entrada. Como ya se ha señalado, los programas en contextos urbanos exigen un enfoque holístico que trascienda los sectores tradicionales. Los problemas que afectan a los contextos urbanos (desde los medios de vida, los derechos laborales en el ámbito de la economía informal y las tasas por la provisión de servicios hasta los derechos sobre la tierra y la capacidad de gestión ante los desastres) están mucho más interconectados y no pueden abordarse de forma aislada.

Asimismo, las expectativas de los grupos son mucho más altas y los plazos en los que se espera que se produzcan los cambios más cortos. El modelo de Oxfam trabaja necesariamente a nivel de gobernanza y planificación, mientras que la ciudadanía representada en los ECG prioriza cuestiones como la prestación de servicios, que exige medidas rápidas (algo que los garantes de derechos no siempre son capaces de hacer). Por lo tanto, dos aspectos clave del programa han sido la gestión de expectativas y la mediación entre ciudadanía y garantes de derechos.

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

Trabajo con los donantes

Tanto los organismos implementadores como los donantes están aprendiendo a trabajar en entornos urbanos. Un gran número de donantes, especialmente las organizaciones de mayor tamaño, siguen priorizando proyectos de infraestructuras a gran escala que, si bien tienen un valor innegable, no tienen en cuenta las lecciones aprendidas en otras experiencias fuera del entorno urbano, como por ejemplo la necesidad de contar con la participación de las comunidades en el desarrollo de los programas, a fin de lograr que asuman los proyectos como propios y así garantizar la sostenibilidad de los mismos.

Como ya se ha señalado, el trabajo de Oxfam en Pakistán ha utilizado los elementos físicos (de hardware) del programa como elemento catalizador, pero siempre dando prioridad a los componentes de movilización, facilitación y políticas. En términos presupuestarios, este enfoque ha generado proyectos con un mayor peso de los recursos humanos, lo cual resulta menos atractivo para aquellos donantes que prefieren que el componente “programático” sea mayor.

Para más información sobre este programa, visite:
www.oxfam.org.uk/wash-pakistan

ADAPTACIÓN DE PROGRAMAS A ENTORNOS URBANOS EN PAKISTÁN

Notas

¹ Banco Mundial. (2015a). Población urbana (% del total). División de Población de las Naciones Unidas - Perspectivas de la urbanización mundial. Consultado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=PK>. Consultado el 30/03/2016

² Banco Mundial. (2016). Estadísticas demográficas de salud y nutrición Cálculos y previsiones demográficos. Consultado en <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Health%20Nutrition%20and%20Population%20Statistics:%20Population%20estimates%20and%20projections>. Consultado el 30/03/2016

³ Banco Mundial. (2015b). Población viviendo en asentamientos precarios, (% de la población urbana). ONU-Hábitat, consultado en la base de datos de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Puede consultar los datos en: mdgs.un.org <http://data.worldbank.org/indicador/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=PK>. Consultado el 30/03/2016

⁴ Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000). Población viviendo en asentamientos precarios, (% de la población urbana). Consultado en <https://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx?IndicatorId=0&SeriesId=711>

⁵ Banco Mundial. (2015c). Servicios de saneamiento mejorados, zonas urbanas (% de población urbana con acceso) Programa conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento Consultado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.ACSN.UR?locations=PK>

⁶ Banco Mundial. (2015d). Mejora de las instalaciones sanitarias, sector urbano (% de población urbana con acceso) Programa conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento <http://data.worldbank.org/indicador/SH.H2O.SAFE.UR.ZS?locations=PK>

⁷ Gobierno de Pakistán, Ministerio de Cambio Climático. (2015). Informe Nacional para HABITAT III Junio de 2015 Consultado en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Pakistan-Final-in-English.pdf>

⁸ *Ibid*, páginas 40-41.

⁹ Hasan, Arif and Khan, Faisal S. (2014). *Urbanization in Pakistan: A Synthesis and Policy Options Study for Urban Programming*.

¹⁰ Gobierno del distrito de Muzaffargarh. *Servicios y leyes*. <http://muzaffargarh.gop.pk/services-laws/>

¹¹ Gobierno del distrito de Muzaffargarh. <http://muzaffargarh.gop.pk/>

© Oxfam Internacional, julio de 2017

Este documento ha sido escrito por Ian Goodrich. Oxfam agradece la colaboración de Dr Syed Hasnain Ali y Hashim Zaidi en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con hkuwabara@oxfam.org.uk

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN ISBN 978-1-78748-061-2 en julio de 2017.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Traducido del inglés por Cristina Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Foto de portada: Timothy Allen/Oxfam

WE
WON'T
LIVE
WITH
POVERTY



OXFAM