

Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India

Andrés HUESO
ahuesog@gmail.com
WaterAid

Álvaro FERNÁNDEZ-BALDOR
Universitat Politècnica
de València

Policy processes in rural sanitation: the case of CLTS in India

ResumenAbstract

1. Introducción

- 1.1. El saneamiento: crisis y respuestas
- 1.2. Campañas de saneamiento del Gobierno indio
- 1.3. Introducción del SanToLiC en la India

2. Marco teórico

- 2.1. Los procesos políticos en torno al saneamiento
- 2.2. Metodología

3. Estudio de caso: la introducción del SanToLiC en Budni

- 3.1. Narrativas en la India
- 3.2. El proceso político en Madhya Pradesh y Budni

4. Conclusiones

5. Bibliografía

Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India

Andrés HUESO
ahuesog@gmail.com
WaterAid

Álvaro FERNÁNDEZ-BALDOR
Universitat Politècnica
de València

Policy processes in rural sanitation: the case of CLTS in India

Citar como:

Hueso, A., Fernández-Baldor, A. (2016). Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):108-124

Resumen

En el marco de una inefectiva campaña de saneamiento rural del Gobierno indio, a finales de los 2000 diversos actores intentaron introducir un innovador enfoque participativo llamado Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (SanToLiC). Sin embargo, estos esfuerzos se enfrentaron a unos procesos políticos complicados que determinaron su desempeño.

En esta investigación se analizan estos procesos utilizando el bloque de Budni en el Estado de Madhya Pradesh como caso de estudio, mediante un marco teórico centrado en narrativas políticas, agentes e intereses.

Los esfuerzos por introducir el SanToLiC en Madhya Pradesh fueron estériles pues ponían en riesgo los intereses de agentes importantes. Sin embargo, el bloque de Budni fue una excepción. A través de la colaboración de dos agentes clave —un alto funcionario del bloque y Unicef— que supieron promover la narrativa SanToLiC con éxito y manejar estratégicamente los intereses, se logró implementar una campaña de saneamiento coherente con el SanToLiC.

Palabras clave: saneamiento, India, Saneamiento Total Liderado por la Comunidad, proceso político, economía política.

Cite as:

Hueso, A., Fernández-Baldor, A. (2016). Los procesos políticos en torno al saneamiento rural: el caso del SanToLiC en la India. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):108-124

Abstract

Against a backdrop of an ineffective rural sanitation campaign by the Indian Government, in the late 2000s several stakeholders tried to introduce an innovative participatory approach called Community-Led Total Sanitation (CLTS). However, these efforts faced complicated political processes that determined their success.

In this research, these processes are analyzed, using Budni block in the state of Madhya Pradesh as a case study, with a theoretical framework focused on political narratives, agents and interests.

The efforts to introduce CLTS in Madhya Pradesh were sterile, as they jeopardised the interests of important agents. Locally, Budni block was an exception. Through a collaboration between two key agents —a high level block Government officer and UNICEF— who were able to promote the CLTS narrative successfully and to manage strategically the interests of those involved, it was possible to implement a coherent campaign coherent CLTS sanitation.

Keywords: sanitation, India, Community-Led Total Sanitation, policy process, political economy.

1 Introducción

Este artículo presenta un estudio de caso del bloque¹ de Budni, Madhya Pradesh (India), cuyo objetivo es obtener una mejor comprensión de los procesos políticos en torno a la introducción de un innovador enfoque participativo llamado Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (SanToLiC) en el contexto indio. La contribución de la investigación consiste en desarrollar y probar un marco que permite a los actores del sector del saneamiento estar mejor preparados para introducir nuevos enfoques y conseguir una mayor sensibilidad en cuanto al manejo de los procesos políticos y las dimensiones institucionales.

1.1. El saneamiento: crisis y respuestas

El saneamiento hace referencia a la gestión de las heces humanas de forma que se proteja la salud pública y el medio ambiente (McConville 2008). Esto se hace normalmente utilizando váteres o letrinas que, o bien retienen los excrementos hasta que se neutralizan los patógenos, o bien son transportados a través de un sistema de alcantarillado (UN-Water 2008), con el fin de mantenerlos apartados del contacto humano.

Cada día 2365 millones de personas defecan al aire libre o en letrinas antihigiénicas. Aunque la cobertura mundial de saneamiento ha alcanzado a más de dos tercios de la población mundial en la actualidad (WHO y Unicef 2015), no se ha logrado la meta del 75% marcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Este gran déficit global en saneamiento está fuertemente concentrado en países empobrecidos, principalmente en sus áreas rurales. El sur de Asia es la región con más personas defecando al aire libre, 610 millones, la mayor parte de ellas en la India (WHO y Unicef 2015). La defecación al aire libre está relacionada con una mayor incidencia de numerosas enfermedades, entre las cuales cabe destacar el retraso del crecimiento y la diarrea, que mata a millón y medio de niños cada año (UN-Water 2008). Pero la falta de saneamiento también afecta a la privacidad, la educación, la autoestima, la seguridad y la dignidad de las personas, especialmente a mujeres y niñas.

En 1981 comenzó la década internacional del agua y saneamiento, pero el progreso fue modesto, sobre todo en cuanto a saneamiento. El principal problema fue la falta de prioridad política del saneamiento en la agenda internacional (Black y Fawcett 2008), que perdura, aunque en menor medida, hoy día. Otro aspecto clave fue que las intervenciones de saneamiento eran generalmente programas a gran escala para construir un número determinado de letrinas en los hogares, fuertemente subvencionadas o de forma gratuita. Esto, combinado con la escasa atención prestada a promo-

1. El bloque es una unidad administrativa inferior al distrito y, en Madhya Pradesh, suele contar con entre cien y doscientas comunidades.

ver hábitos higiénicos, tuvo como resultado que haya numerosas letrinas por todo el mundo que, o bien nunca llegaron a usarse, bien se dejaron de usar una vez, se estropearon o se llenó la fosa. A la luz de estos problemas, hubo un cierto cambio de mentalidad en el sector y, desde los años noventa, se pone más énfasis en el uso de tecnologías apropiadas al contexto local y de bajo coste y, sobre todo, en fomentar un cambio en los hábitos higiénicos (Black 1998).

Surgieron así diversos enfoques y perspectivas sobre cómo generar dicho cambio de conducta, como el PHAST, los clubes de saneamiento o el *marketing* sanitario. Entre ellos destaca el SanToLiC, también conocido como CLTS por sus siglas en inglés. Se trata de uno de los enfoques más novedosos e influyentes de la última década. Basado en metodologías participativas, el SanToLiC utiliza actividades de «activación» para facilitar que las comunidades autoanalicen sus prácticas sanitarias y decidan pasar a la acción para convertirse en una comunidad libre de defecación al aire libre (Kar y Chambers 2008) u Open Defecation Free (en adelante se utilizará ODF, por sus siglas en inglés); es decir, una comunidad donde se ha eliminado por completo la defecación al aire libre. El enfoque, desarrollado en 1999, se expandió rápidamente y se ha utilizado en más de cincuenta países. Ha influido además en el discurso del sector, que ha adoptado del concepto ODF, y ha servido de inspiración para nuevos enfoques como el Saneamiento Total Liderado por la Escuela.

1.2. Campañas de saneamiento del Gobierno indio

India, potencia económica emergente, es a la vez considerada el epicentro de la crisis mundial del saneamiento, pues no en vano concentra más del 60% de la defecación al aire en el mundo (WHO y Unicef 2015).

El acceso al saneamiento es un privilegio que solo disfrutaba el 47% de la población de la India en 2011, un 10% más que en 2001 (Government of India 2012). La situación es peor en el área rural, con un 30,7% de cobertura en 2011 y un 21,9% en 2001 (10% en 1991 y 1% en 1980) (WHO y Unicef 2012; Government of India 2012). Se podría considerar el acceso al saneamiento como un «privilegio» ya que hay una gran asimetría no solo entre zonas rurales y urbanas, sino también entre niveles de ingresos.

Tras varios años realizando campañas de saneamiento con un éxito muy reducido, en 1999 el Gobierno indio lanzó la Campaña de Saneamiento Total (TSC, por sus siglas en inglés). Con esta campaña se produjo un giro político «hacia un enfoque guiado por la demanda [...] [que] enfatiza más las actividades de Información, Educación y Comunicación para la toma de conciencia [...], con especial orientación a iniciativas centradas en las personas y lideradas por

la comunidad» (Government of India 2001, p. 4, traducido por los autores). Introduce también un componente de saneamiento en la escuela, proporciona un rango de opciones para la letrina y fomenta la implicación de grupos de mujeres, grupos de autoempleo y ONG (Government of India 2001). Unos años después se incluyeron también actividades para la gestión de residuos sólidos y líquidos.

En consonancia con la tendencia del sector a escala internacional, la dimensión de «bien público» del saneamiento fue reconocida en la India en 2003; de este modo se abrazó el concepto de saneamiento total mediante la introducción del Nirmal Gram Puraskar, un premio para los Gram Panchayats que superaban el proceso de verificación del estatus ODF (100% de cobertura y uso). Se concedía en ceremonias oficiales con presencia de autoridades de alto nivel y venían acompañados de una dotación considerable en metálico para reinvertir en temas de saneamiento. Así, esto supuso un fuerte impulso para la prioridad política del saneamiento a todos los niveles administrativos.

La TSC parecía una muy buena campaña, basada en principios internacionalmente reconocidos como los más adecuados para el sector del saneamiento (WSSCC 2010). Por ello, la TSC generó expectativas de poder solucionar el grave déficit de saneamiento del país. De hecho, según el Departamento de Agua Potable y Saneamiento (DDWS) del Gobierno indio —de acuerdo con la información que había en la base de datos—, la cobertura rural fue creciendo exponencialmente desde el inicio de la campaña hasta alcanzar un 68% en 2011, lo que suponía un incremento de 46 puntos porcentuales desde el censo de 2001 (Government of India 2011). Sin embargo, la TSC no siguió estrictamente sus principios, sino que se focalizó en los subsidios y en la construcción de letrinas (WaterAid 2008; Hueso y Bell 2013). Consecuentemente, los resultados reales del censo de 2011 muestran que, en una década, la cobertura se incrementó en solo 8,8 puntos porcentuales (Government of India 2012; Hueso y Bell 2013).

1.3. Introducción del SanToLiC en la India

Ante el fracaso de la TSC, varios actores del sector quisieron introducir el SanToLiC. Especialmente y desde 2002 lo intentó el Programa de Agua y Saneamiento (WSP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.

Pero la introducción del SanToLiC en la India no fue sencilla. En primer lugar, la postura antisubsidio del SanToLiC se enfrentaba con la política de la TSC de subsidiar la construcción de letrinas (Water Aid 2008). Como consecuencia, hubo una fuerte oposición en el ámbito nacional (Kumar y Shukla 2011) y el SanToLiC no fue aceptado como un enfoque válido en la política oficial de saneamiento del Gobierno indio.

En cambio, el carácter descentralizado de la campaña y el interés del Estado de Maharashtra permitieron al WSP desarrollar dos proyectos piloto en dos distritos y, a partir de una serie de talleres, el SanToLiC comenzó a despertar interés en todo el país.

De esta manera, en 2005-2006 el WSP comenzó una estrategia de replicación de la metodología SanToLiC. Basada en talleres y capacitaciones a facilitadores y trabajadores sociales, la idea era mostrar cómo funciona la metodología y crear una masa crítica de facilitadores. Haryana y Himachal Pradesh fueron los primeros Estados en mostrar interés, pero otros, como Madhya Pradesh, Karnataka u Orissa, se unieron pronto (Kumar y Shukla 2011; Knowledge Links 2011).

Así, en algunas Administraciones estatales o distritales surgieron lo que en la jerga del sector se conoce como «campeones», personas que creen en el potencial del enfoque y deciden introducirlo en el área en la que trabajan. Sin embargo, el hecho de que la introducción del SanToLiC dependiese de la motivación de una persona más que de un compromiso institucional firme generó varios problemas. Por un lado, todos los esfuerzos se venían abajo cuando dicho campeón era transferido a otro puesto (cosa frecuente en la India, donde los funcionarios rotan cada dos o tres años). Por otro lado, era difícil contrarrestar todos los intereses y las inercias arrastradas de la TSC, con lo que muchas veces se acababa adoptando un enfoque mixto, con elementos de SanToLiC y elementos de la implementación «típica» de la TSC, especialmente el uso de subsidios para la construcción de letrinas. Otro reto difícil de resolver era el formar a suficientes facilitadores y acompañarlos para asegurar una buena calidad en las actividades del SanToLiC. Por último, hubo una cierta mitificación de los logros de las experiencias de SanToLiC, en línea con la exageración de resultados que parece endémica en el sector del saneamiento indio (Chambers 2009). En muchos lugares, como Panipat en Haryana o en Maharashtra, se reportaba que muchas comunidades habían alcanzado el estatus ODF a través de SanToLiC, para que más tarde evaluaciones o investigaciones demostrasen que, o bien la comunidad no había llegado a convertirse en ODF, o bien no había logrado mantener el estatus. En cualquier caso, los resultados obtenidos mediante el SanToLiC sí se consideran superiores a los de la TSC (Bell 2011) y existe un caso de éxito a escala, Himachal Pradesh, el Estado indio con un mayor salto en cobertura de saneamiento gracias a una política inspirada en el SanToLiC (Hueso 2013).

De esta manera, la primera década del SanToLiC en la India ejemplificó los desafíos típicos del enfoque a la hora de implementarlo a gran escala: resistencias al cambio, enfoque mixto, dependencia en la calidad de activación y exageración de resultados.

Sin embargo, a finales de 2010 Unicef inició en Madhya Pradesh otra táctica, que consistía en centrarse en una escala menor,

el bloque, y acompañar el proceso de forma que se pudiesen contrarrestar dichos desafíos y se implementase el SanToLiC de forma coherente. La estrategia a largo plazo era utilizar la experiencia del bloque para demostrar el potencial y la efectividad del enfoque y así poder luego implementarlo a mayor escala ya con mayor apoyo político y habiendo ganado experiencia. El bloque donde se inició esta táctica fue Budni, en Madhya Pradesh.

En el siguiente epígrafe explicaremos el marco teórico empleado en la investigación. A continuación se describirá el caso de estudio en Budni. El último lugar, se expondrán las principales conclusiones del trabajo.

2 Marco teórico

2.1. Los procesos políticos en torno al saneamiento

Históricamente, la práctica y la teoría del desarrollo han ignorado la política (Duncan y Williams 2010, p. 4). Cuando no, la política ha sido vista desde una perspectiva convencional: como un proceso lineal, de arriba abajo, en el cual las decisiones son tomadas por personas con autoridad y responsabilidad política en un área concreta (Wolmer 2006; McGee 2004), basándose en el conocimiento experto sobre el tema (McGee 2004). El papel que desempeñan los burócratas es simple y llanamente la implementación de la política (Wolmer 2006; McGee 2004).

Desde inicios del nuevo siglo, académicos del desarrollo han cuestionado esta perspectiva por estar «claramente lejos de la realidad» (McGee 2004, p. 7), al asumir que los tomadores de decisiones tienen siempre un comportamiento técnico y racional (Keeley y Scoones 2003) o por afrontar la implementación de las políticas como algo neutro, libre de valores (Wolmer 2006). La contrapropuesta es una perspectiva basada en el proceso, que pretende examinar de una manera más exhaustiva los procesos de implementación de políticas (McGee 2004; Love 2004). La política se conceptualiza como un conjunto de acciones y decisiones interrelacionadas que varían a lo largo del tiempo (Keeley y Scoones 2003). El proceso es complejo, con expertos y tomadores de decisiones construyendo las políticas, pero donde también existe negociación en la implementación (Wolmer 2006).

A pesar de estas críticas y las visiones alternativas, el enfoque convencional es el que prevalece en el ámbito del desarrollo (McGee 2004), más aún en el sector del agua y saneamiento, considerado tradicionalmente como un ámbito muy técnico (WSP Sanitation Global Practice Team 2011, p. 8). Los procesos de implementación de políticas solo han ganado atención desde el año 2000, debido

al creciente interés de la comunidad internacional en los temas de gobernanza (Harris *et al.* 2011).

Hay pocos estudios que analicen los procesos de implementación de políticas de saneamiento (Krause 2007; WSP Sanitation Global Practice Team 2011) y los existentes se enfocan en la economía política (Harris *et al.* 2011), sobre todo en cómo el poder y los recursos se distribuyen entre los diferentes grupos y en cómo los intereses, incentivos y relaciones moldean la política (DFID 2009).

A pesar de que los análisis desde la economía política pueden ser muy valiosos, sostenemos que pueden correr el riesgo de ver los intereses de los actores como el único factor que explica su comportamiento, de forma que se desprece el papel del conocimiento y el discurso en los procesos políticos. De la misma forma, puede llevar a una solución única, no normativa, que menosprecie otras perspectivas. También puede terminar realizando los análisis de manera grupal, sin prestar atención al papel que desempeñan los individuos y su poder activo dentro de las diferentes instituciones.

Es por ello que hemos desarrollado un marco analítico inspirado en el enfoque que Keeley y Scoones (2003) proponen para analizar los procesos políticos relacionados con el medio ambiente (Wolmer 2006). Este enfoque supera las limitaciones de otros centrados en la economía política y constituye una herramienta de gran potencial analítico para entender los procesos políticos relacionados con el saneamiento, como en el caso del SanToLiC en la India. El enfoque contiene tres esferas de análisis: narrativas, agentes e intereses.

Las narrativas están relacionadas con los discursos y el conocimiento. Llamadas descripciones de desarrollo en la bibliografía existente en castellano, cuentan una historia «con una introducción, un núcleo y un desenlace, que establece un curso específico de hechos que ganaron el estatus de sentido común o adquirido dentro del campo del desarrollo» (Dubois 2008, p. 40). Cada narrativa explica a su manera un problema, sus causas y consecuencias y las soluciones legítimas; ejercen así una gran influencia sobre la percepción de la realidad tanto de los políticos como de la gente en general y, por tanto, tienen mucho peso en las decisiones políticas (Cano, 2014).

Los agentes son todos los actores involucrados en el proceso político. Pueden ser individuos o instituciones, sector público o privado, organizaciones internacionales o sociedad civil. Tienden a formar redes o amalgamarse alrededor de perspectivas o identidades compartidas, formando alianzas que intentan promover su narrativa (a través de eventos, publicaciones, financiación, etcétera).

Por último, los intereses, aunque no se articulen explícitamente en torno a las narrativas o las redes que se forman, tienen gran poder a la hora de influir en los procesos políticos. Los agentes con poder y autoridad sobre el proceso tienden a favorecer la narrativa que mejor se ajusta a sus intereses.

Estas tres esferas —narrativas, agentes e intereses— delimitan el espacio político de los actores involucrados en el proceso en diferentes niveles, es decir, el margen de maniobra existente para introducir cambios políticos sustanciales.

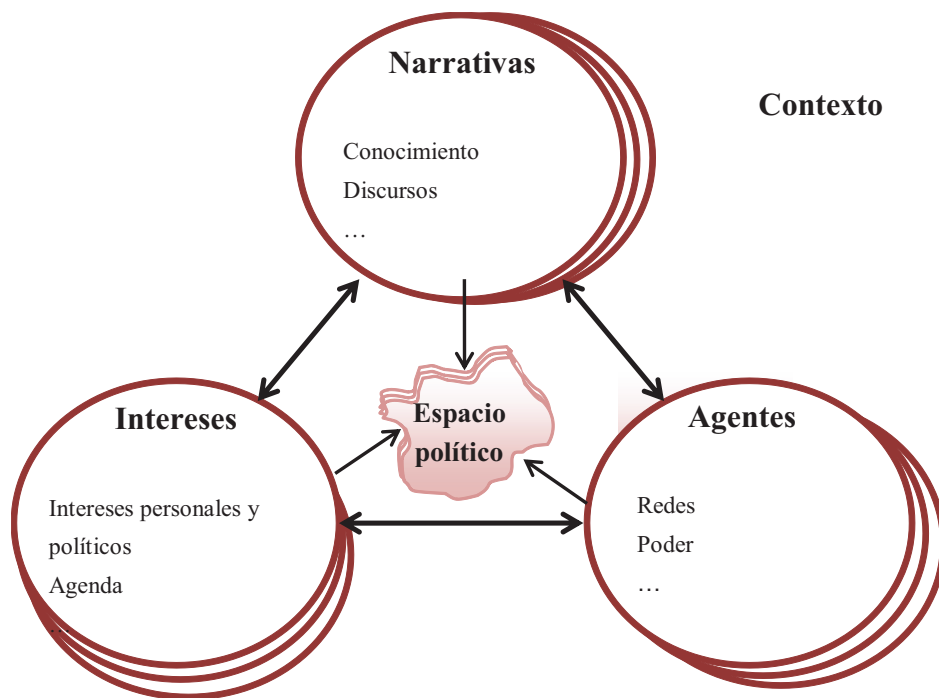


Figura 1
Representación del marco teórico
Fuente: elaboración propia.

Cuando los intereses de varios actores hacen que se alineen en torno a la narrativa dominante, esta puede llegar a perpetuarse. La política entonces es vista como objetiva y libre de valores, ocultando su naturaleza política, con lo que el espacio político será mínimo. Sin embargo, pueden surgir nuevos actores o cambiar otros a lo largo del tiempo y los contextos y las circunstancias también pueden evolucionar. Por lo tanto, nuevos argumentos pueden entrar en el debate y las redes pueden crecer o contraerse, lo que permite que nuevas narrativas sean reconocidas y se facilite el cambio político.

2.2. Metodología

En esta investigación analizaremos los procesos políticos en torno a la introducción del SanToLic en Budni (India). La investigación se llevó a cabo en 2011 y forma parte de la tesis doctoral de uno de los autores, que cuenta con otros dos casos de estudio además de Budni (Hueso 2013). La metodología incluyó una extensa revisión bibliográfica sobre saneamiento, así como más de ochenta entrevistas a cargos políticos, funcionarios del Gobierno, agencias de cooperación, ONG, académicos y trabajadores rurales, desde el ámbito nacional hasta el del bloque, pasando por el ámbito

distrital. Dentro del bloque de Budni, se realizaron visitas rápidas a 15 comunidades, para profundizar en la comprensión del proceso y contrastar las evidencias recabadas en las entrevistas, de modo que se observaron directamente sobre el terreno los resultados del SanToLiC en la vida de las personas. Entre las herramientas de campo se utilizaron encuestas, entrevistas, observación, transectos y talleres participativos. En dos de estas comunidades se realizó una investigación en profundidad, con varios días de inmersión en la propia comunidad.

3

Estudio de caso: la introducción del SanToLiC en Budni

Antes de analizar el proceso político en torno a la introducción del SanToLiC, es importante entender las narrativas en torno al saneamiento que existen en la India. Por ello, en primer lugar explicaremos las tres narrativas existentes y, en el siguiente subepígrafe, analizaremos los procesos políticos en Budni.

3.1. Narrativas en la India

Se pueden distinguir tres corrientes en la India: la narrativa oficial, la narrativa encubierta y la del SanToLiC. Las tres narrativas comparten tanto la identificación del problema —las prácticas anti-higiénicas de defecar al aire libre— como el objetivo final —mejorar el saneamiento eliminando la defecación al aire libre (ODF)—. Sin embargo, cada narrativa describe las causas del problema de manera particular y asigna distintos papeles en la solución a los actores involucrados. Consecuentemente, el camino que proponen para resolver el problema es diferente.

La narrativa oficial asume que la falta de conocimiento sobre los beneficios del saneamiento es la principal causa de la crisis de saneamiento rural en la India. La falta de recursos es un obstáculo, especialmente para la gente empobrecida. Por tanto, una campaña de saneamiento debería poner énfasis en informar, comunicar y educar a la gente para crear un cambio en las actitudes higiénicas (Government of India 2004, p. 3). Esta lógica presupone que, una vez la gente entienda las consecuencias de defecar al aire libre, cambiarán sus comportamientos y utilizarán letrinas. Las personas con pocos recursos deberían tener un incentivo para recuperar los costes de las letrinas.

La narrativa encubierta, normalmente no explícita, es aquella a través de la cual muchos oficiales del Gobierno articulan sus acciones. De acuerdo con esta narrativa, la pobreza es la principal causa de la situación, con la tradición e ignorancia como razones

complementarias. Por lo tanto, una campaña sanitaria debería centrarse en construir letrinas subsidiadas. La información, educación y comunicación pasan a un segundo plano. Esta visión, centrada en el subsidio como piedra angular, se considera la narrativa dominante (WaterAid 2008).

La narrativa del SanToLiC asume que la gente es capaz de entender los problemas de la defecación al aire libre y que son capaces de revertir la situación (Kar y Chambers 2008). Sin embargo, debido al tabú existente en torno a la defecación y a la inercia de las prácticas sociales, la gente no ha reflexionado mucho sobre el asunto y están estancados en los hábitos insanos. Una campaña de saneamiento debería centrarse en romper ese tabú ayudando a las comunidades a darse cuenta de los efectos negativos de la defecación al aire libre y a empoderarse para solucionar el problema colectivamente (Water and Sanitation Program 2007, p. 6). Una sesión de activación sería el mejor camino para ello, lo que pondría sobre la mesa la cuestión y la discusión pública sobre ello. La activación también ayuda a que surja una firme determinación de cambiar la situación. A partir de ahí, la comunidad lidera el cambio y los facilitadores externos solo brindarían su apoyo cuando sea estrictamente necesario. La gente construye sus letrinas con sus propios recursos.

3.2. El proceso político en Madhya Pradesh y Budni

Budni es uno de los cinco bloques del distrito de Sehore, en el Estado de Madhya Pradesh (MP de aquí en adelante). Situado a orillas del río Narmada y a dos horas de Bhopal, este bloque predominantemente rural cuenta con alrededor de ciento cincuenta mil habitantes, repartidos entre 63 Gram Panchayats. Budni ejemplifica claramente el dominio de la narrativa encubierta. La campaña de saneamiento estaba centrada en la construcción de letrinas mediante subsidios, con poco espacio para la decisión y la participación de comunidades y familias (Robinson y Raman 2008, p. 3). La narrativa oficial, el TSC, no se había llegado a imponer dentro del Estado, puesto que la narrativa encubierta era la dominante. En cualquier caso, hasta 2006 prácticamente no se dedicó al saneamiento prioridad política ni fondos (Khanna y Khanna 2005; Robinson y Raman 2008). En ese momento, con la popularización del premio Nirmal Gram Puraskar, se incrementó el interés político en el tema e incluso se elaboró un borrador de política de saneamiento (Godfrey 2008), inspirado claramente en la narrativa oficial del TSC. En cambio, la adhesión a dicha narrativa fue escasa, incluso en el ámbito estatal, donde muchos funcionarios no veían la necesidad de cambiar de estrategia (Robinson y Raman 2008). Pero lo más determinante en el poco éxito de la narrativa oficial era el hecho de que los intereses de varios actores convergían en la narrativa encubierta, lo que favorecía el *statu quo*. Los actores más

importantes eran los políticos y funcionarios a distintos niveles y la narrativa encubierta beneficiaba o protegía muchos de sus intereses, como se detalla a continuación.

En primer lugar, las prácticas corruptas son una constante en el sistema político indio y la TSC no era una excepción. Los fondos para la campaña eran diezmados desde el nivel estatal al nivel local, tanto para enriquecimiento propio de políticos y funcionarios como para repartir prebendas con intereses electorales. Las personas que capturaban dichos fondos preferían, por tanto, una campaña centrada en letrinas subsidiadas, que demanda una suma importante de fondos. Por la misma razón, privilegiaban un sistema de implementación vertical, con participación mínima, para así no tener que rendir cuentas a la población.

En segundo lugar, existían incentivos profesionales contradictorios, principalmente por el hecho de que, para el desarrollo profesional de los funcionarios, era positivo manejar grandes presupuestos y poder demostrar resultados a corto plazo, dado que suelen cambiar de puesto cada dos o tres años. Si a esto añadimos la relación tradicionalmente paternalista entre el Estado indio y la ciudadanía, un enfoque de arriba abajo se percibía como el más adecuado para obtener resultados de forma rápida. Esto fue exacerbado en cierta manera con la introducción del premio Nirmal Gram Puraskar. De esta manera, los incentivos profesionales reforzaban la narrativa encubierta.

Un efecto similar tenía la inercia tecnocrática, prevalente en el sistema burocrático indio. Los funcionarios que trabajan en desarrollo rural lo conciben como un asunto de pobreza y falta de infraestructura que se resuelve a través de la tecnología. En el caso concreto del saneamiento, la narrativa encubierta era acorde con dicha visión y protegía el *statu quo*, mientras que otras narrativas que daban mayor importancia al cambio de comportamiento los sacaban de su zona de confort. A modo de ejemplo, un entrevistado señalaba que los funcionarios prefieren no usar el presupuesto para información, educación y comunicación, porque no hay criterios «técnicos» claros sobre cómo asignar y emplear dichos recursos.

Relacionado con esto, los sistemas de rendición de cuentas y de monitoreo de la TSC reforzaban la perspectiva centrada en la infraestructura y los subsidios. La rendición de cuentas en la Administración se limitaba al grado de utilización del presupuesto asignado y al número de letrinas construidas, principales indicadores que se monitoreaban. Además, el sistema de monitoreo no era fiable pues carecía de mecanismos de verificación serios, con lo que los datos de cobertura de saneamiento estaban falsamente abultados.

Como se ha dicho, la suma de todos estos intereses resultó en un espacio político limitado y una campaña de saneamiento dominada por la narrativa encubierta en MP.

La llegada del SanToLiC, promovido por el WSP, tampoco creó mucha expectación a escala estatal. Sin embargo, en parte por la falta de actores relevantes apoyando la narrativa oficial, permitió que el SanToLiC fuese aceptado como una de las posibles metodologías que los distritos podían usar. Así, entre 2007 y 2009 el WSP realizó talleres para diseminar el enfoque en 25 de los 48 distritos de MP. Únicamente 12 mostraron interés y albergaron sesiones de formación específica para la implementación del enfoque, pero solo unos pocos realizaron intentos reales de ponerlo en práctica, con lo que la estrategia no dio los frutos deseados. Sin embargo, uno de los funcionarios que participó en dicha iniciativa acabó recalando en Budni como máximo responsable administrativo del bloque, con la firme determinación de utilizar el SanToLiC para acabar con la práctica de la defecación al aire libre. Por las mismas fechas Unicef en MP iniciaba la estrategia de replicación partiendo desde el ámbito del bloque. De esta manera, la Administración de Budni y Unicef unieron esfuerzos para poner en marcha una campaña completamente coherente con los principios del SanToLiC en el bloque.

El interés de otros actores involucrados en la campaña de saneamiento podía implicar una baja adhesión a la narrativa SanToLiC y frustrar la puesta en práctica de la campaña. Pero la experiencia previa del funcionario le permitió reorientar los intereses de dichos actores, lo que reducía la oposición a la nueva narrativa y creaba alianzas con nuevos actores, como se detalla a continuación.

Por un lado, consciente de los intereses de los funcionarios, decidió en su lugar buscar y entrenar a miembros de las comunidades como facilitadores del SanToLiC. Los intereses de los nuevos facilitadores iban desde el servicio a la comunidad hasta desarrollar sus habilidades para mejorar su empleabilidad y eran compatibles con el SanToLiC. Por otra parte, la rendición de cuentas se alineó con la nueva narrativa: en lugar de presionar para conseguir resultados rápidos, se transmitió claramente que el objetivo principal era apoyar a las comunidades para volverse libres de defecación al aire libre.

En lo que respecta a las propias comunidades, se tomaron cuatro medidas para asegurar su participación: en primer lugar, los facilitadores de las comunidades serían poco a poco reconocidos e institucionalizados, incluso otorgándoles el derecho a manejar fondos de otros programas como la gestión de residuos; en segundo lugar, se luchó contra la cultura del subsidio mediante sensibilización a través de visitas y campañas informativas; en tercer lugar, se otorgaron premios a los comités de seguimiento y se realizaron celebraciones en comunidades donde se alcanzaba el estatus ODF. Finalmente, ante la resistencia inicial dentro de las comunidades de personas influyentes, los facilitadores se esforzaban en involucrarlos en los comités de seguimiento para hacerlos parte del proceso.

Sin embargo, seguía habiendo actores relevantes alineados con la narrativa encubierta; por ejemplo, funcionarios de alto rango del

distrito, interesados en que se implementara la campaña «al uso», presionaron en contra de la idea de no subsidiar las letrinas —tenían que rendir cuentas hacia arriba sobre la utilización de fondos—. Con la legitimidad del apoyo de Unicef —que también permitía flexibilidad financiera para las formaciones— la Administración del bloque pudo resistir en gran medida estas presiones.

El proceso político descrito tuvo como consecuencia práctica una intervención coherente con los principios y herramientas del SanToLiC, lo que permitió desarrollar gran parte del potencial del enfoque. En el momento de la realización de la investigación en terreno, los resultados eran muy prometedores. En las comunidades más exitosas se alcanzó el 100% de cobertura y uso de letrinas. En la mayoría, el progreso era más lento, pero en general la situación de saneamiento mejoraba a paso firme. También existían unas pocas comunidades en las que los resultados no eran demasiado buenos. Pero, situando estos resultados en el contexto de una TSC fallida en MP y en gran parte de la India, se puede decir que la experiencia de Budni constituye un caso de éxito, como demuestra el hecho de que el funcionario que lideró el proceso fuese un par de años más tarde encargado de coordinar la campaña a escala estatal. Su presencia allí, así como el reconocimiento de Budni como pionero en saneamiento en MP, resultó en un progresivo cambio de narrativa en el Estado, que hoy día aplica un enfoque bastante coherente con el SanToLiC. A principios de 2016, el bloque de Budni fue oficialmente declarado ODF y se convirtió en el quinto bloque de todo el Estado en conseguir este estatus.

4 Conclusiones

Este estudio de caso muestra que los procesos políticos en torno a la introducción de nuevos enfoques como el SanToLiC determinan en gran medida cómo las intervenciones sobre el saneamiento se ejecutan a escala local. Estos procesos pueden ser conceptualizados como una contraposición de narrativas sobre saneamiento, donde el espacio político disponible será determinante a la hora de promover una narrativa alternativa como la del SanToLiC. Este espacio depende, a su vez, de cómo los distintos agentes se alían para promover una u otra narrativa y de los intereses de todos los actores involucrados.

Estos intereses desempeñan un papel crucial en todo proceso político. En el caso del saneamiento, el interés más relevante es la prioridad política, necesaria a varios niveles para poder introducir un cambio de enfoque. Por ejemplo, en la campaña de saneamiento india los incentivos profesionales contradictorios y la inercia tecnocrática favorecían intervenciones de arriba abajo y con subsidios, lo cual resultaba en una cierta oposición al SanToLiC. En el caso de Budni, estos intereses se pudieron contrarrestar o incluso alinear a

favor de la nueva política de saneamiento; por ejemplo, entrenando a la propia gente en las comunidades, fomentando y recompensando su participación. De manera similar, la corrupción que prevalece en las áreas rurales de la India no afectó gravemente a la campaña de saneamiento una vez se eliminaron los subsidios.

También es decisivo el papel que desempeñan los agentes para promocionar una narrativa u otra. Cuando alianzas de agentes cuentan con «campeones» comprometidos y formados, resulta más fácil influir en el proceso político y «gestionar» los distintos intereses. Por ejemplo, a pesar de la oposición al SanToLiC en el ámbito distrital, el apoyo de Unicef permitió al bloque de Budni utilizar el enfoque. Así, se puede decir que el funcionario de alto nivel en el bloque y Unicef conformaron una red con poder suficiente como para promover e introducir el SanToLiC como enfoque de la campaña de saneamiento rural, a pesar de que la campaña estatal era contraria a los principios de autoayuda y cero subsidios del SanToLiC.

El contexto es también importante, lo que complica o facilita el trabajo de los agentes a la hora de promover una narrativa u otra. En Budni, el hecho de que el funcionario que lideró el proceso tenía mucha reputación y que se habían implementado anteriormente medidas anticorrupción implicaba que la calidad de la gobernanza era mejor y que se facilitaba el proceso de introducción del SanToLiC.

En general, la investigación revela la importancia de tener en cuenta los procesos políticos cuando se analizan programas de saneamiento, en lugar de observarlos desde una perspectiva meramente técnica —como suele suceder en el sector del saneamiento (WSP Sanitation Global Practice Team 2011, p. 8)—. El marco teórico planteado ha permitido observar en detalle el proceso político de introducción del SanToLiC, a partir del análisis de los intereses, de los agentes que intentan cambiar las políticas y de las narrativas. La inclusión de estos elementos discursivos en el análisis es un valor añadido de esta investigación frente a estudios previos (Krause 2007; WSP Sanitation Global Practice Team 2011) y contribuye a resaltar la diversidad de perspectivas en los procesos políticos.

El marco empleado tiene potencial para un futuro desarrollo más allá de lo retrospectivo, es decir, que se podría utilizar para diagnosticar y planificar acciones de influencia e incidencia política. Una futura línea de continuación de este trabajo se podría plantear desde una metodología de investigación-acción.

4 Bibliografía

- ACHIRO B (2008). *LeaPPS Uganda: Community Health Clubs*. IRC.
- BELL BJ (2011). *Homing in on Household Sanitation Access-Usage Gaps: A Comparative Study of Sustainability and Equitability Aspects of the Total Sanitation Campaign in Northern India*. Master thesis. Faculty of Geosciences Theses, Utrecht University.

- BLACK M (1998). 1978-1998 Learning What Works: A 20 Year Retrospective View on International Water and Sanitation Cooperation. Washington: UNDP-World Bank Water and Sanitation Program.
- BLACK M, FAWCETT B (2008). The Last Taboo. Opening the Door on the Global Sanitation Crisis. Londres: Earthscan.
- CANO LF (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2): 435-458.
- CHAMBERS R (2009). Going to Scale with Community-Led Total Sanitation: Reflections on Experience, Issues and Ways Forward. Institute of Development Studies.
- DFID (2009). Political Economy Analysis How to Note, A Practice Paper. Londres: Department for International Development.
- DUBOIS O (2008). Procesos normativos – Parte 1: Interpretación de los procesos normativos. FAO.
- DUNCAN A, WILLIAMS G (2010). Making Development Assistance More Effective by Using Political Economy Analysis: What Has Been Done and What Have We Learned? The Policy Practice. Brighton.
- GODFREY A (2008). Situation Assessment of the Supply Market for Rural Sanitation in Himachal Pradesh and Madhya Pradesh. Water and Sanitation Program.
- GOVERNMENT OF INDIA (2001). Central Rural Sanitation Programme: Total Sanitation Campaign. Nueva Delhi: Department of Drinking Water Supply, Ministry of Rural Development.
- GOVERNMENT OF INDIA (2004). Guidelines on Central Rural Sanitation Programme: Total Sanitation Campaign. Nueva Delhi: Department of Drinking Water Supply, Ministry of Rural Development.
- GOVERNMENT OF INDIA (2011). Towards Nirmal Bharat. Rural Sanitation and Hygiene Strategy 2010-2022. Department of Drinking Water and Sanitation. Ministry of Rural Development. Government of India.
- GOVERNMENT OF INDIA (2012). Census of India 2011. Houses, Household Amenities and Assets. Latrine Facility. Government of India.
- HARRIS D, KOOY M, JONES L (2011). Analysing the governance and political economy of water and sanitation. Working Paper 334. Londres: Overseas Development Institute.
- HUESO A (2013). Pathways to Sustainability in Community-Led Total Sanitation. Experiences from Madhya Pradesh and Himachal Pradesh. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- HUESO A, BELL B (2013). An Untold Story of Policy Failure: The Total Sanitation Campaign in India. *Water Policy*. Vol. 15(6):1001-1017.
- KAR K, CHAMBERS R (2008). Handbook on Community-Led Total Sanitation. Institute of Development Studies/PLAN International.
- KEELEY J, SCOONES I (2003). Understanding Environmental Policy Processes: Cases from Africa. Earthscan. Londres.
- KHANNA A, KHANNA C (2005). Water and Sanitation in Madhya Pradesh: A Profile of the State, Institutions and Policy Environment. WaterAid India.
- KNOWLEDGE LINKS (2011). Mapping CLTS in India: Terrain and the Trajectory (en prensa).
- KRAUSE M (2007). The Political Economy of Water and Sanitation in Developing Countries: Cross-Country Evidence and a Case Study on Colombia. PhD dissertation. Justus-Liebig-Universität Gießen.
- KUMAR N, SHUKLA JP (2011). CLTS in the context of a countrywide programme in India: Public good, private good? En: L Mehta y S (eds.). *Shit Matters. The Potential of Community-Led Total Sanitation*. Practical Action Publishing. Rugby.
- LOVE A (2004). Implementation evaluation. En: JS Wholey, HP Hatry y KE Newcomer (eds.). *The Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, CA: 2.nd Jossey-Bass.
- MCCONVILLE J (2008). Assessing Sustainable Approaches to Sanitation Planning and Implementation in West Africa. Estocolmo: Royal Institute of Technology.
- MCGEE R (2004). Unpacking Policy: Actors, Knowledge and Spaces. En: K Brock, R McGee y J Gaventa (eds.). *Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces in Poverty Reduction in Uganda and Nigeria*. Brighton: Fountain Publishers.

- MOOIJMAN A, SNEL M, GANGULY S, SHORDT K (2010). Strengthening Water, Sanitation and Hygiene in Schools – A WASH Guidance Manual with a Focus on South Asia. The Hague, Holanda: IRC International Water and Sanitation Centre.
- ROBINSON A, RAMAN RK (2008). Enabling Environment Assessment for Scaling Up Sanitation Programs: Madhya Pradesh, India. Water and Sanitation Program.
- SIMPSON-HEBERT M, SAWYER R, CLARKE L (1997). The Phast Initiative: Participatory Hygiene and Sanitation Transformation. A New Approach to Working with Communities. WHO and UNDP/World Bank Water and Sanitation Program.
- UN-WATER (2008). Tackling a Global Crisis: International Year of Sanitation 2008. UN-Water.
- WATER AND SANITATION PROGRAM (2007). Community-Led Total Sanitation in Rural Areas: An Approach that Works. Field note. Water & Sanitation Program.
- WATER AND SANITATION PROGRAM (2012). What is Sanitation Marketing? [en línea]. <http://www.wsp.org/wsp/toolkit/what-is-sanitation-marketing>.
- WATERAID (2008). Feeling the Pulse: A Study of the Total Sanitation Campaign in Five States. WaterAid India.
- WHO, UNICEF (2012). Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update. Ginebra: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- WHO, UNICEF (2015). Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment. Ginebra: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- WOLMER W (2006). Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment. Brighton: Institute of Development Studies.
- WSP SANITATION GLOBAL PRACTICE TEAM (2011). The Political Economy of Sanitation: How can we increase investment and improve service for the poor? Water and Sanitation Program.
- WSSCC (2010). Hygiene and Sanitation Software. An Overview of Approaches. Ginebra: Water Supply and Sanitation Collaborative Council.